



**REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE**

With funding from

 **Austrian
Development
Cooperation**

CPL SMJERNICE SA KONTROLNIM POPISIMA ZA SEKTOR JAVNIH PREDUZEĆA

Izdavač: Regional Anti-corruption Initiative (RAI)
Fra Anđela Zvizdovića 1, B/14, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Tel. +387 33 296 327, Fax +387 33 296 329, E-mail: info@rai-see.org
Website: www.rai-see.org

Autor: Prospector DOO
Jovan Nicić
Nemanja Nenadić
Ana Arsenijević Momčilović
Igor Ćorluka

Za izdavača: Desislava Gotskova – šefica RAI Sekretarijata
Urednica: Aneta Arnaudovska – Viša savjetnica u RAI Sekretarijatu
Prevod: Tamara Ivanković

*Stavovi izraženi u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne reflektuju stavove bilo koje niže pomenute domaće ili međunarodne organizacije

Maj, 2022

1	Uvod	4
2	Smjernice za CPL u sektoru javnih preduzeća	6
2.1.	Svrha Smjernica - zašto je važno procijeniti rizike od korupcije u propisima za sektor javnih preduzeća i na koji način korištenje kontrolnih popisa može smanjiti te rizike?.....	6
2.2.	Definiranje termina: korupcija, regulatorni faktori rizika od korupcije i procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu.....	7
2.3.	Međunarodni standardi i prakse	9
2.4.	Korupcija zakonodavnog procesa / procesa donošenja odluka.....	11
2.5.	Zakonodavni okviri sektora javnih preduzeća u ciljanim jurisdikcijama - opći nalazi.....	12
2.6.	Na koji način primijeniti kontrolne popise na nivou nacionalnih jurisdikcija? Nacionalne vlasti i perspektiva organizacija civilnog društva .	14
3	Kontrolni popisi	15

CPL Smjernice sa Kontrolnim Popisima za Sektor Javnih Preduzeća

1. Uvod

Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI), u partnerstvu sa Uredom Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC), implementira trogodišnji projekat pod nazivom Jugoistočna Europa zajedno protiv korupcije (SEE-TAC).¹ Između ostalog, projektne aktivnosti uključuju izradu sektorskih mjernica za procjenu rizika od korupcije u zakonodavstvu (eng. Corruption proofing of Legislation - CPL), sa kontrolnim popisima, te pratećim ciljanim edukativnim aktivnostima za dubinsku izgradnju kapaciteta u dva sektora često podložna korupciji u svim ciljanim jurisdikcijama.²

Za potrebe pripreme projektnih aktivnosti usmjerenih na mapiranje, na nacionalnom i regionalnom nivou, sektora koji će biti predmet intervencija, RAI Sekretarijat i ekspertski tim za CPL poduzeli su sljedeće korake:

- **Obuhvatno istraživanje** - prvi metod koji je implementiran bilo je istraživanje dokumenata zasnovano na pregledu najvažnijih nacionalnih antikorupcijskih dokumenata (strategija, akcionih planova, politika, istraživanja relevantnih međunarodnih organizacija koje su prisutne u zemlji i organizacija civilnog društva uključenih u borbu protiv korupcije). Regionalni kontekst je istražen kroz pregled nalaza i preporuka relevantnih izvještaja o borbi protiv korupcije i mehanizmima za monitoring integriteta (Europska komisija, GRECO, UNCAC ciklusi pregleda), kao i rezultat regionalnih i međunarodnih anketa o percepciji korupcije (Balkanski barometar, TI Indeks percepcije korupcije, TI Globalni barometar, itd.). Drugi primijenjeni metod bio je upitnik sa pitanjima o zonama podložnim korupciji u ciljanim jurisdikcijama, kako bi se utvrdila perspektiva korisnika i povratne informacije neophodne za mapiranje sektora od zajedničkog interesa koji su plodno tlo za korupciju.
- **Određivanje glavnih kriterija za mapiranje istih sektora**, iz perspektive daljih projektnih aktivnosti u oblasti procjene rizika od korupcije (CRA) i CPL, u ciljanim jurisdikcijama.
- **Organiziranje bilateralnih sastanaka i konsultacija sa predstavnicima relevantnih javnih institucija iz ciljanih jurisdikcija.** Glavni cilj ovih sastanaka je bio predstavljanja projekta RAI-a te identificiranje sektora koji će biti predmet intervencija u oblasti CRA i CPL u pojedinačnim jurisdikcijama.

