



**PRIRUČNIK:**  
**SUZBIJANJE KORUPCIJE I**  
**KREIRANJE ANTIKORUPCIJSKIH**  
**PROGRAMA U JAVNIM**  
**PREDUZEĆIMA**

*Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta „Jačanje korporativnog upravljanja javnih preduzeća u BiH kroz antikorupcijske programe“, implementiranom od strane Transparency International-a u BiH, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini.*

**PRIRUČNIK:**

**SUZBIJANJE KORUPCIJE I KREIRANJE  
ANTIKORUPCIJSKIH PROGRAMA U JAVNIM  
PREDUZEĆIMA**

*Juni, 2018. godine*



# SADRŽAJ:

<i>Uvod</i>	<i>5</i>
<i>1. Osnovni pojmovi</i>	<i>7</i>
<i>2. Korupcija, uslovi za nastanak i najčešći oblici korupcije</i>	<i>11</i>
<i>3. Značaj kreiranja antikorupcijskih programa za suzbijanje i sprečavanje korupcije u javnim preduzećima u BiH</i>	<i>15</i>
<i>3.1. Preduslovi za procjenu korupcijskih rizika u javnim preduzećima</i>	<i>18</i>
<i>3.2. Proces procjene korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća</i>	<i>19</i>
<i>3.2.1. Prva ili formalna faza procjene korupcijskih rizika</i>	<i>19</i>
<i>3.2.2. Druga ili suštinska faza procjene korupcijskih rizika</i>	<i>20</i>
<i>3.2.3. Treća faza procjene korupcijskih rizika</i>	<i>23</i>
<i>3.3. Izrada antikorupcijskih programa u javnim preduzećima</i>	<i>24</i>
<i>Prilog 1. Koraci u izradi i provedbi antikorupcijskog programa u javnim preduzećim</i>	<i>28</i>



# UVOD

Iako je sam pojam novijeg datuma, u literaturi će se naći veliki broj definicija korporativnog upravljanja. Najčešće se definiše kao sistem nadzora i upravljanja nad privrednim društvima, te sistem i skup pravila koji se bave odnosom između uprave i nadzornog odbora privrednih društava, kao i svih drugih ključnih interesnih skupina koje su na određeni način povezane sa privrednim društvom, a sve s ciljem da privredno društvo ostvaruje najbolje moguće rezultate. S obzirom na opšteprihvaćenu definiciju korporativnog upravljanja jasno je da uspješno korporativno upravljanje ne možemo zamisliti bez razvijenog i efikasnog antikorupcijskog programa te metoda sprečavanja i prepoznavanja korupcije. Iz tog razloga, temeljni cilj projekta i jeste postavljen na način da se kroz kreiranje antikorupcijskih programa jačaju kapaciteti javnih preduzeća, a samim time i korporativno upravljanje u njima.

Izrada Priručnika za suzbijanje korupcije i kreiranje antikorupcijskih programa (u daljem tekstu: Priručnik) u javnim preduzećima predstavlja polaznu tačku koja treba da ukaže na osnovne principe za izradu antikorupcijskih programa, a potom i da ponudi jednostavan i efikasan metodološki alat pomoću kojeg se može vršiti procjena korupcije i kroz koji će se olakšati razvijanje individualnih antikorupcijskih programa u javnim preduzećima.

Korisnici Priručnika su zaposlenici javnih preduzeća koji već imaju ili će imati zadatak da u okviru svojih redovnih aktivnosti rade na izradi antikorupcijskih programa i da efektivno rade na njihovoj implementaciji.

Priručnik je urađen i u potpunosti usklađen sa Zakonom o javnim preduzećima FBiH (Sl. novine FBiH br. 8/05), Zakonom o javnim preduzećima Republike Srpske<sup>1</sup>, Zakonom o javnim preduzećima Brčko distrikta

(«Službeni glasnik Brčko distrikta BiH», brojevi 1/00, 4/00, 7/04, 20/05 i 24/05) zatim OECD-ovim principima korporativnog upravljanja za javna preduzeća iz 2015. godine, Principima Transparency International-a za borbu protiv korupcije u javnim preduzećima i Strategijom za borbu protiv korupcije 2015-2019. godine, kao i pratećim Akcionim planom za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. godine. Također, Priručnik je usklađen i sa antikorupcijskim strategijama i politikama nižih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, i to prvenstveno sa Strategijom borbe protiv korupcije Republike Srpske za period 2013-2017. godine, Prijedlogom strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske za period 2018-2022. godine i sa Strategijom za borbu protiv korupcije za period 2016-2019. godine Federacije Bosne i Hercegovine.

Priručnik je strukturiran u tri dijela. U prvom dijelu je ponuđena analiza osnovnih pojmova referiranjem posebno na pojam, ulogu i značaj javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini. U drugom dijelu je prikazan osvrt na značaj kreiranja antikorupcijskih programa te način njihove izrade, sa posebnim fokusom na izradu procjene korupcijskih rizika unutar javnih preduzeća kako bi se identifikovali rizični procesi koji mogu dovesti do koruptivnih radnji. Konačno, u trećem dijelu je izrađen program obuka koji sadrži jasne smjernice za proces izrade efektivnih antikorupcijskih programa u javnim preduzećima.

<sup>1</sup>Objavljen u "Sl. glasniku RS", br. 75 od 25. avgusta 2004, 78/11





# 1. Osnovni pojmovi

Osnovni propis koji reguliše oblast upravljanja i poslovanja u javnim preduzećima je Zakon o javnim preduzećima FBiH, Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske i Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta. Pored ovih zakona, koji su za ovu oblast lex specialis propisi, na javna preduzeća se primjenjuju i odredbe zakona o privrednim društvima Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, i to za sve ono što nije regulisano zakonima o javnim preduzećima. U nastavku će se dati kratak osvrt na odredbe zakona o javnim preduzećima u BiH.

Na početku, prvo treba definisati pojam javnog preduzeća. U Zakonu o javnim preduzećima FBiH i Zakonu o javnim preduzećima Republike Srpske, javno preduzeće se definiše kao preduzeće koje obavlja djelatnosti od javnog društvenog interesa, zatim koje zapošljava preko 50 radnika, kao i preduzeće u kojem opština, grad, kanton ili entitet imaju udio u vlasništvu od najmanje 50% plus jedna dionica.<sup>2</sup> Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta definiše javna preduzeća kao preduzeća koja obavljaju djelatnosti od opšteg interesa iz oblasti energetike, komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti, koje Skupština Brčko distrikta BiH odredi kao takve. Dakle, iz ovih zakonskih definicija evidentno je da se preduzeće smatra javnim u entitetskim zakonima ukoliko su ispunjena tri kumulativno postavljena uslova, a to su: da se bavi javnom djelatnošću od društvenog interesa, da zapošljava preko 50 radnika te da opština, grad, kanton ili jedan od entiteta imaju većinsko vlasništvo u preduzeću. S druge strane, u Zakonu o javnim preduzećima Brčko distrikta, broj radnika kao i procenat vlasništva Brčko distrikta nije određen kao uslov potreban za tretiranje nekog preduzeća javnim. Zakoni eksplicitno određuju i djelatnosti od društvenog interesa i te djelatnosti utvrđuju svi nivoi vlasti, ovisno o nadležnostima koje posjeduju. Prema potrebi, javna preduzeća mogu biti organizovana kao društva sa ograničenom odgovornošću i kao dioničarska društva.

Bez obzira da li je javno preduzeće organizovano kao društvo sa ograničenom odgovornošću ili kao dioničarsko društvo, obavezno je da ima sljedeće organe upravljanja i nadziranja, i to: skupštinu, nadzorni

odbor, upravu i odbor za reviziju.

Pored nadležnosti već utvrđenih u zakonima o privrednim društvima FBiH<sup>3</sup> i Republike Srpske<sup>4</sup>, skupština javnog preduzeća nadležna je i za donošenje poslovnika o radu na prijedlog nadzornog odbora, usvajanje etičkog kodeksa te usvajanje plana poslovanja koji predstavlja osnov na kojem je bazirano poslovanje javnog preduzeća u budućnosti.

Najznačajnije nadležnosti nadzornog odbora, pored onih definisanih u Zakonu o privrednim društvima, su nadzor nad radom uprave, što se ogleda i u ovlaštenju nadzornog odbora da imenuje i razrješava članove uprave te ovlaštenja za davanje uputa direktoru za provođenje uviđaja za slučaj uočenih nepravilnosti, zatim pripreme dokumenata za skupštinu (poslovnika o radu skupštine i etičkog kodeksa), kao i donošenje provedbenog propisa za postupak nabavke.

Osnovne nadležnosti uprave društva javnog preduzeća, pored onih utvrđenih Zakonom o privrednim društvima FBiH i Zakonom o privrednim društvima Republike Srpske<sup>5</sup>, ogledaju se u obavezi izvještavanja nadzornog odbora, praktičnu provedbu etičkog kodeksa, izradu provedbenih propisa, zapošljavanje i otpuštanje radnika u skladu sa zakonskim propisima.

