INTEGRITET
NA DJELU

Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera
za jedinice lokalne samouprave

Naziv publikacije:
Integritet na djelu: Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera za jedinice lokalne samouprave

Izdavač:
Agencija za sprečavanje korupcije

Autorka:
Dragana Krunić

Dizajn/prelom:
Radna soba

Štampa:
3M Makarije

Tiraž:
70

Mjesto:
Podgorica, Crna Gora

Objavljivanje ove publikacije bilo je moguće zahvaljujući velikodušnoj podršci Vlade Republike Koreje UNDP-u.

Tokom ove aktivnosti, podršku Agenciji za sprečavanje korupcije je pružila konsultantkinja Dragana Krunić.

Integritet na djelu

Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera
za jedinice lokalne samouprave

decembar 2024. godine

Sadržaj

Sažetak 5

Uvod 7

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera 7

Metodologija izrade izvještaja 8

Rezultati primjene antikorupcijskih mjera po kategorijama 9

Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije 9

Kriterijum 1.1: Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije 9

Kriterijum 1.2: Uspostavljanje mehanizama nadzora i kontrole ranih procesa 12

Kriterijum 1.3: Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije po prijavi zviždača 14

Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije 16

Kriterijum 2.1: Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti 16

Kriterijum 2.2: Preduzimanje mjera u cilju unapređenja upravljanja ljudskim resursima 21

Kriterijum 2.3: Preduzimanje mjera u cilju unapređenja internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja 23

Kategorija 3: Jačanje etičke kulture 24

Kriterijum 3.1: Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu 25

Kriterijum 3.2: Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa 25

Kriterijum 3.3: Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona 27

Kriterijum 3.4: Postojanje i primjena Etičkog kodeksa izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki (u daljem tekstu: Etički kodeks) 28

Kategorija 4: Indikatori čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti 29

Zaključci i preporuke 31

Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije 31

Preporuke: 32

Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije 32

Preporuke: 33

Kategorija 3: Jačanje etičke kulture 34

Preporuke: 34

Kategorija 4: Indikatori za oduzimanje bodova 35

Preporuke: 35

Prilog br. 1: Efekti primjene Metodologije 36

Prilog br. 2 Tabela sa ostvarenim bodovima za svaku jedinicu lokalne samouprave po kategorijama, kriterijumima 38

Sažetak

Jedinice lokalne samouprave obuhvataju 23 opštine, Prijestonicu Cetinje i Glavni grad Podgorica.

Na zahtjev za dostavljanje izvještaja o samoprocjeni, u skladu sa ***Metodologijom za procjenu primjene antikorupcijskih mjera*** i pratećih sredstava verifikacije, **nijesu odgovorile četiri jedinice lokalne samouprave**:

1. Opština Gusinje,
2. Opština Šavnik,
3. Opština Tivat i
4. Prijestonica Cetinje.

Na osnovu analize dobijenih podataka iz pojedinačnih izvještaja za jedinice lokalne samouprave koje su učestvovale u sprovođenju *Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera* iz oblasti upravljanja rizicima od korupcije, unutrašnjih kontrola, transparentnosti u radu, odnosno dostupnosti informacija, profesionalnog postupanja i etičke kulture, glavni nalazi su:

Učinak u primjeni antikorupcijskih mjera jedinica lokalne samouprave je **51,08%.** Najviše jedinica lokalne samouprave, ukupno **12,** ostvarilo je umjereni učinak (između 50% i 75%), dok je **9** ostvarilo manji učinak (od 25% do 50%). Rang lista jedinica lokalne samouprave prema učinku prikazana je u Tabeli 1.

Tabela 1. Rang lista jedinica lokalne samouprave prema učinku u 4 kategorije

R.br.	Naziv jedinice lokalne samouprave	Učinak
1	Opština Nikšić	74,43%
2	Opština Mojkovac	67,05%
3	Opština Pljevlja	65,34%
4	Opština Plužine	64,20%
5	Opština Bijelo Polje	61,36%
6	Opština Bar	60,23%
7	Opština Andrijevica	59,09%
8	Opština Herceg Novi	59,09%
9	Opština Žabljak	55,11%
10	Opština Danilovgrad	53,41%
11	Opština Rožaje	53,41%
12	Opština Kotor	50,57%
13	Glavni grad Podgorica	47,16%
14	Opština Plav	44,32%
15	Opština Kolašin	41,48%
16	Opština Berane	40,34%
17	Opština Budva	36,36%
18	Opština Petnjica	36,36%
19	Opština Ulcinj	36,36%
20	Opština Zeta	35,80%
21	Opština Tuzi	32,39%

Učinak po kategorijama prikazan je u Tabeli 2.

Tabela 2. Učinak primjene antikorupcijskih mjera po kategorijama

Kategorije	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
1. Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije	735	495	**67,48%**
2. Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije	735	335	**45,58%**
3. Jačanje etičke kulture	378	163	**43,12%**
4. Oduzimanje bodova	- 336	- 49	**- 14,58%**
Ukupno	1.848	944	**51,08%**

Posmatrano po kategorijama, najbolji učinak ostvaren je u prvoj kategoriji, koja se odnosi na preduzimanje mjera u oblasti upravljanja rizicima od korupcije, koje proističu iz Zakona o sprečavanju korupcije[1]. Sve jedinice lokalne samouprave su odredile menadžera integriteta, izradile plan integriteta, izvještaj o njegovom sprovođenju i ove akte su objavile na internet stranici. Pored toga, dominantan broj je uspostavio unutrašnju reviziju. Međutim, tek svaki četvrti organ vlasti je sproveo unutrašnju reviziju u prethodne dvije godine.

U drugoj kategoriji, kojom se pored ostalog mjeri transparentnost u radu organa vlasti, uočeno je da se na internet stranici objavljuju dokumenta kao što su plan integriteta i izvještaj o sprovođenju plana integriteta, međutim različita praksa postoji kod postupanja po obavezama iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer se ne objavljuju sve tražene informacije iz ovog člana. Primjer dobre prakse je što većina jedinica lokalne samouprave (njih 18) prije donošenja odluka od zajedničkog interesa i planova (urbanističkih projekata, budžeta i dr.) koji su važni za stanovnike te lokalne samouprave, objavljuju program javne rasprave.

Najslabiji učinak ostvaren je u trećoj kategoriji i to zbog nepohađanja obuka iz oblasti etike i integriteta od strane rukovodećeg kadra, zatim nepodnošenja redovnog godišnjeg izvještaja o prihodima i imovini, odnosno izvještaja po stupanju na funkciju od strane javnih funkcionera, kao i izostanka detaljnijeg uređenja postupka sukoba interesa i prijema poklona zaposlenih.

Jedinicama lokalne samouprave oduzeti su bodovi zbog pravosnažno okončanih sudskih sporova na štetu organa, uslovnog i negativnog mišljenja Državne revizorske institucije (DRI). Bilo je slučajeva donijetog mišljenja Agencije za sprečavanje korupcije u kojima je u dvije opštine utvrđeno ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.

Primjena Metodologije doprinijela je **povećanju rezultata** sprovođenja antikorupcijskih mjera već na samom početku vršenja procjene. Naime, u periodu određenom za prikupljanje i dostavljanje dokumentacije, ukupno **9** opština donijelo je **21** dokument, objavilo ga, uspostavilo potrebnu praksu i donijelo **2** rješenja o određivanju lica za sprovođenje određenih mjera, odnosno sprovelo ukupno **23** aktivnosti vezane za sprečavanje korupcije.[2]

1 „Službeni list CG", br. 54/2024
2 Detaljan pregled dat je u Prilogu br. 1. na str 42-43 ovog Izvještaja.

Uvod

Odredbom člana 82 Zakona o sprečavanju korupcije[3] propisano je, između ostalog, da Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) prati donošenje i sprovođenje planova integriteta, daje preporuke za njihovo unapređenje i vrši provjeru procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta.

Plan integriteta je strateški dokument koji se zasniva na identifikovanju rizika od korupcije, njihovoj procjeni i određivanju adekvatnih mjera za njihovo sprečavanje, u cilju unapređenja kvaliteta rada, efikasnosti, profesionalnih standarda i etičke kulture. Bitna osobina ovog preventivnog mehanizma je što se kroz njegovu izradu može pratiti i primjena drugih antikorupcijskih mehanizama.

Radi procjene primjene usvojenih planova integriteta i drugih antikorupcijskih mjera izrađena je Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera za jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: Metodologija), u julu 2024. godine.

Metodologija je finalizovana kroz konsultativni proces na radionici sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave, koja je održana 4. jula 2024. godine.

Svrha Metodologije je da procijeni da li organi vlasti sprovode antikorupcijske mjere, da li je primjena dovela do određene promjene, ali i da podstakne organe vlasti da budu proaktivni prilikom planiranja i primjene antikorupcijskih mjera.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera

Prilikom izrade ove metodologije uzete su u obzir preporuke date u opisu metodologije „Procjena antikorupcijskih inicijativa", koju sprovodi Komisija za antikorupciju i građanska prava Republike Koreje. Jedna od preporuka je da zemlje koje su zainteresovane da usvoje sličnu metodologiju počnu sa nekoliko jednostavnih kriterijuma sa kvantitativnim pokazateljima.[4]

Metodologija sadrži tri glavne kategorije, deset kriterijuma i 70 pokazatelja ispunjenosti sa ukupno **88** bodova, koji treba da pokažu da li su jedinice lokalne samouprave uspostavile mehanizme za upravljanje rizicima od korupcije, unutrašnju kontrolu, dostupnost informacija o radu, profesionalno postupanje zaposlenih u radu, podizanje svijesti zaposlenih i rukovodilaca o etici i integritetu, sprečavanje sukoba interesa, upravljanje poklonima, kao i primjenu etičkih pravila.

Četvrta kategorija se odnosi na pokazatelje čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti. Sadrži šest pokazatelja sa ukupno **-16 bodova**, i služi kao korektiv ispunjenosti indikatora iz prve tri kategorije, koji je između ostalog moguće pratiti kroz podatke i izvještaje drugih nadzornih organa.

Organ vlasti za svaku kategoriju dobija određeni broj bodova. Zbir bodova iz sve tri kategorije predstavlja ukupan rezultat. Što je rezultat organa vlasti veći to ukazuje na veći učinak u primjeni antikorupcijskih mjera.

3 „Službeni list CG", br. 54/24
4 Za više detalja pogledati: ***Introduction to Korea's Anti-Corruption Initiative Assessment (2016)*** www1.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/research-and-publications/ACRC.html

Indeks učinka primjene antikorupcijskih mjera za sve kategorije dobija se računanjem udjela ukupnog broja bodova koje je dobio organ vlasti u odnosu na maksimalan broj bodova koji je moguće dobiti. Detaljan prikaz bodova po kategorijama i kriterijumima za svaki organ vlasti dat je u Prilogu br. 2.

Organima vlasti Metodologija je dostavljena 15. jula 2024. godine i ostavljen je rok do 16. avgusta 2024. godine da izvrše samoprocjenu ispunjenosti zadatih kriterijuma tako što će u tabeli pored svakog indikatora upisati broj bodova i dostaviti Agenciji sredstva verifikacije za svaki indikator.

Za potrebe verifikacije indikatora korišćeni su:

a) dokumenta u elektronskoj ili pisanoj formi koje su organi vlasti dostavili Agenciji,

b) podaci iz evidencija koje vodi Agencija i

c) javno dostupni podaci o radu organa vlasti (zvanična internet prezentacija organa vlasti, izvještaji Državne revizorske institucije i dr.).

Ukoliko organ vlasti nije dostavio sredstva verifikacije ili ako je dostavio sredstva verifikacije kojima nije dokazao ispunjenost postavljenih indikatora, a verifikacija se nije mogla utvrditi ni podacima iz drugih izvora – dodijeljeno je **0 poena**. Ako je organ vlasti dostavio sredstvo verifikacije ili je ono pribavljeno iz drugih izvora – dodijeljeno je, u zavisnosti od ispunjenosti indikatora, od **0,5 do 5,5 boda**. Ispunjenost indikatora u četvrtoj kategoriji dovodila je do oduzimanja bodova. U situacijama djelimičnog ispunjenja indikatora dodijeljeni broj bodova zavisio je od njegove ispunjenosti.

Indeks učinka primjene antikorupcijskih mjera za četiri zajedničke kategorije dobijen je računanjem procentualnog udjela ukupnog broja bodova koji je dodijeljen organu vlasti u odnosu na maksimalan broj bodova koji je moguće dodijeliti.

Metodologija izrade izvještaja

Metodologija izrade izvještaja zasnovana je na statističkoj i sadržinskoj obradi podataka iz pojedinačnih izvještaja koji su urađeni za organe vlasti (21 izvještaj) koji su učestovali u sprovođenju Metodologije. Pojedinačni izvještaji za svaku jedinicu lokalne samouprave urađeni su nakon izvršene samoprocjene i dostavljanja sredstava verifikacije o ispunjenosti kriterijuma.

Samoprocjenu je izradila većina jedinica lokalne samouprave (18), dok to nisu učinili Glavni grad Podgorica, Opština Petnjica i Opština Ulcinj. Kod opština koje su dostavile tabele samoprocjene, u većini slučajeva konačna ocjena je bila veća od one koju je dala Agencija, samoprocjena opština Plav i Pljevlja je ista kao ocjena koju su dobili od Agencije, dok je kod opština Andrijevica i Zeta samoprocjena bila nešto manja od konačnog zbira bodova koji su dobile.

