



# IZVJEŠTAVANJE O RADU

## AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE U CRNOJ GORI (ASK)

### - PUT NAPRIJED -



Oktobar 2021.



International Foundation  
for Electoral Systems



CEELI  
INSTITUTE  
ADVANCING THE RULE OF LAW



# **IZVJEŠTAVANJE O RADU**

**AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE U CRNOJ GORI (ASK)**

## **- PUT NAPRIJED -**





**Izdavač:**

Centar za monitoring i istraživanje CeMI  
Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12  
e-mail: info@cemi.org.me  
www.cemi.org.me

**Autor:**

Teodora Gilić

**Godina izdanja:**

2021

**Štampa:**

Smart print

**Tiraž:**

100

Sadržaj dokumenta je isključivo odgovornost CeMI-ja i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvanični stav donatora.



International Foundation  
for Electoral Systems







## **SADRŽAJ**

Uvod .....	5
Izvještavanje o uspješnosti agencije – horizontalna pitanja i ciljna publika .....	6
Redovno izvještavanje Agencije za sprječavanje korupcije – labyrintri informacija .....	10
Kratak pregled kvartalnog izvještavanja ASK .....	19
Zaključci i preporuke – put naprijed .....	21

# UVOD

Agencija za sprječavanje korupcije (Agencija/ASK) se u proteklih pet godina susrela sa brojnim izazovima kroz proces svog institucionalnog rasta. Iako su očekivanja javnosti bila velika, početni rezultati rada Agencije i učinci intervencija koje je sprovodila nijesu bili uvjerljivi za šиру javnost.

Razlog tome je što ASK nije uspjela da postigne očekivane rezultate i izgradi javni ugled kao jaka i autoritativna institucija – ključna za efikasnu borbu protiv korupcije i cijelokupni napredak procesa integracije zemlje u EU. Iako je u posljednje vrijeme bilo određenih pozitivnih pomaka, naročito nakon imenovanja nove upravne strukture Agencije, potrebni su dodatni naporci kako bi se promijenila percepcija javnosti o radu Agencije i povećalo povjerenje građana u rad Agencije. Nedavna istraživanja javnog mnjenja i izvještaji međunarodnih organizacija mogu poslužiti kao podsticaj za dalje jačanje imidža Agencije u nacionalnom kontekstu.

Ovaj rad usmjeren je na ocjenu redovnog godišnjeg i kvartalnog izvještavanja Agencije, te definisanje preporuka za njegovo poboljšanje. Ovaj rad neće ocjenjivati sadržaj informacija iznesenih u usvojenim izvještajima, niti ima za cilj odbranu ili napad na rad Agencije. Ponudiće preporuke za poboljšanje izvještavanja Agencije na osnovu analize strukture i elemenata izvještaja.

Postojeći sistem izvještavanja Agencije sastoji se od godišnjih, kvartalnih i specijalnih ‘tematskih izvještaja’. Oni se uglavnom zasnivaju na aktivnostima Agencije i predstavljanju prikupljenih informacija koje su pribavljenje sproveđenjem zakona iz njene nadležnosti.

Još uvijek nije sasvim jasno da li je koncept izvještavanja Agencije prikladan i treba li da bude više usredsređen na izvještavanje zasnovano na učinku sproveđenja nacionalne antikorupcijske politike. Postojeći koncept izvještavanja nosi rizik da značajni rezultati Agencije neće biti adekvatno predstavljeni ili da će se izgubiti u masi prezentovanih informacija. Međutim, u posljednjih šest mjeseci vidljiva su određena poboljšanja u procesu izvještavanja.

Ovaj rad je podijeljen u četiri tematska dijela koji nude ocjene različitih elemenata izvještavanja Agencije - od opštih/horizontalnih do konkretnijih/formalnijih pitanja. U prvom dijelu analiziraju se horizontalna pitanja vezana za izvještavanje Agencije, s cilnjom publikom u središtu cijelokupnih kapaciteta Agencije da objektivno predstavlja postignute rezultate rada. Drugi tematski dio ovog rada posvećen je ocjeni redovnog procesa izvještavanja ASK, s naglaskom na posljednji usvojeni godišnji izvještaj za 2020. i prvi kvartalni izvještaj za 2021. godinu. Procjene elemenata izvještavanja i konkretnе preporuke o pokazateljima koji bi mogli biti korisni za sistemsko izvještavanje o uspješnosti prikazani su kroz čitav ovaj dio rada. Pitanja vezana za kvartalno izvještavanje ASK procjenjuju se u okviru trećeg tematskog dijela ovog rada. Na kraju, opšti nalazi i preporuke za poboljšanje cijelokupnog procesa izvještavanja Agencije prikazani su u posljednjem dijelu ovog rada.

# 1. IZVJEŠTAVANJE O USPJEŠNOSTI AGENCIJE – HORIZONTALNA PITANJA I CILJNA PUBLIKA

Tokom pet godina od osnivanja Agencije pomno se pratio njen rad i institucionalni razvoj. Očekivanja javnosti su bila izuzetno visoka kada je riječ o ulozi Agencije u borbi protiv korupcije. U kontaktima sa zainteresovanim stranama Agencija nije imala mnogo saveznika. Naprotiv, percipirana je kao politički pristrasna institucija. Ova negativna slika bila je veliko opterećenje za vidljivost i doseg Agencije.

Međutim, u skorije vrijeme od uspostavljanja novog menadžmenta dogodile su se određene pozitivne promjene. Agencija je unaprijedila svoj rad i djelovanje u politički osjetljivim slučajevima. Evropska komisija (EK) primijetila je da se Agencija počela proaktivnije baviti izazovima u pogledu svoje nezavisnosti, integriteta, nepristrasnosti, transparentnosti, neselektivnog pristupa i kvaliteta odluka te da je poboljšala svoj ukupni učinak.

EK je takođe napomenula da će poboljšani rezultati i povjerenje javnosti u Agenciju zavisiti od njenih stalnih napora da osigura integritet, nepristrasnost i odgovornost, te otkloni nedostatke u donošenju odluka.

Proaktivniji pristup i poboljšanje učinkovitosti i odgovornosti Agencije moglo bi rezultirati značajnim poboljšanjem imidža Agencije u javnosti u bliskoj budućnosti. Rezultati posljednjeg redovnog godišnjeg istraživanja javnog mnjenja Agencije potvrđuju ovu tvrdnju.

Periodični izvještaji o radu Agencije jedan su od glavnih komunikacijskih kanala putem kojih se zainteresovana publika informiše o rezultatima rada Agencije. U posljednjih pet godina Agencija je izradila pet godišnjih i 14 kvartalnih izvještaja. Nadalje, Agencija je objavila i niz tematskih izvještaja iz oblasti politike koja potпадa pod njenu nadležnost (finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja, integritet u javnom sektoru itd.).

Nažalost, objavljeni izvještaji nijesu izazvali značajniju reakciju javnosti niti su rezultirali boljom percepcijom rada Agencije u široj javnosti. Cjelokupni je utisak da Agencija dosad nije uspjela da iskoristi izvještaje kako bi uvjerila javnost u svoje institucionalne napore u borbi protiv korupcije. Izvještavanje Agencije doživljava se više kao ispunjavanje formalne obaveze nego kao pokušaj uvjeravanja javnosti u učinkovitost rada institucije. Međutim, određena poboljšanja bilježe se u posljednjih šest mjeseci, kada je izvještavanje Agencije postalo sadržajnije i orijentisano na korisnike.