Prema istraživanju TI BiH<sup>6</sup>, bez adekvatnih pravila koja će osigurati transparentnost i odgovornost, javna preduzeća ostaju podložna korupciji, političkim uticajima i zloupotrebama. Zakoni o javnim preduzećima dali su jasan pravni okvir kroz koji javna preduzeća treba da osiguraju transparentnost i odgovornost u svom poslovanju.

<sup>2</sup> Član 2. Zakona o javnim preduzećima Federacije BiH i Čl. 2. Zakona o javnim preduzećima RS

<sup>3</sup> Zakon o privrednim društvima, objavljen u "Sl. glasniku FBiH", br. 81/15 od 21.10.2015.

<sup>4</sup> Zakon o privrednim društvima, objavljen u "Sl. glasniku FBiH", br. 81/17 od 21.10.2015.

<sup>5</sup> Uprava organizira rad i rukovodi poslovanjem, zastupa i predstavlja dioničko društvo i odgovara za zakonitost poslovanja

<sup>6</sup> Transparency International u BiH, "Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća", Izvršni sažetak, mart 2018. godine, Sarajevo

Ipak, svaki od organa upravljanja mora preuzeti svoj dio odgovornosti i stvoriti uslove za transparentno i odgovorno poslovanje. Jedan od važnijih preduslova za postizanje ovih ciljeva je kreiranje, a potom i primjena antikorupcijskih programa. Kako je ranije navedeno, većinski vlasnik javnih preduzeća je država koja mora biti odgovoran vlasnik. Zbog toga bi bilo uputno da skupština javnog preduzeća kroz plan poslovanja, kao strateški cilj javnog preduzeća, jasno potencira osiguranje transparentnog i odgovornog poslovanja.

Nadzorni odbor, čija je osnovna funkcija u skladu sa zakonima o javnim preduzećima nadzor rada uprave društva, treba osigurati zakonitost poslovanja javnog preduzeća. Stoga je u procesu postizanja transparentnog i odgovornog poslovanja funkcija nadzornog odbora izuzetno značajna. Naša preporuka je da bi nadzorni odbor trebao biti organ nadležan za donošenje i kontrolu provedbe antikorupcijskih programa. Ovakav zaključak proizilazi iz zakonom utvrđenih nadležnosti nadzornog odbora gdje smatramo pravno utemeljenim da nadzorni odbor treba, kao organ koji vrši kontrolu poslovanja društva u cjelini, odrediti nadležnim za donošenje antikorupcijskog programa. Također, naša preporuka je da uprava društva treba da u skladu sa svojim nadležnostima vodi poslovanje društva na način da efikasnom primjenom antikorupcijskih programa ostvari usklađenost sa zakonskim propisima i opštim aktima privrednog društva.

Uzimajući u obzir domaći i međunarodni pravni okvir, koji predstavljaju temelj za kreiranje ovog priručnika, važno je spomenuti i OECD-ove principe korporativnog upravljanja u javnim preduzećima. Principi korporativnog upravljanja predstavljaju preporuke za organe vlasti o tome kako da osiguraju kvalitetno upravljanje u javnim preduzećima. OECD principi korporativnog upravljanja odobreni su od strane OECD ministara 1999. godine i od tada predstavljaju mjerilo za kreatore politika, investitore, korporacije i druge zainteresovane strane širom svijeta.<sup>7</sup>

Principi korporativnog upravljanja, prije svega, definišu javna preduzeća kao privredna društva koja su kao takva prepoznata u nacionalnim zakonodavstvima, kao i ona u kojima država ostvaruje većinsko vlasništvo. Ovim dokumentom iz 2005. godine<sup>8</sup> definisan je niz

principa koji su podijeljeni u šest oblasti, i to:

- Obezbeđivanje efektivnog zakonskog i regulatornog okvira za javna preduzeća;
- Država u ulozi vlasnika;
- Ravnopravan tretman akcionara;
- Odnosi sa akcionarima;
- Transparentnost i objelodanjivanje informacija;
- Odgovornost odbora u javnom preduzeću.

Kao dopuna Principima korporativnog upravljanja OECD-a kreirane su Smjernice OECD-a o korporativnom upravljanju preduzeća u državnom vlasništvu (u daljem tekstu: Smjernice). Principi su ažurirani u 2015. godini kako bi odražavali decenije iskustva sa njihovom implementacijom i bavili se novim pitanjima koja su se pojavila u vezi sa državnim preduzećima u domaćem i međunarodnom kontekstu. U septembru 2015. godine na zajedničkom sastanku G20 i OECD-a usvojeni su inovirani Principi korporativnog upravljanja<sup>9</sup> OECD-a koji pokrivaju sljedeće oblasti:

• **Osiguranje osnove za efikasan okvir korporativnog upravljanja** – Poglavlje naglašava ulogu okvira korporativnog upravljanja u promovisanju transparentnih i fer tržišta, kao i efikasne alokacije resursa. Fokusira se na kvalitet i konzistentnost različitih elemenata propisa koji utiču na praksu korporativnog upravljanja i podjelu odgovornosti između vlasti. Konkretno, novi naglasak stavljen je na kvalitet nadzora i izvršenje. Ovo poglavlje takođe sadrži novi princip o ulozi berzanskih tržišta u podršci dobrom korporativnom upravljanju.

• **Prava i pravičan tretman akcionara i ključnih vlasničkih funkcija** – Poglavlje identifikuje osnovna prava akcionara, uključujući pravo na informacije i učešće na skupštinama akcionara u ključnim odlukama kompanija. Poglavlje se takođe bavi objavljivanjem kontrolnih struktura, kao što su različita glasačka prava. Nova pitanja u ovom poglavlju uključuju korištenje informacionih tehnologija na skupštinama akcionara,

<sup>7</sup> OECD principi korporativnog upravljanja, Izdavač: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, Sektor za ekonomska pitanja i politiku životne sredine, Beograd, 2004.

<sup>8</sup> OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, Revicon d.o.o. Sarajevo za ovo izdanje na bosanskom/hrvatskom/srpskom jeziku, objavljeno po sporazumu sa OECD-om, Pariz, 2008.

<sup>9</sup> OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

procedure za odobravanje transakcija sa povezanim stranama i učešće akcionara u odlukama o naknadama.

• **Institucionalni investitori, berze i drugi posrednici** – Ovo je novo poglavlje koje se bavi potrebom zdravog ekonomskog podsticaja kroz cijeli investicioni lanac, sa posebnim fokusom na institucionalne investitore koji djeluju u fiducijarnom kapacitetu. Takođe, naglašava se potreba da se otkriju i minimiziraju sukobi interesa koji mogu kompromitovati integritet savjetnika, analitičara, brokera, rejtinga agencija i drugih koji pružaju analize i savjete koji su relevantni investitorima. Takođe, sadrži nove principe u vezi sa prekograničnim listiranjem te značajem fer i efektivnog određivanja cijena na berzama.

• **Uloga akcionara u korporativnom upravljanju** – Principi ohrabruju aktivnu saradnju između korporacija i zainteresovanih strana i naglašavaju važnost prepoznavanja prava zainteresovanih strana ustanovljenih zakonom ili putem zajedničkih ugovora. Poglavlje takođe podržava blagovremen pristup informacijama zainteresovanih strana na redovnim osnovama i njihovim pravima da dobiju naknadu za kršenje njihovih prava.

• **Objelodanjivanje informacija i transparentnost** – Poglavlje identifikuje ključne oblasti objelodanjivanja kao što su finansijski i operativni rezultati, kompanijski ciljevi, najveće vlasništvo nad akcijama, naknade, transakcije povezanih lica, faktori rizika, članovi odbora, itd. Nova područja u ovom poglavlju uključuju prepoznavanje najnovijih trendova u pogledu stavki nefinansijskih informacija koje kompanije mogu uključiti na dobrovoljnoj osnovi, na primjer, u svojim izvještajima o upravljanju.

• **Odgovornosti odbora** – Poglavlje sadrži smjernice poštujući ključne funkcije odbora, uključujući i pregled i analizu korporativne strategije, izbor i nagrađivanje menadžmenta, nadgledanje velikih korporativnih akvizicija i prodaje imovine, obezbjeđivanja integriteta korporativnog računovodstvenog i finansijskog sistema izvještavanja. Nova pitanja u ovom poglavlju uključuju ulogu odbora u upravljanju rizicima, poreskom planiranju i internoj reviziji. Postoji i novi princip koji preporučuje obuku i evaluaciju odbora i preporuku o razmatranju uspostavljanja specijalizovanih komisija

odbora za područja kao što su naknade, revizija i upravljanje rizicima.