Agencija je 31. oktobra 2024. godine organima vlasti dostavila pojedinačne izvještaje o procjeni primjene antikorupcijskih mjera.

Nakon dostavljenih pojedinačnih izvještaja, 9 opština je dostavilo dodatne komentare, pojašnjenja i dokumentaciju, što je u pojedinim slučajevima dovelo do korekcije bodova za neke od indikatora. Detaljno obrazloženje o prihvatanju odnosno neprihvatanju predloga dato je u svakom od pojedinačnih izvještaja.

Struktura pojedinačnih izvještaja prati strukturu Metodologije i osim broja dodijeljenih (oduzetih) bodova i opisa ključnih nalaza za svaki kriterijum, sadrži i preporuke za primjenu antikorupcijskih mjera za svaki organ vlasti pojedinačno. Ukupno je dato **470 preporuka.**

Na nivou sistema, za svaku kategoriju, kriterijum i indikator dat je pregled ukupno ostvarenih bodova u odnosu na broj ukupno mogućih bodova, zatim je izračunat učinak primjene i izražen u procentima, kako bi se na taj način ukazalo koje su to oblasti na nivou sistema gdje su organi vlasti sproveli antikorupcijske mjere, a u kojim oblastima to nije slučaj, odnosno u kojima je potrebno unapređenje.

Tabele sadrže podatke o procentualnoj ispunjenosti svakog pojedinačnog indikatora, dok su u narativnom dijelu ispod tabela navedeni rezultati po indikatorima, sa istaknutim primjerima dobre prakse. Izvještaj sadrži zaključak i preporuke po kategorijama.

Nalazi i preporuke ovog izvještaja treba da ukažu donosiocima odluka na nivou sistema koja su to područja gdje su uočene sistemske slabosti i na koji način je potrebno reagovati (da li usvajanjem/izmjenom ili sprovođenjem propisa, uspostavljanjem ili jačanjem nadzora nad radom organa vlasti i dr.) kako bi integritet organa vlasti bio unaprijeđen.

Na osnovu nalaza iz Izvještaja, Agencija će imati mogućnost da ubuduće prati dinamiku primjene antikorupcijskih mjera, njihovu efikasnost i korisnost, odnosno da li su uočene slabosti u sistemu poboljšane ili ne.

Rezultati primjene antikorupcijskih mjera po kategorijama

Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije

U okviru navedene kategorije kroz ukupno 3 kriterijuma i 23 indikatora i podindikatora izvršena je procjena primjene antikorupcijskih mjera čiji okvir propisuju dva sistemska zakona: Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[5] .

Veoma visok učinak ostvaren je kod primjene osnovnih mehanizama iz Zakona o sprečavanju korupcije (96,26%), dok je najslabiji učinak ostvaren u oblasti uspostavljanja mehanizama otkrivanja i prijave korupcije po prijavama zviždača (42,86%).

Kategorija - kriterijumi	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
1. Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije	**735**	**495**	**67,35%**
1.1. Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije	294	283	96,26%
1.2. Uspostavljanje mehanizma nadzora i kontrole radnih procesa	294	149	50,68%
1.3. Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije po prijavama zviždača	147	63	42,86%

Kriterijum 1.1: Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije

Najbolji učinak u primjeni antikorupcijskih mjera ostvaren je u ovom kriterijumu (96,26%). Gotovo svi organi vlasti su ispunili obaveze iz Zakona o sprečavanju korupcije koje se odnose na određivanje menadžera integriteta, izradu i sprovođenje plana integriteta i popunjavanje upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta.

5 „Službeni list CG“, br. 75/2018

Primjer dobre prakse je što su organi vlasti u plan integriteta unijeli i posebna poglavlja koja se odnose na procjenu rizika i određivanje mjera u pojedinačnim organima lokalne samouprave, lokalne uprave, posebnim i stručnim službama. Većina organa vlasti je u ovim oblastima u odnosu na uočene rezidualne rizike određivala i adekvatne mjere za njihovo otklanjanje.

Uočene slabosti:

Još uvijek ima organa vlasti koji svoj plan integriteta nisu unijeli u aplikaciju na način predviđen korisničkim uputstvom, kao i onih koji u okviru iste oblasti vrše zajedničku procjenu intenziteta velikog broja različitih rezidualnih rizika, umjesto procjene svakog rezidualnog rizika, što je u određenim slučajevima onemogućilo da se za svaki rizik definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokovi za realizaciju mjera.

Takođe je uočeno da mjere koje se određuju za sprečavanje rizika od korupcije često nisu adekvatne u odnosu na prepoznati rizik.

Kriterijum – indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
1.1. Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije	**294**	**283**	**96,26%**
1.1.1. Određen menadžer/ka integriteta	21	21	100%
1.1.2. Izrađen plan integriteta u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije i Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta: Izrađen plan integriteta- **1 bod**	21	21	100%
*Ukoliko je usvojeni plan integriteta unijet i u web aplikaciju Agencije za sprečavanje korupcije, organ dobija **dodatni 1 bod**	21	19	90,48%
Ukoliko je usvojeni plan integriteta unijet u aplikaciju u skladu sa korisničkim uputstvom, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod.	21	18	85,71%
***Ukoliko je plan integriteta ažuriran najmanje jednom u prethodne dvije godine, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod**.	21	21	100%
1.1.3. Plan integriteta, pored opštih oblasti rizika, sadrži i posebne oblasti rizika ili posebna poglavlja koja se odnose na pojedinačne organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, posebne i stručne službe: a) jedna posebna oblast rizika- **1 bod** b) dvije posebne oblasti rizika- **2 boda** c) tri ili više posebnih oblasti rizika- **3 boda**	63	63	100%
1.1.4. Izrađen izvještaj o sprovođenju plana integriteta za prethodnu godinu i dostavljen Agenciji do 15. aprila tekuće godine: a) u štampanoj formi- **1 bod** b) kroz web aplikaciju- **2 boda**	63	58	92,06%
1.1.5. Popunjen i dostavljen Agenciji Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta u posljednje dvije godine: a) u štampanoj formi- **1 bod** b) kroz web aplikaciju- **2 boda**	63	62	98,41%

Indikator 1.1.1: Određen menadžer/ka integriteta

Ovo je indikator koji su ispunile sve jedinice lokalne samouprave sa **100% učinka**, na osnovu čega se može zaključiti da je ova mjera iz Zakona o sprečavanju korupcije u potpunosti zaživjela u ovom sistemu.

Indikator 1.1.2: Izrađen plan integriteta

Svi organi vlasti **(100%)** su izradili plan integriteta i ažurirali ga najmanje jednom u prethodne dvije godine. Izrada plana integriteta kroz web aplikaciju nije propisana kao obaveza Zakonom, već Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, kako bi se pružila podrška organima vlasti da što kvalitetnije izrade procjenu rizika od korupcije, pa je 90,48% jedinica lokalne samouprave izradilo plan integriteta i na ovaj način. Svoj plan integriteta do kraja avgusta 2024. nisu unijeli u aplikaciju Glavni grad Podgorica i Opština Budva.

Takođe, **85,71%** jedinica lokalne samouprave je unijelo svoj plan integriteta u aplikaciju na način koji je predviđen korisničkim uputstvom Agencije- sve jedinice osim Glavnog grada Podgorica, Opštine Budva i Opštine Plužine.

Indikator 1.1.3: Posebne oblasti rizika u planu integriteta

Indikator koji se odnosi na sadržinu izrađenog plana integriteta takođe ima maksimalan učinak primjene – **100%,** imajući u vidu da su sve jedinice lokalne samouprave procjenile rizike i odredile mjere koje se odnose na pojedinačne organe lokalne samouprave, lokalne uprave, posebne i stručne službe.

U većini slučajeva posebna poglavlja odnosila su se na: službu predsjednika jedinice lokalne samouprave, službu glavnog administratora, službu glavnog gradskog arhitekte, sekretarijat za opštu/lokalnu upravu, sekretarijat za kulturu, sport, mlade, društvene djelatnosti i socijalno staranje, sekretarijat za imovinu, zastupanje i investicije, sekretarijat za urbanizam i prostorno planiranje, sekretarijat za komunalno-stambene poslove, sekretarijat za finansije, ekonomski razvoj i preduzetništvo, komunalnu policiju, službu za skupštinske poslove, službu za unutrašnju reviziju i sl.

Kod pojedinih organa vlasti uočeno je da su umjesto pojedinačne procjene intenziteta svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, davali zajedničku procjenu intenziteta velikog broja rezidualnih rizika u okviru iste oblasti, te da mjere nisu adekvatne za sprečavanje prepoznatih rizika.

Na primjer, u oblasti Rukovođenje i upravljanje – za grupu različitih rezidualnih rizika – Neizvršavanje i nestručno obavljanje poslova članova komisije u skladu sa nadležnostima, Odstupanje od usvojenih razvojnih planova i programa, Neispunjavanje aktivnosti utvrđenih internim aktima, Sukob interesa, planirane su mjere koje bi spriječile njihovo nastupanje – Dostaviti Agenciji za sprečavanje korupcije izvještaj o primljenim sponzorstvima i donacijama, Ažurirati interno uputstvo za vođenje evidencije i prijem poklona zaposlenih i dr, iako se ove mjere sadržinski ne odnose na procijenjene rizike.

Indikator 1.1.4: Izrađen izvještaj o sprovođenju plana integriteta

Visok učinak **(92,06%)** ostvaren je i kod izrade izvještaja o sprovođenju plana integriteta. Svi organi vlasti su izradili izvještaj o sprovođenju plana integriteta i u roku su ga dostavili Agenciji. Međutim, Glavni grad Podgorica i Opština Budva nisu unijeli podatke u web aplikaciju, a Opština Plav nije dostavila izveštaj Agenciji u štampanoj formi.

Indikator 1.1.5: Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Pored toga što je u pitanju zakonska obaveza (član 80 Zakona), procjena efikasnosti i efektivnosti plana integriteta je značajan alat jer se na osnovu ove procjene donosi novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period. Odgovarajući na pitanja koja je Agencija izradila, organi vlasti procjenjuju koliko su se mjere iz donijetih planova integriteta pokazale kao efikasne u sprečavanju rizika od korupcije. S obzirom na to da je učinak ispunjenosti ovog indikatora **98,41%**, može se zaključiti da su organi vlasti što se tiče formalne ispunjenosti prepoznali njegov značaj. Opština Plav je propustila da upitnik dostavi Agenciji u štampanoj formi.

Kriterijum 1.2: Uspostavljanje mehanizama nadzora i kontrole ranih procesa

U navedenom kriterijumu mjerena je primjena antikorupcijskih mjera čiji okvir propisuje Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, sa akcentom na unutrašnju reviziju, izradu registra rizika i knjige internih procedura. U odnosu na prethodni kriterijum, učinak u primjeni je znatno niži – 50,68%.

Pozitivno je to što je većina organa uspostavila mehanizam unutrašnje revizije (80,95%), izradila Registar rizika i Knjigu internih procedura.

Uočene slabosti:

I pored toga što je većina organa vlasti uspostavila mehanizam unutrašnje revizije, praksa pokazuje da još uvijek ne daje očekivane rezultate, imajući u vidu manji broj sprovedenih revizija i jako nizak stepen izvršenja datih preporuka. Takođe, Registri rizika još uvijek nisu prepoznati kao mehanizam za upravljanje rizicima u radu organa vlasti, a slična situacija je sa Knjigom procedura, koja za sada predstavlja kompilaciju uputstava, pravila i internih akata različitih kod svakog organa vlasti, bez jedinstvenog stava koje i kakve procedure bi trebalo da sadrži. Što se tiče Godišnjeg izvještaja o sumnjama na nepravilnosti i prevare, za sada se svodi na formalno ispunjenje zakonske obaveze.

Kriterijum – indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
1.2. Uspostavljanje mehanizma nadzora i kontrole radnih procesa	**294**	**149**	**50,68%**
1.2.1. Uspostavljen mehanizam interne revizije	42	34	80,95%
1.2.2. Izvršena unutrašnja revizija (pripremljen izvještaj o reviziji) u prethodne dvije godine: a) jedna- **1 bod** b) dvije ili više- **2 boda**	42	18	42,86%
1.2.3. Procenat sprovedenih preporuka unutrašnje revizije u posljednjem izvještajnom periodu: a) od 50%- 70%- **1 bod** b) od 70%- 90%- **2 boda** c) preko 90%- **3 boda**	63	11	17,46%
1.2.4. Izrađen Registar rizika u skladu sa članom 14. Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru: Uspostavljen registar- **1 bod**	21	16	76,19%
*U slučaju da je registar ažuriran u toku posljednjih godinu dana, organ dobija **dodatni 1 bod**	21	11	52,38%
U slučaju da je važeći Registar rizika objavljen na internet stranici organa, organ dobija **dodatni 1 bod	21	11	52,38%
1.2.5. Izrađen Godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama, u skladu sa članom 53 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	21	14	66,67%
1.2.6. Izrađena knjiga internih procedura u skladu sa članom 50 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru: Izrađena knjiga procedura- **1 bod**	21	15	71,43%
*U slučaju da je knjiga procedura ažurirana u posljednjih dvije godine, organ dobija **dodatni 1 bod**	21	6,5	30,95%
U slučaju da je važeća knjiga procedura objavljena na internet stranici organa, organ dobija **dodatni 1 bod	21	12,50	59,52%

Indikator 1.2.1: **Uspostavljen mehanizam interne revizije**

Ovo je najuspješniji indikator u ovom kriterijumu, sa **80,95%** ispunjenosti. Četiri opštine nisu uspostavile internu reviziju (Mojkovac, Petnjica, Tuzi i Zeta). Opština Mojkovac je uputila zahtjev Opštini Kotor za sklapanje sporazuma o povjeravanju poslova unutrašnje revizije, ali nije dostavila dokaz da je sporazum sklopljen. Trinaest organa vlasti je osnovalo službu unutrašnje revizije, dok je 4 sklopilo sporazum o povjeravanju poslova unutrašnje revizije drugoj opštini (Opština Andrijevica je poslove unutrašnje revizije povjerila Opštini Berane, Opština Kolašin Opštini Herceg Novi, Opština Plužine Opštini Nikšić i Opština Žabljak Opštini Pljevlja).

