



**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
REPUBLIKA KOSOVA | REPUBLIC OF KOSOVO  
**AGJENCIA PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT**  
AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE  
AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION



# METODOLOGIJA ZA PROCENU RIZIKA OD KORUPCIJE

Priština, avgust 2023

## SADRŽAJ

I. SVRHA I PRAVNI OSNOV .....	3
1. Svrha metodologije .....	3
2. Pravni osnov za izradu metodologije za procenu rizika od korupcije .....	3
3. Obim .....	3
4. Definicije .....	4
II. POSTUPAK PROCENE RIZIKA OD KORUPCIJE .....	5
1. Procena rizika od korupcije (PRK) .....	5
1.1 Prva faza: Izbor sektora za implementaciju PRK .....	5
1.1.1 Kriterijumi za odabir sektora .....	5
1.1.2 Izbor javnih institucija iz odabranog sektora .....	7
1.2 Druga faza: Identifikacija rizika od korupcije u odabranom sektoru .....	7
1.2.1 Procedure identifikacije rizika .....	7
1.2.2 Faktori rizika za korupciju .....	8
1.2.3 Identifikacija rizika .....	9
1.3 Treća faza: Procena rizika i određivanje prioriteta .....	10
1.4 Četvrta faza: Priprema izveštaja PRK .....	10

## I. SVRHA I PRAVNI OSNOV

### 1. Svrha metodologije

Metodologija za procenu rizika od korupcije (Metodologija) ima za cilj da obezbedi strukturiran i sistematski pristup identifikaciji i proceni rizika od korupcije i verovatnoću njihovog pojavljivanja kao i njihov uticaj ako se dogode.

Metodologija predstavlja sistematski pristup i skup tehnika koje se koriste za identifikaciju, analizu i procenu mogućnosti i potencijalnog uticaja rizika od korupcije unutar date organizacije, sektora ili konteksta. Metodologija uključuje strukturirano ispitivanje različitih faktora, nedostataka i indikatora koji mogu doprineti korupcijskim praksama i kršenju zakona, kako bi se razumeli rizici i planirale preventivne mere.

### 2. Pravni osnov za izradu metodologije za procenu rizika od korupcije

Pravni osnov za izradu i odobravanje ove metodologije definisan je članom 26. stav 4. Zakona br. 08/L-018 za Kosovsku agenciju za sprečavanje korupcije <sup>1</sup>. Metodologiju odobrava direktor Agencije za sprečavanje korupcije (Agencija) i primenjivaće se od njenog objavljivanja.

Član 5. stav 1. tačka 1.2.5 i član 26. Zakona br. 08/L-018 za Agenciju za sprečavanje korupcije Kosova je dala punu nadležnost Agenciji da vrši razvoj i nadzor procene rizika od korupcije u različitim oblastima ili sektorima.

Procena rizika se može vršiti u oblastima ili sektorima za koje se smatra da su posebno izloženi rizicima od korupcije i u oblastima ili sektorima koje predlažu javne organizacije, prema procedurama i kriterijumima definisanim ovom metodologijom.

### 3. Obim

Ova metodologija je primenjiva u vršenju funkcije Agencije u proceni rizika od korupcije u različitim oblastima ili sektorima koji će se prioritarno proceniti na osnovu ove metodologije. Agencija je odgovorna za razvoj i nadzor procene tokom svih faza koje se predviđene ovom metodologijom. Sve institucije i interesne grupe dužne su da sarađuju i pruže svoju pomoć u procesu procene rizika. Iako je pomenuti Zakon br. 08/L-018 ne definiše nikakav mehanizam praćenja koji bi zahtevao od organizacija i institucija uključenih u PRK da postupaju prema nalazima Agencije u procesu PRK, međutim prema odredbi člana 25. stav 7. ovog zakona, Agencija

---

<sup>1</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

prati provođenje planova integriteta i daje preporuke za izmenu i dopunu planova integriteta i njihovu implementaciju u ustanovi, te se preporuke i rezultati procesa PRK mogu uključiti u planove integriteta relevantnih sektorskih institucija, kao jedan prateći mehanizam. Takođe, saznanja prema odredbi člana 27. ovog zakona o pravnim prazninama u vezi sa određenim pravnim okvirom Agencija može koristiti za dokazivanje svog anti-korupcijskog zakonodavstva. Takođe, rezultati procesa PRK mogu se uključiti i u izradu i usvajanje Državne strategije i Akcionog plana protiv korupcije, uz učešće i stručnu pomoć Agencije koja se nudi Vladi u procesu izrade.