Savjet OECD-a je u julu 2015. godine usvojio ažurirane Smjernice za korporativno upravljanje u javnim preduzećima. Činjenica da u Bosni i Hercegovini skoro tri godine od objavljivanja ažuriranih Principa korporativnog upravljanja OECD-a i Smjernica za državne kompanije OECD-a još uvijek nije urađen prevod na službene jezike ova dva dokumenta, govori dovoljno o spremnosti svih nivoa vlasti da radi na unapređenju upravljanja u javnim preduzećima.<sup>11</sup>

Obaveza i potreba za kreiranjem antikorupcijskih programa u javnim preduzećima proizilazi iz činjenice da OECD-ovi principi korporativnog upravljanja<sup>12</sup> prepoznaju državu kao aktivnog vlasnika javnih preduzeća. To znači da država kao (većinski) vlasnik javnih preduzeća treba vršiti kontrolu uprave i nadzornog odbora u obavljanju njihovih zakonom utvrđenih nadležnosti, s jedne strane, ali i da omogući neovisnost poslovanja javnog preduzeća, s druge strane. Ova neovisnost se prevashodno odnosi na političku neovisnost, odnosno potpuno suzdržavanje i izostanak bilo kakvog političkog uticaja. Principima korporativnog upravljanja takođe je definisano da javna preduzeća moraju osigurati visok stepen transparentnosti i visokog kvaliteta u poštivanju standarda usklađenosti sa zakonom. Osim toga, jasno je propisano i data je preporuka da javna preduzeća moraju osigurati uspostavu, primjenu i kontrolu sistema internih kontrola koje se sastoje od etičkog programa i programa usklađenosti sa zakonom s ciljem prevencije prevara i korupcije, i to posebno vezati za područja koja imaju visok rizik od nastanka korupcije o čemu će u ovom priručniku biti govora više na drugom mjestu. Dakle, iz analize odredbi OECD-ovih principa korporativnog upravljanja naša preporuka je da se primijene OECD-ovi principi korporativnog upravljanja jer se njihovom primjenom omogućava ostvarivanje transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća.

<sup>10</sup> OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

<sup>11</sup> Transparency International u BiH (2018), Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini: Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća

<sup>12</sup> OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>



## 2. Korupcija, uslovi za nastanak i najčešći oblici korupcije

Etimološki, termin korupcija dolazi od latinske riječi *corrumpere* što doslovce znači razbijanje, lomljenje, kidanje, sugerise se da je nešto prekinuto. Pojam korupcija, prema Vujakliji (1980), vodi porijeklo od latinske riječi *corruptio* što znači „pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat; potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, ukvarivanje, truljenje, raspadanje; krivotvorenje“.<sup>13</sup> Korupcija kao pojava se pojmovno određuje različito, ali svakako jedna od najviše korištenih pojmovnih određenja je definicija Transparency International-a koja definiše korupciju *kao svaku vrstu zloupotrebe povjerene ovlasti radi sticanja privatne koristi*. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije definiše korupciju kao: „Svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gradskom ili opštinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita.“ Također, Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske definiše korupciju kao *svako činjenje ili nečinjenje, zloupotrebom službenih ovlašćenja ili službenog položaja u privatne svrhe, radi sticanja protivpravne imovinske ili bilo koje druge koristi za sebe ili drugoga, koju preduzima odgovorno lice ili lice koje je radno angažovano u javnom ili privatnom sektoru*.<sup>14</sup>

Vjerovatnoća nastanka korupcijskih ponašanja unutar javnog preduzeća se značajno povećava ukoliko ne postoje potrebni kontrolni mehanizmi koji bi spriječili nastanak korupcijskih ponašanja. Nedostatak kontrolnih mehanizama, po pravilu, omogućava da

korupcijska pojava, ukoliko se i ostvari, ostane neotkrivena, odnosno, drugim riječima kazano, čak i ako se korupcijska pojava ili ponašanje otkriju da za isto neće biti izrečena adekvatna sankcija jer se u konačnici i ne sazna ko je izvršio koruptivnu radnju i ko je odgovoran. Također, unutar svakog preduzeća u kojem kultura integriteta i antikorupcijskih standarda nije uspostavljena direktno, povećava se mogućnost nastanka korupcijskih pojava.

Uzimajući u obzir poslovne principe za suzbijanje podmićivanja<sup>15</sup>, ali i lokalni kontekst javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, oblici korupcije koji se često mogu pojaviti unutar različitih procesa funkcionisanja javnih preduzeća su:

### • **Primanje i davanje mita u vezi sa osiguranjem određenih pogodnosti u vezi sa poslovima iz nadležnosti javnih preduzeća**

Podmićivanje je tek jedno od više korupcijskih ponašanja i često se identifikuje sa korupcijom (Uberhofer, 1999). Podmićivanje (mito) predstavlja nuđenje, davanje, primanje ili traženje prednosti za radnju koja je nezakonita, neetična ili zloupotrebljiva povjerenje.<sup>16</sup>

### • **Različiti oblici sukoba interesa (nespojivosti dodatnih aktivnosti osoblja javnog preduzeća, kontakti sa trećim licima, razni oblici nepotizma i drugo)**

Sukob interesa, po pravilu, nastaje kada je osoba

<sup>13</sup> Vujaklija, M. (2004) Leksikon stranih reči i izraza, 8. izdanje, Izdavačko preduzeće Prosveta, Beograd.

<sup>14</sup> Transparency International, 10 Anti-Corruption Principles for state-owned enterprises, 2013.

<sup>15</sup> Petter, L. (1999) Prevencija: Efektivna pravila za prevenciju korupcije, UN ured za droge, upavljanje i prevenciju kriminala, Beč

<sup>16</sup> Npr. menadžeri preduzeća primaju mito kako bi osigurali posebne povlastice prema trećem licu.

zaposlena u javnom preduzeću pod uticajem ličnih okolnosti dok obavlja svoj posao i donosi odluke. Na taj način donosi odluke iz pogrešnih razloga. Na primjer: *Komisija za provedbu javnih nabavki u javnom preduzeću izabere firmu ponuđača čiji je vlasnik bračni partner člana komisije za javne nabavke.*

#### • **Zloupotreba i odavanje tajnih podataka u vezi sa poslovanjem javnog preduzeća**

Zloupotreba ili odavanje poslovne tajne je odavanje svakog podatka ili isprave koja je zakonom, drugim propisom ili općim aktom privrednog društva, ustanove ili druge pravne osobe određen poslovnom tajnom, a koji predstavlja proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada, te drugi podatak zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine privredne interese.<sup>17</sup>

#### • **Upotreba imovine javnog preduzeća u privatne svrhe**

Upotreba imovine javnog preduzeća u privatne svrhe predstavlja svaku vrstu upotrebe pokretne i nepokretne imovine za privatne svrhe. Na primjer: *Korištenje motornog vozila u privatne svrhe.*

#### • **Nesavjestan rad osoblja javnog preduzeća**

Nesavjestan rad osoblja javnog preduzeća predstavlja svako ponašanje pojedinaca unutar javnog preduzeća koje svojim nemarnim radom uzrokuje štetu za javno preduzeće. Na primjer: *Nemarnim ponašanjem zaposlenik ne izvrši fakturisanje usluga javnog preduzeća naručiocu usluga.*

#### • **Trgovina utjecajem**

Trgovina uticajem predstavlja posredno ili neposredno zahtijevanje, primanje ili prihvatanje nagrade ili kakve druge koristi, ili obećanje nagrade ili kakve druge koristi za sebe ili drugoga, da korištenjem svog stvarnog, ili pretpostavljenog službenog, ili društvenog, ili uticajnog položaja ili drugog statusa posreduje da službeno ili odgovorno lice u javnim institucijama izvrši ili ne izvrši službenu dužnost.<sup>18</sup> Na primjer: *Direktor javnog*

*preduzeća svojim položajem utiče na poreskog inspektora da ne sankcioniše određenu privatnu kompaniju.*

#### • **Različiti oblici prevarnih radnji**

Prevara predstavlja čin kada osoba u radnom okruženju javnog preduzeća koristeći svoja ovlaštenja namjerno obmanjuje nekoga, a kako bi se ostvarila nezakonita materijalna ili kakva druga korist. Na primjer: *Menadžer u javnom preduzeću podnese na naplatu lažne naloge za službena putovanja i priloži lažne račune o hotelskim uslugama, pa mu bude izvršena isplata iznosa koji je naveo.*

#### • **Utaje novčanih i nenovčanih sredstava od strane osoblja javnog preduzeća**

Utaje novčanih i nenovčanih sredstava od strane osoblja javnog preduzeća predstavljaju namjeru da se sebi ili drugom pribavi protivpravna imovinska korist, da prisvoji tuđu pokretnu stvar koja mu je povjerena.<sup>19</sup>

#### • **Krađa imovine javnog preduzeća od strane uposlenika,**

#### • **Drugi oblici ovisno o veličini i strukturi javnog preduzeća.**

Navedeni oblici korupcijskih pojava se mogu ostvariti u različitim oblastima i procesima iz nadležnosti javnih preduzeća. Posebno ranjive oblasti i procesi će biti naznačeni u nastavku Priručnika.

<sup>17</sup> Vidi više u krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini.