Izvještavanje Agencije može se posmatrati iz mnogo različitih perspektiva. Na horizontalnom nivou ključno je razumjeti koja je zainteresovana publika za praćenje rada Agencije i ko je od zainteresovanih do sada pokazao interes za detaljnu analizu informacija iznesenih u izvještajima. Osim toga, važno je:

- » Analizirati kako su periodični izvještaji Agencije prihvaćeni od strane različitih zainteresovanih aktera na nacionalnom i međunarodnom nivou.
- » Procijeniti nudi li proces izvještavanja mogućnost da se čuju stavovi parlamentarnih političkih stranaka o radu i funkcionisanju Agencije.
- » Utvrditi da li su izvještaji Agencije objektivan izvor informacija za međunarodne organizacije koje prate implementaciju nacionalne antikorupcijske politike (Evropska komisija, Savjet Evrope i dr.).

Prema dostupnim informacijama, Agencija trenutno vrši kontrolu nad oko 5000 javnih funkcionera. To je izazov sam po sebi, posebno ako se uzmu u obzir ograničeni ljudski i tehnički resursi Agencije.

Međutim, gledano sa aspekta interesovanja i predmeta ovog rada, sprovođenje kontrolnih ovlašćenja Agencije čini osnovu za njeno izvještavanje i suštinu informacija koje bi trebala predstaviti zainteresovanoj publici.

Prvi izazov sa kojim se Agencija susreće u procesu izvještavanja jeste identifikovanje zainteresovane publike za predstavljanje svog rada. Članovi Savjeta Agencije su primarno definisana publika zainteresovana za izvještavanje o radu Agencije.

## SAVJET AGENCIJE

Godišnji izvještaji o radu Agencije za 2020. godinu Savjet je jednoglasno usvojio 15. marta 2021. godine. Nakon sjednice Savjeta predstavljen je Izvještaj na više od 130 stranica u sažetoj verziji sa akcentom na zaključcima izvještaja. Ovo je dobar način da se sumiraju osnovne poruke i zaključci izvještaja. Ovakav način predstavljanja informacija od strane Savjeta je za svaku pohvalu, a trebao bi naći svoje mjesto u uvodnom dijelu godišnjeg izvještaja.

Prikazani sumirani podaci iskorak su u poređenju sa izvještajnim metodom koji je Agencija koristila u prethodnim izvještajnim periodima.

Prilikom donošenja Godišnjeg izvještaja o radu Savjet ima značajnu ulogu u prepoznavanju kako postignuća Agencije tako i izazovnih pitanja u radu Agencije kroz detaljnu analizu stanja. Evidentno je da samo jedan dio Godišnjeg izvještaja o radu pokriva „izazove“ u radu koje je utvrdio Savjet. U posljednjem godišnjem izvještaju Savjet je na manje od pola strane naveo sve probleme koji su identifikovani. Međutim, nema konkretnih preporuka kako poboljšati, između ostalog, učinak, transparentnost i međunarodnu saradnju Agencije. Savjet kao ključno tijelo kom je povjerena kontrolna funkcija i unapređenje rada Agencije trebalo bi da unaprijedi svoju ulogu u ocjenjivanju rada u svim segmentima Agencije.

Nalazi Savjeta koji su uključeni u Godišnji izvještaj o radu trebali bi dati konkretnе zaključke i preporuke o radu Agencije u svim oblastima iz njene nadležnosti. Savjet bi trebalo da ima važniju

ulogu u određivanju strateškog pravca djelovanja Agencije, koji će se zasnivati na kvalitetnom izvještavanju i značajnoj spremnosti za objektivnu institucionalnu samoevaluaciju.

## POSLANICI

Zakonom o sprječavanju korupcije Agencija je dužna da dostavi godišnje izvještaje Skupštini. Ovogodišnja skupštinska rasprava o Godišnjim izvještajima o radu Agencije za 2019. i 2020. bila je uglavnom koncentrisana na iznošenje političkih zapažanja o radu Agencije bez pominjanja sadržaja informacija iznesenih u izvještaju.

Ove godine, po prvi put, Godišnji izvještaji o radu Agencije nijesu dobili 'zeleno svjetlo' od strane Skupštine Crne Gore. Čini se da će i u narednom razdoblju rezultati rada Agencije ostati u limbu između političkih stavova zastupnika vladajuće većine i sve češće pozitivnih komentara koji dolaze iz EU o radu Agencije.

Upravo u takvom kontekstu, izvještaji Agencije trebalo bi da posluže kao osnova za pokretanje ozbiljnih rasprava utemeljenih na dokazima, prvenstveno između članova skupštinskog Odbora za antikorupciju i menadžmenta Agencije, o sprovođenju antikorupcijskih politika na nacionalnom nivou. Kvalitet izvještaja, njihova profesionalna prezentacija i neosporan integritet informacija koje Agencija iznosi u Skupštini bili bi najbolja zaštita od mogućeg političkog napada na nezavisnost institucije.

Godišnji izvještaj o radu za 2020. predstavlja dobru osnovu za pokretanje dijaloga o radu Agencije sa Skupštinom. Međutim, kako se bliži izrada Godišnjeg izvještaja o radu za 2021. biće potrebno uspostaviti nove i efikasnije kanale komunikacije sa Skupštinom kako bi se rad Agencije sagledao kroz prizmu postignutih rezultata u pogledu implementacije zakona bez uticaja političkog subjektiviteta koji je često neizbjegjan.

Nesumnjivo je da napori sadašnjeg menadžmenta u cilju poboljšanja rada i učinkovitosti Agencije dovode do rezultata. Međutim, cijelokupnu percepciju nezavisnosti institucije, prvenstveno političke javnosti, potrebno je značajno promijeniti. Tek tada bi Godišnji izvještaj o radu i informacije koje on sadrži bili jak argument u prilog „efikasnim reformama“, nezavisnom i odgovornom radu institucije.

## MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Među publikom zainteresovanom za rad Agencije su i međunarodne organizacije koje prate sprovođenje antikorupcijske politike u Crnoj Gori. Tokom godina, EK je bila snažno zainteresovana za rad Agencije, s obzirom na to da je među najznačajnijim institucijama čije je praćenje rada temelj pregovora u okviru Poglavlja 23.

## MEDIJI I NVO

Mediji i nevladine organizacije pokazuju visok nivo interesovanja za praćenje rada Agencije, ali ne i veliki interes za izvještaj o radu same Agencije. Međutim, i mediji i nevladine organizacije zainteresovani su za informacije koje se daju u specijalnim,

tematskim izvještajima, poput izvještaja o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja. Mediji često objavljaju informacije o redovnom finansiranju političkih stranaka u Crnoj Gori pozivajući se na informacije ASK.

## **GRAĐANI**

Konačno, Agencija kao samostalna institucija odgovorna je onima koji obezbeđuju finansijska sredstva za njen rad – građanima (poreskim obveznicima). Građani se o radu Agencije mogu informisati putem **veb** sajta. U narednom periodu nužno je sprovođenje kampanja usmjerenih na podizanje nivoa svijesti građana o institucionalnoj ulozi Agencije. Čini se da su očekivanja građana od Agencije ponekad nerealno visoka. Tom sentimentu značajno doprinose predstavnici političkih elita jer svoje političko nezadovoljstvo učincima u oblasti borbe protiv korupcije često pripisuju lošem institucionalnom radu Agencije. Time se direktno ugrožava institucionalni autoritet Agencije, kao i percepcija postignutih učinaka.

## **2. REDOVNO IZVJEŠTAVANJE AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE – LAVIRINTI INFORMACIJA**

Iz formalne perspektive izvještaji Agencije mogu se ocijeniti analizom postojećih strukturalnih elemenata. Do sada je jedna od glavnih karakteristika izvještavanja Agencije bila „inflacija informacija“ i nedovoljan nivo usklađenosti s potrebama različitih ciljnih grupa.

