

**METODOLOGIJA ZA VRŠENJE NADZORA NAD PRIMJENOM
PROPISA NA LOKALNOM NIVOU U POSEBNIM UPRAVNIM
OBLASTIMA I MAPIRANJE RIZIKA OD KORUPCIJE NA
LOKALNOM NIVOU**
(Strateško-operativni dokument)

Zajednica opština Crne Gore, decembar 2025. godine

Sadržaj

1. Uvod.....	3
2. SVRHA I CILJEVI METODOLOGIJE.....	4
2.1. Svrha metodologije.....	4
2.2. Opšti cilj.....	4
2.3 Specifični ciljevi.....	4
3. NORMATIVNI I STRATEŠKI OKVIR.....	5
3.1 Domaći pravni okvir.....	5
3.2. Strategije i politike od značaja.....	6
3.3. Međunarodni okvir i standardi.....	7
4. METODOLOŠKI PRINCIPI.....	8
5. FAZE PROCESA MAPIRANJA RIZIKA OD KORUPCIJE.....	10
5.1. FAZA I – PRIPREMA I PLANIRANJE.....	10
5.2. FAZA II – IDENTIFIKACIJA RIZIKA.....	12
5.3. FAZA III – PROCJENA RIZIKA (V × U).....	14
5.4. FAZA IV – PROCJENA KONTROLA.....	15
5.5. FAZA V – IZVJEŠTAVANJE I PREPORUKE.....	15
5.6 FAZA VI – MONITORING.....	18
6. IZVJEŠTAVANJE — STRUKTURA, SADRŽAJ I TIPOVI IZVJEŠTAJA.....	18
6.1. Tipovi izvještaja.....	19
6.2. Struktura izvještaja.....	19
7. MONITORING, PRAĆENJE I PERIODIČNA REVIZIJA.....	20
7.1. Metode monitoringa.....	20
7.2. Indikatori uspjeha.....	20
8. SMJERNICE I CHECK-LISTE ZA EVALUATORE.....	21
9. ZAKLJUČAK.....	25

1. UVOD

Shodno Strategiji za borbu protiv korupcije 2024-2028 i Akcionom planu za primjenu koji je njen sastavni dio, sačinjena je predmetna Metodologija, čiji je nosilac Zajednica opština.

Korupcija na lokalnom nivou predstavlja jedan od najznačajnijih izazova u savremenim sistemima upravljanja. Lokalna samouprava je najbliža građanima, najčešće pruža najveći broj usluga, upravlja značajnim javnim resursima i svakodnevno donosi odluke koje direktno utiču na kvalitet života stanovništva. Zbog toga je i izloženost rizicima od korupcije veća u odnosu na mnoge druge nivoe vlasti.

U crnogorskom kontekstu, jedinice lokalne samouprave suočavaju se sa specifičnim izazovima: ograničenim administrativnim kapacitetima, složenim procedurama, nedostatkom digitalizacije i povremenim preplitanjem političkih i administrativnih funkcija. Ti izazovi dodatno komplikuju mogućnost da se korupcija prepozna, prevenira i adekvatno adresira.

Izveštaji relevantnih institucija, uključujući Agenciju za sprečavanje korupcije (ASK), Državnu revizorsku instituciju (DRI), kao i rezultati internih i eksternih analiza, pokazuju da su u opštinama najizraženiji rizici:

- rizici u javnim nabavkama,
- rizici u oblasti ljudskih resursa (zapošljavanje, napredovanje),
- urbanizam i izdavanje dozvola,
- upravljanje budžetom i imovinom,
- sukobi interesa,
- nedovoljna transparentnost,
- neprijavlivanje sumnje na korupciju.

Obzirom na to da se velika većina tih rizika ponavlja godinama, postalo je jasno da je neophodno uvesti **novi model procjene rizika** koji ne zavisi od subjektivne samoprocjene opština, već omogućava nezavisnu i ekspertizu zasnovanu analizu. Upravo tu ulogu preuzima **Zajednica opština Crne Gore (ZOCCG)**.

Ova metodologija daje opštinama mogućnost da na strukturisan, profesionalan i mjerljiv način steknu uvid u svoje slabosti, da dobiju prioritetne preporuke i da prate svoj napredak iz godine u godinu. Ona je koncipirana tako da se može primjenjivati kontinuirano i da odgovara realnim procesima lokalne uprave.

Takođe, Metodologija i njena primjena će imati poseban značaj u kontekstu šestog kruga evaluacija Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), čiji je poseban fokus analiza mehanizama za sprečavanje korupcije i promocije integriteta na lokalnom nivou.

Metodologija se temelji na:

- iskustvima lokalnih samouprava u Crnoj Gori,
- nalazima ASK-a iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta (2024),
- izvještaju „Integritet na djelu“ za jedinice lokalne samouprave (publikacija ASK 2024),
- nalazima DRI, posebno u oblastima nabavki i budžetske potrošnje,
- međunarodnim standardima (OECD, GRECO, ACIA – Koreja),

- najboljim praksama EU država.

U nastavku dokumenta daje se prošireni strateško-operativni okvir koji će omogućiti opštinama da adekvatno procijene, prate i smanjuju rizike od korupcije.

2. SVRHA I CILJEVI METODOLOGIJE

2.1. Svrha metodologije

Svrha metodologije je uspostavljanje sveobuhvatnog, standardizovanog, mjerljivog i transparentnog sistema upravljanja rizicima od korupcije na nivou lokalne samouprave. Metodologija je namijenjena opštinama, Zajednici opština, menadžerima integriteta i donosiocima odluka koji žele da unaprijede integritet, smanje ranjivost procesa i povećaju profesionalnost javnih službi.