<sup>18</sup> Član 219. Krivičnog zakona BiH

<sup>19</sup> Član 335. Krivičnog zakona Republike Srpske







### 3. Značaj kreiranja antikorupcijskih programa za suzbijanje i sprečavanje korupcije u javnim preduzećima u BiH

Percepcija javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini nije na zavidnom nivou te javno mnijenje percipira javna preduzeća kao prostor u kojem se ostvaruje dominantan politički uticaj na njihov rad te poslovanje sa velikim gubicima koji su nerijetko i milionski. U prilog ovome govore podaci entitetskih poreznih uprava koje su konstatovale da je dug javnih preduzeća približan iznosu od 1,5 milijardi konvertibilnih maraka u Federaciji BiH, a blizu 1 milijardu u Republici Srpskoj.<sup>20</sup> Pored toga, izostanak transparentnosti u poslovanju se nameće kao veliki problem funkcionisanja javnih preduzeća, što doprinosi jako niskom nivou povjerenja građana u njihov rad, ali i radu svih drugih javnih institucija. Prema podacima Transparency International-a Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: TI BiH) više od 50% javnih preduzeća, među kojima je TI BiH radio istraživanje, nema interne akte kojima bi se osigurala transparentnost, objektivnost i nepristrasnost u procesu zapošljavanja. Također, gotovo 70% ispitanih javnih preduzeća ne objavljuje informacije o zapošljavanju niti strukturu zaposlenih.<sup>21</sup>

Postoji veliki broj pokazatelja koji ukazuju na prisustvo korupcije. Jedan od glavnih uzroka su nedostatna i nekvalitetna rješenja u zakonskim i podzakonskim aktima što dovodi do nedostataka u sistemu nadzora. Činjenica je da uprkos formalnoj regulisanosti i uređenosti predmetne materije, većinu preduzeća s većinskim državnim kapitalom karakteriše veliki uticaj politike na imenovanja uprave i nadzornih odbora i sličan način upravljanja preduzećem, što se negativno reflektuje na način poslovanja istih, jer na ovakav način postavljeni menadžment i nadzorni odbori u

potpunosti skidaju svu odgovornost sa sebe za loše poslovanje i prebacuju na resorna ministarstva i vlade. Treba spomenuti i praksu da javnim preduzećima upravljaju pojedinci iz ministarstava, u zavisnosti od sektora nad kojim je to ministarstvo nadležno. To svakako utiče na isprepletenost odnosa koji se tiču upravljanja i nadzora nad samim javnim preduzećima, s aspekta donošenja javnih politika u datim sektorima.<sup>22</sup>

Evidentno je da i komisije za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora svojim sastavom i ulogom ne obezbjeđuju nezavisnost u odlučivanju u postupku izbora potencijalnih članova nadzornih odbora. Analiza je pokazala da je rad komisija najčešće pro forme i da komisija bira članove koji su unaprijed "izabrani" političkim dogovorom.<sup>23</sup>

Na nivou Bosne i Hercegovine i Republike Srpske postoje zasebna zakonska rješenja koja štite zviždače.

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH kao i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju RS su doneseni, dok je zakonsko rješenje ovakve vrste izostalo na nivou FBIH, što borbu protiv korupcije i zaštitu prijavitelja korupcije u FBIH dodatno usložnjava.

U skladu sa tim, ne postoji ni zakonska obaveza za javna preduzeća niti javna preduzeća praktikuju da razvijaju i usklađuju interne procedure za zaštitu zviždača. Iako je zakonima o javnim preduzećima Republike Srpske i FBIH predviđeno da sva povezana lica što, između ostalih, uključuje i zaposlenike određenog javnog preduzeća, imaju obavezu da, ukoliko dođu do informacije za koju smatraju da predstavlja dokaz o kršenju zakona ili nekog podzakonskog akta, ukažu na tu informaciju organu javnog preduzeća ili drugom nadležnom organu, ovaj zakon ne reguliše dalju zaštitu

<sup>20</sup> <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/dug-javnih-preduzeća-u-fbih-veci-od-500-miliona-eura>

<sup>21</sup> <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/dug-javnih-preduzeća-u-fbih-veci-od-500-miliona-eura>

<sup>22</sup> <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/03/Infografika-01-01.jpg.jpeg>

<sup>23</sup> Transparency International u BiH. "Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća", Izvršni sažetak, mart 2018. godine, Sarajevo

osobe koja je prijavila određenu nezakonitost.<sup>24</sup> Svakako se preporučuje da se u javnim preduzećima na području Federacije BiH uspostave adekvatni mehanizmi za zaštitu svojih zaposlenika ukoliko prijave korupcijsko ponašanje ili drugo narušavanje integriteta, dok se ne usvoji zakonski okvir za zaštitu zviždača u BiH.

Ovo su samo neki od pokazatelja koji ukazuju na slabosti u zakonskim i podzakonskim propisima.<sup>25</sup>

Antikorupcijski mehanizmi u javnim preduzećima su generalno veoma slabi.<sup>26</sup> Stoga, antikorupcijski programi predstavljaju osnovu temeljem koje treba da se omogući uspostavljanje efikasnog sistema za borbu protiv korupcije u javnim preduzećima. Za potrebe ovog priručnika, ali i za potrebe kreiranja individualnih antikorupcijskih programa, u ovom odjeljku obradiće se procesi i područja u kojima može doći do pojave rizika od korupcije. Treba imati na umu da individualne antikorupcijske programe treba prilagoditi djelatnosti, veličini, organizacijskoj strukturi svakog javnog preduzeća ponaosob. Obaveza izrade antikorupcijskih programa, odnosno antikorupcijskih preventivnih politika unutar javnih preduzeća, jasno je naznačena i u Strategiji za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2015. – 2019. godine, Strategiji za borbu protiv korupcije Republike Srpske za period 2013.-2017. godine i Strategiji za borbu protiv korupcije FBiH za period 2016.-2019. godine gdje je navedeno da su javna preduzeća u BiH bitan institucionalni faktor te da se stoga posebna pažnja treba posvetiti domenu sprečavanja korupcije.

Pored formalne obaveze izrade antikorupcijskih programa u javnim preduzećima, kada se uzme u obzir i sociološki i ekonomski značaj javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, kao i mogućnosti materijalizacije različite vrste korupcijskih rizika i narušavanja institucionalnog i individualnog integriteta u javnim preduzećima, itekako je korisno izraditi, usvojiti i implementirati sveobuhvatne antikorupcijske programe unutar javnih preduzeća. Poštena, odgovorna, transparentna i na učinak orijentisana javna preduzeća u Bosni i Hercegovini itekako utiču na cjelokupno povjerenje građana i javnosti u rad javnih institucija te je bitno da

ista posluju u skladu sa najvišim pravilima etike i integriteta. Suprotstavljanje korupciji i narušavanju integriteta predstavlja jedan od savremenih izazova društva i pojedinačnih institucija, uključujući i javna preduzeća. Sistemski i sveobuhvatni način suprotstavljanja korupciji, korupcijskom ponašanju i drugim oblicima narušavanja integriteta institucije jeste prevencija i primjena preventivnih mjera kojima se uklanjaju uzroci korupcije i uzroci za narušavanje integriteta, odnosno kojima se uklanjaju faktori koji doprinose nastanku korupcijskih rizika i rizika za narušavanje institucionalnog integriteta.

Antikorupcijski program treba da uzme u obzir 10 antikorupcijskih principa za preduzeća u državnom vlasništvu<sup>27</sup> razrađenih od strane Transparency International-a. Oni su koncipirani na način da uprava i nadzorni odbor trebaju ohrabriti zaposlenike da poštuju ove principe:

# 1.

**Poslovati u skladu sa najvišim standardima etičnosti i integriteta:** Ovaj princip podrazumijeva da se izrazi jasna i nedvosmislena nulta stopa tolerancije prema korupciji, da se podstiče „ton s vrha“ na način da upravljačke i nadzorne strukture javnih preduzeća ističu značaj svijesti o nultoj toleranciji stope prema korupciji. „Ton sa vrha“ mora biti primjetan u svakom segmentu organizacijske strukture. Ostvarivanje i implementacija ovog principa bi značilo da svako javno preduzeće ima kodeks ponašanja koji bi jasno naznačio kakva ponašanja nisu dozvoljena i kakvo ophođenje od strane zaposlenika se očekuje u obavljanju svakodnevnih aktivnosti.

<sup>24</sup> Transparency International u BiH. "Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća", Izvršni sažetak, mart 2018. godine, Sarajevo.

<sup>25</sup> Transparency International u BiH. "Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća", Izvršni sažetak, mart 2018. godine, Sarajevo.

<sup>26</sup> Transparency International u BiH. "Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća", Izvršni sažetak, mart 2018. godine, Sarajevo.

