

Politika  
integriteta –

# antikorupcijski ili administrativni podvig?

> **autori:** Dragan Koprivica  
i Milena Gvozdenović



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU



Kingdom of the Netherlands



**Politika  
integriteta –**

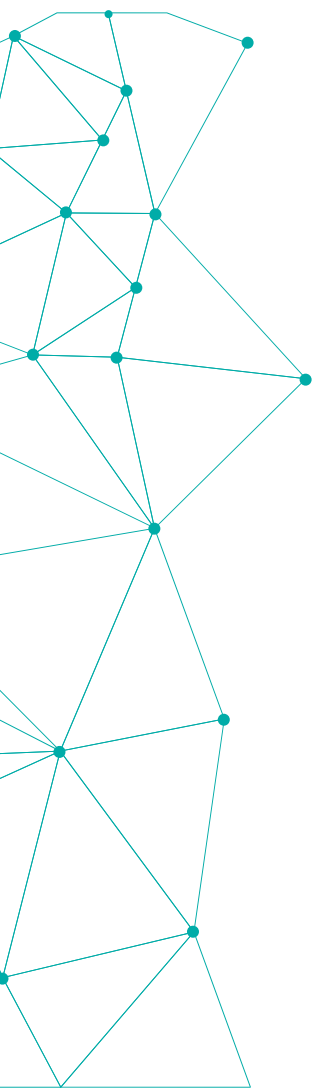
# antikorupcijski ili administrativni podvig?

**autori:** Dragan Koprivica  
i Milena Gvozdrenović



Kingdom of the Netherlands

Podgorica, mart 2019.



# Uvod

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) i zainteresovanoj javnosti preporuke za unapređenje rada na polju politike integriteta. Ovim dokumentom želimo inspirisati izgradnju kvalitetnijih institucija u Crnoj Gori, ali i povjerenja građana u njihov rad.

Crna Gora se svrstala u red ne tako velikog broja zemalja koje su se opredijelile da politiku integriteta organa vlasti urede kroz razvoj posebnog, internog sistema prevencije. Organi vlasti su dužni da planiraju i sprovede mjere za sprečavanje mogućnosti nastanka i razvoja koruptivnih djelovanja unutar svojih sistema. Ovo rješenje bi trebalo da doprinose ne samo nezavisnosti i odgovornosti u obavljanju posla, već i povjerenju javnosti u rad institucija.

ASK vrši nadzor nad sprovođenjem ovog glomaznog antikorupcijskog sistema. Ona je razvila neophodne dokumente i procedure koji su prethodili usvajanju planova integriteta. Nakon toga, ASK je pristupila obimnom poslu koji se sastojao od prikupljanja i analize ovih dokumenata, na osnovu čega je sačinjen prvi izvještaj o sprovođenju planova integriteta.

Nakon prve godine realizacije politike integriteta, teško je reći da smo uspostavili nešto više od formalnih preduslova za njeno sprovođenje. Kvalitet planova integrite-

ta najčešće upućuje na to da su organi vlasti ovaj mehanizam doživjeli kao formalno zadovoljenje administrativne obaveze.

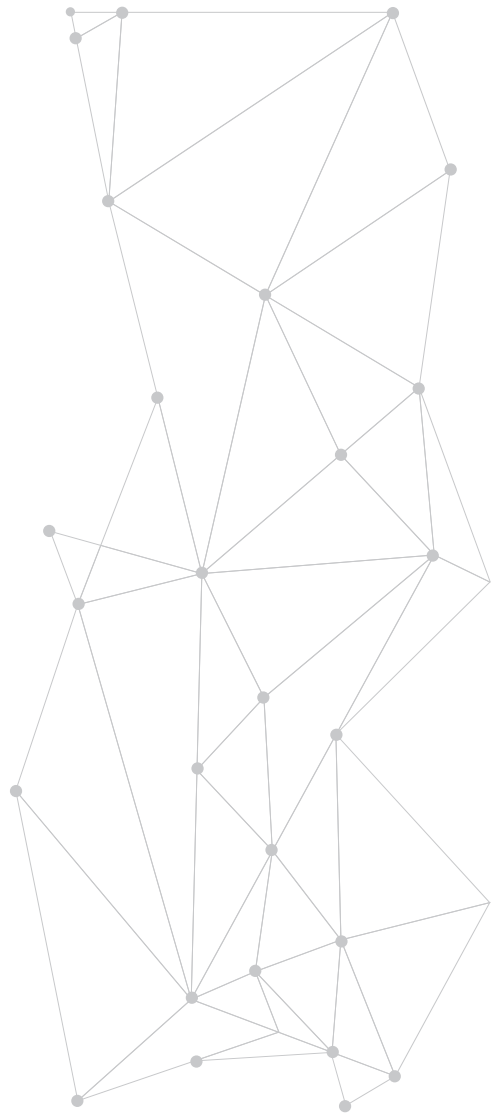
ASK je u pogledu nadzora nad primjenom pokazala formalistički pristup. Model dubinske provjere tačnosti i kvaliteta podataka je nužan u sistemu upravljanja integritetom. Međutim, ASK je podatke organa uzimala kao tačne, stavljajući fokus na izvještavanje o urađenim aktivnostima i razvoju najčešće tehničkih preporuka. Analiza efekata antikoruptivnih mjera je izostala, jer ASK nije dala ukupnu procjenu “stanja” korupcije u društvu.

