



REPUBLIKA E KOSOVËS
REPUBLIKA KOSOVA | REPUBLIC OF KOSOVO
AGJENCIA PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT
AGJENCIA ZA SPREÇAVANJE KORUPCIE
AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION



METODOLOGIJA ZA PROCENU RIZIKA OD KORUPCIJE

Maj 2026.



Sadržaj

I. CILJ I PRAVNI OSNOV	4
1. Cilj metodologije	4
2. Pravni osnov za izradu metodologije za procenu rizika od korupcije.....	5
3. Delokrug primene.....	5
4. Definicije	6
II. POSTUPAK PROCENE RIZIKA OD KORUPCIJE	8
1. Procena rizika od korupcije (PRK)	8
1.1 PRVA FAZA: Izbor oblasti odnosno sektora za sprovođenje procene rizika od korupcije.....	9
1.1.1 Kriterijumi za izbor oblasti odnosno sektora	9
1.1.2 Izbor javnih institucija iz izabrane oblasti odnosno sektora.....	11
1.1.3 Komunikacija i formalno uključivanje institucija	12
1.2 DRUGA FAZA: Identifikacija rizika od korupcije u izabranoj oblasti odnosno sektoru	13
1.2.1 Procedure identifikacije rizika	13
1.2.2 Identifikovanje rizika	17
1.3 TREĆA FAZA: Procena rizika i utvrđivanje prioriteta.....	18
1.3.1 Indikatori za procenu rizika.....	18
1.3.2 Procena verovatnoće i uticaja.....	19
1.4 ČETVRTA FAZA: Izrada izveštaja.....	23
III. Aneks 1.....	25



CILJ I PRAVNI OSNOV

1. Cilj metodologije

Metodologija za procenu rizika od korupcije (u daljem tekstu: Metodologija) ima za cilj da obezbedi strukturisan i sistematičan pristup za identifikaciju i procenu rizika od korupcije, procenu verovatnoće njihovog pojavljivanja, kao i za procenu mogućeg uticaja u slučaju njihove realizacije.

Metodologija predstavlja sistematičan pristup i skup tehnika koje se koriste za identifikaciju, analizu i procenu verovatnoće nastanka, kao i potencijalnog uticaja rizika od korupcije unutar organizacije, sektora ili drugog relevantnog institucionalnog konteksta. Metodologija obuhvata strukturisano ispitivanje različitih faktora, slabosti i pokazatelja koji mogu doprineti pojavi koruptivnih praksi, kao i slabosti u primeni zakonskih i podzakonskih propisa, sa ciljem boljeg razumevanja rizika i planiranja odgovarajućih preventivnih i korektivnih mera.

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

Pravni osnov za izradu i usvajanje ove metodologije utvrđen je članom 26 stav 4 Zakona br. 08/L-017 o Kosovskoj agenciji za sprečavanje korupcije¹. Metodologiju usvaja direktor Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) i ona se primenjuje od dana njenog objavljivanja.

Član 5 stav 1 tačka 1.2.5 i član 26 Zakona br. 08/L-017 o Kosovskoj agenciji za sprečavanje korupcije daju Agenciji ovlašćenje za razvoj, sprovođenje i nadzor procesa procene rizika od korupcije u različitim oblastima, odnosno sektorima.

Procena rizika može se sprovoditi u sektorima koji se smatraju naročito izloženim rizicima od korupcije, kao i u relevantnim sektorima koje predlože javne institucije, u skladu sa procedurama i kriterijumima utvrđenim ovom metodologijom.

3. Delokrug primene

Ova metodologija primenjuje se u okviru vršenja nadležnosti Agencije u procesu procene rizika od korupcije u različitim oblastima i sektorima, što će se prioritarno procenjivati u skladu sa kriterijumima i procedurama utvrđenim ovom metodologijom. Agencija je odgovorna za razvoj i nadgledanje procesa procene rizika od korupcije tokom svih faza predviđenih ovom metodologijom. Sve javne institucije, kao i druge relevantne zainteresovane strane, dužne su da sarađuju i pružaju potrebnu podršku tokom procesa procene rizika. Iako Zakon br. 08/L-017 ne propisuje poseban mehanizam praćenja kojim bi se od organizacija i institucija uključenih u proces procene rizika od korupcije zahtevalo postupanje u skladu sa nalazima Agencije, član 25 stav 7 ovog zakona ovlašćuje Agenciju da prati sprovođenje planova integriteta i daje preporuke za njihove izmene, dopune i unapređenje primene u javnim institucijama. Stoga se preporuke i rezultati procesa procene rizika od korupcije mogu integrisati u planove integriteta relevantnih sektorskih institucija, kao mehanizam za praćenje i unapređenje sprovođenja mera integriteta. Takođe, prema odredbi članka 27. ovog zakona, Agencija može koristiti nalaze o određenim pravnim prazninama za procenu rizika tog okvirnog zakonodavstva za borbu protiv korupcije. Pored ovoga, rezultati procesa procene rizika od korupcije mogu se uzeti u obzir i prilikom izrade i usvajanja Državne strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, uz učešće i stručnu podršku koju Agencija pruža Vladi tokom procesa njihove pripreme i izrade.

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

4. Definicije

Za potrebe ove metodologije, termini navedeni u nastavku imaju sledeće značenje:



Procena rizika od korupcije – predstavlja strukturisan proces zasnovan na dokumentaciji i zvaničnim informacijama, koji se koristi za identifikaciju, analizu, procenu i utvrđivanje prioriteta kod rizika od korupcije u okviru određenih sektora koji obuhvataju organe javnog sektora, kao i subjekte koji vrše javna ovlašćenja ili delegirane javne funkcije, kroz razmatranje funkcija, procedura, procesa donošenja odluka i mehanizama kontrole, kao i kroz definisanje proporcionalnih mera za prevenciju, kontrolu i ublažavanje rizika od korupcije.²



Korupcija – obuhvata ne samo krivična dela povezana sa korupcijom i privrednim kriminalom, već i druge situacije, obrasce ponašanja i prakse koje, na dokumentovan ili merljiv način, mogu da stvore uslove za zloupotrebu javnih funkcija, javnih resursa ili procesa donošenja odluka, kao što su neprijavljeni ili nerazrešeni sukobi interesa, neprimeren uticaj, favorizovanje, proceduralne manipulacije, kao i druge prakse koje nisu prijavljene, razmotrene ili rešavane u skladu sa odgovarajućim procedurama, a koje narušavaju integritet, transparentnost, odgovornost i nepristrasnost institucija.