Primjena metodologije obezbjeđuje:

- objektivnu i dokazima zasnovanu procjenu rizika,
- eliminisanje subjektivnosti karakteristične za dosadašnje modele,
- identifikovanje najkritičnijih procesa koji treba da budu predmet reforme,
- mogućnost rangiranja i poređenja opština,
- razvoj ciljnih mjera koje vode ka stvarnom smanjenju rizika.

Ovaj dokument služi kao operativni vodič, ali istovremeno predstavlja i strateški alat za planiranje integriteta na lokalnom nivou.

2.2. Opšti cilj

Opšti cilj metodologije je uspostavljanje stabilnog, transparentnog i dosljednog sistema upravljanja rizicima od korupcije, koji omogućava lokalnim samoupravama da smanje izloženost korupcijskim pojavama i unaprijede integritet, efikasnost i kvalitet javnih usluga.

Ovaj cilj se postiže kroz jačanje institucionalnih kapaciteta, unapređenje procedura, povećanje transparentnosti i integraciju antikorupcijskih mehanizama u svakodnevni rad opština.

2.3. Specifični ciljevi

Specifični ciljevi pružaju mjerljive smjernice za praktičnu primjenu metodologije. Oni čine „operativni stub” sistema upravljanja rizicima. Ključni specifični ciljevi su sledeći:

1. **Identifikacija rizičnih tačaka** – prepoznavanje procesa i faza u kojima postoji najveća vjerovatnoća nastanka korupcije.
2. **Standardizacija procjene** – primjena jednobraznog modela koji omogućava poređenje između opština.
3. **Unapređenje kontrola** – prepoznavanje slabih kontrolnih mehanizama i planiranje unapređenja.

4. **Praćenje trendova rizika** – uspostavljanje baze podataka za višegodišnje analize.
5. **Uključivanje zaposlenih i građana** – povećanje svijesti o ulozi integriteta.
6. **Razvoj mjera ublažavanja rizika** – jasne preporuke koje su realistične i mjerljive.
7. **Jačanje kapaciteta JLS** – izgradnja institucionalne kulture integriteta.
8. **Objektivna procjena** – uvođenje eksternog evaluatora kao garanta nepristrasnosti.

Realizacijom navedenih ciljeva, ostvaruju se efekti primjene metodologije, kao što su: smanjenje broja rizika u crvenoj zoni; bolje upravljanje javnim sredstvima i imovinom; veći nivo transparentnosti; brži i efikasniji procesi; manja izloženost zloupotrebama; veće povjerenje građana; ujednačeni standardi na nivou svih opština.

3. **NORMATIVNI I STRATEŠKI OKVIR**

Efikasna procjena rizika od korupcije moguća je samo ako se metodološki okvir zasniva na važećem pravnom sistemu, međunarodnim standardima i strateškim dokumentima koji uređuju rad lokalne uprave. Ovo poglavlje daje detaljan pregled svih obaveza i standarda relevantnih za metodologiju.

3.1. **Domaći pravni okvir**

Zakon o sprečavanju korupcije

Ovaj Zakon definiše obaveze javnih funkcionera u pogledu:

- sukoba interesa,
- ograničenja u vršenju javnih funkcija,
- poklona,
- prijavljivanja prihoda i imovine,
- prijavljivanja nepravilnosti.

Za metodologiju je posebno važno što Zakon propisuje obavezu uspostavljanja:

- planova integriteta,
- antikorupcijskih mjera,
- sistema prevencije sukoba interesa,
- obaveze prikupljanja podataka.

Zakon o lokalnoj samoupravi

Definiše strukturu vlasti i administracije na lokalnom nivou, uključujući:

- odgovornost rukovodilaca organa,
- transparentnost rada lokalnih organa,
- učešće građana u donošenju odluka,
- uređenje javnih službi.

Za procjenu rizika posebno je važno:

- šta se smatra javnim ovlašćenjem,
- kako se donose odluke,
- kakve se procedure primjenjuju u radu.

Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru

Ovaj zakon uvodi princip:

- unutrašnje kontrole,
- upravljanja rizicima,
- obavezu dokumentovanja procedura.

Metodologija se direktno nadovezuje na sistem unutrašnjih kontrola.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Relevantan za:

- rizike u planiranju budžeta,
- izvršenju budžeta,
- trošenju javnog novca.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama

Transparentnost je jedna od temeljnih antikorupcijskih mjera.

Zakon o zaštiti podataka od ličnosti

Lični podaci ne mogu se obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom.

Podzakonska akta, odluke i pravilnici opština

Svaka opština ima interne akte koji se koriste kao dokazi.

3.2. Strategije i politike od značaja

Strategije i politike od značaja predstavljaju temelj za praktičnu primjenu metodologije. One određuju uloge, obaveze, standarde, očekivanja i nivo integriteta koji lokalna samouprava treba da dostigne. Efikasno upravljanje rizicima od korupcije na lokalnom nivou zahtijeva jasno razumijevanje strateškog i političkog okvira unutar kojeg djeluju jedinice lokalne samouprave. Strategije i politike od značaja pružaju normativni, institucionalni i operativni kontekst za planiranje, sprovođenje i nadzor antikorupcijskih aktivnosti. One definišu

obaveze, standarde, prioritete i očekivanja u pogledu integriteta, transparentnosti i odgovornosti lokalne uprave.