Rad na razvoju integriteta institucija je zahtijevan proces koji zahtijeva vrijeme i punu posvećenost nadležnih organa. Dosadašnje iskustvo u sprovođenju planova integriteta bi trebalo iskoristiti u pravcu unapređenja onih segmenata koji ne doprinose stvaranju transparentnog, odgovornog, nezavisnog i nepristrasnog sistema upravljanja.

Stojimo na raspolaganju ASK-u i ostalim zainteresovanim akterima za dodatna pojašnjenja, informacije, podatke ali i za zajednički rad na unapređenju sadašnjeg stanja.

Na kraju, zahvaljujemo ASK-u na dostavljenim informacijama. A Ambasadi Kraljevine Holandije hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

CDT TIM



## Regulisanje upravljanja integritetom u Crnoj Gori

Integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova organa vlasti.<sup>1</sup>

Principi integriteta su utvrđeni univerzalnim vrijednostima i osnovnim načelima pravne države i predstavljaju kategoriju regulisanu Ustavom Crne Gore. Oni su sadržani i u međunarodnim dokumentima, a prije svega u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Konvencijom se proklamuje dužnost države da razvija i primjenjuje djelotvornu i koordinisanu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učesće društva i poštuju principi vladavine prava, dobrog upravljanja, integriteta, transparentnosti i odgovornosti.<sup>2</sup>

I OECD principi nam govore o važnosti integriteta za povećanje kvaliteta odluka koje donose organi vlasti ali i za povećanje povjerenja građana u rad institucija.<sup>3</sup> Ovi principi bi trebalo da se primjenjuju na svim nivoima funkcionisanja vlasti u državi.<sup>4</sup>

Zakonska obaveza usvajanja planova integriteta u Crnoj Gori je prvi put bila regulisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Danas su mjere za poboljšanje integriteta u organima vlasti sadržane prije svega u Zakonu o sprječavanju korupcije a onda i u drugim zakonima koji se odnose na rad državne uprave kao i etičkim kodeksima.<sup>5</sup>

Zakonom o sprječavanju korupcije se reguliše donošenje planova integriteta. Plan integriteta je antikorupcijski dokument koji predstavlja skup mjera kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije i obezbjeđuje povjerenje građana u rad ovih organa.<sup>6</sup> On sadrži procjenu izloženosti organa vlasti korupciji, opis radnih mjesta i poslova koji su podložni korupciji, vrste rizika od korupcije, postojeće mjere kontrole i preventivne mjere.

Plan integriteta treba da omogući da svi zaposleni u organima vlasti, na kontrolisan način prihvataju i sprovede punu odgovornost za svoj integritet kako bi dodatno unaprije-

[ 1 ]

Zakon o sprečavanju korupcije, *Sl. list CG*, br. 53/2014 i 42/2017 – odluka US. Član 72.

[ 2 ]

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, član 5.

[ 3 ]

OECD, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1. Dostupno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay-documentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay-documentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en). Pristupljeno: 28.02.2019.

[ 4 ]

Agencija za sprječavanje korupcije. *Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta*, član 2.

[ 5 ]

Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, Zakonu o državnoj upravi, Etičkom kodeksu državnih službenika i namještenika kao i posebnim etičkim kodeksima. Izvor: Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2017. godini. Dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Izvještaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2017.\\_godini.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Izvještaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2017._godini.pdf). Pristupljeno: 28.02.2019.