Indikator 1.2.2: Izvršena unutrašnja revizija (pripremljen izvještaj o reviziji) u prethodne dvije godine

Nešto manje od polovine organa vlasti **(42,86%)**,koji su uspostavili unutrašnju reviziju, su je i sproveli u prethodne dvije godine. Od toga je njih 8 sprovelo dvije ili više unutrašnjih revizija (Glavni grad Podgorica je sproveo 7 revizija), a dvije opštine su sprovele po jednu unutrašnju reviziju.

Uočeno je da je u slučajevima kada je obavljanje revizije povjereno sporazumom drugoj opštini, broj revizija nizak ili da nijedna nije sprovedena. Takav slučaj je kod Opštine Kolašin, koja je sklopila sporazum o povjeravanju poslova unutrašnje revizije sa Opštinom Herceg Novi 22. septembra 2023. godine, a koja do avgusta 2024. godine nije sprovela nijednu reviziju u Opštini Kolašin.

Indikator 1.2.3: Procenat sprovedenih preporuka unutrašnje revizije u posljednjem izvještajnom periodu

Ovo je najslabije ostvareni učinak **(17,46%)** u okviru kriterijuma. Samo su četiri jedinice lokalne samouprave dostavile dokaz o stepenu ispunjenosti preporuka iznad 70% (Nikšić, Pljevlja, Plužine i Rožaje), dok je kod 3 opštine ovaj procenat između 50% i 70%.

Indikator 1.2.4: **Izrađen Registar rizika**

Drugi indikator po ispunjenosti **(76,19%)** odnosi se na izradu registra rizika, a samo 5 organa vlasti nije izradilo ovaj dokument.

Međutim, praksu da ažurira registar rizika ima nešto više od polovine organa **(53,38%)**, a isto toliko ga objavljuje na internet stranici.

Indikator 1.2.5: Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare

Više od polovine organa vlasti **(66,67%)** pripremilo je i predalo Godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama Ministarstvu finansija.

Od 14 izvještaja, u 13 je navedeno da nije bilo obavještenja o sumnjama na nepravilnosti i prevare u prethodnoj godini, dok je u samo jednom izvještaju navedeno da je bilo prijava o sumnjama na nepravilnosti, i to jedna.

Čak sedam opština nije izradilo i dostavilo Ministarstvu finansija navedeni izvještaj, iako se radi o zakonskoj obavezi. Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru nisu predviđene sankcije za nepoštovanje propisanih obaveza.

Indikator 1.2.6: Izrađena Knjiga procedura

Učinak ispunjenosti ovog indikatora je visok – **71,43%**, jer je od 21 opštine njih 15 izradilo knjigu procedura. Međutim, primijećen je različit pristup izradi knjige procedura. Većina opština je izradila jednu knjigu procedura, obuhvativši različita uputstva, pravila i procedure koje se odnose na rad organa (npr. interno pravilo i procedura za postupak legalizacije bespravnih objekata, pravilo o radu odsjeka, interno uputstvo o upotrebi službenih telefona, pravilo o upravljanju opštinskom imovinom, interno pravilo o upravljanju sukobom interesa, poklonima, pravilo o postupanju po prijavama zviždača i dr.). Kod nekih opština (Ulcinj i Berane) knjige procedura su izradili pojedini sekretarijati i uprave iz oblasti njihovog rada, ali ne i svi organi lokalne uprave.

Prilikom procjene ispunjenosti ovog indikatora prihvatana su i rješenja nekih opština koje na internet strani imaju odjeljak pod nazivom „Knjiga internih procedura" (npr. opštine Bar i Bijelo Polje) i u okviru njega objavljene procedure, pravila, uputstva koja se odnose na rad organa vlasti.

Stiče se utisak da organima vlasti nije najjasnije koje bi sve procedure i pravila trebalo obuhvatiti knjigom procedura i na koji način bi svaku pojedinačnu proceduru trebalo izraditi.

Praksu ažuriranja knjige procedura ima svaka treća jedinica lokalne samouprave **(30,95%)**, dok **59,52%** istu objavljuje na svojoj internet strani.

Kriterijum 1.3: Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije po prijavi zviždača

Treći kriterijum u prvoj kategoriji odnosi se na preduzimanje mjera u vezi sa uspostavljanjem djelotvornog mehanizma za postupanje po prijavama zviždača. Tri četvrtine jedinica lokalne samouprave (76,19%) započele su proces uspostavljanja mehanizama za otkrivanje i prijavu korupcije, tako što su odredile lice za prijem i postupanje po prijavama.

Uočene slabosti:

Na nivou kategorije ovo je ujedno i kriterijum sa najslabijim ukupnim učinkom (42,86%). Dok većina organa ima određeno lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, značajno manji broj je podatke o licu učinilo javno dostupnim, a još manji (19,05%) izradilo procedure o postupanju po prijavi koje sadrže i kriterijume za izbor lica.

Kriterijum - Indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
1.3. Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije po prijavama zviždača	**147**	**63**	**42,86%**
1.3.1. Određeno lice / formirana organizaciona jedinica za prijem i postupanje po prijavama zviždača sa najmanje jednim popunjenim sistematizovanim mjestom – **1 bod**	21	15	71,43%
*U slučaju da su podaci o određivanju lica / organizacione jedinice objavljeni na internet strani odnosno učinjeni lako dostupnim u radnom okruženju, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod**	21	9	42,86%
U slučaju da organ vlasti vodi evidenciju prijava zviždača (koja sadrži broj, datum prijave, ime i prezime – ako nije anonimna, kratak opis nepravilnosti, broj i datum obavještenja o prijemu prijave i preduzetim mjerama), organ vlasti dobija **dodatni 1 bod	21	11	52,38%
1.3.2. Izrađena procedura za postupanje po prijavama zviždača- **2 boda**	42	20	47,62%
*U slučaju da izrađena procedura sadrži način i kriterijume za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača, organ vlasti dobija **dodatna 2 boda**	42	8	19,05%

Indikator 1.3.1: **Određivanje lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača**

Iako je Zakonom o sprečavanju korupcije predviđena kazna[6] za one organe koji ne odrede lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, i dalje ima onih koji to nisu učinili. Pet jedinica lokalne samouprave nije dostavilo dokaz da je odredilo lice, i to opštine Berane, Budva, Plav, Ulcinj i Zeta. Dvije opštine su to učinile nakon dostavljanja pojedinačnih izvještaja o procjeni primjene antikorupcijskih mjera (Opština Herceg Novi i Opština Andrijevica), dok je ostalih 12 opština odluku donijelo znatno ranije (2016, 2020. i 2021. godine). Glavni grad Podgorica i Opština Bar dobili su pola boda, jer su odredili lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača za pojedine organe u sastavu, ali ne za sve.

Podatke o određivanju lica / organizacione jedinice učinilo je javno dostupnim **42,86%** organa vlasti, na taj način što je rješenje o određivanju lica objavilo na internet stranici.

Što se tiče vođenja evidencije prijava zviždača (koja treba da sadrži broj, datum prijave, ime i prezime – ako nije anonimna, kratak opis nepravilnosti, broj i datum obavještenja o prijemu prijave i preduzetim mjerama), ova obaveza je kao i prethodna uvedena izmjenama Zakona o sprečavanju korupcije, koje su stupile na snagu u junu 2024. godine.

Imajući u vidu da je primjena Metodologije započeta u julu, te da je bio kratak period za upoznavanje organa vlasti sa navedenom obavezom, za potrebe verifikacije ovog indikatora priznati su dostavljeni izvodi iz evidencije, obrasci o vođenju evidencije, kao i situacije u kojima interni akt koji uređuje postupanje po prijavama zviždača sadrži odredbu koja se odnosi na vođenje evidencije, tako da je učinak organa u ovom indikatoru **52,38%.**

Treba imati u vidu da je Zakonom za neobjavljivanje podataka o licu / organizacionoj jedinici u radnom okruženju i na internet stranici, kao i za neispunjavanje obaveze o vođenju evidencije prijava, takođe predviđena novčana kazna.[7]

Indikator 1.3.2: Procedura za postupanje po prijavama

Proceduru za postupanje po prijavama zviždača izradilo je 10 jedinica lokalne samouprave, od kojih je 5 to učinilo tokom vršenja procjene primjene antikorupcijskih mjera.[8]

Samo 4 opštine (Andrijevica, Herceg Novi, Mojkovac i Nikšić) su u donijetom internom aktu navele i kriterijume za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača, što predstavlja najslabiji učinak (**19,05%)** u okviru ovog kriterijuma.

Prvi i jedan od važnijih koraka u uspostavljanju djelotvornog mehanizma razmatranja prijava zviždača unutar organa vlasti je određivanje lica koje posjeduje lične, etičke i profesionalne kompetencije za postupanje po prijavama, kako bi lica koja prijavljuju nepravilnosti imala uvjerenje da će se po njihovim prijavama i postupiti. Zato je važno propisati ne samo način izbora već i kriterijume koje treba da ispuni lice koje će postupati po prijavama zviždača.

6 Član 108 stav 1 tačka 14 Zakona o sprečavanju korupcije propisuje novčanu kaznu od 1.000 do 20.000 eura za pravno lice koje ne odredi nepristrasno lice ili organizacionu jedinicu za prijem i postupanje po osnovu prijava zviždača radi sprovođenja postupka iz člana 54 ovog zakona (član 55 stav 1), a stav 2 istog člana novčanu kaznu od 500 do 2.000 eura za odgovorno lice u organu vlasti za isti prekršaj.
7 Član 108 stav 1 tačke 15 i 20 Zakona o sprečavanju korupcije
8 Detaljan pregled organa vlasti i akata koji su donijeti u tom periodu u Prilogu br. 1.

Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije

U kategoriji Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije kroz ukupno 3 kriterijuma i 33 indikatora i podindikatora izvršena je procjena primjene antikorupcijskih mjera koje se odnose na slobodan pristup informacijama, upravljanje ljudskim resursima i njihovo etično i profesionalno postupanje.

Najbolji učinak ostvaren je u primjeni mjera koje se odnose na transparentnost u radu organa vlasti (54,04%), a najslabiji u unapređenju etičnog i profesionalnog postupanja zaposlenih u organima vlasti (22,22%).

Kategorija - kriterijumi	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
2. Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije	**724,50**	**335**	**46,24%**
2.1. Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti	483	261	54,04%
2.2. Preduzimanje mjera u cilju unapređenja upravljanja ljudskim resursima	126	46	36,51%
2.3. Preduzimanje mjera u cilju unapređenja internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja	126	28	22,22%

Kriterijum 2.1: Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti

U navedenom kriterijumu mjereno je koliko su organi vlasti učinili informacije o svom radu vidljivim i dostupnim javnosti, i to ne samo kroz ispunjenost zakonskih obaveza već i proaktivnost u njihovom objavljivanju. Kroz kriterijum su sagledani i zahtjevi i odgovori na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Visok stepen učinka ostvaren je tamo gdje je objavljivanje informacija zakonska obaveza, kao što je objavljivanje plana integriteta, vodiča za pristup informacijama i dr.

Uočene slabosti:

Kada je u pitanju proaktivan pristup objavljivanju informacija koje zahtijeva član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama[9] uočeno je da ove informacije nisu u potpunosti dostupne javnosti. Iako je zakonska obaveza da se na internet stranici organa vlasti objave informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, dominantno je objavljivanje rješenja kojima je odlučeno o zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

Uočena je različita praksa organa vlasti kod izrade i objavljivanja vodiča za pristup informacijama. Kod pojedinih opština izrađeni su vodiči za svaki organ lokalne uprave posebno, dok su druge izrađivale jedan vodič koji je obuhvatio sve organe. Primjetno je da manji broj radi i na njihovom ažuriranju. Uočena je i različita praksa u uspostavljanju pružanja usluga građanima elektronskim putem (E-šalter).