Ovdje opisujemo ključne nacionalne i lokalne politike koje imaju direktan uticaj na proces upravljanja rizicima od korupcije i čine osnovu za planiranje mjera unapređenja integriteta. U ovom pogledu, ključna dokumenta predstavljaju:

- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije.
- Strategija reforme javne uprave.
- Strategija razvoja lokalne samouprave.
- Plan integriteta opštine.
- Lokalni antikorupcijski akcioni planovi

Naime, Metodologija je dizajnirana da bude usklađena sa svim navedenim dokumentima, ali i da **praktično popuni praznine** u sistemu upravljanja rizicima koje strategije samo načelno definišu.

Takođe, osim što Metodologija mora biti kompatibilna sa gore navedenim dokumentima, istovremeno predstavlja i dopunski mehanizam nadzora.

3.3. Međunarodni okvir i standardi

GRECO preporuke naglašavaju:

- razvijanje etičke infrastrukture,
- rješavanje sukoba interesa,
- veći nadzor nad zapošljavanjem i imenovanjima,
- transparentnost odluka.

OECD standardi insistiraju na:

- upravljanju rizicima kao osnovi integriteta,
- otkrivanju ranjivih tačaka,
- nezavisnim evaluacijama,
- kreiranju integritetske kulture.

UN konvencija protiv korupcije obavezuje državu na uspostavljanje preventivnih mehanizama.

ACIA model – Republika Koreja predstavlja jedan od najboljih svjetskih modela za:

- procjenu integriteta institucija,
- identifikaciju korupcijskih zona,
- kvantifikaciju rizika.

ISO 31000 – upravljanje rizicima

ISO 37001 – sistemi protiv mita

Ove norme uvode principe koje Metodologija preuzima:

- kontinuitet upravljanja rizicima,
- dokumentovanje,
- preispitivanje,
- odgovornost i praćenje učinka.

4. METODOLOŠKI PRINCIPI

Efikasno upravljanje rizicima od korupcije na lokalnom nivou zahtijeva jasno definisane metodološke principe koji osiguravaju pouzdanost rezultata, dosljednost i ujednačenost pristupa u svim opštinama. Ovi principi predstavljaju temelj metodologije i garantuju da se procjena rizika vrši na sistematičan, objektivan i profesionalan način, u skladu sa domaćim propisima i međunarodnim standardima (OECD, GRECO, ISO 31000).

Metodološki principi primjenjuju se u svim fazama procesa — od pripreme i prikupljanja podataka, preko analize i procjene rizika, do izvještavanja i monitoringa.

1) Princip objektivnosti

Objektivnost predstavlja osnovni zahtjev ove metodologije. Procjenu rizika vrši tim koji obrazuje Zajednica opština Crne Gore, što smanjuje mogućnost svake subjektivnosti i pritiska koji može postojati kod internih procjena.

Procjene se zasnivaju na:

- dokumentima,
- dokazima,
- podacima o stvarnom funkcionisanju procesa,
- nalazima DRI, ASK i drugih kontrolnih organa,
- standardizovanim pokazateljima.

Objektivnost obezbjeđuje vjerodostojnost nalaza i omogućava poređenje opština.

2) Princip dokazivosti

Sve ocjene moraju biti zasnovane na jasnim, provjerljivim i mjerljivim dokazima. Dokazi obuhvataju:

- zvaničnu dokumentaciju opštine,
- izvještaje nadzornih organa,
- zapisnike i rješenja,
- objave na sajtu,
- pritužbe građana,
- rezultate intervjua i fokus grupa,

- podatke iz digitalnih sistema.

U ovom modelu nema mjesta za proizvoljne procjene — svaka ocjena mora biti opravdana i obrazložena.

3) Princip standardizacije

Standardizacija obezbjeđuje da se identifikacija i procjena rizika u svim opštinama vrši po istim kriterijumima, što omogućava:

- uporedivost rezultata,
- usklađenost strukture izvještaja,
- jedinstveno rangiranje rizika,
- izradu integrisanog "Indeksa integriteta opština".

Ova standardizacija se postiže kroz: jedinstvenu matricu rizika, jedinstven sistem bodovanja, ujednačene instrumente (check-liste, upitnike), i jasna metodološka pravila za evaluatore.

4) Princip participativnosti

Uključivanje relevantnih aktera ključna je pretpostavka za dobru procjenu rizika. Metodologija predviđa učešće:

- rukovodilaca organa,
- službenika koji rukuju rizičnim procesima,
- zaposlenih u kontrolnim službama,
- građana,
- privrednih subjekata,
- civilnog sektora.

Participativnost povećava kvalitet informacija, jača povjerenje i osigurava da procjena reflektuje stvarnu praksu.

5) Princip transparentnosti

Cilj metodologije je stvaranje otvorenog sistema. Stoga se:

- proces procjene dokumentuje,
- nalazi se jasno obrazlažu,
- preporuke se javno objavljuju,
- uporedivi rezultati prikazuju kroz izvještaje i Indeks integriteta.

Transparentnost je i mehanizam prevencije korupcije, jer podaci o radu opštine postaju dostupni građanima i kontrolnim institucijama.

6) Princip preventivnosti

Metodologija ima preventivni karakter i fokusirana je na:

- otkrivanje ranjivosti,
- prepoznavanje uzroka,
- preporuke koje sprečavaju nastanak štete,
- unapređenje sistema, a ne sankcionisanje pojedinaca.

Cilj nije pronalaženje krivice, već izgradnja snažnijih i otpornijih institucija.

7) Princip kontinuiteta

Proces procjene rizika je dizajniran tako da bude primjenjiv iz godine u godinu. Kontinuitet omogućava:

- praćenje napretka,
- mjerljive rezultate,
- reviziju rizika kako se procesi mijenjaju,
- poređenje trendova.