[ 6 ]

Zakon o sprečavanju korupcije, *Sl. list CG*, br. 53/2014 i 42/2017 – odluka US. Član 71.

[ 7 ]

Agencija za sprječavanje  
korupcije. Pravila za izradu i  
sprovođenje planova integriteta,  
članovi 4 i 5.

dili i ojačali mjere za efikasnije sprečavanje i suzbijanje korupcije. Takođe, njime se razvijaju procedure i kapaciteti institucija za efikasnije sprečavanje korupcije. Sprovođenje planova integriteta treba da omogući da institucije u vršenju poslova ne umanjuju svoj ugled i da ne dovode u pitanje nepristrasnost i povjerenje građana u njihov rad.<sup>7</sup>

Plan integriteta se priprema po proceduri koja je detaljno propisana Pravilima za izradu plana integriteta. Proces počinje imenovanjem rukovodioca (menadžera integriteta) i članova radne grupe za izradu planova integriteta.

Menadžera određuje i razrješava starješina, odnosno odgovorno lice u organu vlasti. Pravilima se ne definišu precizni kriterijumi za izbor ovog lica, već se samo navodi da ono treba imati dovoljno iskustva u pogledu funkcionisanja organa vlasti i da po pravilu treba biti neko od rukovodećih službenika. Nijesu utvrđeni kriterijumi po kojima se biraju članovi radne grupe, već se samo propisuju njihova zaduženja. Propisima nije utvrđena mogućnost učešća drugih zainteresovanih lica u pripremi i izradi planova integriteta, već je to u isključivoj odgovornosti zaposlenih u instituciji.

Radna grupa na početku priprema početnu procjenu stanja, odabira prioritetne oblasti i radna mjesta koja su podložna rizicima, i utvrđuje vrstu rizika koja postoji za pojedina radna mjesta. Identifikacija rizika se obavlja kroz ankete, radne sastanke, analize radnog procesa i različitih vrsta izvještaja koji su od značaja za ovaj proces.<sup>8</sup>

[ 8 ]

Isto, članovi 7-20.

Nakon ovoga, radna grupa vrši izbor mjera koje će se koristiti za jačanje transparentnosti rada organa, jačanje transparentnosti odlučivanja i trošenja budžetskih sredstava, različite vrste kontrola, provjeru prijava o korupciji, obuke zaposlenih i sl.

Sve navedene informacije se unose u posebno pripremljeni obrazac i dostavljaju se starješini čime se smatra da je plan integriteta usvojen. Za sprovođenje plana integriteta je odgovoran menadžer integriteta, odnosno isto lice koje je bilo zaduženo za njegovu izradu.



ASK je zadužena za praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta. Organi vlasti bili su u obavezi da donesu plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga ASK.<sup>9</sup> Zakonom se takođe propisuje dužnost organa vlasti da plan integriteta učine dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na "drugi odgovarajući način" koji se ne specifikuje.

Organi vlasti jednom godišnje, do 15. aprila, dostavljaju ASK-u izvještaj o sprovođenju planova integriteta. Na osnovu dostavljenih planova i izvještaja, ASK može dati organima vlasti preporuke za unapređenje planova integriteta.

ASK sačinjava poseban izvještaj o sprovođenju planova integriteta u organima vlasti. ASK je u martu 2017. izvijestila o donošenju planova integriteta u 2016. Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2017. je sačinjen u martu 2018.

[ 9 ]

Zakon o sprečavanju korupcije,  
Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017  
- odluka US. Član 113.

## Nivo integriteta u našim institucijama

Nakon prve dvije godine sprovedenja politike integriteta, nije moguće sa sigurnošću utvrditi na kome se nivou integritet trenutno nalazi i kakvi su trendovi njegovog uspostavljanja.

Naš tim je detaljno analizirao zakonske procedure i izvještaje ASK o sprovedenju politike integriteta vezano za donošenje planova i njihov kvalitet. U nastavku dajemo pregled najvažnijih zapažanja.

### Donošenje planova integriteta

Naša analiza je obuhvatila Izvještaj o donošenju planova integriteta u 2016. i Izvještaj o donošenju i spovođenju planova integriteta za 2017. godinu.<sup>10</sup> ASK u njima daje veliki broj statističkih podataka o radu u ovoj oblasti. Međutim, većina navedenih problema se ponavlja pa to upućuje na zaključak da ASK nije pronašla način za prevazilaženje nedostataka i unapređenje kvaliteta planova integriteta.