9 „Službeni list CG“, br. 44/2012 i 30/2017

Kriterijum - Indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
2.1. Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti	**483**	**261**	**54,04%**
2.1.1. Objavljen važeći plan integriteta na internet strani institucije- **1 bod**	21	18	85,71%
*U slučaju da je dokument objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se **0,5 boda**	10,5	9	85,71%
2.1.2. Objavljen izvještaj o sprovođenju plana integriteta za prethodnu godinu na internet strani institucije- **1 bod**	21	16	76,19%
*U slučaju da je dokument objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se **0,5 boda**	10,5	8	76,19%
2.1.3. Objavljen izvještaj o radu za prethodnu godinu institucije- **1 bod**	21	14	66,67%
*U slučaju da je dokument objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se **0,5 boda**	10,5	6,5	61,90%
2.1.4. Objavljen vodič za pristup informacijama Objavljen vodič- **1 bod**	21	16,5	78,57%
*U slučaju da je dokument ažuriran u posljednjih godinu dana, dodaje se dodaje se- **1 bod**	21	7	33,33%
U slučaju da je važeći vodič objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se **0,5 boda	10,5	10	95,24%
2.1.5. Objavljene potpune i ažurirane informacije, u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama: a) spisak službenika/ca i namještenika/ca	21	16,50	78,57%
b) spisak javnih funkcionera/ki i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije	42	25	59,52%
c) informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren	21	0	0%
*U slučaju da su svi traženi podaci objavljeni na način da su dostupni u tri klika ili manje od naslovnice, odnosno stranice organa na centralnoj web stranici, dodaje se **0,5 boda**	10,5	0	0%
U slučaju da su određeni skupovi podataka objavljeni i na Portalu otvorenih podataka, dodaje se **1 bod	21	0	0%
2.1.6. Udio odobrenih i djelimično odobrenih zahtjeva za pristup informacijama, kao i obavještenja o objavljenoj informaciji, u ukupnom broju podnijetih zahtjeva u prethodne dvije godine: a) Udio odobrenih, djelimično odobrenih ili obavještenjem o objavljenoj informaciji riješenih zahtjeva je 70 do 90% od ukupnog broja primljenih zahtjeva- **1 bod** b) Udio odobrenih, djelimično odobrenih ili obavještenjem o objavljenoj informaciji riješenih zahtjeva je preko 90% od ukupnog broja primljenih zahtjeva- **2 boda**	42	8	19,05%
*U slučaju da organ ažurno koristi informacioni sistem za slobodan pristup informacijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i o tome dostavi dokaz, dodaje se **0,5 boda.**	10,5	2,5	23,81%
2.1.7. Uspostavljeno elektronsko pružanje usluga građanima (e-šalter, koji sadrži vodič za pristup uslugama sa preuzimanjem potrebnih obrazaca, praćenje predmeta, podnošenje zahtjeva za izvode iz matičnih knjiga, podnošenje prijave za porez i uvid u poreska rješenja i dr.) **- 2 boda**	42	13	30,95%
*U slučaju da je internet stranica prilagođena licima sa invaliditetom organ dobija **- dodatni 1 bod**	21	7	33,33%
2.1.8. Obezbijeđeno učešće zainteresovane javnosti prije donošenja planova i programa za pojedine oblasti u opštini, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, sprovođenjem postupka javne rasprave a) Objavljen program javne rasprave	21	18	85,71%
b) Objavljeno obavještenje o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javne rasprave sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave	21	18	85,71%
c) Objavljen izvještaj o rezultatima javne rasprave (rezime datih komentara sa razlozima za prihvatanje/neprihvatanje)	21	11	52,38%
2.1.9. Infomacije o radu organa vlasti dostupne su građanima i preko društvenih mreža (Facebook, Instagram i dr.)	21	21	100%
2.1.10. Obezbijeđen direktan prenos sa sjednica skupštine jedinica lokalne samouprave	21	16	76,19%

Indikator 2.1.1: Objavljen plan integriteta

Ovo je indikator sa visokim učinkom ispunjenosti od **85,71%.** Kod svih organa vlasti koji su objavili svoj plan integriteta, on je dostupan na manje od tri klika od naslovice. Tri opštine nisu objavile važeći plan integriteta na internet stranici (Budva, Petnjica i Tuzi).

Indikator 2.1.2: Objavljen izvještaj o sprovođenju plana integriteta

Iako su sve jedinice lokalne samouprave izradile izvještaj o sprovođenju plana integriteta (u štampanoj formi ili kroz web aplikaciju), 16 je objavilo izrađeni izvještaj na svojoj internet stranici i učinilo ga dostupnim na manje od tri klika od naslovne stranice. Ostalih 5 su u ovom indikatoru ostali bez bodova, jer nisu objavili izvještaj.

Indikator 2.1.3: Objavljen izvještaj o radu

Izvještaj o radu za prethodnu godinu objavilo je 14 jedinica lokalne samouprave **(66,67%)** i on je dostupan na tri klika od naslovne stranice. Izvještaj o radu nije objavilo 7 opština (Andrijevica, Kotor, Petnjica, Plav, Tuzi, Ulcinj i Zeta).

Indikator 2.1.4: Objavljen vodič za pristup informacijama

Ovo je jedan od bolje ispunjenih indikatora, sa **78,57%** učinka. U odnosu na indikator, pun bod je priznat onim organima vlasti koji su dostavili link ka internet stranici gdje je objavljen vodič za pristup informacijama jedinice lokalne samouprave ili link ka internet stranici gdje su objavljeni vodiči pojedinačnih organa jedinice lokalne samouprave.

Skoro sve jedinice lokalne samouprave su objavile vodič za pristup informacijama, međutim onima koje su objavile vodiče za pristup informacijama samo za neke organe dodijeljeno je pola boda, što je situacija kod 7 opština.

Jedino Opština Petnjica nije objavila vodič za pristup informacijama ni za jedan organ, niti vodič koji bi obuhvatio rad svih organa u opštini.

U prethodnih godinu dana, 12 organa je ažuriralo ovaj dokument, s tim što je pola boda dodijeljeno organima koji su ažurirali vodiče samo za neke organe lokalne samouprave odnosno lokalne uprave.

Opštine Danilovgrad i Tuzi su jedine dobile pun bod, jer su ažurirale vodiče za sve pojedinačne organe u svom sastavu za koje su ga i izradile.

Indikator 2.1.5: Objavljivanje informacija u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

U okviru navedenog indikatora mjeren je učinak organa vlasti u dijelu objavljivanja informacija koje nalaže član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Nijedan organ nije ostvario maksimalan broj bodova za ovaj indikator.

Više od polovine (16) jedinica lokalne samouprave je objavilo spisak službenika/ca i namještenika/ca, s tim što je Opština Bar to učinila samo za jedan sekretarijat.

Spisak javnih funkcionera/ki i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije objavilo je 10 jedinica lokalne samouprave, dok je 5 objavilo samo spisak javnih funkcionera/ki bez primanja koja ostvaruju po tom osnovu, zbog čega je učinak ispunjenosti ovog indikatora **59,52%**.

Što se tiče informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren, sve jedinice lokalne samouprave su na internet stranici objavile rješenja kojima je odlučeno o zahtjevu za pristup traženim informacijama, a pojedine opštine (Kotor, Herceg Novi i Nikšić) su objavile i neke od informacija. Međutim, za ispunjenost ovog indikatora traženo je da se objave sve informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, iz kog razloga nijednoj opštini nisu dodijeljeni bodovi.

Ponekad je sama informacija koja se traži sadržana u rješenju kojim se odlučuje o zahtjevu, ali postoje situacije kada to nije slučaj i kada je potrebno pored rješenja objaviti i traženu informaciju ili obavještenje kojim je stranka upućena gdje se ta informacija nalazi (npr. gdje se može vidjeti dokumentacija koja je već objavljena, a koju je stranka tražila).

Kako organi vlasti nisu objavili informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, nisu dobili bodove po osnovu indikatora koji zahtijeva da su svi podaci iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama dostupni na tri klika od naslovnice.

Iako je odredbom člana 12a Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da je organ vlasti dužan da informacije za ponovnu upotrebu objavljuje u otvorenom formatu na podportalu elektronske uprave (Portal otvorenih podataka) koji čini jedinstveni portal (u mašinski čitljivom i otvorenom formatu), nijedna jedinica lokalne samouprave to nije učinila.

Indikator 2.1.6: Odobreni zahtjevi za slobodan pristup informacijama

Indikatorima koji su navedeni u ovoj Metodologiji mjeren je učinak proaktivnosti organa vlasti u objavljivanju informacija o vlastitom radu, ali i postupak organa vlasti po zahtjevima za pristup informacijama javnosti, onda kada ona nije mogla pronaći informacije o radu organa. Indikator koji se odnosi na udio odobrenih i djelimično odobrenih zahtjeva za pristup informacijama, kao i obavještenja o objavljenoj informaciji, u ukupnom broju podnijetih zahtjeva u prethodne dvije godine, ostvaren je sa **19,05%** učinka.

Samo 5 jedinica lokalne samouprave je dostavilo izvještaj o tome koliki je udio odobrenih i djelimično odobrenih zahtjeva za pristup informacijama, kao i obavještenja o informaciji, u ukupnom broju podnijetih zahtjeva u prethodne dvije godine.

Kod 3 opštine (Herceg Novi, Mojkovac i Zeta) udio odobrenih i djelimično odobrenih zahtjeva za pristup informacijama, kao i obavještenja o objavljenoj informaciji, u odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva je preko 90%, dok je kod ostale dvije opštine koje su dostavile izvještaj (Danilovgrad i Nikšić) taj udio između 70% i 90%.

Pojedini organi vlasti su dostavljali link internet adrese na kojoj su objavljene odluke o podnijetim zahtjevima za svaki pojedinačni organ lokalne uprave, a nisu dostavljali izvještaj koliko su u prethodne dvije godine imali ukupno zahtjeva i koliko je zahtjeva odobreno u odnosu na ukupan broj podnijetih. Nisu dostavili ni izvod iz informacionog sistema za slobodan pristup informacijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama iz kojeg bi se mogao utvrditi udio odobrenih u odnosu na ukupno podnijete zahtjeve u prethodne dvije godine.

Dokaz da koriste informacioni sistem za slobodan pristup informacijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, dostavile su 4 jedinice lokalne samouprave – Glavni grad Podgorica i opštine Kolašin, Mojkovac i Rožaje.

Najpouzdaniji način vođenja evidencije je uvid u navedeni informacioni sistem, a kao dokaz ispunjenja indikatora izvod iz informacionog sistema.

Indikator 2.1.7: Elektronsko pružanje usluga građanima

Učinak u ostvarenju ovog indikatora je **30,95%.** Dio organa vlasti se potrudio da u određenom obliku građanima omogući pružanje usluga elektronskim putem, u smislu funkcionalnog e-šaltera, gdje bi građani mogli elektronski podnijeti zahtjeve za izvode iz matičnih knjiga, izvršiti prijavu poreza ili provjeriti poreska rješenja.

Samo Glavni grad Podgorica ima u potpunosti uspostavljen i funkcionalan sistem elektronskog pružanja usluga građanima koji obuhvata: obrasce za preuzimanje, mogućnost informisanja o statusu podnijetog zahtjeva (kretanje, žalbe, prigovor..) koji se obrađuje u organima uprave/službama Glavnog grada, mogućnost elektronske poreske prijave za utvrđivanje poreza na nepokretnost i elektronske mjesečne prijave za obračun prireza porezu na dohodak fizičkih lica, ili elektronski pregled rješenja poreza na nepokretnost i finansijski presjek, kao i podnošenje elektronskog zahtjeva za izdavanje izvoda iz matičnog registra vjenčanih.

Ukupno 11 opština je djelimično uspostavilo pružanje elektronskih usluga građanima. Uglavnom na internet strani imaju mogućnost preuzimanja zahtjeva i obrazaca koji su građanima potrebni za ostvarivanje različitih prava, zatim mogućnost prijave ili praćenja poreza na imovinu.

Trećina jedinica lokalne samouprave **(33,33%)** je svoju internet stranicu prilagodila licima sa invaliditetom.

Indikator 2.1.8: Obezbijeđeno učešće zainteresovane javnosti sprovođenjem javnih rasprava

Cilj ovog indikatora je da se izvrši provjera u kojoj mjeri jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju učešće zainteresovane javnosti prije donošenja odluka od zajedničkog interesa i planova (urbanističkih projekata, budžeta i dr.) koji su važni za stanovnike te lokalne samouprave.

Dominantan broj organa vlasti **(85,71%)** donosi i objavljuje program javne rasprave, koji sadrži obavještenje o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javne rasprave, sa posebnim informacijama o predmetu javne rasprave, kao i naziv organa koji će je sprovesti.

Zakonodavac je propisao[10] da su organi lokalne samouprave u obavezi da razmotre sve prispjele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave, sačine rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima neprihvatanja, sačine izvještaj o rezultatima javne rasprave i uz nacrt plana i programa razvoja opštine, budžeta i opštih akata, kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, dostave predlagaču.

Međutim, pored ove provjere koja je predviđena zakonom, za ispunjenost indikatora traženo je i da organ vlasti postupi u skladu sa standardima dobrog upravljanja i da izvještaj o rezultatima javne rasprave (rezime datih komentara sa razlozima za prihvatanje/neprihvatanje) objavi na svojoj internet stranici u okviru ostale dokumentacije vezane za datu javnu raspravu.

10 Član 168 stav 1 tačka 4 Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG", br. 2/2018, 34/2019, 38/2020, 50/2022 i 84/2022).

Polovina organa vlasti, odnosno njih 11 je to i uradilo.