Izvještaji su dominantno tehnički, preopterećeni izuzetno velikom količinom informacija i značajno lišeni analitičkog pristupa koji bi mogao pomoći u boljem razumijevanju ukupnih rezultata Agencije. Agencija bi u narednom periodu trebalo da uloži dodatne napore da izradi izvještaje koji će biti „čitljivi“ i koji će ponuditi nešto novo različitim zainteresovanim stranama. To uključuje zanimljive studije slučaja za političare, informacije za medije koje bi mogle podstaknuti njihove dalje istraživačke aktivnosti, te objektivne i pouzdane statističke podatke za međunarodne partnere.

U ovom dijelu rada pružiće se uvid u strukturu usvojenih izvještaja Agencije objavljenih 2021. godine – posljednjeg godišnjeg izvještaja o radu za 2020. i prvog kvartalnog izvještaja za 2021. godinu. Kao što je navedeno, rad nije fokusiran na sadržaj informacija predstavljenih u usvojenim izvještajima, ali će na osnovu analize strukture izvještaja i pojedinih elemenata koji nedostaju ponuditi preporuke za poboljšanje kvaliteta izvještavanja Agencije. Imajući u vidu da je izvještavanje o rezultatima Agencije u okviru njenih najznačajnijih ovlašćenja vezano za dio izvještaja pod nazivom „Mehanizmi za sprječavanje korupcije“, potrebno je napomenuti da će se pojedini nalazi sadržani u ovom poglavlju koji se odnose na sadržaj Godišnjeg izvještaja prema tome odnositi i na iste odjeljke Kvartalnog izvještaja ASK.

Godišnji izvještaj o radu Agencije za 2020. godinu jednoglasno je usvojio Savjet Agencije u martu 2021. U formalnoj strukturi izvještaj sadrži sljedeća poglavlja: Uvod i osnovne informacije; Mehanizmi za sprječavanja korupcije; Međunarodna saradnja i institucionalni razvoj; Finansijski izvještaj; Nadzorna uloga Savjeta i učešće u kreiranju strateških ciljeva ASK; Zaključak i Aneksi.

**Prvi dio (Poglavlje I)** Godišnjeg izvještaja nosi naslov „**Uvod i osnovne informacije**“. Poglavlje je podijeljeno u dva dijela: prvi pod nazivom „Cilj izvještavanja“ i drugi pod naslovom „O Agenciji“. Ovo poglavlje zahtijeva značajna poboljšanja u smislu definicije standardnog **uvodnog dijela izvještaja**.

Uvod treba da sadrži podatke o kontekstu u kojem se izvještaj usvaja, specifičnosti izvještajnog perioda, opšti cilj izvještaja, metode koje su korišćene za izradu izvještaja i definisanje metoda koje će se koristiti za predstavljanje izvještaja zainteresovanoj publici. U postojećem tekstu Godišnjeg izvještaja o radu čitaoci mogu pronaći informacije o kontekstu u kojem ASK djeluje (uključujući i okolnosti koje su značajne za izvještajni period) u poglavljvu V – Nadzorna uloga Savjeta i njegovo učestvovanje u kreiranju strateških ciljeva ASK).

Ostali segmenti godišnjeg izvještaja, a posebno uvodni dio, treba da prate stil pisanja i jezik koji se koristi u navedenom poglavlju. Čitaocima bi trebalo da se sadržajno predstave okolnosti pod kojima je Agencija djelovala tokom izvještajnog perioda. Dodatno, ovako sastavljeno uvodno poglavlje bilo bi dobra uvertira za prezentaciju rada Agencije.

Na primjer, ključno je da se dobije informacija, već u uvodnom dijelu izvještaja da je „*poslovanje Agencije u prvoj polovini godine značajno ograničeno privremenim statusom menadžmenta Agencije i COVID-19 pandemijom zbog koje se svakodnevne operativne aktivnosti svode na minimum*“. Dodatno, bilo bi korisno kada bi uvodni dio izvještaja sadržao napomenu „da je pokrenuto proaktivnije djelovanje Agencije u oblasti sprječavanja sukoba interesa i ograničenja u obavljanju javnih funkcija u pogledu otkrivanja i efikasnog sprječavanja sukoba interesa kroz provjere ostvarenih prihoda na osnovu sklopljenih ugovora o pružanju usluga od strane javnih funkcionera i osoba povezanih s javnim funkcionerima“, kao i informacije da je Agencija proaktivno reagovala u odnosu sa medijima tokom izvještajnog perioda dajući sve potrebne informacije medijima u vezi s njenim radom. U sadašnjem tekstu izvještaja, gore navedene informacije dostupne su na stranicama 112. 113. i 114. – skrivene od očiju prosječnog čitaoca. Kvalitet izvještaja bio bi poboljšan kada bi uvodni dio, koji čitaoce uvodi u sadržajni dio izvještaja i na taj način predstavlja rad i rezultate Agencije, sadržao takve ili slične informacije koje bi gotovo sigurno motivisale čitaoce da nastave da čitaju izvještaj.

Kako bi se poboljšala sveobuhvatnost i konciznost izvještavanja, potrebno je pripremiti jasan pregled sumiranih postignutih rezultata i predstaviti ga na početku godišnjeg izvještaja. Takav pregled će biti od izuzetne važnosti za zainteresovanu publiku, posebno za poslanike, medije, nevladine organizacije, eksperte EK i drugih međunarodnih organizacija koje prate rad ASK. Treba pripremiti tabelu sa podacima koja bi predstavljala uspješnost rada ASK u pogledu sprječavanja korupcije u njenoj nadležnosti. Tabela bi poslužila kao koristan izvor informacija, koji bi se u izvještaju detaljnije razradio. Tabela bi trebalo da sadrži sljedeće podatke:

#### Sumirana tabela uspješnosti ukupnih rezultata ASK

- » Broj postupaka pokrenutih od strane ASK pred prekršajnim sudovima (po osnovi pokretanja postupka – zbog povrede odredaba zakona);
- » Ukupan broj završenih postupaka i izrečenih sankcija;
- » Ukupan broj direktnih prekršajnih naloga izdatih od strane ASK;
- » Ukupan broj izrečenih novčanih kazni;
- » Ukupan broj predmeta u kojima je ASK tražila oduzimanje materijalne koristi pred nadležnim sudovima i učinci ovih postupaka;
- » Ukupan broj javnih funkcionera koji su podnijeli ostavku na javnu funkciju nakon odluka ASK.

Drugi dio (2) ovog Poglavlja Godišnjeg izvještaja pod nazivom „**O Agenciji**“ sadrži korisni informativni pregled nadležnosti Agencije, njenog pravnog i institucionalnog okvira, uključujući i unutrašnju organizaciju. Grafički prikaz unutrašnje organizacije Agencije pokazao se veoma korisnim jer čitaocima koji se upoznaju s institucijom nudi bolje razumijevanje njene unutrašnje strukture i hijerarhijske organizacije. Ovaj dio izvještaja sadrži podatke o zaposlenima, uključujući i podatke o „određenom broju zaposlenih koji su napustili radna mjesta u Agenciji“. Ukoliko su ti podaci već predstavljeni, bitno je navesti tačan broj zaposlenih koji su napustili Agenciju, uzimajući u obzir da se tačni podaci iznose kada se govori o popunjenoj radnim mjestima u sklopu unutrašnje organizacije Agencije. Važno je napomenuti da informacija o odlasku osoblja iz Agencije tokom 2020. godine nije navedena u Vladinom doprinosu za izradu Godišnjeg izvještaja EK za 2021. godinu o Crnoj Gori, a može biti pokazatelj mogućeg smanjenja institucionalnih kapaciteta Agencije.

**Poglavlje II** pod nazivom „**Mehanizmi za sprječavanje korupcije**“ sadrži pregled postignutih rezultata koji su grupisani u potpoglavlja koja se odnose na glavne nadležnosti Agencije, uključujući prikaz antikorupcijskih kampanja, odnose s javnošću, istraživanja i edukacije. Poglavlje II sastoji se od 10 potpoglavlja u kojima se na više od 80 stranica nalaze podaci o radu, rezultatima i aktivnostima Agencije.