Prema podacima iz Izvještaja ASK-a, 701 organ vlasti je bio u obavezi da usvoji i dostavi plan integriteta, što je do kraja 2017. godine ispunilo njih 98%.

ASK je, u izvještajima, pobrojala brojne izazove<sup>11</sup> koji su se u praksi javili prilikom izrade ovih dokumenata.

Ukupno 683 organa vlasti je do kraja 2017. odredilo menadžere integriteta. Nekoliko organa vlasti je obavijestilo ASK da usljed nedostatka kapaciteta nijesu u mogućnosti da odrede menadžera integriteta, niti da pripreme planove. Zakon ne propisuje dozvoljene izuzetke u ovom pogledu. Iz izvještaja nije jasno da li su protiv ovih organa pokrenute prekršajne prijave i kakvi su ishodi jer ASK o tome sumarno izvještava.

ASK je u 2016. podnijela 56 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv organa vlasti koji nijesu donijeli planove integriteta. Do kraja 2017. su sankcije izrečene za 42 pravna lica i 39 odgovornih lica, a rješenja o oslobađanju za četiri

#### [ 10 ]

S obzirom na to da su organi vlasti bili u obavezi da do 15. aprila 2017. dostave izvještaj o sprovedenju planova, Izvještaj ASK-a obuhvata informaciju o usvojenim planovima u toku 2016. i dijela 2017. godine, dok se informacija o realizaciji planova odnosi samo na 2016. godinu. U skladu sa tim, ASK bi u sljedećem izvještaju trebalo da precizira period i predmet izvještavanja.

#### [ 11 ]

Tumačenje i praktična primjena Pravila za izradu planova integriteta (PI), nepoznavanje oblasti integriteta, ograničen pristup relevantnim podacima potrebnim za izradu PI, način popunjavanja obrasca PI, primjena metodologije za procjenu rizika od korupcije, prepoznavanje rizičnih oblasti i odabir mjera za podizanje nivoa integriteta i savladavanje korupcijskih i drugih rizika narušavanja integriteta, određivanje odgovarajućeg lica za službenika odgovornog za izvještavanje i sprovedenje PI, rok za donošenje PI i način sprovedenja PI.

pravna i sedam odgovornih lica.<sup>12</sup> ASK do sada nije iskoristila svoja ovlaštenja za direktno izricanje prekršajnih sankcija u ovakvim slučajevima.

## Kvalitet planova integriteta

Kada je riječ o kvalitetu planova integriteta, rijetki su organi vlasti za koje se može tvrditi da su adekvatno pristupili analizi rizika koji su karakteristični za njihove institucije. Značajan broj planova je pripremljen na način da su institucije prepisale rizike, mjere, aktivnosti i slično, koje im je ASK ponudila u pripremljenim formularima. Ovom praksom organa dovodi se u pitanje objektivnost i svrsishodnost postavljenih planova. U svom izvještaju ASK ukazuje da kvalitet planova integriteta varira. Tako dok pojedini planovi sadrže veliki broj rizika i mjera, drugi se sastoje od procjene rizika manjeg broja radnih procesa u instituciji<sup>13</sup>, što ukazuje na moguću površnost prilikom njihovog pripremanja.

Rok od tri mjeseca za donošenje planova može biti jedan od faktora koji se prvobitno odrazio na njihov kvalitet. Međutim, plan integriteta se može mijenjati u zavisnosti od potreba, razvoja i interesa organa vlasti.<sup>14</sup> Ovu mogućnost je iskoristilo svega 18 organa, koji su u 2017. ažurirali planove ali se najčešće radilo o manjim izmjenama i ažuriranju rokova za realizaciju mjera.<sup>15</sup> Iz izvještaja ASK, nije jasno koji su razlozi da organi nijesu koristili zakonske mogućnosti za unapređenje planova.

ASK je, takođe, izvijestila da prosječni intezitet rizika u svim planovima integriteta, na skali od 1 do 100, iznosi 27.14. Ovaj podatak ne zvuči realno jer ukazuje da je Crna Gora zemlja sa malim rizikom od korupcije što je u suprotnosti sa brojnim istraživanjima i izvještajima međunarodnih organizacija.