Javna organizacija – podrazumeva institucije centralnog i lokalnog nivoa vlasti, kao i javna preduzeća.



Organizacije koje predlažu oblasti i sektore za procenu rizika od korupcije – podrazumevaju javne organizacije, nevladine organizacije i međuvladine organizacije.

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



Rizik – predstavlja mogućnost nastanka događaja koji može da ima negativan uticaj na ostvarivanje ciljeva javne organizacije u određenoj oblasti odnosno sektoru



Faktor rizika – predstavlja svaki atribut, karakteristiku ili oblik izloženosti pojedinca, institucije ili procesa, koji povećava verovatnoću pojavljivanja koruptivnog ponašanja ili drugih povreda zakona koje mogu da imaju negativan uticaj na ciljeve i svrhu javne organizacije u određenoj oblasti odnosno sektoru.



Interesna grupa – podrazumeva zainteresovanu stranu koja ostvaruje interakciju sa izabranom institucijom, na koju utiču njene odluke ili koja vrši regulatornu, predstavničku ili nadzornu funkciju relevantnu za oblast odnosno sektor koji je predmet procene. To može da obuhvata regulisane subjekte, komore licenciranih profesionalaca, korisnike usluga, organizacije civilnog društva, poslovna udruženja, komore, sindikate i druge relevantne aktere, u zavisnosti od oblasti odnosno sektora.



Oblast – podrazumeva funkcionalne aktivnosti, procese, javne politike ili horizontalne teme koje mogu obuhvatati više institucija ili sektora. Oblast nije nužno ograničena na jednu instituciju, već se odnosi na aktivnosti u okviru kojih može da se pojavi rizik od korupcije (npr. javne nabavke, upravljanje javnom imovinom, zapošljavanje u javnom sektoru i sl.).



Sektor – podrazumeva grane javne uprave, privrede ili javnih službi u okviru kojih deluju određene institucije. Sektor se odnosi na institucionalni sistem ili određenu oblast delatnosti (npr. sektor zdravstva, sektor obrazovanja, sektor energetike i sl.).

POSTUPAK PROCENE RIZIKA OD KORUPCIJE

1. Procena rizika od korupcije (PRK)

Proces procene rizika od korupcije sprovodi se kroz strukturisan pristup podeljen u jasno definisane faze. Svaka faza ima poseban cilj i funkcionalno je povezana sa narednom fazom, čime se obezbeđuje da se izbor oblasti odnosno sektora, identifikacija rizika, njihova procena i izrada izveštaja sprovede na sistematičan, dokumentovan i uporediv način.

Faze procene rizika od korupcije su:

- 1 PRVA FAZA** Selection of field or sector for implementation of CRAs
- 2 DRUGA FAZA** Identification of corruption risks in the selected field or sector
- 3 TREĆA FAZA** Risk Assessment and Prioritization
- 4 ČETVRTA FAZA** Izrada izveštaja o proceni rizika od korupcije.

PRVA FAZA:

1.1 Izbor oblasti odnosno sektora za sprovođenje procene rizika od korupcije

Na kraju kalendarske godine ili u okviru plana učinka za narednu godinu, Agencija može odabrati jednu ili više oblasti odnosno sektora koji će tokom te godine biti predmet procene rizika od korupcije. Izbor se vrši na osnovu prethodne analize relevantnih faktora rizika, sa ciljem da proces procene bude fokusiran, opravdan i efikasan.

U tu svrhu Agencija analizira faktore kao što su značaj oblasti ili sektora, nivo izloženosti riziku od korupcije, mogući uticaj na javni interes, obim usluga ili procesa donošenja odluka koji utiču na građane i privredne subjekte, nalaze iz prethodnih izveštaja, informacije dobijene od nadzornih institucija i drugih relevantnih institucija, kao i raspoložive resurse i kapacitete za sprovođenje procene.

Izbor oblasti odnosno sektora dokumentuje se u godišnjem planu rada za procenu rizika od korupcije. Ovaj plan izrađuje se uzimajući u obzir raspoložive resurse, prioritete procene i potrebu da rezultati procene imaju praktičan doprinos prevenciji i ublažavanju rizika od korupcije.

1.1.1 Kriterijumi za izbor oblasti odnosno sektora

Uzimajući u obzir raznolikost, broj i funkcionalne razlike između institucija u okviru javnog sektora, Agencija će utvrđivati prioritete među oblastima odnosno sektorima i javnim institucijama za sprovođenje procene rizika od korupcije, na osnovu strukturisanog skupa kriterijuma zasnovanih na proceni rizika.

Izbor će biti usmeren na relevantne oblasti i sektore koji ispunjavaju jedan ili više sledećih kriterijuma:

Statistički kriterijum i kriterijum ranjivosti

Ovaj kriterijum procenjuje nivo izloženosti rizicima od korupcije na osnovu dostupnih indikatora, što uključuje, ali se ne ograničava na sledeće:

- podaci zasnovani na percepciji;
- dokumentovani slučajevi korupcije;
- nalazi revizije;
- pritužbe građana, privrednih subjekata ili predstavnika interesnih grupa;
- podaci o disciplinskim postupcima;
- izveštaji organizacija civilnog društva i medija;
- drugi objektivni pokazatelji nepravilnosti.

Kriterijum sistemske i regulatorne složenosti

Ovaj kriterijum procenjuje oblasti odnosno sektore koje karakterišu složeni regulatorni okviri, veliki broj uključenih aktera, suviše podeljene nadležnosti ili tehnički složeni procesi. Posebna pažnja posvećuje se oblastima ili sektorima koji uključuju veliki broj posrednika, lance pod-ugovaranja ili visoko specijalizovane procese donošenja odluka, što može da poveća rizik od netransparentnih ili praksi koje nisu dovoljno otvorene za praćenje.