#### 4. Definicije

Za potrebe ove metodologije, sledeće definicije imaju sledeća značenja:

- **Procena rizika od korupcije** – proces identifikacije institucionalnih rizika koji mogu olakšati korupciju i preporuke za mere ublažavanja <sup>2</sup>.
- **Korupcija** - obuhvata sva krivična dela predviđena Krivičnim zakonikom Republike Kosovo u poglavlju krivična dela Korupcija službenika i krivična dela protiv službene dužnosti <sup>3</sup>(Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja, Zloupotreba i prevara u javnim nabavkama, Zloupotreba službenih informacija, Sukob interesa Pronevera na funkciji, Prevara na funkciji, Neovlašćeno korišćenje imovine, Uzimanje mita, Davanje mita, Davanje mita stranim javnim službenicima ili stranim službenim licima, Vršenje uticaja, Nezakonito donošenje sudskih odluka, Odavanje službene tajne, falsifikovanje službene isprave, nezakonita naplata i isplata, nezakonito oduzimanje imovine u slučaju racije ili izvršenja sudske odluke, Neprijavljivanje ili lažno prijavljivanje bogatstva, prihoda, poklona, druge materijalne koristi ili finansijskih obaveza).
- **Javna organizacija** – Institucije Republike Kosovo na centralnom i lokalnom nivou kao i Javna preduzeća.
- **Rizik** - mogućnost nastanka događaja sa negativnim uticajem na postizanje ciljeva subjekta konkretnog javnog sektora.
- **Faktor rizika** - bilo koja osobina, karakteristika ili izloženost pojedinca, institucije ili procesa koji povećavaju verovatnoću koruptivnog ponašanja, drugih zakonskih povreda koje mogu imati negativne efekte na ciljeve i svrhe na institucije javnog sektora.

---

<sup>2</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

<sup>3</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>

- **Interesna grupa** - ljudi, organizacije, komore, sindikati, udruženja ili druge grupe koje mogu uticati, na koje se utiče, ili smatraju da su pod uticajem neke odluke ili aktivnosti.

## **II. POSTUPAK PROCENE RIZIKA OD KORUPCIJE**

### **1. Procena rizika od korupcije (PRK)**

Faze PRK su:

1. Izbor sektora za implementaciju PRK
2. Identifikacija rizika od korupcije u odabranom sektoru
3. Procena rizika od korupcije
4. Priprema izveštaja PRK

#### **1.1 Prva faza : Odabir sektora za implementaciju PRK**

Za odabir sektora za PRK, važno je razmotriti nekoliko faktora kako bi se osigurala fokusirana i učinkovita procena. U nastavku su predstavljeni neki faktori koji će vam pomoći da odaberete sektor za PRK. Na osnovu analize ovih faktora, napraviće se preliminarna mapa rizika kako bi se identifikovali potencijalni rizici od korupcije u različitim sektorima. Ovo može pomoći da se vizualiziraju i uporede različiti rizici u određivanju prioriteta sektora. Agencija dokumentuje izbor sektora za ocenjivanje u godišnjem planu.