Ovako niska procjena rizika navodi da je zaključak ASK da sistemi vlasti nijesu skloni pojavi korupcije, pa se postavlja pitanje zašto se planovi integriteta uopšte pripremaju. ASK navedeni podatak obrazlaže činjenicom da najveći broj organa koji su usvojili planove, zbog svojih nadležnosti uključuje rizike manjeg intenziteta od korupcije što je uticalo na

[ 12 ]

Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2017. godini. Dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/lzvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2017\\_godini.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/lzvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2017_godini.pdf). Pristupljeno: 28.02.2019.

[ 13 ]

Isto.

[ 14 ]

Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 – odluka US. Član 76.

[ 15 ]

Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2017. godini. Dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/lzvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2017\\_godini.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/lzvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2017_godini.pdf). Pristupljeno: 28.02.2019.

[ 16 ]

Intervju sa predstavnicima  
Agencije za sprječavanje korupcije.

ukupan prosjek.<sup>16</sup> ASK u svom izvještaju dodaje da su najveći rizici prepoznati u sistemu pravosuđa (prosječni intenzitet 53,3) a najmanji u oblasti prosvjete (18,2).

Ovakav način računanja prosječnog rizika sigurno nije metodološki ispravan i daje pogrešnu sliku. Takođe, jasno je da su neki organi bili realni i iskreni u procjenama dok su drugi svjesno ili ne umanjivali rizik od korupcije.

Po Zakonu je obavezno svake druge godine procijeniti efikasnost i efektivnost planova integriteta. U tu svrhu ASK sprovodi upitnik koji bi trebalo da bude osnova za revidiranje postojećih planova. Međutim, nije poznato da li će i kako ASK provjeravati tačnost ovako dobijenih informacija, jer postoji značajan prostor da organi vlasti proizvoljno pristupe popunjavanju upitnika.

## Transparentnost planova integriteta

Transparentnost planova integriteta nije zakonski precizno uređena, već je organima vlasti omogućen izbor načina na koji će učiniti dostupnim ova dokumenta. Takvo rješenje u kombinaciji sa nedostatkom proaktivnosti organa u objavljanju ovih dokumenata značajno ograničava mogućnosti za njihovu kontrolu. ASK nema informaciju o tome koliko organa vlasti je objavilo planove integriteta na svojim internet stranicama.<sup>17</sup> Po istraživanju CDT-a<sup>18</sup> planovi integriteta, iz neke od prethodnih godina, nijesu objavljeni na 33% internet stranica institucija. Budući da je naš uzorak obuhvatio samo dio institucija koje su u obavezi da objavljuju planove, i to onaj dio koji tradicionalno objavljuje više podataka od ostalih, za očekivati je da je ovaj broj i veći.

Bez javno dostupnih izvještaja nema kvalitetne evaluacije i monitoringa kvaliteta realizacije planova. Međutim, Zakonom o sprječavanju korupcije nije propisano da organi vlasti moraju učiniti dostupnim javnosti izvještaje o sprovođenju planova integriteta, već su te informacije dostupne samo kroz izvještaj ASK-a. Stoga ne čudi što u našem uzorku samo 13%

[ 17 ]

Isto.

[ 18 ]

Uzorak obuhvata ukupno 69 institucija (vlada, ministarstva, organi uprave; parlament; sudski savjet, tužilački savjet, sudovi, tužilaštva; lokalne samouprave). U uzorak nijesu uključene javne ustanove, javna preduzeća, zdravstvene institucije, škole...

institucija ima na svojim internet stranicama objavljene izvještaje.<sup>19</sup> U ambijentu netransparentnosti pojedinačnih izvještaja o sprovođenju, teško je uvidjeti koji se organi nijesu adekvatno ponijeli prema ispunjavanju predviđenih mjera.

[ 19 ]  
Isto.

## Sprovođenje planova integriteta

U izvještaju ASK-a o sprovođenju planova integriteta nema riječi o efektima ove antikoruptivne mjere, već samo o urađenim aktivnostima. ASK nije dala odgovor na pitanje na kom je nivou integritet u crnogorskim institucijama.

Planovi integriteta ne sadrže indikatore uspjeha, koji bi bili osnova za praćenje i mjerenje efekata mjera, što ograničava objektivno utvrđivanje rezultata. Uz to, organi vlasti sami procjenjuju stepen realizacije mjera čime je ostavljen prostor za proizvoljno izvještavanje, jer ASK nije razvila mehanizam kontrole podataka već je organima vjerovala na riječ.