¹ Više detalja dostupno na <https://rai-see.org/what-we-do/see-tac/>

² Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo* (*Ovaj naziv ne dovodi u pitanje pozicije po pitanju statusa, i u skladu je sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda (eng. ICJ) o proglašenju nezavisnosti Kosova), Crna Gora i Sjeverna Makedonija. Ove jurisdikcije su odabrane na osnovu prethodne faze projekta, te izraženog interesovanja korisnika i predstavnika zemalja članica Upravnog odbora RAI-a

Nakon ovih koraka, na regionalnom sastanku održanom u julu 2021.g., predstavnici svih ciljanih jurisdikcija i drugih jurisdikcija ciljanim od strane projekta SEE-TAC složili su se da je **sektor javnih preduzeća jedan od sektora od zajedničkog interesa koji je izložen korupciji i da taj sektor treba biti predmet konkretnih CPL smjernica sa kontrolnim popisima.**³

Metodologije istraživanja i struktura Smjernica

Primarni metod istraživanja za ovu aktivnost bila je analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira za sektor javnih preduzeća u pet ciljanih jurisdikcija, uključujući dostupne podatke u vezi sa principom ravnopravnosti spolova (npr. dostupni zakoni za oblast sektora javnih preduzeća, relevantni međunarodni i nacionalni izvještaji/analize korupcije i rizika od korupcije u propisima za javna preduzeća u ciljanim jurisdikcijama, te ključni antikorupcijski dokumenti i politike za sektor javnih preduzeća u ciljanim jurisdikcijama). Također, s ciljem prikupljanja dodatnih relevantnih informacija u vezi sa regulatornim faktorima rizika od korupcije i implementaciji CPL-a u ciljanim jurisdikcijama, pripremljen je upitnik za relevantne nacionalne institucije i tijela, nadležne institucije u sektoru javnih preduzeća i relevantne organizacije civilnog društva. Šest predstavnika dionika iz ciljanih jurisdikcija odgovorilo je na upitnik. Njihovi odgovori i stavovi predstavljali su vrijedan osnov za izradu ovog dokumenta i inkorporirani su u tekst.

Glavni cilj Smjernica je pomoći nacionalnim jurisdikcijama u identificiranju i smanjivanju regulatornih faktora rizika od korupcije u sektoru javnih preduzeća.

Dokument sadrži dvije glavne komponente: a) Smjernice za CPL u sektoru javnih preduzeća, i b) Kontrolni popisi za regulatorne faktore rizika od korupcije u sektoru javnih preduzeća u ciljanim jurisdikcijama. U prvom dijelu, dokument se bavi svrhom Smjernica; kroz definiranje najvažnijih termina; međunarodnih standarda u oblasti CPL i prakse u oblasti CPL za sektor javnih preduzeća; korupcije zakonodavnog procesa i procesa donošenja odluka, te zakonodavnih okvira ovog sektora u ciljanim jurisdikcijama. Drugi dio predstavlja detaljan pregled identificiranih regulatornih faktora rizika od korupcije u zakonodavstvu za sektor javnih preduzeća u ciljanim jurisdikcijama, podijeljen u pet kategorija.

³ <https://rai-see.org/rai-secretariat-organized-regional-meeting-on-mapping-sectors-prone-to-corruption/>

2. Smjernice za CPL u sektoru javnih preduzeća

2.1. Svrha Smjernica - zašto je važno procijeniti rizike od korupcije u propisima za sektor javnih preduzeća i na koji način korištenje kontrolnih popisa može smanjiti te rizike?

Među drugim faktorima, primjena nesavršenog zakonodavstva može povećati prostor za slučajeve korupcije u praksi. Dok uspostavljaju javne funkcije, definiraju zvanične ovlasti, i dužnosti i odgovornosti, propisi mogu kreirati prilike za tumačenje njihovog namjeravanog značenja i generirati prilike za buduću korupciju.⁴ S tim na umu, procjena regulatornih faktora rizika od korupcije predstavlja važan alat koji ima za cilj zatvoriti ulazne tačke za potencijalne nepravilnosti u praksama zasnovanim na zakonodavstvu. Procjena regulatornih faktora rizika od korupcije je naročito važna za zakonodavstvo sektora koji su podložni korupciji.

U ovom dokumentu, termin '**javna preduzeća**' obuhvata različite vrste poslovnih subjekata (organizacija) koji kumulativno ispunjavaju tri kriterija: 1) moraju biti u potpunom ili djelomičnom vlasništvu države (ili različitih organa vlasti na nižem administrativnom nivou), bilo direktno ili indirektno (npr. da ih posjeduje druga kompanija u državnom vlasništvu); 2) moraju biti pod direktnom ili indirektnom kontrolom države ili određenog javnog organa (npr. imenovanje rukovodilaca, odobravanje planova); 3) moraju obavljati neku aktivnost od javnog interesa (što uključuje preduzeća u državnom vlasništvu koja djeluju na tržištu i u potpunosti na profitnoj osnovi).