S tematskog aspekta, ovo poglavlje je najznačajniji segment Godišnjeg izvještaja o radu. S tim u vezi, glavna briga u vezi sa struktrom, opsegom dostupnih informacija i njihovim vizuelnim prikazom u ovom poglavlju jeste da li je stvoren odgovarajući balans prilikom predstavljanja informacija s ciljem da čitaocu pruži lako razumljiv pregled postignutih rezultata. Stoga bi svako od ovih 10 potpoglavlja u svom uvodnom dijelu trebalo da sadrži barem sažetak postignutih rezultata i izazova s kojima se susreće u obavljanju zakonom uređenih nadležnosti.

Primjera radi, u uvodu prvog dijela (1) ovog Poglavlja, koji se odnosi na **sprječavanje sukoba interesa javnih funkcionera i ograničenja u obavljanju javnih funkcija**, potrebno je navesti nekoliko najvažnijih postignuća Agencije, uključujući kontekstualni pregled izazova sa kojima se Agencija susretala tokom izvještajnog perioda. Ovo bi mogao biti metod da se udovolji kako zahtjevima čitaoca koji žele sumirane informacije o radu i rezultatima koje Agencija postiže u određenoj oblasti, tako i zahtjevima čitaoca koji bi željeli da imaju dodatne statističke informacije koje bi bile sastavni dio teksta „po dubini“ (vertikalno).

Odjeljak 1.4 ovog dijela pod nazivom „**Procjena trenutnog stanja, izazovi i preporuke**“ sadrži neuvjerljiv zaključak o procjeni trenutnog stanja u području sukoba interesa. Čini se da ga je autor izvještaja, svjestan analitičkih ograničenja ovog odjeljka, pozicionirao na kraj referentnog potpoglavlja, vjerovatno, kako bi ga „sakrio“ od prosječnog čitaoca. Potrebno je investirati u dodatne analitičke kapacitete u vidu osoblja koje izrađuje izvještaje kako bi se poboljšao sadržaj ovog odjeljka, ali i ukupan kvalitet izvještaja.

S aspekta kvaliteta izvještaja, uz nedvosmislene statističke podatke o 135 Mišljenja koje je izdala Agencija, bilo bi pogodno napraviti izbor i popis ključnih pravnih stavova Agencije uz opis tema obuhvaćenih u Mišljenjima. Predloženi popis ključnih stavova Agencije trebalo bi da sadrži one stavove koji se odnose na zanimljiva pitanja kao što su: sukob interesa i izuzeće od rasprave i donošenja odluka, ograničenja u obavljanju javnih funkcija – nespojivost funkcija, članstvo u upravljačkim tijelima, članstvo u radnim tijelima, primanje naknade, ograničenja pri prestanku javne funkcije, status javnih funkcionera itd.

Broj Mišljenja, kao pokazatelj, ima smisla samo ako se jačanje savjetodavne uloge ASK želi pokazati u kontekstu sprovodenja Zakona i odredaba koje doprinose sprječavanju

sukoba interesa. Sve značajniji aspekt povećanja broja Mišljenja koje izdaje Agencija (naročito u odnosu na posljednji kvartalni izvještaj) je razvoj prakse koja bi u budućnosti bila primjenjiva na sve javne funkcionere u kontekstu sproveđenja zakona.

Mišljenja ASK i stavovi koje ona sadrže usmjereni su na ravnomjerno sproveđenje Zakona o sprječavanju korupcije. S tim u vezi, ona se mogu smatrati značajnim elementom u pozicioniranju Agencije kao ključne institucije u sistemu preventivnog djelovanja u oblasti borbe protiv korupcije. U navedenom kontekstu, preporučuje se da izvještaji (godišnji i kvartalni) sadrže izvode iz najznačajnijih mišljenja ASK izdatih tokom izvještajnog perioda, uključujući i analitički pregled njihovog sadržaja. Naročito su bitna mišljenja u kojima ASK utvrđuje stavove o ugrožavanju javnog interesa od strane visokih javnih funkcionera.

Stavovi koji određuju ovaj oblik negativnog društvenog fenomena zasnivaju se ne samo na promovisanju načela vladavine prava kojim će se voditi javni funkcioneri pri obavljanju javnih funkcija, već ukazuju i na devijantno ponašanje koje bi moglo ugroziti javne funkcije i ugroziti povjerenje građana u državne institucije. Jedno od najznačajnijih mišljenja Agencije u proteklom periodu odnosi se na postupke bivšeg ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava. U navedenom Mišljenju Agencija je utvrdila da je ministar nedoličnim uticajem na samostalnost i nezavisnost pravosuđa, kako je navedeno u Mišljenju, ugrozio javni interes. Značaj ovog Mišljenja proizlazi iz činjenice da se radi o jednom od vrlo rijetkih institucionalno dokazanih primjera kršenja nezavisnosti pravosuđa u Crnoj Gori. Kao takav, zaslužuje da bude detaljnije razrađen u izvještajima ASK.

Odjeljak 2 ovog Poglavlja pod nazivom „**Kontrola primanja poklona, donacija i sponzorstava**“ sadrži sve potrebne informacije koje su čitaocima jasno predstavljene u godišnjim i kvartalnim izvještajima. Posebnu pohvalu zaslužuje uvod u potpoglavlje koje sadrži koristan glosar pojmove korišćenih u tekstu. Glosar daje objašnjenje elementarnih terminoloških razlika između pojmove, kao što su *poklon*, *protokolarni poklon*, *prigodni poklon*, *sponzorstvo* i *donacija*.

Odjeljak 3 ovog Poglavlja pod nazivom „**Kontrola izvještaja o prihodima i imovini funkcionera i državnih službenika koji su dužni podnijeti Izvještaj o prihodima i imovini**“ jedan je od najvažnijih segmenata izvještaja o radu koji sadrži informacije od presudne važnosti u vezi obavljanja jedne od ključnih nadležnosti ASK – kontrole izvještaja o prihodima i imovini funkcionera i državnih službenika koji su dužni da dostave Izvještaje Agenciji. Kako bi se informacije sadržane u ovom potpoglavlju jasno i dosljedno predstavile zainteresovanoj javnosti, potrebno je već u uvodu odjeljka predstaviti sumirane informacije o postignutim rezultatima ASK. Sljedeće informacije bi trebalo da budu uključene:

### Sumirana evidencija o rezultatima rada ASK u oblasti kontrole izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i državnih službenika

- » Broj dostavljenih izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera u izvještajnom periodu;
- » Broj javnih funkcionera koji su dali saglasnost Agenciji za pristup podacima o njihovim bankovnim računima;
- » Broj ovjerenih izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera;
- » Broj pokrenutih upravnih postupaka;
- » Broj postupaka u kojima su utvrđene povrede i nepravilnosti;
- » Izrečene sankcije za utvrđene prekršaje i nepravilnosti;
- » Broj sprovedenih upravnih istraga po podnesenim prijavama o neobjašnjivom bogatstvu javnih funkcionerima;
- » Broj sprovedenih planiranih kontrola i provjera podataka iz Izvještaja javnih funkcionera u izvještajnom periodu (uključujući i visoke državne funkcionere – gdje ih treba posebno navesti);
- » Broj izrečenih prekršajnih sankcija nakon sprovedenih planskih kontrola i ukupan iznos izrečenih kazni;
- » Broj predmeta dalje proslijedjenih nadležnom tužilaštvu.