U izvještaju o sprovođenju planova integriteta ASK navodi brojne manjkavosti koje su se javile prilikom izvještavanja o realizaciji. Najveći broj problema se vezuje za nepoštovanje forme izvještavanja i nenavođenje dovoljnih i preciznih podataka. Međutim, izvještaj nas ne upućuje na obim ovih pojava pa to ograničava kvalitet zaključaka.

Po podacima ASK, svi organi vlasti koji su usvojili planove integriteta u 2016. dostavili su izvještaje o sprovođenju tokom 2017. Od ukupno 665, 74 izvještaja nije dostavljeno u zakonskom roku, već tokom maja, juna i jula 2017. ASK u izvještaju navodi da je u drugom kvartalu 2017. podnijela deset zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka po ovom osnovu. Sankcije su izrečene za šest pravnih i šest odgovornih lica.

U planovima integriteta koji su usvojeni do kraja 2016. je identifikovano 18.113 rezidualnih rizika i predviđeno je 33.360 mjera za savladavanje rizika. ASK je izvijestila da su organi vlasti bili obavezni da izvijeste o ispunjenju 24.228 mjera, pod napomenom da je jedno ministarstvo ukinuto a da dva nijesu izvijestila o realizaciji mjera po predviđenom obrascu zbog specifičnosti njihovih planova.

[ 20 ]

Agencija za sprječavanje  
korupcije. Izvještaj o donošenju  
i sprovođenju planova integriteta  
u 2017. godini. Dostupno na:  
[http://antikorupcija.me/media/  
documents/Izvjestaj\\_o\\_donose-  
nju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_inte-  
griteta\\_u\\_2017\\_godini.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2017_godini.pdf).  
Pristupljeno: 28.02.2019.

[ 21 ]

Isto.

ASK je navela da se kod određenih organa plan integriteta ne poklapa sa izvještajem o realizaciji. Drugim riječima, organi nijesu izvještavali o svim rizicima i mjerama iz planova ili su izvjestili o onima koji nijesu razvijeni u okviru plana.

Po podacima, ukupno 63,3% mjera iz planova integriteta je realizovano, 15,6% je djelimično realizovano, a 12,2% nije realizovano. Za 8,9% mjera nije unijeta ocjena realizacije, pa ostaje nejasan status tih mjera.<sup>20</sup> Ostaje i pitanje da li ovi procenti govore o stvarnoj realizaciji budući da nije provjeravana istinitost onoga što su institucije saopštavale.

Od ukupnog broja rizika u planovima integriteta, 29% je niskog, 58% srednjeg i 13% visokog intenziteta. ASK nije posvetila detaljniju pažnju izvještavanju o rizicima visokog intenziteta, iako oni po propisanoj metodologiji ukazuju da je korupcija prisutna ili je vrlo vjerovatno da će se pojaviti. Umjesto toga, ASK navodi da se intenzitet 41% rizika se smanjio, 42,6% je ostao na istom nivou a za 5% su veći u odnosu na prvobitnu ocjenu. Za 11,2% ne postoji procjena, jer organi nijesu adekvatno izvjestili o njima.<sup>21</sup>

Kvalitet preporuka koje je uputila ASK je veoma različit i varira od oblasti do oblasti. U pojedinim slučajevima su primjetne preporuke koje su tehničke prirode, a u drugim zaključci do kojih ASK nije sama došla, već se poziva na izvještaje Evropske komisije, akcionih planova ili izvještaja samih institucija. ASK nije uspjela da iskoristi statističke opservacije za suštinsko i samostalno sagledavanje problema i upućivanje predloga za unapređenje sistema zaštite.

## **Preporuke za unapređenje**

### **Inicirati izmjenju Zakona u pravcu preciznog utvđivanja rokova za donošenje i izmjenju planova integriteta**

Zakonom je potrebno propisati da je rok za donošenje planova integriteta do 31. marta, jer sadašnje rješenje nalaže da se planovi integriteta donose „u roku od 90 dana od dana početka primjene ovog zakona”. To je veoma problematično za novoformirane organe koji po ovoj zakonskoj postavci ne moraju donositi planove integriteta, a koje ASK stoga može sankcionisati samo za nedostavljanje izvještaja o sprovođenju planova integriteta, ali ne i samih planova.

Takođe, zakonom se propisuje da organi svake druge godine procjenjuju efikasnost i efektivnost planova integriteta. Međutim, zakon ne precizira da li to nužno podrazumijeva donošenje novih planova ili ažuriranje postojećih.