Kriterijum diskrecionih ovlašćenja i odlučivanja sa visokim uticajem

Ovaj kriterijum procenjuje stepen u kojem službena lica koriste diskreciona ovlašćenja u procesima odlučivanja koji utiču na prava, obaveze ili ekonomske interese. Posebna pažnja posvećuje se oblastima odnosno sektorima koji obuhvataju, ali se ne ograničavaju na:

- izdavanje licenci, dozvola, sertifikata i saglasnosti;
- inspekcijski nadzor i odluke o usklađenosti;
- dodelu subvencija, donacija i grantova;
- izricanje sankcija i sprovođenje mera;
- raspodelu beneficija, subvencija ili javnih resursa;
- postupke odobravanja ili autorizacije.

Kriterijum interakcije sa građanima, privrednim subjektima ili korisnicima usluga

Ovaj kriterijum procenjuje nivo i prirodu neposredne interakcije, uključujući, ali ne ograničavajući se na sledeće:

- učestalost interakcije;
- nivo zavisnosti građana ili privrednih subjekata od pružene usluge;
- hitnost, osetljivost ili suštinski značaj pružene usluge i dr.

Kriterijum finansijskih usluga (subvencije i drugi instrumenti finansijske podrške)

Prilikom primene ovog kriterijuma, Agencija uzima u obzir sledeće kriterijume, uključujući ali ne ograničavajući se na:

- obim i učestalost finansijskih transfera, što uključuje ugovore o javnim nabavkama, subvencije, grantove, donacije ili druge finansijske instrumente;
- nivo diskrecionog odlučivanja pri utvrđivanju podobnosti korisnika ili kod odobravanja isplata;
- jasnoću i transparentnost kriterijuma za izbor;
- postojanje mehanizama verifikacije i kontrole;
- rizik od političkog ili drugog spoljnog uticaja na proces dodele sredstava;
- složenost procedura prijavljivanja, evaluacije i isplate;
- nivo budžetskih rashoda i obim sredstava raspodeljenih kroz budžetske linije.

1.1.2 Izbor javnih institucija iz izabrane oblasti odnosno sektora

Prilikom izbora institucija iz oblasti odnosno sektora koji podleže proceni rizika od korupcije, Agencija primenjuje reprezentativan pristup zasnovan na riziku. Kada oblast odnosno sektor obuhvata ograničen broj institucija, procenom se obuhvataju sve relevantne institucije. U većim oblastima odnosno sektorima, Agencija bira reprezentativan uzorak, dajući prioritet institucijama koje:

- upravljaju značajnim javnim fondovima ili javnom imovinom;
- imaju diskreciona ovlašćenja u procesima donošenja odluka (kao što su izdavanje licenci, inspekcijski nadzori ili dodela beneficija);
- ostvaruju čestu ili visoko uticajnu interakciju sa građanima ili privrednim subjektima; ili
- pokazuju, na osnovu dostupnih podataka i analiza, druge relevantne indikatore rizika.

Izbor takođe obezbeđuje odgovarajuću zastupljenost različitih nivoa veličine, geografskog obuhvata i institucionalne hijerarhije unutar oblasti ili sektora.

Agencija odobrava i dokumentuje konačnu listu institucija i interesnih grupa koje će biti uključene u procenu rizika od korupcije, što uključuje i kratko obrazloženje primenjenog pristupa za ovaj izbor.

1.1.3 Komunikacija i formalno uključivanje institucija

Nakon preliminarnog izbora institucija u okviru izabrane oblasti odnosno sektora, Agencija uspostavlja formalnu komunikaciju sa relevantnim institucijama radi njihovog obaveštavanja o planiranom sprovođenju procene rizika od korupcije i očekivanom nivou saradnje.

Agencija svakoj instituciji dostavlja sledeće:

- obaveštenje da je identifikovana za uključivanje u proces procene rizika od korupcije;
- kratko obrazloženje cilja, obuhvata i vremenskog okvira procene;
- opis očekivanih obaveza, uključujući učešće u radnim grupama, dostavljanje podataka i određivanje kontakt osoba.

Od svake institucije se zahteva da potvrdi spremnost za saradnju u procesu procene rizika od korupcije i da odredi odgovorna službena lica koja će učestvovati u sprovođenju procene.

Na osnovu dostavljenih odgovora, Agencija procenjuje nivo institucionalne posvećenosti i, kada je to potrebno, može da vrši prilagođavanje sastava predstavnika institucija u okviru radne grupe. Nakon sprovedenog postupka, Agencija donosi formalnu odluku o usvajanju konačne liste institucija i interesnih grupa uključenih u proces procene rizika od korupcije za izabranu oblast odnosno sektor.

Ova odluka obuhvata:

- listu institucija koje učestvuju;
- delokrug procene; i
- osnovni vremenski plan sprovođenja procene.

Ona predstavlja formalni osnov za uspostavljanje radnih grupa i pokretanje procesa procene rizika od korupcije.

DRUGA FAZA

1.2 Identifikacija rizika od korupcije u izabranoj oblasti odnosno sektoru

1.2.1 Procedure identifikacije rizika

Identifikacija rizika od korupcije sprovodi se prikupljanjem i analizom informacija i dokumentacije relevantne za određenu oblast odnosno sektor, radi utvrđivanja mogućih rizika od korupcije koji mogu da se pojave u okviru procenjene oblasti odnosno sektora, što uključuje i:

- analizu zakonskog i regulatornog okvira;
- revizorske izveštaje;
- analizu statističkih podataka relevantnih za oblast odnosno sektor;
- prethodno evidentirane slučajeve korupcije;
- intervju e i ankete sa predstavnicima interesnih grupa.

U ovoj fazi, identifikacija rizika od korupcije u okviru izabrane oblasti odnosno sektora vrši se sistematskom primenom prethodno navedenih metoda i analizom relevantnih faktora rizika od korupcije, detaljnije razrađenih u nastavku metodologije.

Faktori rizika od korupcije

Nakon izbora oblasti odnosno sektora, Agencija identifikuje rizike (pretnje) od korupcije u javnim institucijama obuhvaćenim izabranom oblašću odnosno sektorom, kao i faktore koji doprinose nastanku ili povećavaju verovatnoću nastanka tih rizika. Faktori rizika od korupcije mogu da se svrstaju u više kategorija:

Normativni okvir (zakoni i procedure)

Ova kategorija obuhvata analizu pravnog, regulatornog i proceduralnog okvira relevantnog za određenu oblast odnosno sektor. Cilj analize je identifikovanje normativnih i proceduralnih slabosti, što uključuje nejasne odredbe, prekomerna diskreciona ovlašćenja, proceduralne praznine i neusaglašenosti između formalno propisanih pravila i njihove praktične primene.