<sup>27</sup> 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises, Transparency International, 28 November 2017 [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/10\\_anti\\_corruption\\_principle\\_s\\_for\\_state\\_owned\\_enterprises](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/10_anti_corruption_principle_s_for_state_owned_enterprises)

---

# 2.

**Uspostaviti najbolje prakse upravljanja i nadzora nad antikorupcijskim programom:** Princip podrazumijeva da se osigura najbolji način donošenja i implementacije antikorupcijskog programa. U kontekstu nadležnosti organa javnih preduzeća koja su data u zakonima koji regulišu javna preduzeća, najbolje rješenje bi bilo da nadzorni odbor, kao organ koji obavlja nadzornu funkciju, na prijedlog uprave usvoji antikorupcijski program. Uprava bi, s druge strane, osigurala sistem koji bi nadgledala i najmanje kvartalno izvještavala nadzorni odbor o nivou provedbe antikorupcijskih programa. Svaka skupština javnog preduzeća bi trebala u svom planu poslovanja koji donosi navesti da joj je od posebnog interesa da javno preduzeće osigura potpunu usklađenost sa zakonom u domenu poslovanja gdje su evidentni rizici od korupcije.

---

# 3.

**Odgovornost prema korisnicima kroz transparentnost i javno izvještavanje:** Odgovornost prema korisnicima bi se ostvarila ukoliko bi javno preduzeće učinilo dostupnim izvještaj koji bi sadržavao i informacije o nivou i efikasnosti implementacije antikorupcijskih programa.

---

# 4.

**Uskladiti procedure koje definišu upravljanje ljudskim resursima sa antikorupcijskim programom:** Da bi se ostvario ovaj princip potrebno je kroz procedure zapošljavanja osigurati transparentnost u zapošljavanju kroz raspisivanje javnih oglasa, osigurati provođenje disciplinskog postupka za slučaj kršenja propisa iz antikorupcijskog programa, te osigurati transparentnost i neovisnost prilikom odlučivanja o nagradama zaposlenicima (bonusi, trinaesta plata i slično).

---

# 5.

**Izgraditi antikorupcijski program na bazi procjene rizika:** Kvalitetan antikorupcijski program nije moguće donijeti ukoliko se ne provede procjena rizika korupcije i to kroz identifikovanje sektora koji obavljaju određene poslove koji su rizični s aspekta korupcije, kao i određenih procesa unutar organizacije. O ovome će biti više riječi na drugom mjestu u Priručniku.

---

# 6.

**Implementirati politike i procedure s ciljem izbjegavanja rizika korupcije:** Ovaj princip je u direktnoj vezi sa prethodno navedenim. Da bi se osiguralo ostvarivanje ovog principa potrebno je, na temelju procjene rizika korupcije, kreirati politike i procedure koje će osigurati da se mitigira rizik na način da će se, na primjer, izbjegavati sukob interesa, podsticati transparentnost u zapošljavanju i slično.

---

# 7.

**Kontrolisati odnose sa trećim stranama s ciljem osiguravanja antikorupcijskih standarda:** Odnos sa trećim stranama predstavlja jedan od većih rizika od nastanka korupcije u javnim preduzećima. U tu svrhu treba osigurati efikasne mehanizme kontrole trećih strana kako bi se izbjegao rizik od nastanka korupcije. Te kontrole podrazumijevaju provjeru eventualnog sukoba interesa od strane članova uprave, nadzornih odbora i drugih zaposlenih i ovlaštenih osoba u trećim licima, zatim dubinsku analizu pružatelja usluga u smislu da li postoje određene negativne vijesti koje čine tog partnera neprihvatljivim i sl.

---

# 8.

**Komunicirati sa zaposlenicima odredbe antikorupcijskih programa kroz kontinuirane treninge:** Ispunjavanje ovog principa ostvaruje se kroz barem godišnju edukaciju i testiranje zaposlenika o poznavanju antikorupcijskih programa.

---

# 9.

**Osigurati jednostavan pristupačan kanal za prijavljivanje prevara:** Ključni aspekt u kreiranju uspješnog antikorupcijskog programa je postojanje sistema kroz koji će zaposlenici anonimno i potpuno slobodno izvršiti prijavu svih oblika nepravilnosti, bez opasnosti na odmazdu u slučaju prijave u dobroj vjeri.

---

# 10.

**Vršiti kontinuirani monitoring, procjenu i unapređenje antikorupcijskih programa:** Uspješnost antikorupcijskog programa nije moguća ukoliko se redovno ne vrši nadziranje njegove primjene, analiza postojećih odredbi i aspekata programa, kao i stalno unapređenje.

---

## 3.1. Preduslovi za procjenu korupcijskih rizika u javnim preduzećima

Antikorupcijski program treba da bude utemeljen na činjenicama koje su prikupljene na transparentan, nepristran, stručan, inkluzivan i sveobuhvatan način, te na aktivnostima koje su mjerljive i orijentisane na učinak. Na ovim principima su koncipirane važeće strateške politike za borbu protiv korupcije na državnom i entitetskim nivoima. Osiguranje ovakvog pristupa izrade antikorupcijskog programa je moguće samo ukoliko je javno preduzeće izvršilo odgovarajuću i sveobuhvatnu samoprocjenu na korupcijske rizike i faktore rizika koji mogu nastati unutar javnog preduzeća. U Bosni i Hercegovini, na različitim nivoima vlasti, značajan broj javnih institucija je izradio ili je u procesu izrade planova integriteta, koji predstavljaju jedan od osnovnih metodoloških pristupa samoprocjenama nastanka korupcijskih rizika unutar institucije. Tako su, na primjer, u Republici Srpskoj održane obuke za izradu planova integriteta za javna preduzeća koja posluju na području Republike Srpske, i to u skladu sa Pravilima za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta Vlade Republike Srpske, a koje je donijela Komisija za koordinaciju i evaluaciju sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske.

Plan integriteta, u suštini, predstavlja preventivni interni antikorupcijski dokument javne institucije koji sadrži pregled identifikovanih, analiziranih, procijenjenih i rangiranih rizika za narušavanje integriteta institucije. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine (APIK) je sa namjerom da javnim institucijama olakša način izrade ovakvih antikorupcijskih dokumenata izradila Smjernice za izradu i sprovođenje planova integriteta<sup>28</sup> i Metodologiju za izradu planova integriteta.<sup>29</sup> Kao što je već naznačeno, Vlada Republike Srpske je također usvojila Pravila za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta. Pravila su rađena na temelju međunarodnih pravnih i etičkih standarda što je i

obaveza predviđena Konvencijom Ujedinjenih nacija.

Pored same procjene na korupcijske i druge rizike po integritet, plan integriteta sadrži i skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj rizika za narušavanje integriteta, kao i plan za upravljanje takvim rizicima.

Neke od osnovnih karakteristika značaja provedbe samoprocjene u javnim institucijama<sup>30</sup>, a što je svakako od značaja i za javna preduzeća, na korupcijske rizike jesu činjenice:

1. Da predstavlja proces samoprocjene javnog preduzeća zasnovanog na internim kapacitetima zaposlenika i uprave javnog preduzeća, kao i na činjenici da funkcionisanje preduzeća i mogućnost ostvarenja korupcijskih rizika najbolje poznaju zaposlenici i uprava;
2. Da javno preduzeće samoprocjenom stavlja u fokus jačanje institucionalnog integriteta i sprečavanje nastanka korupcije;
3. Da zaposlenici javnog preduzeća sveobuhvatnom izradom samoprocjene korupcijskih rizika jačaju svijest i kapacitete o štetnosti korupcije, te da doprinose unapređenju ukupnog institucionalnog integriteta;
4. Da se sveobuhvatnom procjenom postojeće regulative, radnih poslova i radnih procesa identifikuju slabe tačke koje je neophodno prevazići i jačati;
5. Da se stavlja fokus na stvarnu i praktičnu efektivnost i efikasnost postojećih kontrolnih mehanizama za sprečavanje nastanka korupcijskih rizika;

<sup>28</sup> Broj: 03-50-536-1/13 od 31.12.2013. godine

<sup>29</sup> Broj: 03-50-535-1/13 od 31.12.2013. godine

<sup>30</sup> Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe iz 2015. godine koju je publikovala Regionalna antikorupcijska inicijativa.

6. Da se omogućava da se na kontinuiranoj osnovi stave u fokus pitanja korupcijskih rizika, kao i sprečavanje nastanka korupcijskih rizika i preporuka za uspostavljanje novih politika, mjera i aktivnosti za sprečavanje korupcije;

7. Da se podržava i jača postupanje i sistemski integritet koji doprinosi stvarnom povjerenju partnera, građana i javnosti u rad javnog preduzeća;

8. Da predstavljaju osnovu za uspostavu strateških prioriteta i aktivnosti za antikorupcijski program javnog preduzeća.

Za proces sveobuhvatne i adekvatne samoprocjene korupcijskih rizika neophodno je osigurati određene predušlove.<sup>31</sup> Neki od **neophodnih predušlova** su:

1. **Posvećenost i puna podrška uprave** javnog preduzeća u izradi sveobuhvatne procjene korupcijskih rizika;

2. **Imenovanje radne grupe** za procjenu korupcijskih rizika za javna preduzeća i osiguranje da članovi radne grupe budu iz reda osoblja koje najbolje poznaje funkcionisanje javnog preduzeća; Osigurati da članovi radne grupe budu isključeni iz procesa koje kontrolišu;

3. **Osigurati dovoljno vremena zaduženim osobama** za poslove procjene mogućnosti nastanka korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća;

4. **Jasno naglašen značaj uključenosti i saradnja svih zaposlenika** unutar javnog preduzeća u procesu procjene nastanka korupcijskih rizika;

5. **Sveobuhvatno i sistematski identifikovani i procijenjeni svi radni procesi** gdje se mogu pojaviti i ostvariti korupcijski rizici;

6. **Kritički sagledati sve postojeće kontrolne mehanizme i izbjeći formalne pretpostavke** da svi kontrolni mehanizmi efikasno sprečavaju nastanak korupcijskih rizika;

7. **Sistemski i sveobuhvatno vršiti identifikaciju, analizu, procjenu i rangiranje svakog mogućeg korupcijskog rizika** unutar svih procesa iz nadležnosti javnog preduzeća;

8. Prilikom procesa samoprocjene na korupcijske rizike potrebno je **osigurati transparentnost i odgovornost** kako bi se čitav proces mogao i kritički posmatrati.