##### **1.1.1 Kriterijumi za odabir sektora**

Uzimajući u obzir raznolikost i broj institucija iz javnog sektora, Agencija će dati prednost PRK za one sektore, javne ustanove koje potpadaju pod jedan ili više sledećih kriterija odabira:

- a) Statistički/ kriterijum ranjivosti
- b) Finansijski kriterijum
- c) Kriterijum državnog/javnog vlasništva
- d) Kriterijum diskrecionih ovlašćenja
- e) Kriterijum za kontakt sa građanima/kupcima

#### **a) Statistički/ kriterijum ranjivosti**

Statistički kriterijum se zasniva na onim statističkim podacima koji su dostupni, a koji pokazuju visok stepen percepcije korupcije ili stvarnih slučajeva korupcije. Izvori za identifikaciju sektora prema ovom kriteriju su:

- Domaća i međunarodna istraživanja, ankete, indeksi i druga istraživanja o percepciji i/ili iskustvu građana Republike Kosovo o stepenu korupcije u relevantnom sektoru.
- Podaci o istragama, otkrivanju i kažnjavanju službenika iz institucija javnog sektora, uključeni u službene izveštaje i druge informacije od istražitelja, tužilaca i sudova.
- konsultacije sa relevantnim akterima, uključujući vladine institucije, organizacije civilnog društva, poslovna udruženja i međunarodne organizacije. Njihovi stavovi mogu pružiti uvid u sektore sa reputacijom korupcije ili tekućih izazova.
- identifikirani su sektori koji, ako budu pogođeni korupcijom, mogu imati najozbiljnije posledice po javno blagostanje, ekonomsku stabilnost, zaštitu životne sredine ili socijalnu pravdu.
- Prikupljaju se podaci o nabavkama, izveštaji žalbi ili uzbunjivača i drugi izvori koji mogu podržati proces evaluacije.

#### **b) Finansijski kriterijum**

Prema finansijskom kriterijumu biće odabrani sektori u kojima je u nadležnosti javnih institucija sprovođenje postupaka koji se odnose na velike prihode i rashode novca, kao što su priprema ili izvršenje državnog ili opštinskog budžeta, dodela sredstava EU ili sredstva druge eksterne pomoći i podrške, izricanje administrativnih i/ili prekršajnih kazni, naplata administrativnih taksi koje su predviđene za pružanje javnih usluga, davanje ovlašćenja, dozvola i sl., kao i učešće u bilo kakvom značajnom finansijskom aktivnost.

#### **c) Kriterijum državnog/javnog vlasništva**

Prema kriteriju vlasništva, će se birati sektori u kojima nadležnost javnih institucija uključuje praćenje/nadzor, upravljanje, uključujući zakup, koncesiju i/ili prodaju imovine/stvari koje su poverene centralnoj ili lokalnoj javnoj upravi, bilo od strane javnosti ili privatni domen u državnom vlasništvu. Ovaj kriterijum će se primenjivati na sektore u kojima javne institucije upravljaju i državnom imovinom/nekretninom značajne i manje vrednosti, ako to znači da imaju česte procedure vezane za ovu državnu imovinu/kapital ili ako je kumulativna vrednost značajno visoka.

#### **d) Kriterijum diskrecionih ovlašćenja**

Prema kriteriju diskrecionih ovlasti, će se birati sektori u kojima nadležnost javnih institucija omogućava široka diskreciona ovlašćenja za tumačenje i primenu zakonskih odredbi, za sankcionisanje, ograničavanje ili uskraćivanje mogućnosti građana da ostvare svoje zakonske ili

legitimne interese, nezakonito, da ostvaruju svoja osnovna prava i slobode, da rešavaju lične sporove, da odlučuju o pitanjima nasleđa privatnih lica, u skladu sa ili protiv njihovih interesa.

#### **e) Kriterijum za kontakt sa građanima/kupcima**

Prema kriterijumu kontakta sa javnošću, biće odabrani sektori u kojima je u nadležnosti javnih institucija česti neposredni kontakti sa građanima/klijentima, kroz koje i službena lica i građani/klijenti imaju širok spektar mogućnosti da izvrše proceduralne povrede zakonskih propisa u razmeni za nezakonitu korist.

### **1.1.2 Odabir javnih institucija iz odabranog sektora**

Nakon odabira sektora čije javne ustanove ispunjavaju jedan od nekoliko gore navedenih kriterijuma, Agencija će utvrditi tačnu listu javnih ustanova i interesnih grupa iz tog sektora koje će pokrivati PRK.