Analiza može, između ostalog, obuhvatiti i sledeće:

- važeće zakone i podzakonske akte;
- regulatorne akte specifične za oblast odnosno sektor;
- interne pravilnike institucija;
- standardne operativne procedure (SOP);
- memorandume o razumevanju;
- interna uputstva i smernice;
- kontrolne liste i operativna uputstva.

Posebna pažnja može da se posveti, između ostalog, i:

- oblastima u kojima se odluke donose bez jasno definisanih kriterijuma;
- procedurama koje ne sadrže vremenske rokove ili zahteve za dokumentovanje;
- preklapajućim, neusklađenim ili kontradiktornim zakonskim i podzakonskim odredbama;
- fazama postupka koje zavise od procene pojedinačnog službenog lica;
- neusaglašenostima između formalno propisanih procedura i njihove primene u praksi.

Interna pravila i operativna uputstva često mogu da ukazuju na praktične slabosti, neformalne prakse ili diskrecioni prostor koji nije zadovoljavajuće vidljiv na nivou samo primarnog zakonodavstva.

Nalazi kontrolnih mehanizama (revizije i inspekcije)

Ova kategorija obuhvata nalaze unutrašnjih i spoljašnjih mehanizama nadzora i kontrole. Ovi izvori pružaju objektivne informacije o slabostima u finansijskom upravljanju, usklađenosti sa propisima i efikasnosti sistema unutrašnje kontrole.

Analiza može, između ostalog, da sadrži:

- izveštaje spoljne revizije;
- nalaze unutrašnje revizije;
- izveštaje inspekcijuskog nadzora;
- izveštaje nadzornih organa;
- druge procene sistema unutrašnje kontrole.

Radna grupa može identifikovati, između ostalog:

- ponavljajuće ili systemske nepravilnosti;
- preporuke koje nisu sprovedene;
- oblasti u kojima su kontrolni mehanizmi nedovoljni, slabi ili ne postoje;
- procese u kojima je nepoštovanje propisa učestalo.

Nalazi revizije i inspekcijuskog nadzora često ukazuju na konkretne institucionalne ranjivosti koje možda nisu vidljive isključivo kroz analizu zakonskog i regulatornog okvira.

Operativni podaci (statistike i pokazatelji učinka)

Ova kategorija obuhvata statističke i administrativne podatke koji pružaju uvid u funkcionisanje određene oblasti odnosno sektora u praksi. Takvi podaci mogu da ukazuju na anomalije, obrasce postupanja ili neusaglašenosti koje mogu upućivati na postojanje rizika od korupcije.

Analiza može, između ostalog, da obuhvati:

- sektorske statistike odnosno statistike iz određene oblasti;
- pokazatelje učinka;
- administrativne i operativne podatke;
- pritužbe i informacije dobijene od uzbunjivača, što uključuje sledeće:
 - formalne pritužbe;
 - prijave putem telefonskih linija;
 - izveštaje o integritetu.

Radna grupa može da razmatra, između ostalog:

- neuobičajena odstupanja u odlukama ili rezultatima rada;
- neobjašnjiva kašnjenja ili odbijanja;
- koncentraciju odlučivanja u određenim organizacionim jedinicama ili kod pojedinih službenih lica;
- ponavljajuće pritužbe u vezi sa određenim procesima ili uslugama.

Podaci iz pritužbi i prijave često predstavljaju rane upozoravajuće signale sistemskih problema ili nepravilnosti unutar određene oblasti odnosno sektora.

Slučajevi ili stvarni incidenti

Ova kategorija obuhvata dokumentovane slučajeve ili incidente korupcije, kao i druga ponašanja povezana sa povredama propisa. Cilj je identifikovanje tipičnih koruptivnih šema, obrazaca postupanja i institucionalnih ranjivosti koje su se već bile materijalizovale u praksi.

Analiza može, između ostalog, obuhvatiti:

- krivične predmete povezane sa korupcijom;
- disciplinske postupke;
- administrativne sankcije;
- druge dokumentovane povrede propisa unutar određene oblasti odnosno sektora.

Radna grupa može, između ostalog:

- identifikovati vrstu protivpravnog ponašanja;
- utvrditi proces, proceduru ili odluku u okviru koje je došlo do povrede propisa;
- proceniti prouzrokovanu štetu ili nastali uticaj;
- razmotriti način na koji je slučaj otkriven i način institucionalnog odgovora.

Prethodni slučajevi i incidenti predstavljaju relevantne pokazatelje načina na koji se rizici od korupcije mogu materijalizovati u praksi i koriste se za identifikovanje sličnih potencijalnih rizika i sistemskih slabosti.

Percepcije i praktična iskustva (intervjui i ankete)

Ova kategorija obuhvata kvalitativne informacije prikupljene od relevantnih aktera sa praktičnim iskustvom i neposrednim poznavanjem određene oblasti odnosno sektora. Cilj je identifikovanje rizika od korupcije koji možda nisu vidljivi kroz formalnu dokumentaciju, statističke podatke ili zvanične izveštaje.

Informacije se mogu prikupljati, između ostalog, putem:

- intervju sa institucionalnim osobljem;
- radionica sa radnim grupama;
- anketa sa zaposlenima, građanima ili privrednim subjektima;
- konsultacija sa relevantnim interesnim grupama.

Cilj ovih konsultacija je da se:

- identifikuju procesi koji se percipiraju kao podložni korupciji;
- razumeju neformalne prakse ili pritisci;
- prikupe primeri problematičnih situacija; kao i
- potvrde nalazi dobijeni iz drugih izvora informacija.

Korišćenje prikupljenih informacija

Na osnovu informacija prikupljenih iz pet gore navedenih kategorija, Agencija i radna grupa će:

- identifikovati ključne procese i tačke donošenja odluka unutar određene oblasti odnosno sektora;
- utvrditi oblasti u kojima diskreciona ovlašćenja, finansijska vrednost ili slabi kontrolni mehanizmi stvaraju povećan rizik od korupcije;
- formulisati konkretne scenarije rizika od korupcije povezane sa određenim procesima ili funkcijama;
- evidentirati identifikovane rizike u sektorskom odnosno oblasnom registru rizika.