Ovaj princip je u skladu sa pristupom ISO 31000, prema kojem upravljanje rizicima mora biti kontinuirano.

8) Princip proporcionalnosti

Procjena rizika i preporuke moraju biti proporcionalne:

- stvarnom nivou rizika,
- kapacitetima opštine,
- obimu javnih sredstava,
- učestalosti kontakta sa građanima.

Ovaj princip sprečava preopterećivanje opština nepotrebnim zahtjevima i osigurava da se fokus usmjerava na najvažnije rizike.

9) Princip inkluzivnosti i jednakog tretmana

Procjena rizika se sprovodi jednako u svim opštinama, bez obzira na:

- broj stanovnika,
- političku strukturu,
- geografski položaj,
- administrativne kapacitete.

Standardizovana metodologija sprečava diskriminaciju i osigurava jednake kriterijume za sve.

5. FAZE PROCESA MAPIRANJA RIZIKA OD KORUPCIJE

Ovo poglavlje je operativna okosnica metodologije. Svaka faza sadrži: svrhu, aktivnosti, tehnike, očekivane rezultate, potencijalne izazove, obaveze evaluatora i opštine.

5.1. FAZA I – PRIPREMA I PLANIRANJE

Svrha faze

Priprema terena, dokumentacije, sagovornika i instrumenata kako bi proces bio efikasan, objektivan i dosljedan u svim opštinama.

Ključne aktivnosti

1. Izbor opština i određivanje obuhvata

- Metodologija može obuhvatiti sve opštine u Crnoj Gori ili odabrani uzorak (npr. 5 opština godišnje).
- Prioritet mogu biti: veće opštine, opštine sa većim brojem prijavi nepravilnosti, opštine sa slabim rezultatima u izvještajima ASK/DRI.

2. Formiranje evaluacionog tima ZOCCG

Tim obično čine:

- ekspert u oblasti antikorupcije,
- ekspert za interne kontrole i planove integriteta,
- pravnik,
- finansijski analitičar,
- predstavnik ZOCCG.

3. Preuzimanje početne dokumentacije od opštine

Najvažnije:

- plan integriteta,
- izvještaj o sprovođenju mjera,
- odluke o sistematizaciji,
- plan javnih nabavki,
- budžet,
- urbanistički akti,
- HR dokumenti,
- odluke Skupštine opštine.

4. Uvid u ranije nalaze ASK i DRI

Naime, procjena *ne počinje od nule*, već se tamo gdje su nepravilnosti evidentirane u prošlosti, vjerovatnoća rizika automatski smatra većom.

5. Usklađivanje plana rada sa opštinom

Uključuje:

- definisanje sagovornika (rukovodioci odjeljenja),
- zakazivanje intervjua,
- određivanje termina za terenske provjere.

Očekivani rezultat faze:

- jasno definisan plan rada,
- prikupljena početna dokumentacija,
- saglasnost opštine o toku procesa.

5.2. FAZA II – IDENTIFIKACIJA RIZIKA

Ovo je jedna od najvažnijih faza i često čini oko 40% ukupnog posla.

Svrha faze

Otkrivanje svih potencijalnih korupcijskih rizika na osnovu:

- funkcionalnog mapiranja procesa,
- dokaza,
- analize rsnjivosti,
- percepcije zaposlenih i građana.

Metode identifikacije

1. Mapiranje procesa (process mapping)

Za svaki proces se identifikuju:

- nosioci odgovornosti,
- koraci u postupku,
- dokumenti koji se kreiraju,
- oblasti diskrecionih ovlašćenja,
- oblasti kontakta sa građanima,
- oblasti finansijskih odluka.

Najčešći procesi koji se mapiraju su sledeći:

1. javne nabavke
2. upravljanje budžetom
3. lokalne takse
4. komunalne usluge
5. urbanizam
6. legalizacija objekata
7. izdavanje dozvola
8. upravljanje imovinom
9. rešenja organa uprave
10. kadrovski (HR) procesi
11. javne evidencije
12. kontrolne funkcije
13. inspekcijski nadzor

2. Analiza kontrolnih tačaka u procesu

Za svaki proces određuju se tačke rizika:

- gdje službenik ima diskreciono ovlašćenje,
- gdje postoji finansijska transakcija,
- gdje postoji neposredan kontakt sa građanima,
- gdje je moguće manipulirati dokumentima.

3. Upotreba šifarnika 40 najčešćih rizika ASK-a

Na osnovu izvještaja ASK iz 2024 najčešći rizici su:

- sukob interesa,
- nepravilnosti u zapošljavanju,
- netransparentnost,
- nedozvoljeno lobiranje,
- neregularnosti u javnim nabavkama,
- pogrešno vođenje registrara,
- neobjavljivanje informacija,
- upravljanje imovinom bez evidencija, itd.

4. Intervjui

Intervjui se rade sa:

- predsjednikom opštine (vezano za strateške procese),
- sekretarima sekretarijata,
- službenicima za javne nabavke,
- službenicima za kadrove,
- glavnim administratorom,

- službenicima koji su izloženi rizicima (npr. urbanizam).

5. Fokus-grupe sa građanima

Ovo je inovativni dio metodologije:

- građani i privreda daju informacije o komplikovanim procedurama,
- ukazuju na „tržišne“ rizike.

Izlaz iz faze II

- lista svih identifikovanih rizika,
- opis procesa u kojima se nalaze,
- klasifikacija rizika po tipovima (finansijski, kadrovski, proceduralni, imovinski, reputacioni).

5.3. FAZA III – PROCJENA RIZIKA (V × U)

Svrha faze

Utvrđivanje prioriteta i rangiranje rizika.