## 3.2. Proces procjene korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća

Proces procjene nastanka korupcijskih rizika se odvija, po pravilu, u nekoliko faza.<sup>32</sup>

### 3.2.1. Prva ili formalna faza procjene korupcijskih rizika

Prva ili formalna faza je faza u kojoj uprava javnog preduzeća treba da donese formalnu odluku da se izradi antikorupcijski program čiji sastavni i osnovni dio treba da bude procjena mogućnosti nastanka korupcije. Uprava treba da donese formalnu odluku za provođenje procjene korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća. Odluka o imenovanju treba da sadrži:

- **Odluku o imenovanju** radne grupe javnog preduzeća koja će biti zadužena za provođenje sveobuhvatne procjene rizika;
- **Vremenski rok sa preciznim određenjem zadataka pojedinaca** uključenih u ovaj proces, kao i rokove za njegovo provođenje.

<sup>31</sup> Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe iz 2015. godine koju je publikovala Regionalna antikorupcijska inicijativa

<sup>32</sup> A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment izdata“ objavljena od strane UNODC-a iz 2013. godine i Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe iz 2015. godine koju je publikovala Regionalna antikorupcijska inicijativa

Unutar prve faze, radna grupa bi trebala da izradi program rada radne grupe u vezi sa poslovima procjene korupcijskih rizika. Ovaj korak predstavlja veoma važan proces planiranja u kojem se trebaju planirati potrebni resursi, kao i vrijeme potrebno članovima radne grupe. Program rada posebno sadrži podatke o ciljevima i zadacima svake faze u izradi procjene korupcijskih rizika.

Veličina radne grupe, zbog operativnosti u radu, sastoji se u pravilu od 3 (tri) do 5 (pet) lica, iako veličina radne grupe zavisi od specifičnosti javnog preduzeća kao i od same veličine javnog preduzeća. Veća javna preduzeća koja imaju više stotina zaposlenih mogu, po potrebi, formirati i više radnih grupa za pojedine sektore unutar javnog preduzeća, ali naša preporuka je da to bude jedna radi optimizacije njenog rada.

### 3.2.2. Druga ili suštinska faza procjene korupcijskih rizika

Druga ili suštinska faza predstavlja fazu u kojoj imenovana radna grupa identifikuje i analizira mogućnost nastanka korupcije u procesima iz nadležnosti javnog preduzeća, te vrši sveobuhvatnu procjenu i rangiranje mogućnosti nastanka korupcijskog rizika unutar javnog preduzeća. Druga faza predstavlja najznačajniju fazu u procesu procjene korupcijskih rizika.

Radna grupa u ovoj fazi provodi sljedeće korake:

1. Vršiti početnu procjenu mogućnosti nastanka korupcijskog ponašanja i identifikacije procesa gdje se mogu ostvariti korupcijski rizici u javnom preduzeću na osnovu stručnog znanja članova radne grupe i poznavanja funkcionisanja javnog preduzeća;
2. Prikuplja i analizira sve postojeće kontrolne mehanizme na snazi koji sprečavaju nastanak

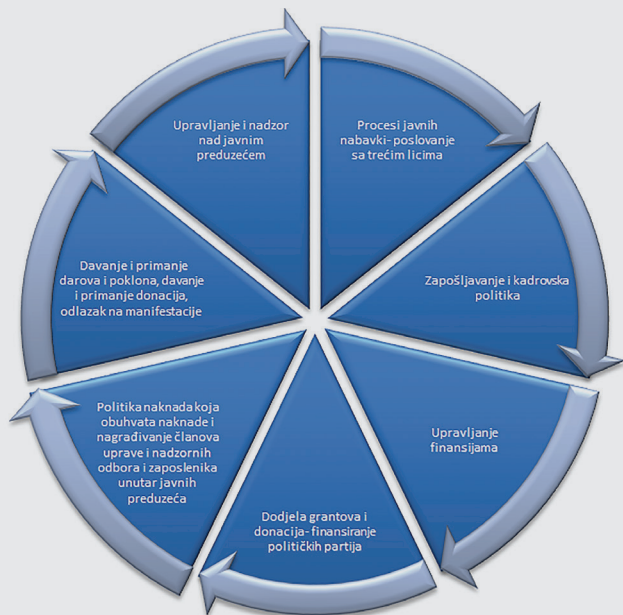
korupcijskih rizika, uključujući zakone, podzakonske akte, politike javnog preduzeća, praksu u implementaciji procedura i slično;

3. Prikuplja informacije od uposlenika o rizičnim procesima i mogućnosti nastanka korupcijskih rizika putem tehnika intervjuua i anonimnog upitnika;
4. Identifikuje, analizira i vrši procjenu rizičnih procesa u kojima mogu nastati korupcijski rizici;
5. Vršiti procjenu uticaja postojećih kontrolnih mehanizama na sprečavanju korupcije i korupcijskih rizika unutar preduzeća;
6. Vršiti procjenu posljedica nastanka korupcije i korupcijskih rizika unutar svih procesa funkcionisanja javnih preduzeća.

**Rizici za korupcijska ponašanja** mogu nastati unutar različitih procesa koje obavljaju javna preduzeća i neophodno je da se unutar svih procesa poslovanja javnih preduzeća analiziraju mogućnosti nastanka korupcije uslijed postojanosti rizika i faktora rizika na korupciju. Određeni procesi poslovanja iz nadležnosti javnih preduzeća su po prirodi više podložni korupcijskim rizicima nego neki drugi procesi. Vrlo je važno da javno preduzeće, uzimajući u obzir svoje specifične nadležnosti i organizacijski oblik i kulturu, identifikuje rizične procese za nastanak korupcijskih ponašanja.



*Neki od procesa koji su često vrlo rizični za nastanak korupcije unutar većine javnih preduzeća*



**Procesi upravljanja i nadziranja nad javnim preduzećem**, zbog važnosti odluka koje donose, odnosno nadležnosti prema zakonima o javnim preduzećima, po pravilu su vrlo rizični procesi na nastanak korupcijskog i drugih oblika narušavanja integriteta. Procesi upravljanja i nadziranja su uslijed diskrecionih ovlaštenja također vrlo podložni nastanku korupcijskih rizika. Organi zaduženi za upravljanje i nadziranje rada javnih preduzeća su prvenstveno zaduženi za osiguranje transparentnosti svih procesa unutar javnog preduzeća, poput osiguranja izrade i činjenja javnim srednjoročnih planova rada, uspostavljanja proaktivne internet stranice, uspostavljanja dostupnih informacija o članovima i sjednicama nadzornih odbora i dr.

Pored navedenog, sama činjenica da organi upravljanja javnog preduzeća, nadzorni odbor i menadžment imaju veliku moć i diskreciju u odlučivanju, potrebno je sveobuhvatno procijeniti sve mogućnosti nastanka korupcijskih rizika, a posebno u kontekstu nepostojanja jasnih kriterija i propisa u obavljanju svojih djelatnosti. Također, sam nadzor nad radom svih zaposlenika je potrebno da bude procijenjen u smislu da li je adekvatan i da li osigurava standarde etičkog ponašanja.

Praksa u BiH je pokazala da su javna preduzeća jedan od najpoželjnijih poslodavaca. **Proces zapošljavanja je posebno** rizičan jer uslijed nedostatka jasnih procedura zapošljavanja, vrlo lako može doći do primanja kadrova na temelju raznih političkih uticaja, praksi klijentelizma, nepotizma i drugih koruptivnih pojava. S tim u vezi, neophodno je da javna preduzeća prilikom procjene korupcijskih rizika posebno posvete pažnju procesima zapošljavanja unutar javnog preduzeća. Pored samog procesa zapošljavanja i sama kadrovska politika u smislu unapređenja zaposlenika, postavljanja na pozicije rukovodnog karaktera, razni procesi stimulacije i dr. mogu itekako biti rizični na nastanke različitih oblika korupcijskih ponašanja. S tim u vezi, potrebno je procijeniti i praksu vođenja kadrovske politike unutar javnog preduzeća, na način da li se ona vodi transparentno, pravedno, odgovorno i zasnovano na jasnim kriterijima.