Imajući u vidu interesovanje međunarodnih organizacija (EU, Savjeta Evrope itd.) za trenutno stanje u oblasti prijavljivanja prihoda od strane nosioca pravosudnih/tužilačkih funkcija, treba razmotriti uvođenje specifičnih tematskih segmenata u ovaj odjeljak. Ovi tematski segmenti treba da sadrže ukupne podatke o podnošenju izvještaja o prihodima i imovini od strane sudija i tužioca. Treba razmotriti i razvoj metodologije ili uspostavljanje okvira koji će ASK koristiti za izradu specijalnih izvještaja o kontroli prihoda i imovine sudija i tužilaca u Crnoj Gori. U tom kontekstu, ASK bi trebalo da razmotri koja bi bila najprikladnija metoda za predstavljanje sljedećih informacija:

### Sumirana evidencija o rezultatima rada ASK u oblasti kontrole izvještaja podnesenih od strane nosioca pravosudnih/tužilačkih funkcija

- » Ukupan broj sudija i tužilaca u Crnoj Gori;
- » Broj uredno dostavljenih izvještaja o prihodima i imovini sudija i tužilaca;
- » Broj izvještaja o prihodima i imovini sudija i tužioca kod kojih su uočeni određeni formalni nedostaci (podnošenje nakon isteka roka i sl.)
- » Broj sudija i tužilaca koji nijesu podnijeli izvještaje o prihodima i imovini;
- » Broj kontrolisanih izvještaja o prihodima i imovini sudija i tužilaca;
- » Broj i ishodi pokrenutih prekršajnih postupaka protiv sudija i tužilaca (izrečene sankcije).

U kontekstu 4. odjeljka ovog Poglavlja u kojem se prikazuju rezultati rada ASK u **kontroli finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja**, treba naglasiti da pod ovom nadležnošću Agencija ima obavezu prikupljanja veoma velike količine podataka. S obzirom na količinu informacija koje treba obraditi, kao i na različitu prirodu izvještavanja, Agencija bi trebalo da razmotri zasebno izvještavanje za ova dva područja. Pokušaj izvještavanja o svim segmentima finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja na jednom mjestu u okviru godišnjeg izvještaja ASK ne utiče pozitivno na ukupan kvalitet izvještaja. Količina informacija koje Agencija, primera radi, prikuplja tokom predizborne kampanje, naizgled onemogućuje značajniju kontrolu nad finansiranjem izborne kampanje, a time doprinosi

nižem nivou kvaliteta izvještavanja o važnim aspektima finansiranja izborne kampanje. Stoga bi ASK trebalo da razmotri pojednostavljeno predstavljanje informacija u ovom dijelu izvještaja i da ostavi detaljne informacije za određene tematske izvještaje. To će svakako zahtijevati dodatne napore i analitičke vještine osoblja zaduženog za izradu ovog dijela izvještaja.

#### Sumirana evidencija o rezultatima ASK u oblasti kontrole finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja

- » Ukupan broj kontrola i ishoda redovnog finansiranja političkih stranaka (prekršaji, opomene, prekršajni postupci);
- » Ukupan broj kontrola i ishoda finansiranja izborne kampanje (po izbornom ciklusu);
- » Broj pokrenutih prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata i izbornih kandidata;
- » Broj izrečenih direktnih sankcija;
- » Ishod kontrola donacija;
- » Ishodi kontrola zloupotrebe državnih resursa (prekršaji, opomene, prekršajni postupci).

Agencija je odnedavno uspostavila praksu da postavlja lako dostupne informacije za medije/nevladine organizacije i druge zainteresovane strane na svoj veb sajt o sredstvima dodijeljenim političkim strankama kroz redovno finansiranje u 2021. godini, odnosno o sredstvima namijenjenim za finansiranje izborne kampanje za lokalne izbore 2021. u Herceg Novom<sup>1</sup>. Ovaj pojednostavljeni način predstavljanja informacija Agencije zainteresovanoj javnosti, naročito medijima, značajan je iskorak u poboljšanju percepcije javnosti o radu Agencije.

Odjeljak 5 ovog poglavlja pod nazivom „**Donošenje i implementacija planova integriteta**“ sadrži sve potrebne informacije o radu Agencije u ovoj oblasti koje su jasno prikazane u godišnjim i kvartalnim izvještajima. Nadalje, Agencija je tokom 2021. godine na osnovu planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju od strane državnih institucija izradila opsežan Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2020. godini. Ovo je jedan od izvještaja tokom čije izrade zaposleni Agencije ulažu značajne napore (zadnji Izvještaj ima 450 stranica), no stvarni učinci i njegova vidljivost ostaju ograničeni. Stoga bi Agencija trebalo da razmotri različite metode i tehnička rješenja za poboljšanje kvalitativnog izvještavanja u ovoj oblasti s fokusom na praktične učinke i izazove u sprovođenju planova integriteta, uključujući pružanje učinkovitih preporuka državnim institucijama kako da se poboljša sprovođenje planova integriteta. Agenciji bi bila potrebna stručna podrška u ovom procesu, koja može doći od Evropske Unije ili Savjeta Evrope, ili kroz projekte koje sprovode nadležne nevladine organizacije.

Odjeljak 6 ovog poglavlja pod nazivom „**Kontrola aktivnosti lobiranja**“ odnosi se na prikaz rezultata Agencije u sprovođenju Zakona o lobiranju, kojim se uređuju uslovi i način obavljanja djelatnosti lobiranja, pravila lobiranja i druga pitanja od značaja za lobiranje. S obzirom da je oblast lobiranja u ranoj fazi implementacije, Agencija bi trebalo da nastavi da objavljuje osnovne podatke o stanju u sistemu lobiranja (broj izdatih potvrda za lobiranje, broj registrovanih lobista). Kako je zaključila EK u Godišnjem izvještaju o Crnoj Gori, praćenje i sankcionisanje kršenja zakona i dalje su izazov, dok postoji mali broj onih koji i dalje ukazuju na to da se aktivnosti lobiranja sprovode izvan pravnog okvira. Stoga bi Agencija u narednom periodu trebalo da se fokusira na procjenu stanja u oblasti lobiranja u široj perspektivi, s ciljem identifikovanja suštinskih izazova i preporuka za poboljšanje.

Prijavljivanje sumnji da je ugrožen javni interes i zaštita zviždača snažan su mehanizam sprječavanja korupcije koji doprinosi ukupnom jačanju integriteta u javnom i privatnom sektoru. Odjeljak 7 ovog poglavlja pod nazivom „Postupci po prijavama zviždača i zaštita zviždača“ ima za cilj pružanje detaljnog pregleda rezultata Agencije u ovom području. Prema zakonskim definicijama, zviždač može biti svako fizičko ili pravno lice koje podnese prijavu o prijetnjama javnom interesu koje ukazuju na postojanje korupcije, a to može učiniti u pisanom obliku, datu izjavu usmeno, elektronski i/ili putem imajl-adrese. Zviždač može biti anoniman, osim ako izričito zatraži da se podaci učine dostupnim javnosti, pri čemu će se s podacima o zviždaču postupati u skladu sa zakonom kojim se uređuje povjerljivost podataka. U ovom dijelu Izvještaja kroz grafik je objašnjen postupak podnošenja prijava zviždača. Čini se da bi postupak trebalo detaljnije obrazložiti u pisanom obliku, jer za pojedine elemente izvještavanja vizuelni prikazi nijesu najprikladnija opcija. Izvještaj sadrži statistički pregled podataka o podnesenim prijavama zviždača od 2016. godine – kada je Agencija počela s radom. Na taj način može se posmatrati dinamika podnošenja prijava zviždača. Iz perspektive praćenja rezultata u ovoj oblasti, na početku ovog dijela izvještaja treba ukratko prikazati sljedeće informacije:

#### Sumirana evidencija o rezultatima ASK u oblasti zaštite zviždača

- » Ukupan broj zahtjeva za zaštitu zviždača;
- » Ishodi (odluke) po zahtjevima za zaštitu zviždača;
- » Broj i ishod primljenih prijava o prijetnjama javnom interesu (mišljenja, službena saopštenja, preporuke);
- » Broj i ishod postupaka ex officio radi utvrđivanja postojanja prijetnji po javni interes;
- » Broj postupaka upućenih nadležnim tužilaštima (po sumnji na krivično djelo)

Izvještaj u ovom segmentu bi izgledao suviše formalan. Statistički podaci u ovom odjeljku pružaju dovoljan nivo informacija o radu agencije bez upuštanja u smislena objašnjenja o izazovima u oblasti zaštite zviždača. Ovaj dio izvještaja, osim statistike, trebalo bi da sadrži i podatke o tome kako motivisati potencijalne zviždače da prijave prijetnje javnom interesu koje upućuju na postojanje korupcije, kako bi se Agencija predstavila kao partner građanima koji se na terenu bore protiv korupcije.