Parametar 1 – VJEROVATNOĆA (V)

Skala:

- 1 – vrlo mala (nema poznatih slučajeva)
- 2 – mala (slaba dokumentacija, ali nema nepravilnosti)
- 3 – srednja (postoje slabosti u kontroli)
- 4 – visoka (postoje nalazi DRI/ASK)
- 5 – veoma visoka (ponavljaju se nepravilnosti; pritužbe građana)

Indikatori za procjenu vjerovatnoće

- broj formalnih žalbi i pritužbi,
- nalazi DRI,
- nalazi ASK,
- medijski izvještaji,
- činjenica da se postupak često mijenja,
- visok stepen diskrecionih ovlašćenja.

Parametar 2 – UTICAJ (U)

Skala:

- 1 – zanemarljiv (bez značajnih posljedica)
- 2 – manji efekat (koristi mali broj ljudi)
- 3 – srednji (šteta po proces)
- 4 – veliki (finansijski i reputacioni uticaj)
- 5 – kritičan (ugrožava rad institucije)

KR – Koeficijent rizika = V × U

Opštine najčešće imaju između 40 i 120 rizika.

Kategorije rizika

- 1–8: **NISKI RIZIK**
- 9–15: **SREDNJI RIZIK**
- 16–25: **VISOKI RIZIK**

Visoki rizici ulaze u “crvenu zonu”.

5.4. FAZA IV – PROCJENA KONTROLA

Kontrole se ocjenjuju prema:

- dokumentovanosti,
- primjeni u praksi,
- nadzoru,
- učestalosti revizija,
- obuci službenika.

Kontrolna skala (0–5)

- 0 – kontrola ne postoji
- 1 – postoji formalno
- 2 – primjenjuje se djelimično
- 3 – funkcioniše u praksi
- 4 – dokumentovana + nadzirana
- 5 – potpuno efikasna i evaluirana

5.5. FAZA V – IZVJEŠTAVANJE I PREPORUKE

Faza izvještavanja je završni korak u procesu procjene rizika i predstavlja ključnu sponu između identifikovanih slabosti i praktičnih mjera koje treba sprovesti kako bi se upravljanje

rizicima unaprijedilo.

U ovoj fazi nalazi se transformišu u strukturisan dokument koji opštini daje jasnu sliku stanja integriteta, prioritete za djelovanje i preporuke za jačanje kontrola.

Izveštaji se pripremaju u skladu sa standardizovanim formatom Zajednice opština Crne Gore, a obuhvataju nekoliko međusobno povezanih poglavlja koji omogućavaju sveobuhvatno razumijevanje rizika i preporuka za njihovo smanjenje.

Izveštaji obuhvataju:

- sumarni pregled rizika,
- grafikon rizika,
- rizici po procesima,
- prioritetne mjere,
- preporuke za kontrolu.

1) Sumarni pregled rizika

Ovo poglavlje pruža pregled svih identifikovanih rizika na nivou opštine sa osnovnim informacijama:

- naziv procesa i vrsta rizika,
- opis rizika i uzroci pojave,
- vjerovatnoća i uticaj,
- koeficijent rizika (KR),
- ocjena postojećih kontrola,
- rezidualni (preostali) rizik.

Sumarni pregled omogućava rukovodstvu opštine da na jednoj stranici sagleda ukupni profil organizacije sa aspekta integriteta.

U praksi, sumarna tabela omogućava: poređenje rizika među sektorima, izdvajanje rizika u crvenoj zoni, identifikaciju sistemskih slabosti.

2) Grafikon rizika

Radi vizuelnog prikaza stanja, izvještaj sadrži grafičku prezentaciju rizika u matrici ($V \times U$) i/ili grafikon rezidualnih rizika.

Grafikon omogućava:

- brzo prepoznavanje najrizičnijih oblasti,
- uočavanje gomilanja rizika u određenim procesima,
- praćenje napretka kroz vrijeme (ponovljene procjene),
- poređenje opština na agregiranom nivou (kada se primjenjuje na više opština).

Grafikon rizika omogućava da stručne i upravljačke strukture jednostavno komuniciraju rezultate prema donosocima odluka i javnosti.

3) Rizici po procesima

U ovom poglavlju rizici se sistematično grupišu i analiziraju po procesima, uključujući:

- javne nabavke,
- urbanizam i planiranje,
- inspekcijski nadzor,
- komunalne usluge,
- zapošljavanje i kadrovi (HR),
- budžet i finansije,
- upravljanje imovinom,
- lokalne takse i prihodi,
- upravni postupci.

Za svaki proces izvještaj sadrži: identifikovane rizike, ocjene vjerovatnoće i uticaja, ocjene postojećih kontrola, rezidualni rizik, komentar evaluatora (najčešći obrasci, sistemski nedostaci, specifičnosti opštine).

Ovaj segment omogućava da se svaki sektor fokusira na oblasti koje su unutar njihove nadležnosti i odgovornosti.

4) Prioritetne mjere

Prioritetne mjere predstavljaju mjere koje opština treba sprovesti u kratkom roku kako bi smanjila najviše rizike.

One se određuju prema sljedećim kriterijumima:

- visina koeficijenta rizika,
- rezidualni rizik,
- broj „oštećenih“ građana,
- finansijski značaj procesa,
- reputacioni uticaj,
- učestalost ranijih nepravilnosti.

Prioritetne mjere se razvrstavaju u tri kategorije:

A – Hitne mjere (sprovesti u roku od 3 mjeseca)

Za rizike u crvenoj zoni ili rizike sa nedovoljnim kontrolama.