Indikator 2.1.9: Dostupnost informacija preko društvenih mreža (Facebook, Instagram i dr.)

Ovo je jedini indikator u navedenom kriterijumu čija je ispunjenost **100,00%.**

Imajući u vidu da su savremeni vidovi komunikacije u velikoj mjeri zasnovani na korišćenju društvenih mreža, izgleda da su jedinice lokalne samouprave prepoznale njihov značaj kod obavještavanja javnosti o svom radu jer ih sve koriste.

Najčešće korišćene društvene mreže su Facebook, Instagram i X.

Indikator 2.1.10: Obezbijeđen direktan prenos sa sjednica skupština jedinica lokalne samouprave

Pored toga što korišćenje društvenih mreža i prenos sjednica skupštine jedinice lokalne samouprave pruža građanima potrebne informacije koje su relevantne za lokalnu zajednicu u kojoj žive, one utiču na i na odgovornije ponašanje donosilaca odluka u toj lokalnoj zajednici.

Jedan od načina praćenja rada skupštine jedinice lokalne samouprave u čijoj nadležnosti je pored ostalog donošenje propisa, urbanističkih planova, budžeta, uređenje prostora i dr. je i omogućavanje građanima da prate direktan prenos sa sjednica.

Većina (16 jedinica lokalne samouprave) je omogućila direktan prenos sjednica putem kanala YouTube ili lokalnih TV stanica.

Kriterijum 2.2: Preduzimanje mjera u cilju unapređenja upravljanja ljudskim resursima

U ovom kriterijumu vršena je provjera da li je internim aktima detaljnije regulisano angažovanje lica van radnog odnosa (povremeni poslovi, dodatni rad i dr.), kao i da li su organi u izrađenom planu integriteta prepoznali rizike u planiranju, selekciji kadrova, kao i njihovom napredovanju. Rezultati pokazuju da su organi vlasti u većini slučajeva u svoj plan integriteta uključili rizike i mjere koji se odnose na planiranje i postupak zapošljavanja.

Uočene slabosti:

Manji broj organa vlasti smatra da je potrebno dodatno urediti angažovanje lica po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, iako ova oblast ostavlja dosta prostora za diskreciono postupanje prilikom njihovog angažovanja.

Kriterijum - indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
2.2. Preduzimanje mjera u cilju unapređenja upravljanja ljudskim resursima	**126**	**46**	**36,51%**
2.2.1. Organ je usvojio interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	42	7	16,67%
2.2.2. Organ je usvojio interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o dopunskom radu, unutar organa	21	2	9,52%
2.2.3. Plan integriteta uključuje rizike i mjere koje se odnose na:	21	18	85,71%
a) planiranje i/ili postupak zapošljavanja			
b) ocjenjivanje i praćenje radnog učinka	21	13	61,90%
c) nagrađivanje i sankcionisanje	21	6	28,57%

Indikator 2.2.1: Angažovanje lica po ugovorima van radnog odnosa

Usvojeno pravilo sa kriterijumima i mjerilima kojima je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima imaju samo dvije opštine – Mojkovac i Plužine.

Druge tri opštine (Bar, Bijelo Polje i Nikšić) izradile su samo pravilo kojim se bliže uređuje sklapanje, izvršavanje i nadzor o ugovorima o djelu, s tim što su opštine Bar i Nikšić akt usvojile nakon što im je dostavljena Metodologija (u avgustu i septembru 2024. godine).

Sveukupni učinak ispunjenja ovog indikatora je vrlo nizak i iznosi **16,67%.**

Iako zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima donosiocima odluka daje široka ovlašćenja koja mogu dovesti do nastanka različitih oblika korupcije, kao što su sukob interesa (ako se ugovor sklopi sa povezanim licem), nepotizam i sl., a nedostatak izbornog postupka i kriterijuma za izbor lica može dovesti do angažovanja nekompetentnog kadra, organi vlasti nisu preduzeli mjere kojima bi detaljnije uredili ovaj postupak.

Indikator 2.2.2: Sklapanje ugovora o dopunskom radu

Ovo je najslabije ostvareni učinak **(9,52%)** u navedenom kriterijumu. Samo dvije opštine (Bar i Nikšić) su izradile interni akt koji detaljnije uređuje sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o dopunskom radu, unutar organa, i to nakon što im je dostavljena Metodologija.

Indikator 2.2.3: Plan integriteta i upravljanje ljudskim resursima

U okviru ovog indikatora, procjenjivalo se da li izrađeni planovi integriteta sadrže rizike i mjere koje se odnose na određene procese upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje i postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka, nagrađivanje i sankcionisanje.

Samo pet opština je u svojim planovima integriteta procijenilo sve tri kategorije. Ostalih 14 je u svoj plan integriteta uključilo rizike i mjere koje se u većini slučajeva odnose na planiranje i postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka.

Rizici i mjere vezani za postupak planiranja i zapošljavanja kadrova u većini izrađenih planova integriteta, prepoznati su u oblasti Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih. Identifikovani rizici u postupku planiranja i zapošljavanja kadrova uglavnom se odnose

na nedostatak kadrovskih kapaciteta, kadrovskog plana i neadekvatno izvršavanje određenih poslova.

Što se tiče mjera za njihovo sprečavanje, većinom je planirana sljedeća: izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti opštine.

U pojedinim planovima integriteta rizici i mjere koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima sadržani su i u specifičnim oblastima koje se odnose na rad određenih organa i službi npr. na rad službe predsjednika opštine: izrada kadrovskog plana u roku, dosljedna primjena procedura kod zasnivanja radnog odnosa i sl.

Kriterijum 2.3: Preduzimanje mjera u cilju unapređenja internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja

Ovo je kriterijum sa najslabijim učinkom, od 22,22%. Male korake ka uspostavljanju pozitivne prakse posvećenosti organa vlasti etici i integritetu vidimo kod onih koji su sistematizovali poslove koji se odnose na etiku i integritet i borbu protiv korupcije ili osnovali kancelariju kao što je to uradila Opština Budva.

Uočene slabosti:

Planovi integriteta organa vlasti sadrže identifikovane rizike i određene mjere koje se odnose na oblasti koje su regulisane Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, ali koji su uglavnom tipski i uopšteni, bez navođenja konkretnih rizika i mjera za njihovo sprečavanje.

Kriterijum - indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
2.3. Preduzimanje mjera u cilju unapređenja internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja	**126**	**28**	**22,22%**
2.3.1. Određen neko od zaposlenih da obavlja poslove koji se odnose na etiku i integritet i borbu protiv korupcije, davanje savjeta i sl. a da nisu u pitanju poslovi koje je zaposleni dužan da obavlja shodno Zakonu o sprečavanju korupcije (poput menadžera/ke integriteta, članova/ca radne grupe za izradu plana integriteta, lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača i slično) a) u slučaju da je u pitanju dodatna nadležnost službenika/ce- **1 bod** b) u slučaju da je u pitanju isključiva nadležnost službenika/ce ili je osnovana posebna organizaciona jedinica koja se bavi ovim oblastima- **2 boda**	42	5	11,90%
2.3.2. Plan integriteta uključuje rizike i mjere koji se odnose na oblasti regulisane sljedećim zakonima: a) Zakon o zabrani zlostavljanja na radu	21	8	38,10%
b) Zakon o zabrani diskriminacije	21	9	42,86%
c) Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom	21	5	23,81%
d) Zakon o rodnoj ravnopravnosti	21	1	4,76%

Indikator 2.3.1: Određeno lice za obavljanje poslova koji se odnose na etiku i integritet i borbu protiv korupcije

Mali broj opština je ostvario bodove u ovom indikatoru. Samo 4 su odredile lice koje će obavljati poslove koji se odnose na etiku, integritet i borbu protiv korupcije, davanje savjeta i sl. a da nisu u pitanju poslovi koje je zaposleni dužan da obavlja shodno Zakonu o sprečavanju korupcije (poput menadžera/ke integriteta, članova/ca radne grupe za izradu plana integriteta, lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača i slično).

Primjer dobre prakse je Opština Budva, koja je osnovala Kancelariju za borbu protiv korupcije, sa 4 sistematizovana radna mjesta.

Opštine Bar, Plužine i Rožaje su u svojim aktima o sistematizaciji, pored već postojećih opisa poslova kod određenih zaposlenih naveli i poslove iz oblasti etike i integriteta.

Indikator 2.3.2: Uključenje oblasti koje su regulisane posebnim zakonima u plan integriteta

Ovo je indikator koji treba da pokaže da li su organi vlasti u svoj plan integriteta uključili rizike i mjere koji se odnose na oblasti koje su regulisane Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.

Samo plan integriteta Opštine Nikšić sadrži rizike i mjere za oblasti iz 3 navedena zakona, osim Zakona o rodnoj ravnopravnosti, s tim što je plan integriteta ažuriran tokom prikupljanja dokumentacije.

Ostali organi su u većini slučajeva (8 opština) naveli rizike i mjere koji se odnose na zabranu zlostavljanja na radu (određivanje lica za posredovanje u slučaju zlostavljanja na radu, donošenje internog uputstva u slučaju mobinga i sl.).

Oblast diskriminacije svojim planovima integriteta obuhvatilo je 9 jedinica lokalne samouprave (rizici su uglavnom tipski – npr. diskriminacija građana po bilo kom osnovu, a mjere nadzor nad radom zaposlenih).

Opština Pljevlja je jedina koja je u svom planu integriteta procjenila rizike u oblasti rodne ravnopravnosti i to kod više organa u njenom sastavu.

Imajući u vidu navedeno, stiče se utisak da radne grupe prilikom izrade plana integriteta nisu izradile detaljnu analizu svih unutrašnjih i spoljnih faktora koji mogu uticati na nastanak korupcije, vezano za oblasti propisane sa četiri navedena zakona u instituciji, kao što je to navedeno u Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Kategorija 3: Jačanje etičke kulture

U kategoriji Jačanje etičke kulture kroz ukupno 4 kriterijuma i 14 indikatora i podindikatora mjerena je uspješnost organa vlasti u podizanju svijesti zaposlenih i rukovodilaca u oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta, donošenju internih pravila o sukobu interesa i prijemu poklona zaposlenih i javnih funkcionera.

Najbolji učinak ostvaren je u pogledu postojanja internih pravila o sukobu interesa (48,98%), a najslabiji u oblasti pohađanja obuka o etici i integritetu (29,76%).

Kategorija - kriterijumi	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
3. Jačanje etičke kulture	**378**	**163**	**43,12%**
3.1. Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu	84	25	29,76%
3.2. Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa	147	72	48,98%
3.3. Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona	84	36	42,86%
3.4. Postojanje i primjena etičkih pravila	63	30	47,42%

Kriterijum 3.1: Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu

Ostvareni učinak od 29,76% u pohađanju tematski različitih obuka o etici i integritetu od strane zaposlenih i rukovodnog kadra je najslabiji u odnosu na ostala tri kriterijuma u navedenoj kategoriji. Kod nekih organa je uočena pozitivna praksa pohađanja Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta, koji je organizovala Uprava za ljudske resurse u saradnji sa Agencijom.

Uočene slabosti:

Iako starješine i visoki rukovodni kadar svojim primjerom treba da pokažu posvećenost vrijednostima integriteta, učinak pohađanja obuka od strane rukovodnog kadra je vrlo nizak (11,90%), što je uticalo na smanjenje ukupnog učinka za ovaj kriterijum**.**

Kriterijum - Indikatori	Ukupan broj bodova	Broj ostvarenih bodova	Učinak primjene mjera (%)
3.1. Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu	**84**	**25**	**29,76%**
3.1.1 Broj tematski različitih obuka koje se odnose na oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta koje su zaposleni pohađali/le u prethodne dvije godine: a) do 2 obuke **- 1 bod** b) više od 2 obuke- **2 boda**	42	20	47,62%
3.1.2 Broj tematski različitih obuka koje se odnose na oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta koje su rukovodioci (gradonačelnik, predsjednik opštine, starješine organa lokalne uprave, odnosno službe i dr.) pohađali u prethodne dvije godine: a) do 2 obuke- **1 bod** b) više od 2 obuke- **2 boda**	42	5	11,90%

Indikator 3.1.1: Obuke o etici koje su pohađali zaposleni

Na osnovu dostavljenih dokaza i evidencije koju vodi Agencija, 2 boda za ovaj indikator dobilo je 7 jedinica lokalne samouprave. Od toga je njih 6 dobilo 2 boda jer je trenutni menadžer integriteta pohađao Program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta, dok je samo Opština Žabljak dobila pune bodove jer su zaposleni pohađali više tematski različitih obuka iz oblasti etike i integriteta i borbe protiv korupcije.

Ostalih 6 opština je dostavilo dokaz o pohađanju jedne ili dvije obuke iz navedenih oblasti od strane zaposlenih, tako da je ukupno ostvareni učinak u ovom indikatoru **47,62%.**

Indikator 3.1.2: Obuke o etici koje je pohađao rukovodni kadar

Prilično mali učinak ostvaren je kod pohađanja obuka od strane rukovodećeg kadra, sa **11,90%.**

Samo 4 opštine (Danilovgrad, Rožaje, Tuzi i Zeta) su dostavile dokaz o pohađanju obuka od strane zaposlenih koji se nalaze na rukovodilačkim pozicijama, s tim što je jedino Opština Rožaje dobila pune bodove jer je menadžer integriteta, koji se nalazi na rukovodećoj poziciji, završio Program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta.