U odjeljku 8 pod nazivom „**Praćenje pravnog okvira i davanje mišljenja na propise iz oblasti borbe protiv korupcije**“ Agencija nastoji da predstavi svoje savjetodavne aktivnosti u kontekstu pravne analize, polazeći od pretpostavke da su uzroci korupcijskog rizika često nejasne, neprecizne i nerazumljive pravne norme koje otvaraju mogućnost za različita neograničena tumačenja. U kontekstu jačanja savjetodavne funkcije ASK, treba napomenuti da je institucija uspostavila praksu objavljivanja Mišljenja o donesenim zakonima. Takva praksa omogućava definisanje značajnih stavova u pogledu ugrožavanja integriteta i transparentnosti u postupku donošenja zakona vezano za oblasti pod posebnim korupcijskim rizikom. U 2020. godini Agencija je objavila samo jedno Mišljenje na usvojeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, ASK je od početka 2021. godine objavila četiri Mišljenja o usvojenim zakonima ili nacrtima zakona. Na osnovu svog proaktivnog djelovanja u

ovoj oblasti, Agencija je jačala svoju savjetodavnu funkciju i doprinijela učinkovitijem ostvarivanju svoje pravne nadležnosti za davanje mišljenja na nacrte zakona, drugih propisa i opših akata s ciljem njihovog usklađivanja s međunarodnim standardima u oblasti antikorupcije. Nadalje, Agencija ima proaktivnu ulogu u postupku pokretanja izmjena i dopuna usvojenih zakona u cilju otklanjanja mogućih korupcijskih rizika. U tu svrhu potrebno je istaknuti nedavno mišljenje ASK o Zakonu o izmjenama i dopunama Opšeg zakona o obrazovanju, prema kojem *'izmjene i dopune Zakona koje je Skupština usvojila u maju 2021. sadrže neprecizne i neodređene norme koje ostavljaju mogućnosti za podrivanje transparentnosti i integriteta u oblasti obrazovanja.* U cijelokupnom ovom Mišljenju Agencija je dala konkretnе preporuke nadležnom Ministarstvu obrazovanja, nauke, kulture i sporta koje je potrebno uzeti u obzir pri definisanju novog zakonskog okvira u ovoj oblasti, kao i konkretnе nalaze o korupcijskim rizicima koji će biti eliminisani bez daljeg odgađanja kroz proces sprovođenja zakona.

Mišljenja Agencije o zakonodavnim inicijativama potrebno je precizno navesti u izvještajima, dok je izvode iz Mišljenja potrebno istaknuti u izvještajima kao specifične rezultate rada Agencije usmjerene na uspostavljanje antikorupcijskih praksi prilikom izrade i implementacije zakona u oblastima pod korupcijskim rizikom. Time Agencija pojačava svoju savjetodavnu funkciju i, što je još važnije, jača svoju učinkovitost i institucionalnu nadležnost. Konačno, Agenciju će Vlada uključiti u ranoj fazi izrade zakona ili u postupku donošenja zakona u Skupštini radi pripreme savjetodavnih mišljenja koja će biti sastavni dio zakonodavnog postupka kojim se uređuju posebno izložene oblasti i oblasti pod korupcijskim rizikom. Samim tim bi uloga ASK u zakonodavnom procesu postala još važnija. Agencija je od svog osnivanja dostavila Vladi 17 pravnih mišljenja na nacrte zakonskih akata iz oblasti svoje nadležnosti. U tom kontekstu izvještaj treba da sadrži i podatak koliko mišljenja su državne institucije uvažile u zakonodavnim procesima.

U odjeljku 9 ovog dijela izvještaja pod nazivom ***'Pokretanje prekršajnog postupka i izdavanje prekršajnog naloga'*** prikazani su rezultati rada sektora za pokretanje prekršaja. Možemo zaključiti da su informacije u ovom dijelu izvještaja prikazane na dobar način, kroz sažet pregled, jer su ukupni podaci o pojedinim prekršajnim postupcima prikazani kroz sva poglavљa izvještaja koja pokrivaju mehanizme za sprječavanje korupcije.

U odjeljku 10 pod nazivom „***Antikorupcijske kampanje, odnosi s javnošću, istraživanja i edukacije***“ u Izvještaju su predstavljene obrazovne, istraživačke i druge preventivne antikorupcijske mjere, kao što su antikorupcijske i informativne kampanje, koje imaju za cilj da podignu nivo javne svijesti o borbi protiv korupcije. Posljednji izvještaj u ovom odjeljku predstavlja pregled rezultata godišnjeg istraživanja javnog mnijenja, što je primjer dobre prakse. Međutim, čini se da su segmenti ovog dijela izvještaja preopterećeni određenim detaljima svih aktivnosti javnog informisanja, kao što su sastanci sa zainteresovanim stranama ili intervjuji koje zaposleni Agencije daju medijima. Čini se da bi određene aktivnosti trebalo prikazati kroz tematski dio ovog dijela izvještaja. U svakom smislu, ovaj dio izvještaja trebao bi biti informativniji i još sažetiji, sastavljen s ciljem poboljšanja imidža i percepcije institucije među zainteresovanom publikom.

**Poglavlje III** Godišnjeg izvještaja za 2021. nosi naslov „***Međunarodna saradnja i institucionalni razvoj***“. Ovaj dio sadrži veliku količinu informacija, koje služe za informisanje (određenog broja) zainteresovanih čitalaca o učešću Agencije u aktivnostima na međunarodnom nivou, te saradnji s institucijama i organizacijama na nacionalnom nivou. U tom kontekstu treba posebno istaknuti aktivnosti Agencije koje su se sprovodile u okviru procesa pristupanja EU, posebno imajući u vidu važnost Agencije za proces pristupanja u Poglavlju 23.

**Poglavlje IV** Izvještaja posvećeno je predstavljanju **finansijskih izvještaja**.

**Poglavlje V** posvećeno je predstavljanju '**Nadzorne uloge Savjeta i učestvovanju u kreiranju strateških ciljeva ASK**'. Ovaj dio izvještaja može se tretirati kao 'izvještaj u izvještaju', pri čemu se jezik i pristup pisanju značajno razlikuju od ostatka izvještaja. U tom kontekstu, Agencija i Savjet trebalo bi da razmotre uspostavljanje posebnog izvještaja o radu Savjeta koji bi bio specifične kraće forme, s obzirom na raznolikost informacija i pristupa izvještavanju koje bi Savjet mogao ponuditi. Već je predloženo da se sažetak rada Agencije, koji je prikazan u ovom poglavlju izvještaja, premjesti u uvodnom dijelu izvještaja kao kratak pregled.

### **3. KRATAK PREGLED KVARTALNOG IZVJEŠTAVANJA ASK**

Agencija je do sada objavila 14 kvartalnih izvještaja. Praćenje i evaluacija sprovođenja usvojenih planova rada, za koje je zadužen Savjet ASK, glavni su ciljevi donošenja i objavljivanja kvartalnih izvještaja. Kao što je već navedeno, kvartalni izvještaj ASK nije kategorija definisana zakonom - već operativni dokumenti koji sadrže rezultate rada ASK na redovnoj tromjesečnoj osnovi. Dok godišnji izvještaji imaju specifičnu političku težinu i značaj, kvartalni izvještaji su jasne operativne i tehničke prirode. U tom smislu, kvartalni izvještaji treba da ponude precizan sažetak aktivnosti koje se sprovode u okviru unaprijed definisanih ciljeva godišnjih planova rada Agencije.