- Agencija će nastojati da obuhvati sve ili većinu javnih institucija sektora, ili reprezentativan uzorak ovih institucija (po veličini, teritoriji, hijerarhiji) kao i interesne grupe. Ako sektor sadrži mali broj institucija - tada će sve institucije biti uključene u procenu.
- Agencija će implementirati PRK u saradnji sa uključenim institucijama. Službenici svake uključene institucije će biti deo radnih grupa koje je osnovala Agencija za PRK na osnovu prethodnog poziva Agencije.
- Nadležne osobe u institucijama će biti obaveštene da su uključene u uzorak institucija sektora koje je odabrala Agencija za PRK, kao i šta se od njih očekuje kao saradnja za realizaciju tog cilja.

## **1.2 Druga faza: Identifikacija rizika od korupcije u odabranom sektoru**

### **1.2.1 Procedure identifikacije rizika**

Identifikacija rizika od korupcije vršiće se prikupljanjem i analizom informacija i dokumentacije koja pokriva sektor i omogućava identifikaciju potencijalnih rizika od korupcije koji se mogu pojaviti unutar sektora.

- a) analiza pravnih izvora;
- b) revizorski izveštaji,

- c) analiza sektorske statistike;
- d) prethodni slučajevi korupcije;
- e) intervjuje i ankete sa zainteresovanim stranama

Tokom ove faze, rizici od korupcije u okviru odabranog sektora će biti sistematski identifikovani, koristeći gore navedene metode i analizirajući sve faktore rizika od korupcije koji su obrađeni u nastavku.

### 1.2.2 Faktori rizika za korupciju

Nakon odabira sektora, Agencija će identifikovati pretnje (rizike) za korupciju u javnim institucijama odabranog sektora i faktore koji uzrokuju te rizike. Postoji nekoliko vrsta faktora rizika:

#### **Pravni i regulatorni faktori:**

- Slabi ili nejasni zakoni i propisi koji se odnose na sektor.
- Nepravilna implementacija postojećih zakona i propisa.
- Nedostatak transparentnosti u zakonodavnim procesima i procesima donošenja odluka.

#### **Faktori upravljanja i nadzora:**

- Nedostatak nezavisnosti, odgovornosti i transparentnosti u sektorskim strukturama upravljanja.
- Nedostatak provere i ravnoteže u procesima donošenja odluka.
- Ograničeno učešće i angažman javnosti u sektorskim politikama i odlukama.
- Nedovoljne kontrole i mehanizmi nadzora unutar organizacija koje deluju u sektoru.

#### **Finansijski faktori:**

- Nedostatak transparentnosti u finansijskim transakcijama i izveštavanju.
- Nedovoljni ili nefunkcionalni mehanizmi finansijskog nadzora i revizije.
- Pranje novca i nezakonit protok sredstava u sektoru.

#### **Faktori nabavke i ugovaranja:**

- Nedostatak fer konkurencije i transparentnosti u procesima nabavke.
- Saradnja i manipulacija ponudama između izvođača i dobavljača.
- Nedostatak dužne pažnje u odabiru izvođača radova.
- Podmićivanje u dodeli i sprovođenju ugovora.

#### **Ljudski faktori:**

- Niske plate i nedovoljne naknade za zaposlene u sektoru povećavajući rizik od korupcije.
- Nedostatak obuke o etici i integritetu zaposlenih.



- Slabi zaštitni mehanizmi uzbunjivanja.
- Kultura poniženja i tolerancije prema praksama korupcije.

#### **Faktori specifični za sektor:**

- Prirodni resursi: Nedostatak transparentnog licenciranja i upravljanja prihodima.
- Građevinska industrija: Upotreba loših materijala, preveliki troškovi projekta i saradnja među izvođačima.
- Sektor zdravstva: Lažni računi, podmićivanje farmaceutskih kompanija i podmićivanje u nabavci medicinskog materijala.
- Javne nabavke: političko uplitanje, favorizovanje i nedostatak konkurencije u dodeli ugovora.