B – Srednjoročne mjere (6–12 mjeseci)

Za rizike u žutoj zoni koji zahtijevaju jačanje kontrola.

C – Dugoročne mjere (12–24 mjeseca)

Za sistemska unapređenja, digitalizaciju ili strateške reforme.

5) Preporuke za kontrolu

Preporuke su ključni rezultat metodologije.

One moraju biti: jasne, precizne, izvodljive, mjerljive, vremenski ograničene, dodijeljene odgovornoj službi.

Preporuke se odnose na jačanje kontrolnih mehanizama, npr.:

- uvođenje dvostepenih provjera,
- razdvajanje funkcija,
- digitalizacija procesnih koraka,
- obavezno dokumentovanje postupaka,
- pojačan nadzor,
- usklađivanje sa propisima,
- obuku službenika,
- reformisanje organizacionih rješenja,
- uvođenje automatizovanih kontrola.

Preporuke se formulišu tako da služe kao osnova za: ažuriranje plana integriteta, godišnji monitoring, strateško planiranje opštine.

5.6 FAZA VI – MONITORING

Monitoring predstavlja završnu, ali istovremeno i ključnu fazu ciklusa upravljanja rizicima od korupcije. Njegova suština nije samo u praćenju sprovođenja preporuka, već u obezbjeđivanju da se identifikovani rizici smanjuju, da se unapređuju postojeće kontrole i da se jača integritet lokalne samouprave na održiv i dugoročan način.

Ova faza pretvara rezultate procjene iz statičnog dokumenta u **dinamičan, kontinuiran proces unapređenja upravljanja**, zasnovan na dokazima i jasnim indikatorima.

Zajednica opština Crne Gore (ZOCCG) ima ključnu ulogu u sprovođenju monitoringa, jer djeluje kao eksterni, profesionalni i metodološki ujednačen evaluator koji osigurava objektivnost procesa.

Svrha monitoringa

Monitoring ima za cilj da:

- utvrdi da li su preporuke iz izvještaja implementirane u praksi;
- ocijeni da li su preduzete mjere dovele do smanjenja rizika;
- identifikuje procese u kojima se rizici ponavljaju ili povećavaju;
- provjeri održivost i efektivnost uspostavljenih kontrola;
- omogući upoređivanje opština i trendova na nacionalnom nivou;
- pokrene novi ciklus upravljanja rizicima kroz ažuriranje matrice rizika;
- osigura transparentnost rada lokalne samouprave;
- učvrsti kulturu integriteta i odgovornosti.

Drugim riječima — monitoring garantuje da proces procjene rizika ima **stvarni uticaj**, a ne ostaje samo formalnost.

6. IZVJEŠTAVANJE — STRUKTURA, SADRŽAJ I TIPOVI IZVJEŠTAJA

Izveštavanje predstavlja završnu fazu procesa analiziranja rizika i ima ključnu ulogu u transparentnosti, odgovornosti i evidenciji napretka opština. Ovaj dio objašnjava kako ZOCCG priprema izvještaje, koji tipovi izvještaja postoje, kako se rezultati prezentuju i kako se preporuke prate.

6.1. Tipovi izvještaja

Predlog je da se pripremaju tri vrste izvještaja:

1. Individualni izvještaj za svaku opštinu

Obuhvata:

- strukturu svih identifikovanih rizika,
- analize procesa,
- rezultate intervjuja i dokumentacione provjere,
- matricu rizika (sa KR i rezidualnim rizikom),
- analizu kontrola,
- prioritetne rizike,
- preporuke sa rokovima i odgovornim osobama.

Ovaj dokument služi **rukovodiocima opštine i menadžeru integriteta** kao plan unapređenja.

2. Komparativni izvještaj svih opština

Ovaj izvještaj omogućava:

- poređenje opština međusobno,
- identifikaciju sistema koji rade najbolje,
- identifikaciju sistemskih slabosti,
- regionalne razlike,
- trendove rizika po oblastima (urbanizam, HR, nabavke).

Komparativni izvještaj se objavljuje javno.

3. Godišnji sumarni izvještaj o integritetu lokalnih samouprava

Radi ga ZOCCG i uključuje:

- trendove rizika,

- napredak u implementaciji preporuka,
- promjene/unapređenja u kontrolama,
- analizu dobrih praksi.

6.2. Struktura izvještaja

Izvještaj sadrži:

1. **Uvod i metodološke napomene**
2. **Opis radnih procesa opštine**
3. **Identifikovane ranjivosti i rizici**
4. **Matrica rizika**
5. **Ocjena kontrola**
6. **Prioritetni rizici (Top 10)**
7. **Preporuke i plan implementacije**
8. **Monitoring i rokovi**
9. **Aneksi (dokazi, intervjui, itd.)**

7. MONITORING, PRAĆENJE I PERIODIČNA REVIZIJA

Praćenje implementacije preporuka je podjednako važno kao i sama procjena rizika.

U ovoj fazi ZOCCG prati:

- napredak opština,
- sprovedene mjere,
- da li su kontrole ojačane,
- da li rizici opadaju ili rastu.

7.1. Metode monitoringa

1. Dokumentacioni monitoring

Opštine dostavljaju:

- dokaze o sprovedenim mjerama,
- nove pravilnike,
- web objave,
- revizorske izvještaje.

2. Evaluacioni monitoring

ZOCCG ocjenjuje:

- da li su mjere ostvarile uticaj,
- da li je smanjen rezidualni rizik.

3. Terenski monitoring

Radi se jednom godišnje za opštine visokog rizika.

4. Ponovljeni monitoring visokih rizika

Ako opština ima više od 10 rizika u crvenoj zoni, monitoring je obavezan.