Javna preduzeća često u svojim osnovnim nadležnostima **upravlja većim finansijskim sredstvima** te je vrlo bitno procijeniti na koji način se unutar javnog preduzeća upravlja finansijama i da li postoje rizici na razne vrste zloupotreba finansijskih sredstava i koji mehanizmi su uspostavljeni unutar osiguranja odgovornog upravljanja finansijama.

**Javne nabavke** su proces koji je rizičan i podložan korupciji zbog mogućnosti namještanja tendera i zloupotrebe postojećih procedura. Javne nabavke kao proces identifikovane su kao rizičan proces za nastanak korupcije u svim javnim institucijama, a ne samo unutar javnih preduzeća. S tim u vezi je ovom rizičnom procesu neophodno posvetiti dužnu pažnju.

Procesi **dodjele grantova** unutar javnih preduzeća su vrlo često rizični iz razloga što često mogu omogućiti netransparentnost u dodjeli donacija te omogućavaju ostvarivanje političkog uticaja na javno preduzeće. Također, nedostatak jasnih kriterija koji će biti korišteni prilikom dodjele grantova mogu dodatno otvoriti prostor za nastanak korupcijskog djelovanja.

Politika naknada koja obuhvata **naknade i nagrađivanje članova uprave i nadzornih odbora i zaposlenika unutar javnih preduzeća** je još jedan od rizičnih procesa. Rizičnost procesa ogleda se u mogućnosti netransparentnog i nezakonitog dodjeljivanja naknada i bonusa koji neće biti zasnovani na objektivnim mjerilima uspješnosti rada uprave i nadzornog odbora javnog preduzeća. Neadekvatne naknade i nagrađivanje mogu, pored same neadekvatne dodjele finansijskih sredstava, uticati negativno i na sveopšti integritet javnog preduzeća.

**Davanje i primanje darova i poklona, davanje i primanje donacija, odlazak na manifestacije** i sl. su najvidljiviji oblici ponašanja koja povećavaju rizik od koruptivnih radnji. Ovaj proces se posebno odnosi na članove uprave i nadzornih odbora, ali i na druge zaposlenike, gdje uslijed davanja i primanja darova njihova objektivnost u poslovanju može biti ugrožena, a odluka koju donose upitna s aspekta interesa javnog preduzeća.

Kao i druge specifične oblasti i procesi unutar svakog pojedinačnog javnog preduzeća<sup>33</sup>, važno je naglasiti da i različiti procesi koji su specifični unutar pojedinačnih javnih preduzeća mogu biti vrlo rizični za nastanak korupcije i korupcijskih rizika. Neophodno je da

predstavnicima javnog preduzeća, pored gore navedenih oblasti, procijene i sve oblasti iz svoje nadležnosti koje mogu biti rizične na bilo koje korupcijsko ponašanje i narušavanje integriteta javnog preduzeća.

Prilikom identifikacije i analize rizika unutar svih navedenih procesa i oblasti, radna grupa za procjenu korupcijskih rizika treba da obrati posebnu pažnju na:

**a) Postojanje i adekvatnost propisa za sprečavanje nastanka i razvoja korupcije u javnom preduzeću, unutar kojih treba posebno procijeniti:**

- Da li postoji regulativa potrebna za obavljanje tog procesa (zakon, podzakonski akt, interni akt/uputstva/procedure)?
- Da li je postojeća regulativa precizna, usklađena, jasna?
- Da li postojeća regulativa sadrži odredbe o ograničenju diskrecionih ovlašćenja?
- Da li postojeća regulativa sadrži odredbe o odgovornosti i posljedicama za neizvršenje/kršenje obaveza i pravila?

**b) Radne procese za nastanak korupcije, unutar kojih treba posebno procijeniti:**

- Da li je praksa u radu efikasna?
- Kakva je raspodjela prava, obaveza i odgovornosti kod izvršenja procesa?
- Kakav je protok informacija potrebnih za obavljanje procesa?
- Da li postoji efikasan sistem interne kontrole?
- Da li se provode sankcije za kršenje procedura i pravila postupka?
- Da li su procedure komplikovane?
- Da li su jasno definisani kriteriji za donošenje odluka?
- Da li su postojeće procedure transparentne?



### **c) Radna mjesta za nastanak korupcije, unutar kojih treba posebno procijeniti:**

- Da li kadrovi koji obavljaju poslove i aktivnosti potrebne za izvršenje određenog procesa imaju dovoljno znanja i iskustva?
- Da li ima dovoljno stručnog kadra koji je potreban za efikasno izvršenje procesa?
- Da li kadrovi posjeduju potrebni nivo profesionalnosti i nepristrasnosti u radu?

Posebno je bitno da se još jednom naglasi da je prilikom identifikacije kontrolnih mehanizama neophodno kritički sagledati sve postojeće kontrolne mehanizme i izbjeći formalne pretpostavke da svi kontrolni mehanizmi efikasno sprečavaju nastanak korupcijskih rizika. Činjenica da su određeni mehanizmi formalno uspostavljeni i postoje unutar javnog preduzeća, ne znači nužno i da se primjenjuju, te je neophodno analizirati i kakva je stvarna praksa upotrebe kontrolnih mehanizama unutar javnog preduzeća. Nakon identifikacije rizičnih procesa iste potrebno je ocijeniti intenzitet rizika i iste rangirati (viditi više u APIK-ovim Pravilima za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama u Bosni i Hercegovini).

## **3.2.3. Treća faza procjene korupcijskih rizika**

Treća faza procjene rizika za nastanak korupcije predstavlja izradu i dostavljanje upravi javnog preduzeća izvještaj o stanju ranjivosti javnog preduzeća na korupciju sa jasno definisanim procesima unutar kojih se korupcijski rizici mogu ostvariti. Sam izvještaj treba da sadrži listu rizičnih procesa unutar kojih može nastati korupcijsko ponašanje, kao i faktori koji uslovljavaju rizičnost procesa na korupciju. Poseban naglasak treba da bude na nedostatku adekvatnih kontrolnih mehanizama koji mogu spriječiti nastanak korupcijskih pojava ili neprovođenje postojećih kontrolnih mehanizama koji su adekvatni, ali nedostaje njihova suštinska implementacija. Izvještaj koji radna

grupa za procjenu korupcijskih rizika podnosi upravi preduzeća treba da sadrži preporuku seta mjera i aktivnosti koje trebaju biti poduzete u cilju uspostavljanja kontrolnih mehanizama da bi se otklonila mogućnost pojave korupcije unutar identifikovanih rizičnih procesa.

Prilikom pripreme antikorupcijskih programa preporučeno je uzeti u obzir 10 antikorupcijskih principa za preduzeća u državnom vlasništvu koji su prezentovani na početku Priručnika i koji na sveobuhvatan način tretiraju sve procese za jačanje integriteta i borbe protiv korupcije u preduzećima koja su u državnom vlasništvu.<sup>34</sup> Dalje, prema *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe*, preporučene mjere i aktivnosti treba da budu takve da između ostaloga doprinose:

1. Osiguranju najviših standarda etike i integriteta u cjelokupnom poslovanju javnog preduzeća;
2. Osiguranju dosljedne primjene svih propisa unutar javnog preduzeća;
3. Uspostavi jasnih nadležnosti i obaveza organa javnog preduzeća (interna kontrola) za otkrivanje svih vrsta nedozvoljenih ponašanja, uključujući i korupcijsko;
4. Osiguranju transparentnosti i otvorenosti u provođenju svih procesa u funkcionisanju javnog preduzeća;
5. Uspostavljanju jasnog sistema obaveza i odgovornosti unutar javnog preduzeća i kulturu gdje će svaka vrsta korupcijskog djelovanja biti otkrivena i adekvatno sankcionisana;

<sup>34</sup> 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises, Transparency International, 28 November 2017  
[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/10\\_anti\\_corruption\\_principle\\_s\\_for\\_state\\_owned\\_enterprises](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/10_anti_corruption_principle_s_for_state_owned_enterprises)

6. Uspostavljanju jasnih komunikacijskih kanala i otvorenosti prema poslovnim partnerima i javnosti u kojima se jasno naglašava antikorupcijska opredijeljenost i poslovanje javnog preduzeća;

7. Osiguranju da sve procedure, politike i drugi interni akti budu usaglašeni sa antikorupcijskim prioritetima i načelima javnog preduzeća;

8. Uspostavljanju kadrovske politike i poslova, a koja će biti u potpunosti usklađena sa antikorupcijskim prioritetima i načelima javnog preduzeća;

9. Osiguranju kontinuirane edukacije zaposlenika o značaju antikorupcijskih nastojanja javnog preduzeća i razumijevanju značaja antikorupcijskog djelovanja;

10. Uspostavi efikasnih komunikacijskih kanala za interno i eksterno prijavljivanje korupcijskih ponašanja i pojava;

11. Osiguranju savjetodavne podrške licima koja prijavljuju korupciju i potpunoj zaštiti njihovih prava (Zaštita uzbunjivača) i dr.