Identifikovanje rizika zasniva se na kombinaciji kvantitativnih podataka i kvalitativnih nalaza. Kada informacije iz različitih izvora ukazuju na istu slabost, obrazac postupanja ili institucionalnu ranjivost, takvo pitanje smatra se rizikom od korupcije višeg prioriteta.

Ovakav strukturisani pristup obezbeđuje da se identifikovanje rizika zasniva na višestrukim i proverljivim izvorima informacija, kao i da nalazi budu dosledni i uporedivi između različitih oblasti odnosno sektora.

1.2.2 Identifikovanje rizika

Na osnovu prikupljene dokumentacije, u posebnom dokumentu – registru rizika od korupcije – tokom procesa rada identifikuju se sledeće dve kategorije informacija:

- svaka vrsta povrede povezane sa korupcijom koja se dogodila u određenoj oblasti odnosno sektoru ili koja bi se, na osnovu dostupnih pokazatelja i analiza, mogla potencijalno pojaviti. Takvi slučajevi ili incidenti grupišu se prema sadržaju i evidentiraju u odnosu na odgovarajuću koruptivnu šemu, zajedno sa podacima o nastaloj šteti, posledicama i načinu institucionalnog reagovanja. Na osnovu ovih povreda identifikuju se konkretni rizici od korupcije;
- nakon što se stvarne i potencijalne povrede povezane sa korupcijom, opisane u prethodnom stavu, identifikuju kao rizici od korupcije, potrebno je utvrditi uzroke svakog rizika pojedinačno. Uzroci mogu da budu povezani sa nedostacima u zakonskom i regulatornom okviru, slabostima u primeni propisa, nedovoljnim nivoom svesti i integriteta zaposlenih, slabostima nadzornih i kontrolnih mehanizama i slično.

Nakon toga, identifikovani rizici od korupcije grupišu se prema kategorijama, radi lakšeg upravljanja, praćenja i analize u daljem procesu procene. Na primer:

- sukob interesa;
- primanje i davanje mita;
- zloupotreba službenog položaja ili službenih ovlašćenja i dr.

Za svaki rizik identifikovan u ovoj fazi potrebno je definisati njegov delokrug, odnosno utvrditi nivoe, organizacione jedinice ili subjekte na koje konkretni rizik može da se odnosi, uključujući ovde i rukovodstvo institucije, unutrašnje organizacione jedinice i pravna lica pod nadležnošću institucije.

Sastavni deo ove metodologije predstavlja Aneks 1 koji pruža ilustrativan i neiscrpan prikaz pristupa identifikaciji rizika od korupcije.

TREĆA FAZA

1.3 Risk Procena rizika i utvrđivanje prioriteta

Ova faza obuhvata procenu identifikovanih rizika od korupcije, identifikovanje postojećih kontrolnih mehanizama, utvrđivanje prioriteta među rizicima i izradu registra rizika na osnovu informacija i nalaza prikupljenih tokom prethodnih faza procesa procene.

1.3.1 Indikatori za procenu rizika

Svaki identifikovani rizik procenjuje se na osnovu dva ključna indikatora:

- verovatnoća – procene verovatnoće da će se rizični događaj dogoditi;
- uticaj (posledice) – procene stepena negativnih posledica koje mogu da nastanu nakon realizacije rizičnog događaja.

Radi obezbeđivanja doslednih i uporedivih procena između različitih oblasti odnosno sektora, nivoi verovatnoće i uticaja tumače se u skladu sa opštim smernicama u tekstu ispod.

Verovatnoća (mogućnost nastanka)

- **Vrlo niska verovatnoća:** Malo je verovatno da će doći do nastanka rizika usled postojanja snažnog pravnog i proceduralnog okvira, naprednih, efikasnih i u potpunosti funkcionalnih mehanizama unutrašnje kontrole, kontinuiranog i delotvornog nadzora, visokog nivoa institucionalne transparentnosti, kao i odsustva pritužbi, revizorskih nalaza, nepravilnosti ili prethodno evidentiranih slučajeva korupcije.
- **Niska verovatnoća:** Malo je verovatno da će doći do nastanka rizika usled jasno definisanih zakonskih pravila i procedura, snažnih i funkcionalnih mehanizama unutrašnje kontrole, delotvornog nadzora i odsustva pritužbi, revizorskih nalaza ili prethodno evidentiranih slučajeva korupcije.
- **Srednja verovatnoća:** Rizik može da nastane usled određenih proceduralnih slabosti, neujednačene primene kontrolnih mehanizama, povremenih pritužbi ili izolovanih prethodno evidentiranih incidenata.
- **Visoka verovatnoća:** Postoji velika verovatnoća nastanka rizika zbog značajnog nivoa i obima diskrecionih ovlašćenja, slabih ili nepostojećih kontrolnih mehanizama, ponavljanih pritužbi, revizorskih nalaza ili prethodno evidentiranih slučajeva korupcije.

- **Vrlo visoka verovatnoća:** Postoji veoma velika verovatnoća nastanka rizika usled visokog nivoa diskrecionih ovlašćenja, nepostojanja ili ozbiljnih slabosti unutrašnjih kontrolnih mehanizama, neefikasnog nadzora, učestalih i ponavljanih pritužbi, brojnih revizorskih nalaza, kao i postojanja prethodno evidentiranih slučajeva korupcije ili kontinuiranih indikatora korupcije.

Uticao (ozbiljnost posledica)

- **Vrlo nizak uticao:** Rizik bi imao minimalne i gotovo zanemarljive posledice, što bi uzrokovalo samo manja proceduralna odstupanja bez značajnog uticaja na redovno funkcionisanje procesa, bez finansijske štete ili uz veoma ograničenu štetu, kao i bez uticaja na kvalitet pružanja usluga ili poverenje javnosti.
- **Nizak uticao:** Rizik bi mogao da rezultira ograničenim finansijskim gubicima, manjim proceduralnim nepravilnostima ili zanemarljivim uticajem na pružanje usluga, funkcionisanje procesa ili poverenje javnosti.
- **Srednji uticao:** Rizik bi mogao za rezultat da ima primetne finansijske gubitke, prekide ili otežano pružanje usluga, nepravilan tretman korisnika ili narušavanje ugleda institucije.
- **Visok uticao:** Rizik bi mogao da rezultira značajnim finansijskim gubicima, sistemskim narušavanjem procesa donošenja odluka, ozbiljnom štetom po javni interes ili značajnim gubitkom poverenja javnosti.
- **Vrlo visok uticao:** Rizik bi mogao da ima za rezultat kritične posledice, što uključuje velike finansijske gubitke, neuspeh ključnih institucionalnih procesa, sistemsko narušavanje procesa donošenja odluka i upravljanja, ozbiljnu štetu po javni interes, kao i značajan i dugoročan gubitak poverenja javnosti u funkcionisanje institucije.