Kriterijum 3.2: Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa

Učinak ispunjenosti u ovom kriterijumu je 48,98%, što ga čini najbolje rangiranim u ovoj kategoriji, najviše zahvaljujući izrađenim etičkim kodeksima lokalnih službenika i namještenika koji sadrže bliže

definicije sukoba interesa, odredbe o nespojivosti poslova, zabrani prijema poklona, odgovornosti za nepostupanje po njima i način praćenja.

Uočene slabosti:

Podatak da je kod 11 jedinica lokalne samouprave vlasti Agencija pokrenula postupak zbog nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini ukazuje da javni funkcioneri još uvijek nisu u potpunosti upoznati sa ovom zakonskom obavezom.

Kriterijum - indikatori	Ukupan broj bodova	Ostvareni bodovi	Učinak primjene mjera (%)
3.2. Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa	**147**	**72**	**48,98%**
3.2.1. Postojanje internog pravila kojim se upravlja sukobom interesa zaposlenih službenika i namještenika u jedinici lokalne samouprave. Izrađeno interno pravilo – **1 bod**	21	13	61,90%
*U slučaju da interno pravilo sadrži i definiciju povezanog lica, organ dobija **dodatni 1 bod**	21	5	23,81%
U slučaju da interno pravilo sadrži i pravila za zaposlene o vršenju drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl.) ili da postoji posebno interno pravilo koje ovo definiše, organ dobija **dodatni 1 bod	21	12	57,14%
***U slučaju da interno pravilo sadrži način praćenja njegove primjene i propisuje posljedice za nepridržavanje propisanih pravila, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod**	21	12	57,14%
3.2.2. Svi funkcioneri/ke u instituciji koji imaju obavezu su Agenciji za sprečavanje korupcije blagovremeno podnijeli redovni godišnji izvještaj o prihodima i imovini, odnosno izvještaj u slučaju stupanja na funkciju, počev od 1. januara tekuće godine.	63	30	47,62%

Indikator 3.2.1: Postojanje internih pravila kojima se definiše sukob interesa, povezanog lica, vršenje drugih poslova

Nešto više od polovine opština **(61,90%)** posjeduje interno pravilo kojim bliže definiše sukob interesa. Etičkim kodeksom lokalnih službenika i namještenika koji su donijeti 2009. i 2010. godine, 9 opština je uredilo pitanje sukoba interesa i nespojivih poslova, uz propisanu odgovornost u slučaju nepoštovanja pravila i način praćenja primjene od strane Etičke komisije.

Četiri opštine (Andrijevica, Mojkovac, Plužine i Bar) su izradile posebno interno pravilo o postupanju u slučaju sukoba interesa. Opštine Andrijevica, Mojkovac i Bar su to učinile nakon dostavljanja Metodologije. Opština Plužine je donijela i rješenje kojim je odredila lice koje će davati potrebne informacije i smjernice zaposlenima u vezi sa sukobom interesa.

Kod 5 opština **(23,81%)** interni akt koji reguliše sukob interesa sadrži i definiciju povezanog lica, s tim što je Opština Bar donijela posebno uputstvo kojim se definiše taj pojam.

Indikator 3.2.2: Podnošenje Agenciji izvještaja o prihodima i imovini

Provjerom kroz službenu evidenciju Agencije utvrđeno je da su kod 11 jedinica lokalne samouprave pokrenuti postupci protiv javnih funkcionera zbog nedostavljanja redovnog godišnjeg izvještaja o prihodima i imovini za 2023. godinu (do 31.03.2024. godine), odnosno izvještaja po stupanju na funkciju tokom 2024. godine, tako da je učinak sprovođenja ovog indikatora **47,62%.**

Kriterijum 3.3: Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona

U ovom kriterijumu učinak od 57,14% ostvaren je kod izrade internog akta kojim je regulisan prijem poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima, a isti učinak ostvaren je u dodatnom regulisanju postupanja javnih funkcionera/ki sa primljenim poklonima.

Uočene slabosti:

Izrađeni interni akti u većini slučajeva sadrže odredbe kojima je regulisan prijem poklona iz Zakona o sprečavanju korupcije, bez dodatne razrade postupka i načina raspolaganja primljenim poklonima za zaposlene. Iako je navedenim zakonom propisana obaveza vođenja evidencije poklona javnih funkcionera i dostavljanja izvoda iz evidencije poklona Agenciji, samo 7 jedinica lokalne samouprave je ispunilo ovu obavezu.

Kriterijum - indikatori	Ukupan broj bodova	Ostvareni bodovi	Učinak primjene mjera (%)
3.3. Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona	**84**	**36**	**42,86%**
3.3.1. Postojanje internih pravila koja regulišu primanje poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima, a koja se primjenjuju na sve zaposlene u organu vlasti – **1 bod**	21	12	57,14%
*Ukoliko se vodi evidencija primljenih poklona za sve zaposlene, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod**	21	5	23,81%
3.3.2. Postojanje internih pravila koja regulišu postupanje javnih funkcionera/ki sa primljenim poklonima – **1 bod**	21	12	57,14%
*Ukoliko se vodi evidencija primljenih poklona za javne funkcionere/ke, organ vlasti dobija **dodatni bod**	21	7	33,33%

Indikator 3.3.1 Upravljanje poklonima koje su primili zaposleni

Kroz ovaj indikator vršena je provjera koliko su organi vlasti spremni da uspostave određene standarde koji nisu uvijek propisani zakonom kao obavezni, ali koji svojom primjenom mogu uticati na etično i profesionalno postupanje zaposlenih.

Polovina opština **(57,14%)** ima akt kojim se reguliše upravljanje primljenim poklonima od strane zaposlenih.

Od tih dvanaest opština, poseban interni akt kojim su bliže regulisali prijem i evidenciju poklona od strane zaposlenih donijelo je 6 opština. Opština Plužine je donijela i rješenje kojim je odredila lice za vođenje evidencije poklona javnih funkcionera i zaposlenih.

Ostalih 6 opština je prijem poklona zaposlenih uredilo etičkim kodeksima lokalnih službenika i namještenika koji su donijeti u toku 2009/2010. godine. Kako su etički kodeksi izrađeni prije gotovo 15 godina, potrebno je razmotriti njihovo ažuriranje.

Što se tiče vođenja evidencije primljenih poklona, mali broj opština je ispunio podindikator (samo 5).

Indikator 3.3.2 Upravljanje poklonima koje su primili javni funkcioneri

Isti učinak kao i u prethodnom indikatoru **(57,14%)** ostvaren je u detaljnijem regulisanju prijema poklona od strane javnih funkcionera.

Poseban interni akt koji reguliše prijem i evidenciju poklona koje su primili javni funkcioneri donijele su 3 opštine (Mojkovac, Plužine i Rožaje), a ostali organi vlasti su u okviru Etičkog ko-

deksa izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi unijeli odredbu koja se odnosi na zabranu prijema poklona javnih funkcionera.

Jedinice lokalne samouprave[11] koje su u navedeni etički kodeks stavile odredbu da se u vezi sa prijemom poklona javnih funkcionera shodno primjenjuju odredbe Zakona o sprečavaju korupcije koje se odnose na prijem poklona javnih funkcionera, ostale su bez bodova, jer nisu uložile napor da dodatno razrade dio o prijemu i evidenciji poklona javnih funkcionera.

Obavještenje da nije bilo poklona koje su primili javni funkcioneri u prethodnoj godini dostavilo je 7 opština.

Kriterijum 3.4: Postojanje i primjena Etičkog kodeksa izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki (u daljem tekstu: Etički kodeks)

Najbolji učinak u ovom kriterijumu ostvaren je u indikatoru koji se odnosi na izradu Etičkog kodeksa, sa 76,19% ispunjenosti. Kako je većina etičkih kodeksa izrađena prije 15 godina, potrebno ih je ažurirati.

Uočene slabosti:

Promovisanje Etičkog kodeksa većina opština je uradila objavljivanjem na internet strani. Potrebno je razmotriti i druge promotivne aktivnosti kako bi se što više zaposlenih i građana upoznalo sa navedenim aktom, kao što su kampanje na društvenim mrežama, saopštenja sa relevantnih događaja i dr.

Kriterijum - indikatori	Ukupan broj bodova	Ostvareni bodovi	Učinak primjene mjera (%)
3.4 Postojanje i primjena etičkih pravila	**63**	**30**	**47,62%**
3.4.1 Postojanje Etičkog kodeksa izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi – **1 bod**	21	16	76,19%
***Ukoliko postoji dokaz o promovisanju Etičkog kodeksa, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod**	21	12	57,14%
Ukoliko postoji dokaz o primjeni Etičkog kodeksa, organ vlasti dobija **dodatni 1 bod	21	2	9,52%

Indikator 3.4.1: Etički kodeks izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi

Značajan broj jedinica lokalne samouprave (16) izradilo je Etički kodeks izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi čime je ostvario učinak od **76,19%.** Većina organa je ovaj akt izradila u toku 2009. i 2010. godine, osim Opštine Tuzi (2019. godine), Glavnog grada Podgorica (2021. godine), Opštine Herceg Novi (2022. godine) i opština Danilovgrad i Kolašin, koje su ovaj dokument izradile 2023. godine.

Manji broj opština je Etički kodeks objavilo na svojoj internet stranici, a još manje (samo dvije opštine – Berane i Nikšić) je dostavilo dokaz o primjeni Etičkog kodeksa.

Objavljivanje Etičkog kodeksa na internet strani je bilo dovoljno za dodjelu bodova u podindikatoru koji je mjerio rad na promovisanju ovog akta, a ispunilo ga je 12 opština.

Primjer dobre prakse u promovisanju i praćenju primjene Etičkog kodeksa je Opština Berane, koja na internet stranici ima poseban baner – Etička komisija za izabrane predstavnike i funkcionere, i u okviru navedenog banera objavljene podatke o Etičkoj komisiji, koja treba da prati primjenu Eti-

11 Glavni grad Podgorica i opštine Danilovgrad, Herceg Novi i Kolašin.

čkog kodeksa izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u Opštini Berane, obrazac predstavke, spisak funkcionera, kao i izvještaj o radu Etičke komisije.

Kategorija 4: Indikatori čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti

Ova kategorija je nešto drugačije koncipirana od prethodne tri, ne sadrži kriterijume već 6 indikatora čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organima vlasti. Predviđena je kao korektiv bodovima koji su dodijeljeni organima vlasti za prethodne tri kategorije, s obzirom na to da se podaci o ispunjenosti indikatora mogu provjeriti kroz evidencije i izvještaje drugih nadzornih institucija.

Ispunjenost indikatora iz ove kategorije ukazuje u kojim oblastima se mjere iz prethodne tri kategorije ne primjenjuju ili nisu efikasne u praksi.

Većina jedinica lokalne samouprave je dostavila izvještaj u kojem su naveli da nisu imali nijednu situaciju koja bi dovela do ispunjenosti postavljenih indikatora.

Procjena ispunjenosti indikatora u ovoj kategoriji zasnivala se na dokazima koje su dostavili organi vlasti, evidencijama koje vodi Agencija i izvještajima DRI koji su javno dostupni.

U ovoj kategoriji organima vlasti ukupno je oduzeto 49 bodova što iznosi 14,58% od bodova koji su mogli biti oduzeti.

Uočene slabosti:

Najviše bodova oduzeto je usljed pravnosnažno okončanih sudskih sporova na štetu organa (34,92%), zatim zbog uslovnog i negativnog mišljenja DRI (20,63%).

Organima vlasti koji su dostavili dokaz da su postupili po datim preporukama smanjeni su negativni bodovi.

Kategorija 4	Ukupan broj bodova	Ostvareni bodovi	Učinak primjene mjera (%)
Indikatori čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti	**- 336**	**- 49**	**14,58%**
4.1. Protiv organa su pravosnažno okončani sudski sporovi na štetu organa od 01. januara tekuće godine (svi sporovi osim onih koji su navedeni u indikatoru 4.3).	- 63	- 22	34,92%
4.2. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je od 1. januara tekuće godine uočila nepravilnosti kod organa kroz inspekcijski nadzor (u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama).	- 42	- 4	9,52%
4.3. Protiv organa su od 1. januara tekuće godine donijete presude Upravnog suda zbog „ćutanja uprave" u slučajevima kada javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke.	- 63	- 4	6,35%
4.4. Mišljenje DRI o finansijskom poslovanju i usklađenosti sa propisima, u slučaju da je organ bio predmet revizije Državne revizorske institucije u prethodnih pet godina: a) uslovno mišljenje:- **2 boda** b) negativno ili uzdržano mišljenje i/ili negativni nalazi u izvještaju o reviziji uspjeha:- **3 boda** * U slučaju da postoje dokazi da je organ ispunio izrečene preporuke, moguće je smanjenje negativnih bodova, zavisno od procenta realizacije.	- 63	- 13	-20,63%
4.5. Mišljenja Agencije za sprečavanje korupcije u kojima je utvrđeno ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, izdata u prethodne dvije godine.	- 63	- 6	9,52%
4.6. U prethodne 3 godine je bilo slučajeva u kojima je nastupila zastarjelost za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka (protiv zaposlenih), a koji su u nadležnosti jedinice lokalne samouprave.	- 42	0	0,00%

Indikator 4.1: Sudski sporovi

Protiv 8 opština (Bar, Berane, Danilovgrad, Mojkovac, Herceg Novi, Kolašin, Zeta i Rožaje) pravnosnažno su okončani sudski sporovi na njihovu štetu u toku 2024. godine, što je dovelo do oduzimanja ukupno 22 boda.