### **Unaprijediti metodologiju za izradu i sprovođenje planova integriteta. Obuhvatiti ovim planovima i rizike od korupcije u pogledu najvažnijih nadležnosti u organima vlasti a ne samo radnih mjesta ili radnih pro- cesa za koje je nadležan organ vlasti.**

Plan integriteta sadrži procjenu rizika od korupcije za pojedinačna radna mjesta, ali ne i za najvažnije aktivnosti i procese koje organ vlasti sprovodi. Planovi integriteta bi trebalo da obuhvate i ovu komponentu, te da procjenu sprovode interno, u koordinaciji sa svojim zaposlenima, i eksterno kroz sprovođenje upitnika sa klijentima/korisnicima i ekspertima iz datih oblasti. Identifikovane rizike treba precizno razmotriti u kontekstu postojećih antikorupcijskih politika i instrumen-

tata. U ovom procesu, potrebna je ocjena kvaliteta i nedostataka tih politika, jer puka identifikacija postojećih regulativa nije dovoljna za izradu kvalitetnih antikoruptivnih mjera.

### **Obezbjediti participativnost u procesu izrade planova integriteta. Uključiti spoljne eksperte tokom pripreme, nadzora i evaluacije realizacije planova.**

Izrada i sprovođenje planova integriteta treba da bude u odgovornosti samih organa vlasti jer je posrijedi interni sistem prevencije. Rješenje da organi sprovode samoprocjenu i samoevaluaciju na ovom polju ne mora po sebi da bude loše, ali je potrebno otvoriti mogućnost učešća i drugih zainteresovanih lica i eksperata. Takođe, učešće spoljnih lica bi bilo značajno u procesu nadzora nad sprovođenjem planova na nivou samih organa vlasti, imajući u vidu da lica koje je odgovorno za izradu planova učestvuje u sačinjavanju izvještaja o njegovoj ispunjenosti.

### **Unaprijediti transparentnost planova integriteta i izvještaja o njihovoj realizaciji. Izmijeniti zakonsko rješenje kojim se reguliše transparentnost planova.**

Planovi integriteta i izvještaji o njihovom sprovođenju predstavljaju informacije od javnog značaja. Međutim, nepreciznost zakonskog rješenja je omogućila organima vlasti izbor načina na koji će ove dokumente učiniti dostupnim javnosti. Posljedično, značajan broj organa nije objavio na svojim internet stranicama ove dokumente, i pored činjenice da oni podliježu zakonski propisanom principu proaktivnosti. Rješenje po kojem organ vlasti planove integriteta može učiniti dostupnim javnosti “na drugi odgovarajući način” treba



propisati kao izuzetak samo za one organe koji nemaju internet stranice.

Takođe, značajan broj izvještaj o realizaciji planova integriteta nije dostupan javnosti, iako je to obavezno po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

### **Uspostaviti efikasniji mehanizam evaluacije politike integriteta. Razviti model za sprovođenje dubinskih provjera planova integriteta i izvještaja o njihovoj realizaciji.**

ASK bi trebalo da unaprijedi formu planova integriteta uvođenjem indikatora učinka i ciljanih vrijednosti koji bi olakšali praćenje realizacije mjera i aktivnosti. Sadašnji obrazac po kojem organi simbolima označavaju promjene intenziteta rizika a zahtijeva se samo kratak opis realizacije vezane mjere, ne daje odgovor na pitanje da li te mjere zaista donose rezultate.

Takođe, ASK bi trebalo da sačinjava plan provjere planova integriteta i izvještaja za koje će sprovesti dubinska kontrola. Taj plan bi trebao da se donosi na godišnjem nivou na bazi uzroka koji pokriva sve sisteme upravljanja.

### **Unaprijediti izvještavanje ASK-a o donošenju i sprovođenju planova integriteta. Proispitati način na koji se utvrđuje odgovornost institucija koje ne poštuju zakon i javno saopštavati imena prekršilaca.**

ASK bi u svojim izvještajima trebalo jasno da ukaže koje to institucije nijesu ispoštovale zakonske obaveze. Takođe, u tom dijelu ASK bi trebala nesmetano da koristi svoja ovlaštenja za direktno izricanje prekršajnih sankcija.