1.3.2 Procena verovatnoće i uticaja

Verovatnoća svakog identifikovanog rizika procenjuje se na osnovu strukturisane analize relevantnih faktora, uključujući, ali ne ograničavajući se na dole navedene oblasti.

Zakonsko i regulatorno okruženje:

- jasnoća i doslednost zakonskih i podzakonskih odredbi;
- nivo diskrecionih ovlašćenja dodeljenih službenim licima;
- postojanje proceduralnih garancija i jasno definisanih rokova.

Dizajn procesa i kontrolni mehanizmi:

- broj i složenost tačaka donošenja odluka;
- postojanje kontrolnih lista, automatizovanih kontrola ili digitalnih sistema;
- adekvatna podela dužnosti i nivoa odobravanja.

Institucionalni integritet i nadzor:

- efikasnost unutrašnjih kontrolnih mehanizama i sistema nadzora;
- nivo nadzora i mehanizama odgovornosti;
- obuka zaposlenih i aktivnosti podizanja svesti u oblasti etike i integriteta;
- prethodno evidentirani slučajevi, incidenti i upozoravajući indikatori;
- slučajevi korupcije;
- disciplinske mere;
- pritužbe, revizorski nalazi ili izveštaji o integritetu.

Radna grupa može da razmatra navedene oblasti na kombinovan i međusobno povezan način prilikom određivanja nivoa verovatnoće za svaki rizik pojedinačno.

Korišćenje podataka i profesionalne procene

Prilikom procene verovatnoće i uticaja, radna grupa oslanja se na kombinaciju dostupnih podataka i profesionalne procene. Relevantni izvori informacija mogu da obuhvataju:

- statističke podatke;
- nalaze revizije i inspekcijuskog nadzora;
- pritužbe i prijave uzbunjivača;
- prethodno evidentirane slučajeve korupcije;
- intervju, radionice i ankete sa akterima iz određene oblasti odnosno sektora.

Kada su statistički podaci ograničeni ili nisu dostupni, procena se zasniva na kvalitativnim inputima relevantnih aktera i dokumentovanim faktorima rizika.

U takvim slučajevima, radna grupa može da prikuplja inpute od:

- predstavnika rukovodstva;
- operativnog osoblja uključenog u ključne procese;
- unutrašnjih revizora ili službenih lica nadležnih za kontrolu; i
- relevantnih spoljnih aktera i interesnih grupa, prema potrebi.

Matrica rizika i utvrđivanje prioriteta

Nakon utvrđivanja nivoa verovatnoće i uticaja, svaki identifikovani rizik klasifikuje se primenom jednostavne matrice rizika. Kombinacija procenjene verovatnoće i uticaja određuje ukupan nivo rizika i njegov prioritet za primenu mera za ublažavanje i upravljanje rizikom

Matrica rizika (videti tabelu ispod) koristi se radi obezbeđivanja doslednog određivanja prioriteta između različitih oblasti odnosno sektora.



Matrica rizika (tabela za procenu rizika) zasniva se na kombinaciji dva ključna elementa: verovatnoće nastanka rizika i nivoa uticaja koji taj rizik može da ima. Množenjem ova dva faktora generiše se indeks rizika u rasponu od 1 do 25, koji se zatim klasifikuje u pet (5) osnovnih kategorija rizika. Ove kategorije služe instituciji kao smernica za određivanje prioriteta, nivoa reagovanja i odgovarajućih mera za upravljanje i ublažavanje rizika.

Prvu kategoriju čini vrlo nizak nivo rizika (1–5), prikazan zelenom bojom. Ovi rizici imaju veoma ograničenu verovatnoću nastanka i minimalan uticaj i ne predstavljaju značajnu pretnju za funkcionisanje institucije. Upravljanje ovim rizicima podrazumeva povremeno praćenje i primenu postojećih standardnih kontrolnih mehanizama, bez potrebe za dodatnim intervencijama.

Drugu kategoriju čini nizak nivo rizika (6–10), označen žutom bojom. Ovi rizici imaju ograničenu verovatnoću nastanka i nizak nivo uticaja i stoga ne predstavljaju neposrednu pretnju za funkcionisanje institucije. Upravljanje rizicima ovog nivoa zahteva rutinsko praćenje i primenu postojećih standardnih kontrolnih mehanizama, bez potrebe za dodatnim intervencijama.

Treću kategoriju čini srednji nivo rizika (11–15), označen narandžastom bojom. Ovi rizici zahtevaju povećanu pažnju, jer mogu da utiču negativno na efikasnost procesa i ostvarivanje institucionalnih ciljeva ukoliko se ne krene u rešavanje blagovremeno. U ovom slučaju preporučuje se preispitivanje postojećih kontrolnih mehanizama i preduzimanje korektivnih mera radi smanjenja verovatnoće nastanka ili nivoa uticaja rizika.

Četvrtu kategoriju čini visok nivo rizika (16–20), označen crvenom bojom. Ovi rizici imaju značajan potencijal da utiču na ostvarivanje ciljeva institucije i zahtevaju konkretne i pravovremene mere za ublažavanje rizika. Upravljanje ovim rizicima treba da bude aktivno, uz redovno praćenje i jasno definisanu odgovornost za sprovođenje preventivnih i korektivnih mera.

Petu kategoriju čini kritično visok nivo rizika (21–25), označen ljubičastom bojom. Ova kategorija obuhvata rizike sa veoma visokom verovatnoćom nastanka i/ili veoma visokim nivoom uticaja, što može da ozbiljno ugrozi funkcionisanje institucije ili ostvarivanje strateških ciljeva. Takvi rizici zahtevaju prioritarno postupanje i hitno preduzimanje mera, često na rukovodećem nivou, kako bi se posledice svele na minimum i kako bi se ponovo uspostavila kontrola nad situacijom.