7.2. Indikatori uspjeha

Ovaj dio se koristi kao "mjerilo napretka".

Kvantitativni indikatori

- broj smanjenih rizika,
- broj implementiranih preporuka,
- smanjenje KR i rezidualnog rizika,
- broj web objava,
- broj elektronskih usluga,
- broj žalbi i pritužbi.

Kvalitativni indikatori

- nivo transparentnosti,
- efikasnost kontrola,
- percepcija građana,
- profesionalizacija kadrova.

8. SMJERNICE I „CHECK-LISTE“ ZA EVALUATORE

Smjernice za evaluatore:

- ne ulaziti u politizovane teme,
- fokus na dokaze,
- sve tvrdnje moraju biti dokumentovane,
- sagovornici potpisuju izjavu o tačnosti informacija,
- svi intervjui se vode po istom obrascu.

„Check-liste“

„Check-liste“ su razvrstane po ključnim oblastima: javne nabavke; urbanizam; HR – zapošljavanje i kadrovi; budžet i finansije; transparentnost i pristup informacijama.

Svaka od ovih lista se koristi tokom: analize dokumentacije, intervju sa službenicima, provjera na terenu i procjene kontrola.

1. „CHECK-LISTA“ ZA JAVNE NABAVKE (20 pitanja)

Dokumentacija i transparentnost

1. Da li opština ima godišnji plan javnih nabavki usvojen i objavljen na sajtu?
2. Da li se tenderi objavljuju blagovremeno i u propisanom formatu?
3. Da li su svi ugovori i aneksi ugovora javno dostupni?
4. Da li se objavljuju informacije o izvršenju ugovora (npr. vrijednosti, rokovi)?
5. Da li postoji evidencija o pregovaračkim postupcima i razlozima za njihovu upotrebu?

Proces i kontrole

6. Da li je komisija za javne nabavke nezavisna i formalno imenovana?
7. Da li se zapisnici sa otvaranja i ocjenjivanja ponuda uredno vode i čuvaju?
8. Da li postoje dokazi o zabrani kontakta službenika sa ponuđačima?
9. Da li se kriterijumi dodjele ugovora mijenjaju tokom postupka?
10. Da li postoji sistem za prijavu neregularnosti u postupku nabavki?

Rizici i nepravilnosti

11. Da li su ranije postojale primjedbe DRI ili ASK na postupke nabavki?
12. Da li postoji veliki broj ponovljenih postupaka?
13. Da li se isti ponuđači ponavljaju u velikom broju ugovora?
14. Da li postoje informacije o favorizovanju ponuđača?
15. Da li postoji neusklađenost između plana nabavki i sprovedenih postupaka?

Digitalizacija i praćenje

16. Da li se koristi elektronski sistem nabavki?
17. Da li opština objavljuje spisak realizovanih nabavki tokom godine?
18. Da li se prati realizacija ugovora (fakture, rokovi, isporuke)?
19. Da li je obračun i plaćanje usaglašeno sa ugovorom?
20. Da li postoji interna revizija nabavki?

2. CHECK-LISTA ZA URBANIZAM (22 pitanja)

Planovi i dokumentacija

1. Da li su prostorni i urbanistički planovi dostupni javnosti?
2. Da li se objavljuju podaci o izdatim građevinskim dozvolama?
3. Da li se odluke o urbanizmu donose u zakonskim rokovima?
4. Da li postoji evidencija svih zahtjeva i dozvola?

Postupci i kontrole

5. Da li se zahtjevi za dozvole obrađuju po redosljedu prijema?
6. Da li postoji dvostepena provjera dokumentacije (tehnička + pravna)?
7. Da li postoje zone visokog diskrecionog odlučivanja?
8. Da li postoji zabilježena praksa „skraćivanja procedura“?
9. Da li se vrše kontrole na terenu prije izdavanja dozvola?

Rizici i nepravilnosti

10. Da li je urbanizam predmet čestih pritužbi građana?
11. Da li je urbanistička služba bila predmet nadzora DRI i ASK?
12. Da li postoji neujednačeno postupanje prema investitorima?
13. Da li postoje informacije o pritiscima na službenike?
14. Da li je u prošlosti bilo suspendovanih ili poništenih rješenja?

Digitalizacija

15. Da li se koristite e-urbanizam ili digitalni evidencioni sistem?
16. Da li je moguće pratiti predmet online?
17. Da li postoji digitalna arhiva planova?

Transparentnost

18. Da li građani imaju pristup planovima bez ograničenja?
19. Da li su urbanističke odluke objavljene na sajtu?
20. Da li se objavljuju javne rasprave?
21. Da li se objavljuju imena službenika koji odlučuju?
22. Da li je proces identifikovan kao rizičan u prethodnim planovima integriteta?

3. CHECK-LISTA ZA HR (LJUDSKI RESURSI) – 17 pitanja

Transparentnost i dokumentacija

1. Da li se svi konkursi objavljuju na sajtu opštine?
2. Da li je odluka o sistematizaciji jasno definisana i dostupna?
3. Da li su kriterijumi za zapošljavanje transparentni i provjerljivi?

Proces zapošljavanja

4. Da li postoje komisije za zapošljavanje sa jasno utvrđenim nadležnostima?
5. Da li se vodi zapisnik sa intervjuja?
6. Da li se vrši provjera kompetencija kandidata?
7. Da li se konkursi ponavljaju bez jasnih razloga?

Rizici

8. Da li postoji praksa „privremenih angažmana“ koji prerastaju u stalne poslove?
9. Da li postoje žalbe na netransparentno zapošljavanje?
10. Da li je HR služba bila predmet nadzora ASK?
11. Da li postoji rizik od političkog uticaja?