Plan rada Agencije za 2021. godinu usvojen je na sjednici Savjeta Agencije u maju 2021. godine. Zbog adekvatnog planiranja i sprovođenja aktivnosti, izgleda da bi Agencija trebalo da doneše plan rada najkasnije do kraja januara.

Prvi Kvartalni izvještaj za 2021. usvojen je u aprilu 2021. S metodološkog aspekta, posljednji kvartalni izvještaj je unaprijeđen u odnosu na prethodno objavljene kvartalne izvještaje.

Što se tiče novih metodoloških elemenata, izvještaj sadrži informacije i komparativni pregled statističkih podataka o radu ASK, te komparativne podatke iz prethodnih izvještajnih perioda koji izvještaju daju posebnu vrijednost. Na taj način članovi Savjeta ASK, poslanici i ostala zainteresovana publika mogu dobiti jasan uvid u postignute rezultate rada ASK i komparativni pregled koji omogućava donošenje određenih zaključaka o učinkovitosti rada ASK. Na primjer, posebno zanimljivi podaci odnose se na podnošenje prijava od strane zviždača. Navedeni kvartalni izvještaj sadrži podatak da je ASK u prvom kvartalu 2021. godine primila 40 prijava zviždača, uključujući i ocjenu da je to „gotovo četiri puta više od broja prijava podnesenih u istom periodu 2020. godine i najveći broj prijava podnesenih u prva tri mjeseca u godini, od dana kada je ASK počela s radom“. Osim toga, izvještaj nudi tabelarni pregled trenda podnošenja prijava od strane zviždača prikazan po kvartalima u godini počevši od 2016.

Ove godine, prvi put do sada, Agencija je dobila priliku da usvojeni kvartalni izvještaj predstavi pred skupštinskim Odborom za borbu protiv korupcije. Važno je napomenuti da je ovu metodu pozdravio određeni broj poslanika vladajuće većine koji su izrazili određenu zabrinutost u vezi s radom ASK prilikom predstavljanja Godišnjeg izvještaja o radu početkom ove godine. Prilikom predstavljanja izvještaja, član Komiteta iz redova jednog od konstituenata vladajuće većine pohvalio je unaprijeđenu metodologiju

kvartalnog izvještaja i pozitivno ocijenio informacije iznesene u izvještaju. Primjećeno je da je ASK izradila takav kvartalni izvještaj kao rezultat „prihvatanja u dobroj volji kritika koje su upućene prilikom predstavljanja godišnjeg izvještaja o radu“. Stoga su ovi događaji obećavajući signali za nadolazeću novu fazu institucionalne saradnje između Skupštine i ASK koja bi trebalo da rezultira većim stepenom institucionalne koordinacije i inicijativama usmjerenim na podizanje svijesti članova skupštinskog Odbora za antikorupciju o funkcionisanju i rezultatima rada ASK.

S aspekta komuniciranja kvartalnih izvještaja sa ostalom zainteresovanom javnošću, Agencija se do sada nije trudila da rezultate svog tromjesečnog rada predstavlja medijima ili nevladinim organizacijama. U tom kontekstu Agencija bi trebalo da uspostavi praksu kvartalnih konsultativnih tematskih sastanaka s ostalom zainteresovanim stranama, kako bi ih informisala o izazovima u radu, trendovima i najnovijim primjerima institucionalnih rezultata Agencije. Kako je navedeno, sastanci mogu biti tematski - posvećeni najaktuelnijim pitanjima iz djelokruga rada Agencije. Stoga bi kvartalni izvještaji trebalo da posluže kao osnova za pokretanje konsultacija sa svim zainteresovanim stranama, te bi trebalo da ponude konkretne informacije o aktuelnim temama iz rada Agencije, sa konkretnim studijama slučaja koje će objasniti određene odluke ili politike Agencije.

## 4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE – PUT NAPRIJED

Nakon detaljne analize sadržaja izvještaja Agencije i uvida u ponuđene informacije nameće se nekoliko pitanja. Prije svega, ko je glavna ciljna publika izvještaja ASK? Postoje li zainteresovane strane koje mogu primiti informacije i vizuale rasute na više od 120 stranica? Uspostavljanje balansa u gomili informacija koje će se naći u izvještaju je kriterijum uspješnosti u procesu izvještavanja. Ključni izazov za Agenciju je da učini izvještaje čitljivim i da predstavi informacije o cijelokupnoj učinkovitosti antikorupcijskog sistema na lako razumljiv način.

Nedovoljan nivo spremnosti za analitičku evaluaciju informacija dobijenih predstavljanjem statističkih podataka i njihovo prilagođavanje čitaocima jedan je od glavnih nedostataka u procesu izvještavanja Agencije. Stoga je unapređenje analitičkih vještina osoblja koje radi na izradi godišnjih i kvartalnih izvještaja jedan od najznačajnijih zadataka menadžmenta Agencije u narednom periodu.

Kao što je već rečeno, često se događa da državne institucije, uključujući i Agenciju, imaju čisto formalistički pristup izvještavanju na način da jednostavno ispunjavaju svoju zakonski utemeljenu obavezu izvještavanja prema institucijama koje prate njihov rad. Formalizam u procesu izvještavanja nosi rizik gubitka osnovnih informacija koje treba da se predstave zainteresovanoj publici kroz krajnje precizan (sterilan) proces izvještavanja.

Ključne informacije treba prvenstveno da budu usmjerene na predstavljanje rezultata rada, a ne na predstavljanje pukog statističkog odraza aktivnosti koje se sprovode u kontekstu sprovođenja Zakona. Izbjegavati puki formalizam u procesu izvještavanja znači promijeniti stil i prilagoditi ga potrebama kako stručnih tako i nestručnih čitalaca. Ključne odluke, studije slučaja i izvodi iz konsultativnih mišljenja mogu biti dodatna vrijednost postojećem izvještavanju. Poboljšana kreativnost u nastojanjima da se rad Agencije približi širokom krugu čitaoca može minimizirati rizike formalizma i učiniti izvještaje smislenijim i razumljivijim.

Godišnji i kvartalni izvještaji metodološki su napredovali. Napredne tehnike predstavljanja informacija putem tabela, grafika i vizuala se intenzivno koriste. Međutim, pojedini djelovi izvještaja, kao što su objašnjenja formalnih postupaka (na primjer, postupci prijavljivanja zviždača), zahtijevaju detaljno pisano objašnjenje. Pohvalno je što se sumirani podaci za pojedine djelove izvještaja (primjera radi, prekršajni postupci) nalaze u jednom poglavljtu

izvještaja, iako su po svojoj prirodi rasuti po segmentima izvještaja koji se odnose na različite oblasti politike. Konačno, treba pohvaliti i napore da se određene informacije predstave kroz metode koje porede rad Agencije po godinama (kao što su podaci o prijavama zviždača od 2016.). Na taj način se mogu uočiti određeni trendovi i lako izvesti zaključci o radu Agencije.

Izvještaji Agencije služe kao osnova za pokretanje ozbiljnih stručnih rasprava. Povodom predstavljanja izvještaja treba organizovati tematske sesije, konsultativne sastanke, okrugle stolove s predstvincima cjelokupne zainteresovane publike (poslanici, predstavnici državnih institucija i međunarodnih organizacija, mediji, nevladine organizacije itd.). Svako poglavlje i dio izvještaja mogu biti dobra osnova za pokretanje javne rasprave o učincima antikorupcijskih politika i radu Agencije. Očekivanja javnosti od Agencije ostaju visoka. Stoga bi Agencija trebala izaći iz zone institucionalnog komfora i pristupiti svim zainteresovanim stranama sa proaktivnim stavom i namjerom da predstavi rezultate svog rada.