### 3.3. Izrada antikorupcijskih programa u javnim preduzećima

Nakon što radna grupa za procjenu rizika za nastanak korupcije podnese izvještaj sa listom rizičnih procesa i oblasti, kao i procesa za nastanak korupcije i sa predloženim mjerama i aktivnostima za uspostavljanje kontrolnih mehanizama koje sprečavaju nastanak korupcijskih ponašanja, uprava javnog preduzeća treba da se očituje o istom.

Ukoliko je sam izvještaj ocijenjen kao pozitivan, uprava preduzeća treba da izradi antikorupcijski program koji treba da podnese nadzornom odboru na usvajanje. Antikorupcijski program javnog preduzeća predstavlja antikorupcijsku politiku i uspostavljanje ciljeva koji se žele ostvariti na polju sprečavanja i suzbijanja korupcijskih rizika i korupcije na nivou javnog preduzeća. Antikorupcijski program treba da bude utemeljen na činjenicama koje su prikupljene na transparentan, nepristran, stručan, inkluzivan, sveobuhvatan način, te na aktivnostima koje su mjerljive i orijentisane na učinak. Upravo sveobuhvatna procjena rizika, kao prethodni korak unutar javnog preduzeća, doprinosi ostvarivanju ovakvih elemenata antikorupcijskih programa. Antikorupcijski program javnog preduzeća treba da sadrži:

1. **Jasno definisan opšti cilj** koji se želi postići u javnom preduzeću. Opštim ciljem se postavljaju strateški prioritetne oblasti i polazna opredjeljenja javnog preduzeća;

2. Pored samog opšteg cilja potrebno je **definisati i specifične strateške ciljeve** i eventualno programe za njihovo ostvarivanje, koji se žele postići u vezi sa ostvarivanjem opšteg cilja, odnosno provođenjem antikorupcijskog programa baziranog na ranijoj procjeni za nastanke korupcijskih rizika.

**3. Detaljan akcioni plan** (plan za upravljanje rizicima) kojim se operacionalizuju aktivnosti koje vode ka ostvarenju strateških ciljeva.

**Akcioni plan**, kao posljednji i najvažniji dio antikorupcijskog programa, treba da sadrži određene osnovne i sastavne dijelove, sa ciljem svoje provodivosti. Sastavni dijelovi akcionog plana (plana za upravljanje rizicima) su:

- a) lista identifikovanih rizičnih procesa putem procesa procjene rizika na korupciju u javnim preduzećima;
- b) prijedlog aktivnosti za sprečavanje nastanka korupcije i suzbijanje korupcijskih pojava;
- c) prijedlog prioriteta aktivnosti;
- d) prijedlog odgovornih osoba za provođenje aktivnosti;
- e) pregled vremenskih rokova za provođenje aktivnosti;
- f) procjena eventualnih troškova;
- g) očekivani rezultati (indikator) za svaku aktivnost pojedinačno;
- h) statusi provođenja aktivnosti;
- i) procjena efikasnosti i efektivnosti aktivnosti.

Nakon što uprava javnog preduzeća pripremi prijedlog antikorupcijskog programa, koji je izrađen na osnovu sveobuhvatne procjene korupcijskih rizika unutar svih procesa iz nadležnosti javnog preduzeća, isti je potrebno dostaviti nadzornom odboru javnog preduzeća na usvajanje. Nakon usvajanja antikorupcijskog programa uprava javnog preduzeća je odgovorna za provođenje istog, te bi trebala da bude u obavezi da, najmanje, na godišnjoj osnovi izvještava nadzorni odbor o provođenju antikorupcijskog programa. Operativno praćenje provedbe aktivnosti iz akcionog plana (plana za upravljanje rizicima) bi trebalo da prati interna kontrola ili drugo lice kojeg uprava javnog preduzeća predloži. Interna kontrola ili druga lica koja eventualno odredi uprava javnog preduzeća su dužna na tromjesečnoj osnovi da izvještavaju upravu o provođenju aktivnosti iz akcionog plana (plana za upravljanje rizicima). Izvještaji o provođenju aktivnosti na tromjesečnoj osnovi trebaju da budu javno dostupni

svim zaposlenicima javnog preduzeća iz razloga upoznatosti svih zaposlenika o statusu provedbe antikorupcijskog programa.

Usvojeni antikorupcijski program i predložene aktivnosti za sprečavanje nastanka korupcijskih rizika treba da budu podložni periodičnoj evaluaciji o efikasnosti i efektivnosti istog, te je isto podložno izmjenama ako uprava javnog preduzeća procijeni tako.



# PRILOG

# Prilog 1. Koraci u izradi i provedbi antikorupcijskog programa u javnim preduzećima

<b>Proces procjene korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća; Faza I – Formalna faza</b>		
<b>Korak</b>	<b>Zadaci/ Odgovornosti</b>	<b>Odgovorno tijelo/osoba</b>
1	Donijeti odluku za izradu antikorupcijskog programa javnog preduzeća čiji sastavni i osnovni dio treba da bude procjena mogućnosti nastanka korupcije	Uprava javnog preduzeća
2	Imenovanje radne grupe za procjenu korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća	Uprava javnog preduzeća
3	Priprema programa rada radne grupe za izradu procjene korupcijskih rizika sa jasnim vremenskim rokom i nosiocima određenih aktivnosti na izradi procjene korupcijskih rizika	Radna grupa
<b>Faza II – Suštinska faza</b>		
<b>Ciljani rezultat ove faze je identifikacija i analiza oblasti i procesa iz nadležnosti javnog preduzeća i nastanka korupcijskih rizika unutar javnog preduzeća</b>		
<b>Korak</b>	<b>Zadaci/ Odgovornosti</b>	<b>Odgovorno tijelo/osoba</b>
4	Početna procjena rizičnih oblasti i procesa unutar kojih postoji mogućnost nastanka korupcijskih rizika i korupcijskih pojava	Radna grupa
5	Prikuplja i analizira sve postojeće kontrolne mehanizme na snazi koji sprečavaju nastanak korupcijskih rizika, uključujući zakone, podzakonske akte, politike javnog preduzeća, praksu u implementaciji procedura i slično, unutar rizičnih procesa i oblasti javnog preduzeća	Radna grupa
6	Provođenje ankete putem anonimnog upitnika za samoprocjenu integriteta institucije	Radna grupa
7	Prikupljanje informacija od uposlenika o rizičnim procesima i mogućnostima nastanka korupcijskih rizika putem tehnika intervjua i anonimnog upitnika	Radna grupa
8	Po potrebi, provođenje dodatnih konsultacija sa ciljem identifikacije i analize rizika i faktora rizika	Radna grupa
9	Identifikuje, analizira i vrši procjenu rizičnih procesa u kojima mogu nastati korupcijski rizici	Radna grupa
10	Vrši procjenu uticaja postojećih kontrolnih mehanizama na sprečavanju korupcije i korupcijskih rizika unutar preduzeća	Radna grupa
11	Vrši procjenu posljedica nastanka korupcije i korupcijskih rizika unutar svih procesa funkcionisanja javnih preduzeća	Radna grupa

**Faza III - Izvještaj o provedenoj procjeni na korupcijske rizike javnog preduzeća**  
**Cilj ove faze je izrada plana za upravljanje rizicima u instituciji**

<b>Korak</b>	<b>Zadaci/ Odgovornosti</b>	<b>Odgovorno tijelo/osoba</b>
12	Izrada izvještaja od strane radne grupe sa listom rizičnih procesa i oblasti javnog preduzeća	Radna grupa
13	Preporuka uspostavljanja kontrolnih mehanizama za sprečavanje nastanka korupcijskih pojava i mehanizama za njihovo suzbijanje	Radna grupa
14	Usvajanje izvještaja od strane uprave javnog preduzeća	Radna grupa

**Faza IV - Izrada i usvajanje antikorupcijskog programa**

<b>Korak</b>	<b>Zadaci/ Odgovornosti</b>	<b>Odgovorno tijelo/osoba</b>
15	Izrada antikorupcijskog programa sa svim bitnim elementima na osnovu preporuka iz procjene korupcijskih rizika	Uprava javnog preduzeća
16	Dostavljanje prijedloga antikorupcijskog programa na usvajanje nadzornom odboru	Uprava javnog preduzeća
17	Usvajanje ili vraćanje na doradu antikorupcijskog programa javnog preduzeća	Nadzorni odbor
18	Provođenje antikorupcijskog programa javnog preduzeća i specifičnih aktivnosti	Uprava javnog preduzeća i nosioci aktivnosti
19	Godišnje izvještavanje provedbe antikorupcijskog programa javnog preduzeća	Uprava javnog preduzeća
20	Tromjesečno (operativno) izvještavanje provedbe antikorupcijskog programa javnog preduzeća	Interna kontrola ili drugo lice koje odredi uprava javnog preduzeća
21	Evaluacija efektivnosti i efikasnosti antikorupcijskog programa javnog preduzeća	Uprava javnog preduzeća