Opštine nisu dostavljale detaljne informacije o osnovu sporova koje su izgubili, neke od njih su navele da je u pitanju bila naknada štete, svojinski spor, isplata duga, novčano potraživanje i sl.

Ostalih 13 opština nije dostavilo dokaz, odnosno nije navelo da je bilo pravnosnažno okončanih postupaka na njihovu štetu.

Indikator 4.2. Nadzor Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nad proaktivnim objavljivanjem informacija

Samo dvije opštine su dostavile dokaz da je u prethodnih godinu dana bilo nepravilnosti koje su utvrđene kroz inspekcijski nadzor od strane Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u odnosu na proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema, i ukupno su oduzeta 4 boda.

Kako se indikator odnosi na period od 1. januara 2024. godine, nije se mogla izvršiti provjera kroz godišnji izvještaj Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, jer još uvijek nije objavljen.

Indikator 4.3 Donijete presude Upravnog suda zbog „ćutanja uprave“

Kao i u prethodnom indikatoru, samo dvije jedinice lokalne samouprave su dostavile dokaz o donijetim presudama zbog „ćutanja uprave“ (Glavni grad Podgorica i Opština Rožaje). Glavni grad Podgorica je u obrazloženju naveo da je usljed izmjene propisa došlo do opterećenja Uprave javnih prihoda jer je podnijet veliki broj zahtjeva za izmjenu pojedinačnih poreskih akata, te se iz tog razloga odluke nisu donosile u propisanom roku. Opština Rožaje je dostavila nacrt odluke kao dokaz da je postupila po presudi, međutim kako u vrijeme vršenja procjene odluka nije usvojena, bodovi su ipak oduzeti za ovaj indikator, ali su umanjeni.

Indikator 4.4 Data mišljenja Državne revizorske institucije (DRI)

Kod 6 organa vlasti je pronađen osnov za oduzimanje bodova u ovom indikatoru, zbog čega je ukupno oduzeto 13 bodova. Sami organi su dostavili dokaz u 5 slučajeva, dok Opština Tuzi nije sama prijavila dato mišljenje, već je pronađeno uporednom provjerom objavljenih izvještaja DRI.

Opštinama Herceg Novi i Nikšić oduzet je maksimalni iznos bodova u ovom indikatoru, jer je mišljenje DRI bilo negativno. Za Opštinu Andrijevica iako je dato negativno mišljenje DRI, bodovi su umanjeni jer je na osnovu kontrolnog izvještaja utvrđeno da je više od polovine preporuka sprovedeno u cjelosti ili djelimično.

Indikator 4.5 Mišljenja Agencije za sprečavanje korupcije o ugrožavanju javnog interesa

Prema evidenciji Agencije za sprečavanje korupcije u prethodne dvije godine utvrđeno je ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije kod opština Budva i Rožaje. Ukupno je oduzeto 6 bodova.

Indikator 4.6 Zastarjelost disciplinskih postupaka

U ovom indikatoru nije bilo osnova za oduzimanje bodova, jer organi ili nisu dostavili dokaz ili su izvijestili da u prethodne 3 godine nije bilo slučajeva u kojima je nastupila zastarjelost za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka (protiv zaposlenih), a koji su u nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Zaključci i preporuke

Agencija je u procesu primjene Metodologije za sistem jedinica lokalne samouprave izradila 21 pojedinačni izvještaj. Svaki od njih sadrži presjek stanja na nivou organa vlasti u vezi sa primjenom antikorupcijskih mjera i u odnosu na utvrđeno stanje preporuke koje bi svako od njih u narednom periodu trebalo da sprovede. Ukupno je dato **470 preporuka**.

Fokus sektorskog izvještaja je na preporukama čija primjena treba da dovode do sistemskih rješenja uočenih nepravilnosti.

Imajući u vidu da su jedinice lokalne samouprave prvi put primjenjivale Metodologiju, **kratak rok** primjene, **razumijevanje/nerazumijevanje** postavljenih indikatora od strane organa vlasti, poteškoće prilikom procjene pojedinih **dokaza koji nisu bili u potpunosti jasni**, na osnovu analize dobijenih podataka u svim kategorijama, kriterijumima i po svim postavljenim indikatorima, došlo se do sljedećih zaključaka:

Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije

Najbolji učinak u primjeni antikorupcijskih mjera ostvaren je kod uspostavljanja internih mehanizama za upravljanje rizicima od korupcije. Dominantan broj opština je ispunio formalne obaveze iz Zakona o sprečavanju korupcije koje se odnose na određivanje menadžera integriteta, izradu i sprovođenje plana integriteta, kao i popunjavanje upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta.

Još uvijek ima organa vlasti koji svoj plan integriteta nisu unijeli u aplikaciju ili ga nisu unijeli na način predviđen korisničkim uputstvom, kao i onih koji u okviru iste oblasti vrše zajedničku procjenu intenziteta velikog broja različitih rezidualnih rizika, umjesto procjene svakog rezidualnog rizika, što je u određenim slučajevima onemogućilo da se za svaki rizik (ili grupu srodnih rizika) u skladu sa takvom procjenom definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokovi za realizaciju mjera. Uočeno je i da mjere koje se određuju da bi spriječile nastanak rizika od korupcije često nisu adekvatne u odnosu na prepoznati rizik.

Pozitivno je to što je većina organa vlasti uspostavila mehanizam unutrašnje revizije (80,95%) izradila registar rizika i knjigu internih procedura. Međutim, praksa pokazuje manji broj sprovedenih revizija, naročito kada je obavljanje revizije povjereno sporazumom drugoj opštini, i vrlo nizak stepen izvršenja datih preporuka.

Različita praksa postoji i kod sadržine knjige procedura, čiji je sastavni dio kod pojedinih organa i Etički kodeks, kao i pravila o upravljanju poklonima i postupanje po prijavi zviždača, ali ta pravila često nisu suštinski izrađena kao procedura. Možemo zaključiti da je organima vlasti nejasno koje procedure treba da sadrži Knjiga procedura i na koji način ih treba izraditi.

Većina opština (76,19%) je postupila po zakonskoj obavezi i odredila lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, ali je manje od polovine otišlo korak dalje i objavilo podatke o određivanju lica na internet strani, i izradilo interne akte o postupanju sa prijavom, a još manje (samo 4) detaljnije uredilo način i kriterijume za izbor lica.

Preporuke:

- Neophodno je prilikom izrade plana integriteta i identifikovanja rezidualnih rizika od korupcije analizirati sve izvore rizika (normativne, organizacione, kadrovske) i nakon toga definisati jednu ili više mjera koje će uticati njegovo smanjenje/otklanjanje.
- Prilikom izrade plana integriteta potrebno je vršiti pojedinačnu procjenu intenziteta svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko povezanih rizika te za svaki rizik ili grupu rizika u skladu sa takvom procjenom definisati odgovarajuće mjere, rokove i odgovorna lica za njihovo sprovođenje.
- Potrebno je raditi na jačanju kapaciteta unutrašnje revizije (edukaciji, usavršavanju), razmotriti popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u službama za unutrašnju reviziju, naročito kod onih opština kojima je sporazumom povjereno obavljanje revizija i u drugoj opštini.
- U saradnji sa Ministarstvom finansija – Centralnom jedinicom za harmonizaciju, potrebno je uspostaviti jedinstvenu praksu za izradu sadržine knjige procedura (definisati koje procedure treba obavezno da sadrži, iz kojih oblasti rada, na koji način izraditi proceduru, koji skup radnji treba da sadrži svaka procedura).
- Potrebno je da Ministarstvo finansija izradi analizu dostavljenih godišnjih izvještaja o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama. Analiza treba da sadrži podatke o tome da li organi vlasti redovno dostavljaju izvještaje, da li je jasno šta izvještaji treba da sadrže, koliko organa vlasti je u izvještaju navelo da je bilo sumnji na nepravilnosti i prevare i koje su nepravilnosti i prevare najčešće prijavljivane. U odnosu na dobijene nalaze, potrebno je preduzeti mjere za efikasnije sprovođenje ove zakonske odredbe.
- Potrebno je odrediti lice / organizacionu jedinicu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, učiniti transparentnim podatke o određivanju lica u radnom okruženju i na internet stranici, i obavezno voditi evidenciju o primljenim prijavama.
- Prilikom ažuriranja plana integriteta potrebno je da organi vlasti razmotre uočene slabosti iz ovog izvještaja i procijene rizike od korupcije i drugih nepravilnosti u tim oblastima.

Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije

Nešto slabiji učinak ostvaren je u ovoj kategoriji (55,24%). Rezultati su najbolji u preduzimanju mjera koje se odnose na dostupnost informacija o radu i dokumenata kao što su plan integriteta i vodič za pristup informacijama. Svi organi vlasti su informacije o svom radu učinili dostupnim preko društvenih mreža (Facebook, Instagram) i većina je to uradila sa dokumentacijom vezanom za organizovanje javnih rasprava prilikom donošenja planskih i drugih važnih dokumenata u lokalnoj samoupravi.

Različita je praksa organa u postupanju po obavezama iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Uočeno je da postoji nerazumijevanje kod objavljivanja informacija kojima je po zahtjevu

pristup odobren. Većina organa vlasti je objavila rješenja kojima je odlučeno o zahtjevu smatrajući da su na taj način postupili u skladu sa zakonom.

Ponekad je sama informacija koja se traži sadržana u rješenju kojim se odlučuje o zahtjevu, ali postoje situacije kada je potrebno pored rješenja objaviti i traženu informaciju ili dostaviti stranci obavještenje kojim se upućuje gdje se ta informacija nalazi (npr. gdje su dostupne presude koje su već objavljene, a koje je stranka tražila i sl.).

Još uvijek nije uspostavljena praksa korišćenja informacionog sistema za slobodan pristup informacijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, dok nijedan organ vlasti nije objavio podatke na Portalu otvorenih podataka, iako je ta obaveza propisana zakonom.

Opštine su djelimično uspostavile pružanje usluga građanima elektronskim putem (E-šalter). Uglavnom na internet strani postoji mogućnost preuzimanja zahtjeva i obrazaca koji su građanima potrebni za ostvarivanje različitih prava, zatim mogućnost prijave ili praćenja poreza na imovinu. Samo trećina (33,33%) opština je svoju internet stranicu prilagodila licima sa invaliditetom.

U oblasti upravljanja ljudskim resursima većina organa nema interna akta kojima se bliže reguliše angažovanje lica po ugovoru van radnog odnosa. Rezultati pokazuju da su opštine u većini slučajeva u svoj plan integriteta uključile rizike i mjere koji se odnose na planiranje i postupak zapošljavanja, dok je manje njih obradilo procese koji se odnose na ocjenjivanje, napredovanje i sankcionisanje.

Organi vlasti nisu pokazali spremnost ka uspostavljanju internih mehanizama etičnog i profesionalnog postupanja u smislu određivanja lica koje bi obavljalo poslove koji se odnose na etiku i integritet (samo 5 opština je to učinilo), ili procjenjivanja rizika kroz plan integriteta koji se odnose na zaštitu od diskriminacije u različitim oblastima, rodnu ravnopravnost i zabranu zlostavljanja na radu.

Preporuke:

- Potrebno je proaktivno objavljivati informacije od javnog značaja i redovno ih ažurirati.
- Potrebno je redovno dostavljati Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama podatke o podnescima, aktima i preduzetim mjerama, u roku od 10 dana od dana njihovog podnošenja, odnosno sačinjavanja ili preduzimanja, u skladu sa članovima 41 i 42 Zakona o slobodnom pristupu informacijama odnosno voditi evidenciju zahtjeva za slobodan pristup informacijama kroz informacioni sistem.
- U saradnji sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama uspostaviti jedinstvenu praksu objavljivanja informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren (ukoliko rješenja ne sadrže informacije koje su tražene, na koji način informacije objaviti i dr.), kako bi se izbjeglo različito tumačenje ove obaveze od strane organa.
- Potrebno je omogućiti prikaz podataka o radu preko portala otvorenih podataka (https://data.gov.me).
- Potrebno je uspostaviti pružanje usluga građanima elektronskim putem (E-šalter) koji će sadržati vodič za pristup uslugama sa preuzimanjem potrebnih obrazaca, praćenje predmeta, podnošenje zahtjeva za izvode iz matičnih knjiga, podnošenje prijave za porez i uvid u poreska rješenja i dr.