Procena rizika u okviru ove matrice zasniva se na profesionalnoj, objektivnoj i dokumentovanoj proceni, uzimajući u obzir institucionalni kontekst, raspoložive podatke i druge relevantne informacije.

ČETVRTA FAZA

1.4 Izrada izveštaja

Završna faza procesa procene rizika od korupcije obuhvata izradu izveštaja o proceni rizika od korupcije za izabranu oblast odnosno sektor. Izveštaj predstavlja rezultat celokupnog procesa procene rizika od korupcije i može da služi kao ključni referentni dokument za planiranje, sprovođenje i praćenje mera za prevenciju i suzbijanje korupcije u okviru procenjene oblasti odnosno sektora.

Svaki izveštaj o proceni rizika od korupcije izrađuje se prema standardizovanoj strukturi i sadrži, kao minimum, sledeće elemente:

Pregled oblasti odnosno sektora

Kratak opis oblasti odnosno sektora, javnih organizacija uključenih u procenu, kao i ključnih funkcija, procesa ili usluga koje su bile predmet analize.

Metodologija i proces

Kratak prikaz primenjene metodologije, faza procene rizika od korupcije, korišćenih izvora informacija i sastava radne grupe.

Analiza procesa

Pregled ključnih procesa i tačaka donošenja odluka razmatranih tokom procene, sa posebnom pažnjom na oblasti koje sadrže diskreciona ovlašćenja, finansijske tokove ili interakciju sa građanima odnosno privrednim subjektima.

Identifikovani rizici od korupcije

Strukturisani prikaz ključnih rizika od korupcije, što uključuje sledeće: opis svakog scenarija rizika, glavne uzroke odnosno faktore rizika, institucionalne jedinice ili interesne grupe i dr.

Procena i utvrđivanje prioriteta rizika

Rezultati procene verovatnoće i uticaja, što sadrži ukupan nivo rizika i određivanje prioriteta rizika.

Mere ublažavanja

Skup konkretnih mera usmerenih na smanjenje identifikovanih rizika od korupcije. Svaka mera treba da:

- bude direktno povezana sa konkretnim rizikom i njegovim uzrocima;
- bude praktična i operativna i sprovodljiva;
- bude proporcionalna u odnosu na procenjeni nivo rizika;
- definiše odgovornu instituciju odnosno organizacionu jedinicu; i
- sadrži indikativni rok za sprovođenje.

Konačna verzija registra rizika prilaže se izveštaju kao glavni aneks. Registar rizika izrađuje se u standardizovanom formatu i sadrži najmanje sledeće:

- listu identifikovanih rizika;
- glavne uzroke odnosno faktore rizika;
- procenjene nivoe verovatnoće i uticaja;
- ukupan nivo odnosno prioritet rizika;
- preporučene mere za ublažavanje rizika;
- odgovorne aktere; i
- predložene rokove.

Pre finalizacije, nacrt izveštaja o proceni rizika od korupcije dostavlja se javnim organizacijama učesnicama radi davanja komentara i sugestija. Nakon razmatranja dostavljenih komentara, Agencija usvaja konačni izveštaj i dostavlja ga uključenim javnim organizacijama, a može da bude i javno objavljen. O usvojenom izveštaju Agencija obaveštava i organ nadležan za nadzor nad radom tih institucija.

Izveštaj koji usvoji direktor Agencije može da služi kao referentni dokument za izradu akcionog plana za sprovođenje i praćenje preporučenih mera u okviru procenjene oblasti odnosno sektora.

Prikupljanje informacija za svaku fazu procesa može da se vrši elektronskim putem, kada je to moguće. U slučajevima kada elektronsko prikupljanje podataka nije moguće, proces se sprovodi ručno, putem elektronske pošte i drugih zvaničnih oblika komunikacije.

Aneks 1

ILUSTRATIVNI PRIMER – POSTUPAK LICENCIRANJA

Ovaj aneks pripremljen je isključivo u svrhu ilustracije i pružanja praktičnih smernica za primenu metodologije procene rizika od korupcije. Primer prikazan u nastavku ne predstavlja stvarnu procenu određene oblasti, sektora ili institucije i ne treba ga tumačiti niti kao obavezujući niti kao iscrpan model. Njegov cilj je da, na pojednostavljen i praktičan način, prikaže kako metodologija može da se primeni u praksi, počev od prikupljanja informacija, mapiranja procesa i identifikovanja scenarija i faktora rizika, pa sve do izrade registra rizika.

U praktičnoj primeni procene rizika od korupcije, koraci, izvori informacija, scenariji rizika i kategorije rizika treba da budu prilagođeni prirodi oblasti odnosno sektora koji se procenjuje, mandatu relevantnih institucija, raspoloživim podacima i konkretnom institucionalnom kontekstu. Iz tog razloga, ovaj primer treba da se koristi isključivo kao metodološka smernica i ilustrativna alatka, a ne kao zamena za detaljnu činjeničnu analizu svakog pojedinačnog slučaja.

KORAK 1 Prikupljene informacije (Odeljak 1.2.1)

KATEGORIJA IZVORA	IZVOR	KLJUČNI NALAZ
NORMATIVNI OKVIR	Pravna analiza	Zakon omogućava široka diskreciona ovlašćenja prilikom odobravanja licenci, bez jasno definisanih rokova za donošenje odluka.
	Interni pravilnik	Ne postoji standardizovana kontrolna lista za proveru dokumentacije.
	Pregled SOP	Različita odeljenja primenjuju različite procedure za istu vrstu licence.
	Operativna uputstva	Određeni koraci u postupku sprovode se neformalno, bez odgovarajuće pisane evidencije.