Evaluacija i kontrole

12. Da li se radi godišnja procjena učinka zaposlenih?
13. Da li postoje planovi obuka?
14. Da li postoji kontrola napredovanja?

Integritet

15. Da li službenici prijavljuju sukob interesa?
16. Da li postoji kodeks etike?
17. Da li je dostupan kanal za prijavu nepravilnosti?

4. CHECK-LISTA ZA BUDŽET I FINANSIJE (21 pitanje)

Planiranje budžeta

1. Da li je budžet donesen transparentno?
2. Da li postoje javne rasprave o budžetu?
3. Da li opština ima Program transparentnosti budžeta?

Proces izvršenja

4. Da li se prati izvršenje budžeta po kvartalima?
5. Da li su podaci objavljeni?
6. Da li se dobavljači isplaćuju po prioritetima definisanim pravilima?
7. Da li postoji evidencija neizmirenih obaveza?

Kontrole

8. Da li su interne kontrole definisane?
9. Da li postoje kontrole odobravanja rashoda?
10. Da li postoji segregacija dužnosti?
11. Da li budžet prati sistem e-nabavki?
12. Da li je opština predmet revizije DRI?
13. Da li su preporuke DRI implementirane?

Rizici

14. Da li se budžetska sredstva prenamjenjuju bez odluke?
15. Da li postoje nelogične stavke budžeta?
16. Da li opština ima visok nivo javnog duga?

Transparentnost

17. Da li se objavljuju kvartalni izvještaji?
18. Da li je budžet prikazan u otvorenom formatu?
19. Da li se objavljuju ugovori finansirani iz budžeta?
20. Da li se objavljuju finansijske odluke Skupštine opštine?
21. Da li se objavljuju planovi potrošnje?

5. CHECK-LISTA ZA TRANSPARENTNOST (25 pitanja)

Objave na sajtu

1. Da li sajt opštine redovno funkcioniše?
2. Da li su objavljene odluke Skupštine opštine?
3. Da li su objavljene odluke predsjednika opštine?
4. Da li se objavljuju budžetski dokumenti?
5. Da li su objavljene javne rasprave?
6. Da li postoji arhiva objava?

Pristup informacijama

7. Da li opština ima službenika za SPI?
8. Da li se odgovori na zahtjeve daju u zakonskom roku?
9. Da li se objavljuje godišnji izvještaj o SPI?
10. Da li se objavljuje spisak najčešće traženih informacija?

Otvoreni podaci

11. Da li opština objavljuje podatke u mašinski čitljivom formatu?
12. Da li postoje datasetovi o: budžetu, imovini, nabavkama, dozvolama?
13. Da li su podaci ažurni?
14. Da li se objavljuje lista imovine opštine?

Integritet i antikorupcija

15. Da li opština objavljuje plan integriteta?
16. Da li se objavljuje izvještaj o primjeni mjera?
17. Da li postoji kanal za prijavu korupcije?
18. Da li su kontakt podaci objavljeni?

Komunikacija sa građanima

19. Da li se održavaju javne konsultacije?
20. Da li opština odgovara na pitanja građana?
21. Da li postoji online platforma za primjedbe građana?
22. Da li se prenose sjednice SO uživo?

Transparentnost odlučivanja

23. Da li se objavljuju zapisnici sa sjednica?
24. Da li se objavljuju analize efekata odluka?
25. Da li opština ima politiku transparentnosti?

9. ZAKLJUČAK

Upravljanje rizicima od korupcije na lokalnom nivou predstavlja jedan od ključnih izazova savremenog javnog upravljanja. Lokalna samouprava, kao najbliži nivo vlasti građanima, ima posebno važnu ulogu u obezbjeđivanju transparentnog, odgovornog i efikasnog pružanja javnih usluga. Upravo zato je razvoj snažnog i objektivnog sistema za identifikaciju, procjenu i upravljanje rizicima od korupcije od strateškog značaja za jačanje povjerenja građana u institucije.

Metodologija omogućava da lokalne samouprave više ne zavise od subjektivnih samoprocjena, već da imaju pristup objektivnoj, komparativnoj i stručno vođenoj procjeni rizika. Uvođenjem Zajednice opština Crne Gore kao eksternog i nezavisnog procjenjivača, proces postaje pouzdan, stručan i primjenjiv na sve opštine bez obzira na veličinu, kapacitete ili organizacionu strukturu.

Primjena metodologije stvara višestruke koristi:

- jača se institucionalni integritet i profesionalnost lokalne uprave;
- povećava se transparentnost rada i dostupnost informacija;
- unapređuju se interni kontrolni mehanizmi;
- smanjuje se prostor za zloupotrebe i diskriminaciju;
- doprinosi se efikasnijem upravljanju javnim sredstvima i imovinom;

- podstiče se razvoj kulture odgovornosti i etičkog ponašanja;
- jača se povjerenje građana u lokalne institucije.

Dugoročno, ova metodologija pruža alat ne samo za identifikaciju rizika, već i za njihovo sistematsko smanjivanje.

Zahvaljujući svemu ovome, Zajednica opština Crne Gore postaje ključni institucionalni mehanizam za razvoj integriteta i unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou. Metodologija čini okvir kroz koji se identifikuju slabosti, podstiču reforme i grade profesionalne, otvorene i otporne lokalne uprave.

Kroz dosljednu primjenu ove metodologije, lokalne samouprave mogu postići veći nivo transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti, što je od ključnog značaja za društveni razvoj, ekonomski napredak i jačanje povjerenja građana u javne institucije Crne Gore.