Sprovođenje nacionalnih politika na planu borbe protiv korupcije nije samo zadatak Agencije, Skupštine ili agencija za sprovođenje zakona. Svi akteri u nacionalnom antikorupcijskom okviru mogu se smatrati direktno odgovornima za ispunjavanje ili neispunjavanje antikorupcijskog programa. Stoga bi Agencija kao svojevrstan posrednik svih institucija uključenih u antikorupcijski okvir trebalo da proaktivno pojača svoje komunikacijske napore i uključi se u konstruktivne razgovore sa svim institucijama/zainteresovanim stranama s ciljem iznošenja svojih stavova o međuinstitucionalnoj saradnji u oblasti borbe protiv korupcije. Potrebno je poboljšati komunikaciju s članovima skupštinskog Odbora za antikorupciju i menadžmentom Agencije. Neki obećavajući signali u tom smjeru već su uočeni nakon predstavljanja poslednjeg kvartalnog izvještaja za 2021. godinu u Skupštini. Agencija bi trebalo da proaktivno pristupi svim ostalim zainteresovanim stranama – organima za sprovođenje zakona, tužilaštima, sudovima, medijima, nevladinim organizacijama i međunarodnim organizacijama.

U smislu poboljšanja formalnih elemenata godišnjeg izvještaja, Agencija bi trebalo da razmotri sljedeće preporuke:

- » Poglavlje I godišnjeg izvještaja (**„Uvod i osnovne informacije“**) zahtijeva značajna poboljšanja. To se prvenstveno odnosi na definiciju **uvoda standardnog izvještaja**. Uvod sadrži podatke o kontekstu u kojem se izvještaj usvaja, specifičnosti izvještajnog perioda, opšti cilj izvještaja, metode koje su korišćene za izradu izvještaja i definisanje metoda koje će se koristiti za predstavljanje izvještaja zainteresovanoj publici.
- » Kako bi se poboljšala sveobuhvatnost i konciznost izvještavanja, već na početku godišnjeg izvještaja (nakon uvida izvještaja) pripremiće se i predstaviti jasan pregled sumiranih postignutih rezultata. **Sumirana tabela uspješnosti ukupnih rezultata** ASK priprema se na osnovu unaprijed definisanih indikatora uspješnosti.
- » Uvodni dio svakog od 10 potpoglavlja u sklopu Poglavlja II (**„Mehanizmi za sprječavanje korupcije“**) treba da sadrži barem pregled postignutih rezultata i izazova Agencije u obavljanju zakonom uređenih nadležnosti. Pregled postignutih rezultata trebalo bi da predstavi nekoliko najvažnijih postignuća Agencije uključujući

kontekstualni pregled prepreka/nedostaka s kojima se Agencija susrela tokom izvještajnog perioda.

- » U dijelu koji se odnosi na **sprječavanje sukoba interesa javnih funkcionera i ograničenja u obavljanju javnih funkcija**, Agencija bi trebalo da razmotri objavljivanje liste ključnih pravnih stavova koje je Agencija zauzela uz opis tema mišljenja ili pitanja od interesa. Za izvještaje (godišnje i kvartalne) se preporučuje da sadrže izvode iz najznačajnijih mišljenja ASK izdatih tokom izvještajnog perioda, uključujući i analitički pregled njihovog sadržaja.
- » Agencija bi trebalo da razmotri angažovanje međunarodne stručne podrške za izradu metodologije za izvještavanje o prihodima i imovini nosioca pravosudnih/tužilačkih funkcija. Potrebno je razmotriti i uvođenje pojedinih tematskih segmenata u dio izvještaja koji se odnosi na **rezultate u oblasti kontrole izvještaja o prihodima i imovini državnih funkcionera i službenika** (visoki zvaničnici, policijski službenici itd.).
- » S obzirom na količinu informacija koje treba obraditi, kao i na različitu prirodu izvještavanja o redovnom **finansiranju političkih stranaka i finansiranju izborne kampanje**, Agencija bi trebalo da razmotri zasebno izvještavanje za ove dvije oblasti. U svrhu izrade godišnjih i kvartalnih izvještaja, ASK bi trebalo da razmotri pojednostavljeni prikaz informacija u ovom dijelu izvještaja, a da ostavi detaljne informacije o ovoj temi za specijalne tematske izvještaje.
- » Agencija treba da nastavi da **objavljuje pojednostavljene informacije u svim oblastima iz svoje nadležnosti**. Objavljivanje tabele sa sažetim informacijama o finansiranju kampanje na lokalnim izborima u Herceg Novom ili informacija o raspodjeli sredstava za redovno finansiranje političkih stranaka na godišnjem nivou primjeri su pozitivne prakse koje treba slijediti u svim ostalim resorima Agencije.
- » Agencija bi trebalo da razmotri angažovanje međunarodne/nacionalne stručne podrške za razvoj metoda za poboljšanje kvalitativnog izvještavanja o **sprovodenju planova integriteta** sa akcentom na praktične učinke i izazove. Agenciji bi u ovom procesu bila potrebna stručna podrška, koja može doći iz međunarodne zajednice; projekti saradnje ili kroz bilateralne projekte koje sprovode nadležne nevladine organizacije.
- » Izvještavanje o **zaštiti zviždača** treba biti manje formalno, uz statistiku o radu Agencije i treba da sadrži informacije/poruke o tome kako motivisati potencijalne zviždače da prijave prijetnje javnom interesu koje ukazuju na postojanje korupcije, kako bi se Agencija predstavila kao partner građanima na polju borbe protiv korupcije.
- » U cilju jačanja **savjetodavne funkcije**, Agencija bi trebalo da bude uključena u zakonodavni proces od strane Vlade ili Skupštine prilikom izrade nacrta zakona u oblastima pod korupcijskim rizikom. Nadalje, Agencija bi trebalo da razmotri objavljivanje izvoda iz mišljenja o zakonodavnim inicijativama kao specifičnim rezultatima rada Agencije. Agencija bi trebalo da razmotri da uključi u godišnje izvještaje preglede izdatih zakonodavnih mišljenja koja su/ i nijesu uzeta u obzir od strane državnih institucija u zakonodavnim procesima.
- » Dio izvještaja koji se odnosi na „**Antikorupcijske kampanje, odnose s javnošću, istraživanje i obrazovanje**“ trebao bi biti informativniji i sažetiji, sastavljen s ciljem

poboljšanja imidža i percepcije institucije među zainteresovanom publikom. Predstavljanje pojedinosti sprovođenja pojedinih aktivnosti (kao što su organizacija seminara, okruglih stolova, sastanaka, intervjuja za medije) treba svesti na razumnu mjeru. Ako su navedeni detalji uključeni, potrebno je sprovesti i predstaviti procjenu učinaka pohađanih obrazovnih aktivnosti na poboljšanje ukupnih institucionalnih kapaciteta i učinkovitosti Agencije.

- » Doprinos Agencije **procesu pristupanja EU** treba naročito istaknuti u godišnjim i kvartalnim izvještajima, posebno imajući na umu njenu institucionalnu ulogu i važnost za pristupne pregovore EU u Poglavlju 23.
- » **Kvartalni izvještaji** treba da ponude jasan pregled aktivnosti koje se sprovode u okviru unaprijed definisanih ciljeva godišnjih planova rada Agencije. Kvartalni izvještaji bi trebalo da budu temelj za pokretanje konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i trebalo bi da ponude konkretne informacije o aktuelnim temama iz rada Agencije, s konkretnim studijama slučaja koje će objasniti najaktuelnije politike i odluke Agencije.