KATEGORIJA IZVORA	IZVOR	KLJUČNI NALAZ
NALAZI KONTROLNIH MEHANIZAMA	Izveštaj spoljne revizije	Utvrđena su ponavljajuća kašnjenja u obradi licenci i nedostatak obrazloženja za odbijanje zahteva.
	Unutrašnja revizija	Nepotpuni predmeti prijava prihvataju se i obrađuju bez dosledne provere dokumentacije.
	Izveštaj inspeksijskog nadzora	Utvrđena je neujednačena primena tehničkih kriterijuma u različitim regionima.
OPERATIVNI PODACI	Sektorske statistike odnosno statistike iz određene oblasti	Evidentiran je visok procenat odbijenih prijava bez detaljnog obrazloženja.
	Pokazatelji učinka	Prosečno vreme obrade premašuje zakonski predviđene rokove za 40%.
	Registri pritužbi	Evidentirane su brojne pritužbe zbog kašnjenja i zahteva za neformalna plaćanja.
	Telefonska linija za integritet	Evidentirane su dve anonimne prijave protiv službenih lica zbog zahteva za novčane isplate.
SLUČAJEVI ILI STVARNI INCIDENTI	Krivični predmeti	Evidentirana su dva slučaja mita koja uključuju službena lica nadležna za licenciranje.
	Disciplinske mere	Jedno službeno lice sankcionisano zbog manipulacije predmetima.
	Administrativne sankcije	Jedna licenca je opozvana zbog prihvatanja falsifikovane dokumentacije od strane osoblja.
PERCEPCIJE I ISKUSTVA IZ PRAKSE	Intervjui sa osobljem	Službena lica prijavila su pritiske za ubrzavanje određenih prijava.
	Ankete sa privrednim subjektima	Navodi se da se odobrenja brže izdaju putem posrednika.
	Radionice sa interesnim grupama	Faza provere dokumentacije identifikovana je kao najranjiviji deo postupka.

KORAK 2 Mapiranje ključnog procesa i tačaka donošenja odluka

KORAK U POSTUPKU	ODGOVORNA JEDINICA	KLJUČNA TAČKA DONOŠENJA ODLUKE	NIVO DISKRECIONIH OVLAŠĆENJA
Podnošenje prijave	Prijemna kancelarija	Prihvatanje ili odbijanje prijave	Srednji
Provera dokumentacije	Jedinica za licenciranje	Utvrđivanje validnosti i potpunosti dokumentacije	Visok
Tehnička procena	Institucionalna komisija	Procena usklađenosti sa propisanim kriterijumima	Visok
Konačno odobrenje	Rukovodilac odeljenja	Odobranje ili odbijanje izdavanja licence	Visok
Izdavanje licence	Administracija	Formalno izdavanje i evidentiranje licence	Nizak

KORAK 3 Identifikovanje scenarija rizika od korupcije

KORAK U POSTUPKU	SCENARIO RIZIKA	OPIS
Prihvatanje prijave	Prihvatanje prijave bez potpune dokumentacije	U pojedinim slučajevima prijava može da bude prihvaćena i kada dokumentacija nije u potpunosti kompletna, čime se stvara prostor za neujednačeno postupanje prema podnosiocima prijave.
Provera dokumentacije	Odugovlačenje procesa provere	Proces provere može da traje duže od uobičajenih rokova zbog administrativnog opterećenja ili nedostatka standardizovanih procedura.
Tehnička procena	Različito tumačenje kriterijuma	Tokom tehničke procene može doći do različitog tumačenja kriterijuma ili tehničkih zahteva od strane odgovornog osoblja.
Konačno odobrenje	Uticao na proces donošenja odluke	Na konačnu odluku mogu da utiču institucionalni, administrativni ili drugi faktori koji nisu u potpunosti dokumentovani u predmetu.

Izdavanje licence	Razlike u trajanju obrade.	Vreme izdavanja licenci može da se razlikuje između podnosilaca prijave zbog operativnih prioriteta ili drugih proceduralnih faktora.
-------------------	----------------------------	---

STEP 4 Identifikacija glavnih faktora rizika

SCENARIO RIZIKA	GLAVNI FAKTORI RIZIKA
Prihvatanje nepotpunih predmeta	Nepostojanje kontrolne liste; slab nadzor; visok nivo diskrecionih ovlašćenja
Odugovlačenje postupka radi traženja mita	Nepostojanje jasno definisanih zakonskih rokova; zavisnost od podnosioca prijave
Manipulisane procene	Nejasni kriterijumi; nedostatak kolegijalnog preispitivanja
Odluke pod uticajem	Koncentracija ovlašćenja; slab nadzor
Preferencijalno izdavanje licenci	Nepostojanje sistema za praćenje vremena obrade predmeta; nizak nivo transparentnosti procesa

KORAK 5 Registar rizika

PROCES	SCENARIO RIZIKA	FAKTORI RIZIKA	UKLJUČENI AKTERI	KATEGORIJA RIZIKA
Prihvatanje prijave	Prihvatanje nepotpune prijave uz novčanu naknadu	Nepostojanje kontrolne liste; slabi kontrolni mehanizmi	Osoblje prijemne kancelarije	Mito
Provera dokumentacije	Odugovlačenje postupka radi traženja novčane naknade	Nepostojanje jasno definisanih rokova; visok nivo diskrecionih ovlašćenja	Službenici za licenciranje	Mito / zloupotreba službenog položaja
Tehnička procena	Odobrovanje uprkos neusaglašenosti sa kriterijumima	Slabo definisani kriterijumi; nedostaje nadzor	Tehnička komisija	Zloupotreba službenog položaja
Konačno odobrenje	Donošenje odluke pod uticajem spoljnih aktera	Koncentracija ovlašćenja; slabi kontrolni mehanizmi	Rukovodilac odeljenja	Sukob interesa / zloupotreba službenog položaja

Izdavanje licence	Preferencijalna obrada predmeta	Nepostojanje sistema za praćenje postupanja; nema transparentnosti	Administrativno osoblje	Favorizovanje
-------------------	---------------------------------	--	-------------------------	---------------

KORAK 6 Grupisanje rizika prema kategorijama

KATEGORIJA RIZIKA	POVEZANI RIZICI
Mito	Prihvatanje nepotpunih predmeta; odugovlačenje postupka radi pribavljanja novčane koristi
Zloupotreba službenog položaja	Manipulisane procene; odobravanje licenci pod neprimerenim uticajem
Sukob interesa	Donošenje odluka pod uticajem ličnih, poslovnih ili političkih veza
Favorizovanje	Preferencijalna obrada odabranih podnosilaca prijave