### **1.2.3 Identifikacija rizika**

Na osnovu prikupljene dokumentacije, u posebnom dokumentu - registru korupcije u toku radnog procesa identifikovane su sledeće dve kategorije informacija:

1. Bilo koja vrsta krivičnog dela u vezi sa korupcijom koje se dogodilo u nekom sektoru u prošlosti ili bi se teoretski moglo dogoditi. Takve slučajeve se skupe prema sadržaju i evidentira se broj identičnih slučajeva u smislu šeme korupcije, zajedno sa štetom koju su prouzrokovali i procesom reagovanja na njih. Specifični rizici korupcije proističu upravo iz ovih kršenja.

2. Kada se stvarna i potencijalna kršenja vezana za korupciju opisana u prethodnom stavu identifikuju kao rizici od korupcije, moraju se utvrditi uzroci za svaki pojedinačni rizik. Uzroci se mogu odnositi na zakonsku regulativu kao i na slabosti u njenoj primeni, nizak nivo svesti zaposlenih, slabost nadzornih mehanizama itd.

Nakon toga, identifikovane rizike korupcije treba grupisati po kategorijama kako bi se u budućnosti pojednostavilo upravljanje njima. Na primer:

- Sukob interesa
- Uzimanje i davanje mita,
- Zloupotreba položaja ili ovlasti i sl.

Za svaki rizik identifikovan u ovoj fazi mora se odrediti njegov obim, odnosno ko se može povezati sa određenim rizicima: rukovodstvo institucije, unutrašnje strukturne jedinice institucije ili pravna lica u zavisnosti od institucije.

### 1.3 Treća faza: Procena rizika i određivanje prioriteta

Ova faza uključuje procenu rizika, identifikaciju kontrolnih mehanizama, određivanje prioriteta rizika i kreiranje registra rizika na osnovu dobijenih informacija.

PRK uzima u obzir uočeni nivo korupcije, prošlo iskustvo i težinu kršenja korupcije, kako bi odredio potencijal za korupciju. Svaki rizik se procenjuje na osnovu dva indikatora:

- a) Verovatnoća – verovatnoća da će doći do rizika (događaja);
- b) Uticaj (posledica) – ozbiljnost negativnog ishoda ako se dogodi rizični događaj

Verovatnoća rizika od korupcije određena je međuodnosom postojećih uzroka i mera integriteta.

Postoje sledeći kriterijumi za procenu verovatnoće nastanka rizičnog događaja: ranjivost regulatornog okvira na korupciju, sklonost procesa i institucija korupciji, neefikasno upravljanje, nizak nivo naknada, slučajevi korupcije u javnim institucijama, nizak nivo pravne svesti državnih službenika.

Da bi se utvrdila verovatnoća ili uticaj rizika, moraju se uzeti u obzir prošla iskustva. Statistička analiza proteklih godina, između ostalog, pokazuje verovatnoću i uticaj određenog rizika u proteklim godinama – visok, srednji ili nizak. Na osnovu ovih podataka treba razgovarati o verovatnoći i stepenu uticaja sličnog rizika u budućnosti. U nedostatku statističkih informacija, potrebno je sprovesti internu studiju i ispitati osobe na visokim pozicijama.

### 1.4 Četvrta faza: Priprema izveštaja PRK

Završna faza PRK procesa je priprema izveštaja PRK.

Nakon što su rizici od korupcije identifikovani, procenjeni i prioritizirani, za svaki rizik se identifikuju mere, čija implementacija se očekuje da smanji rizik. Ove mere će se preporučiti kao deo konačnog izveštaja o proceni rizika u procenjenom sektoru.

Izveštaj treba da opiše cijeli proces PRK-a, njegove rezultate i mere koje treba uzeti u obzir kako bi se smanjio rizik od korupcije. Konačna verzija registra rizika mora biti priložena izveštaju, uključujući sledeće informacije:

- Spisak identifikovanih rizika i njihovih uzroka;
- Indikacija nivoa rizika;
- Spisak preporuka i mera koje treba uzeti u obzir i prezentirati, sa naznakom odgovornih lica i rokova.