- Internet stranicu prilagoditi licima sa invaliditetom.
- Internim aktima bliže urediti angažovanje lica po ugovorima van radnog odnosa (ugovori o privremenim i povremenim poslovima, ugovori o djelu i dr.).
- Prilikom ažuriranja plana integriteta razmotriti rizike u oblasti upravljanja ljudskim resursima, koji se odnose na planiranje i postupak zapošljavanja, praćenje radnog učinka, nagrađivanje i sankcionisanje i odrediti mjere za njihovo sprečavanje.
- Razmotriti mogućnost određivanja lica ili sistematizovanja radnog mjesta za obavljanje poslova koji se odnose na etiku i integritet, prevenciju korupcije, davanje savjeta i sl. mimo onih koji su propisani Zakonom o sprečavanju korupcije (poput menadžera/ke integriteta, članova/ca radne grupe za izradu plana integriteta, lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača i slično).
- U narednom ciklusu izrade plana integriteta procijeniti rizike koji se odnose na oblasti zabrane diskriminacije, zlostavljanja na radu, diskriminacije lica sa invaliditetom i rodne ravnopravnosti i odrediti mjere za njihovo sprečavanje.

Kategorija 3: Jačanje etičke kulture

Iako starješine i visoki rukovodni kadar svojim primjerom treba da pokažu posvećenost vrijednostima integriteta, učinak pohađanja obuka od strane rukovodnog kadra je vrlo nizak (11,90%), dok je kod ostalih zaposlenih nešto veći (47,62%). Uočena je i pozitivna praksa pohađanja Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta.

Organi vlasti su u većini slučajeva upravljanje sukobom interesa i poklonima uredili donošenjem Etičkog kodeksa lokalnih službenika/ca i namještenika/ca, sa definisanjem sukoba interesa i nespojivih poslova, zabrane prijema poklona, uz propisanu odgovornost u slučaju nepoštovanja pravila i način praćenja primjene od strane Etičke komisije, s tim što su ovi kodeksi izrađeni u toku 2009. i 2010. godine. Manji broj je donio posebne interne akte za detaljnije uređenje ovih oblasti.

Obaveza podnošenja izvještaja o imovini i prihodima od strane javnih funkcionera u jedinicama lokalne samouprave još uvijek nije postala ustaljena praksa, imajući u vidu da je kod 11 opština Agencija pokrenula postupke zbog nedostavljanja redovnog godišnjeg izvještaja o prihodima i imovini za 2023. godinu (do 31.03.2024. godine), odnosno izvještaja po stupanju na funkciju tokom 2024. godine.

Nije zaživjela ni praksa vođenja evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri i dostavljanja izvoda iz evidencije poklona Agenciji, imajući u vidu da je samo 7 opština ispunilo ovu obavezu.

Pozitivno je što su opštine u većini slučajeva (76,19%) usvojile Etički kodeks izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi. Međutim, kako je ovaj akt izrađen u toku 2009. i 2010. godine, potrebno je razmotriti njegovo ažuriranje.

Preporuke:

- Na nivou organa vlasti utvrditi potrebe za obukama zaposlenih i rukovodilaca (stručne obuke, obuke iz oblasti etike i integriteta, borbe protiv korupcije i dr.) kako bi se zaposleni i rukovodni kadar uputili na obuke iz navedenih oblasti.

- Neophodno je razmotriti ažuriranje Etičkog kodeksa izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi, kao i Etičkog kodeksa lokalnih službenika/ca i namještenika/ca imajući u vidu da su uglavnom donijeti prije skoro 15 godina, i dopuniti sa neophodnim odredbama koje se odnose na definiciju povezanog lica, protokolarnog i prigodnog poklona, postupak upravljanja primljenim poklonima, vođenje evidencije poklona i dr.

- Potrebno je prilikom ažuriranja plana integriteta procijeniti rizik od nepravilnosti prilikom podnošenja redovnog godišnjeg izvještaja odnosno izvještaja u slučaju stupanja na funkciju javnog funkcionera, osmisliti mjere i kontrolne aktivnosti koje će uticati na unapređenje ove zakonske obaveze (npr. upozorenje od strane menadžera integriteta i sl.).

Kategorija 4: Indikatori za oduzimanje bodova

U kategoriji čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova, procjena ispunjenosti indikatora, pored evidencija koje vodi Agencija i izvještaja DRI koji su javno dostupni, zasnivala se na dokazima koje su dostavili organi vlasti.

Najviše bodova oduzeto je zbog pravosnažno okončanih sudskih sporova na štetu organa (koji su okončani u toku 2024. godine), zatim za dato uslovno i negativno mišljenje Državne revizorske institucije. Bilo je slučajeva donijetih mišljenja Agencije za sprečavanje korupcije u kojima je utvrđeno ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, a koja su izdata u prethodne dvije godine, kao i donijetih presuda Upravnog suda zbog „ćutanja uprave" u slučajevima kada javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke.

Preporuke:

- Na nivou organa vlasti treba izraditi analizu donijetih pravnosnažnih presuda (iz radnih, upravnih sporova, sporova za naknadu štete i dr), kako bi se utvrdili uzroci i preduzele adekvatne mjere.

- Na nivou sistema izraditi analizu donijetih pravnosnažnih presuda protiv lokalnih samouprava u radnim/upravnim sporovima kako bi se utvrdilo da li postoje sistemski uzroci, kao što su zastarjelost pojedinih zakonskih odredbi, prevelika diskreciona ovlašćenja donosilaca odluka i sl, koje zahtijevaju rješavanje iniciranjem izmjena pozitivnih propisa.

- U slučajevima neblagovremenog postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama utvrditi uzroke: da li je problem u nedostatku kadrova koji se bave rješavanjem po zahtjevima, neadekvatna organizacija posla ili nešto drugo; da li utvrđeni problemi zahtijevaju sistemski pristup, u smislu izmjene kadrovskog plana, plana stručnog usavršavanja zaposlenih, promjene sistematizacije i opisa poslova zaposlenih koji obavljaju poslove rješavanja po zahtjevima u svim opštinama i sl.

- Blagovremeno postupati po preporukama koje su date u izvještajima DRI.

- Potrebno je prilikom ažuriranja plana integriteta procijeniti rizike koji se odnose na poštovanje obaveza javnih funkcionera koje su propisane Zakonom o sprečavanju korupcije, i odrediti mjere koje će uticati na unapređenje ispunjenja ovih obaveza (npr. prilikom stupanja na funkciju upoznati javnog funkcionera sa obavezama koje proizilaze iz zakona, podnošenje zahtjeva za davanje mišljenja/saglasnosti u slučaju obavljanja drugog posla, poštovanje ograničenja u obavljanju više javnih funkcija, prenos upravljačkih prava u privrednom društvu i dr.)

Prilog br. 1: Efekti primjene Metodologije

Organima vlasti je dostavljena Metodologija 15. jula 2024. godine i ostavljen rok do 15. avgusta 2024. godine da izvrše samoprocjenu i dostave sredstva verifikacije o ispunjenosti postavljenih indikatora. Uvidom u dolje navedena dokumenta utvrđeno je da su izrađena u periodu nakon dostavljanja Metodologije ili nacrta pojedinačnog izvještaja. Ukupno **9** organa vlasti donijelo je **21** dokument, objavilo ga, uspostavilo potrebnu praksu i donijelo **2** rješenja o određivanju lica za sprovođenje određenih mjera i sl. odnosno ukupno sprovelo **23** aktivnosti vezane za sprečavanje korupcije.

Prilikom sprovođenja Metodologije uzeti su u obzir isključivo planovi integriteta koji su bili važeći u momentu dostavljanja dokumentacije od strane jedinica lokalne samouprave. Ipak, većina opština je ažurirala plan integriteta nakon dostavljanja dokumentacije, u skladu sa rokovima propisanim zakonom. Agencija će naknadno procijeniti u kojoj mjeri su novi planovi integriteta unaprijeđeni shodno dobijenim preporukama.

1. **Opština Andrijevica**

   - ✓ Rješenje o određivanju lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača (14.08.2024. godine);
   - ✓ Interno uputstvo o načinu postupanja po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije (13.08.2024. godine);
   - ✓ Interno uputstvo o postupanju u cilju sprečavanja sukoba interesa (12.08.2024. godine);
   - ✓ Interno uputstvo za primanje i evidenciju poklona (12.08.2024.godine).

2. **Opština Bar**

   - ✓ Uputstvo o bližem načinu postupanja po prijavi zviždača (18.09.2024. godine);
   - ✓ Uputstvo o uslovima i angažovanju lica po ugovoru o djelu (18.09.2024. godine);
   - ✓ Uputstvo o bližim uslovima za obavljanje dopunskog i dodatnog rada zaposlenih u Opštini Bar (18.09.2024.godine);
   - ✓ Uputstvo kojim se definiše sukob interesa (18.09.2024. godine);
   - ✓ Uputstvo kojim se definiše pojam povezanog lica (18.09.2024. godine);
   - ✓ Uputstvo o regulisanju primanja poklona i postupanju zaposlenih sa primljenim poklonima (18.09.2024. godine).

3. **Opština Bijelo Polje**

   - ✓ Interni pravilnik o postupanju po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije ili drugih nepravilnosti (05.11.2024. godine).

4. **Opština Herceg Novi**

   - ✓ Knjiga internih procedura (15.08.2024. godine);
   - ✓ Rješenje kojim je određeno lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača (25.07.2024. godine).

5. Opština Mojkovac

- ✓ Interno uputstvo o postupanju u slučaju sukoba interesa (14.08.2024. godine).

6. Opština Nikšić

- ✓ Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama, u skladu sa članom 53 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru (02.08.2024. godine);
- ✓ Uputstvo za postupanje po prijavi i evidenciji prijava ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije unutar Opštine Nikšić, kao i zaštita identiteta lica koje je podnijelo prijavu (15.08.2024. godine);
- ✓ Pravilnik o uslovima i načinu angažovanja lica po ugovoru o djelu (08.08.2024. godine);
- ✓ Interno pravilo o bližim uslovima za obavljanje dopunskog rada u organima lokalne uprave Opštine Nikšić (15.08.2024. godine);
- ✓ Ažuriran plan integriteta i unijeti rizici i mjere koji se odnose na indikatore iz Metodologije (12.08.2024. godine).

7. Opština Plužine

- ✓ Interna procedura o uslovima i načinu angažovanja lica po ugovoru o djelu (15.08.2024. godine);
- ✓ Interna procedura o uslovima i načinu angažovanja lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima (15.08.2024. godine).

8. Opština Rožaje

- ✓ Uputstvo o postupanju službenika Opštine po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koja upućuje na postojanje korupcije (12.08.2024. godine).

9. Opština Žabljak

- ✓ Pravila za postupanje po prijavi, evidenciji prijava korupcije u organima lokalne uprave i lokalne samouprave Opštine Žabljak i zaštiti identiteta lica koje je podnijelo prijavu (24.07.2024. godine).

Prilog br. 2

Tabela sa ostvarenim bodovima za svaku jedinicu lokalne samouprave po kategorijama, kriterijumima

Naziv lokalne samouprave	1.1.	1.2.	1.3.	1.	2.1	2.2	2.3	2.	3.1	3.2	3.3	3.4	3.	4.	Broj ostvarenih bodova	Procenat ostvarenih bodova (%)
Opština Nikšić	14	13	7	34	16,5	5	3	24,5	2	3	4	3	12	-5	65,50	74,43%
Opština Mojkovac	14	7	7	28	15	4	1	20	1	5	4	2	12	-1	59	67,05%
Opština Pljevlja	14	11	2	27	16,5	1	2	19,5	2	6	2	1	11	0	57,50	65,34%
Opština Plužine	13	10	5	28	12,5	4	2	18,5	1	4	4	1	10	0	56,50	64,20%
Opština Bijelo Polje	14	9	5	28	15	2	2	19	0	3	2	2	7	0	54	61,36%
Opština Bar	14	11	3,5	28,5	15,5	2	2	19,5	1	6	1	0	8	-3	53	60,23%
Opština Andrijevica	14	7	7	28	10	3	1	14	0	7	4	1	12	-2	52	59,09%
Opština Herceg Novi	14	10	7	31	18	1	1	20	2	3	0	2	7	-6	52	59,09%
Opština Žabljak	14	3	4	21	14,5	3	1	18,5	2	7	0	0	9	0	48,50	55,11%
Opština Danilovgrad	14	10	5	29	14	2	1	17	2	0	1	2	5	-4	47	53,41%
Opština Rožaje	14	10	5	29	15	2	1	18	2	3	2	2	9	-9	47	53,41%
Opština Kotor	14	8	1	23	12,5	2	1	15,5	2	3	1	0	6	0	44,50	50,57%
Glavni grad Podgorica	10	9	1,5	20,5	16	3	2	21	1	0	0	2	3	-3	41,50	47,16%
Opština Plav	12	7	0	19	10	1	0	11	1	3	2	2	8	0	38	43,38%
Opština Kolašin	14	6	1	20	9,5	2	0	11,5	2	3	0	2	7	-3	36,50	41,48%
Opština Berane	14	6	0	20	9,5	1	1	11,5	0	4	2	3	9	-5	35,50	40,34%
Opština Budva	10	4	0	20	8	2	4	14	0	3	2	2	7	-3	32	36,36%
Opština Petnjica	14	1	1	16	5	1	1	7	2	3	3	1	9	0	32	36,36%
Opština Ulcinj	14	4	0	18	9	3	2	14	0	0	0	0	0	0	32	36,36%
Opština Zeta	14	3	0	17	10,5	2	0	12,5	1	3	1	0	4	-3	31,50	35,80%
Opština Tuzi	14	0	1	15	8,5	0	0	8,5	1	3	1	2	7	- 2	28,50	32,39%