ASK treba da poradi na unapređenju preporuka koje upućuje institucijama ali i da precizno izvještava o njihovoj ispu-

njenosti. Preporuke treba da idu u pravcu razvoja novih rješenja za prevenciju i borbu protiv korupcije unutar organa vlasti.

**Iskoristiti tehničke kapacitete  
za stvaranje jasne i pouzdane pro-  
cjene stanja integriteta kompletnog  
sistema državnih institucija.**

ASK u svom izvještaju ne pruža preciznu sliku o stanju javnog integriteta u zemlji. Veliki broj statističkih podataka treba iskoristiti u smjeru donošenja zaključaka a ne predstavljanja faktičkog stanja u pogledu formalnog ispunjenja obaveza. U tom smislu, ASK bi trebalo da iskoristi potencijal nove aplikacije koja olakšava podnošenje planova i izvještaja i njihovu obradu.

Takođe, ASK bi trebalo detaljno da prati i izvještava o statusu i realizaciji mjera za otklanjanje visokih rizika koji ukazuju na skoro izvjesnu pojavu korupcije.

## Istraživački centar CDT-a

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. Godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC se u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće prijedloge praktične politike:

**O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:**

*Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima <https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>*

*Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-practicne-politike/>*

*Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije* <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavnaizborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

*Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore* <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

*Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora* <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapređenje-rada-agencije/>

**O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:**

*Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turobna zbivanja i druge priče o medijima* <https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/turobna-zbivanja-i-druge-price-o-medijima/>

*Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala* <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/treci-dio-nezavisne-institucije-preduslov-za-borbu-protiv-korupcije-i-kriminala/>

*Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe* <https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-reforme-pravosuda-devaluacija-postignuca/>

**O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:**

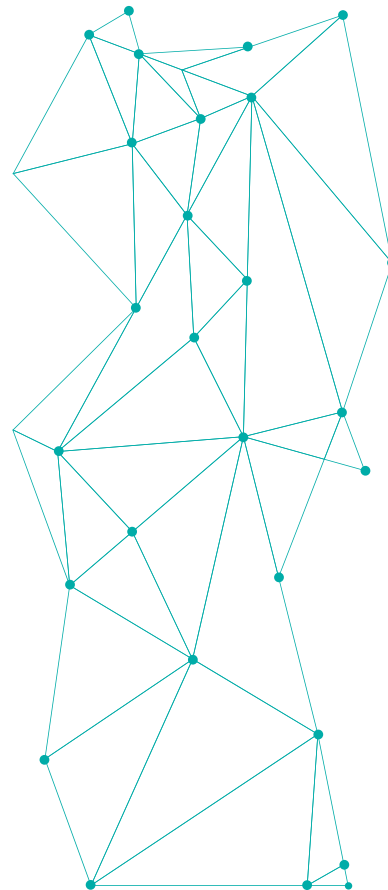
*Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti Vlastinih politika* <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

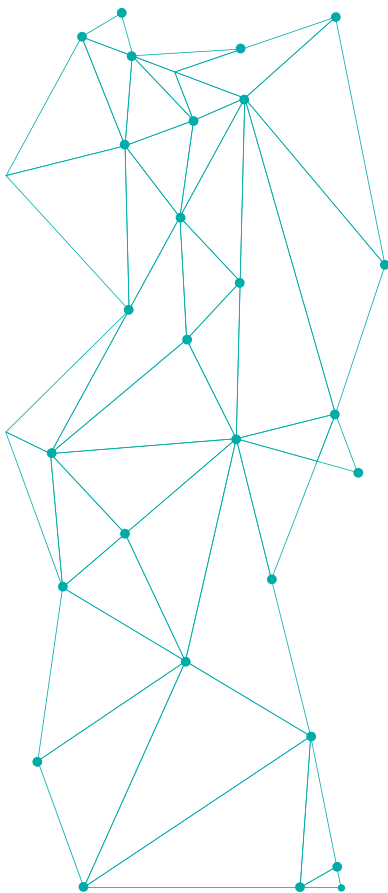
*Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor* <https://www.cdtmn.org/>

*org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokal-nom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/*

**Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:**

*Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>*





**Politika  
integriteta –**

antikorupcijski  
ili administrativni  
podvig?

**autori:** Dragan Koprivica  
i Milica Gvozdenović

**CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU**

Moskovska 153,  
81 000 Podgorica,  
Crna Gora

+382 20 331 227  
cdtmn@t-com.me  
www.cdtmn.org