Korupcija u javnim preduzećima predstavlja uobičajen problem, naročito kada su u pitanju zemlje u razvoju. Preduzeća u državnom vlasništvu i javna preduzeća, kao njihova podvrsta, igraju značajnu ulogu u globalnoj ekonomiji i osiguravaju važne robe i usluge u sektorima kao što su proizvodnja struje, transport i telekomunikacije. Preduzeća u državnom vlasništvu čine oko deset posto svjetskog BDP-a (Peng i drugi, 2016.); preko 50 posto bruto nacionalnog proizvoda gospodarstava u usponu (Armstrong, 2015.); i oko jedne petine kapitalizacije svjetskog tržišta (Milhaupt i Pargendler, 2017.)⁵. U 2014. OECD je izvijestio da je 81 posto (po vrijednosti) slučajeva inozemnog podmićivanja istraživanih između 1999. i 2013. bilo obećano, ponuđeno ili dato zvaničnima preduzeća u državnom vlasništvu (OECD, 2014). Preduzeća u državnom vlasništvu sa visoko rangiranim javnim zvaničnicima su u koruptivnim šemama često ona strana koja prima. Historijski gledano, preduzeća u državnom vlasništvu su u velikoj mjeri upletena u političke procese, te djeluju kao crne kutije za politička finansiranja aktualnih vlada. Preduzeća u državnom vlasništvu se suočavaju sa posebnim rizikom od korupcije zbog svoje blizine vlastima, njihove rasprostranjenosti u sektorima podložnim korupciji, i slabih praksi korporativnog upravljanja.⁶

⁴ <http://www.undp-aciac.org/publications/3-4March2020RegionalWorkshop/Corruption%20proofing%20of%20legislation%20-%20SESSION%205%20OCT.pdf>

⁵ <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-state-owned-enterprises.html>

⁶ Ibid

U regionu JIE, gotovo sve ciljane jurisdikcije su identificirale javna preduzeća kao jedan od sektora podložnih korupciji⁷. Procesi skloni korupciji, a koji su se mogli identificirati, variraju, u ovisnosti od specifičnih karakteristika pravnog sistema svake od jurisdikcija, ali za mnogim zajedničkim elementima.

Usvajanje novih zakona ili izmjena postojećih zakona nije moglo samo spriječiti ili riješiti sve probleme vezane za korupciju u javnim preduzećima. Međutim, takav „normativni pesimizam“ nije mogao opravdati nedostatak napora na poboljšanju zakonodavstva, kako u cilju popunjavanja identificiranih praznina, tako i uklanjanja identificiranih faktora rizika od korupcije koji proizlaze iz postojećih normi.

Slijedeći važnost procjene faktora rizika od korupcije u zakonodavstvu i osiguravanja odgovarajućeg pravnog okvira u sektorima podložnim korupciji, ovaj dokument ima za cilj dati sažetak mogućih faktora rizika od korupcije specifičnih za javna preduzeća u relevantnim zakonima i predložiti preporuke za smanjenje/eliminiranje identificiranih faktora rizika od korupcije. Drugim riječima, ovaj dokument nudi pregled mogućih faktora rizika od korupcije u zakonodavstvu za sektor javnih preduzeća, grupiranih u kategorije, s preporukama za ublažavanje ovih faktora rizika. Smjernice su namijenjene svim dionicima koji iz različitih perspektiva sudjeluju u pripremi, donošenju i provedbi relevantnog zakonodavstva za sektor javnih preduzeća – nadležnim ministarstvima, specijaliziranim antikorupcijskim institucijama, nacionalnim skupštinama, poslovnim udruženjima, organizacijama civilnog društva i javnim preduzećima. Kontrolni popisi se mogu primijeniti za utvrđivanje faktora rizika od korupcije u postojećim zakonima koji su relevantni za javna preduzeća, kao i za predlaganje ili provedbu mjera za smanjenje/eliminiranje tih faktora. Također, kontrolni popisi se mogu koristiti za izbjegavanje faktora rizika od korupcije tokom pripreme novih zakona relevantnih za rad javnih preduzeća. Iako zasnovan na problemima identificiranim u ciljanim jurisdikcijama, ovaj se dokument može primijeniti i šire – u drugim jurisdikcijama – za otkrivanje i ublažavanje regulatornih rizika od korupcije u zakonodavstvu za sektor javnih preduzeća.

2.2. Definiranje termina: korupcija, regulatorni faktori rizika od korupcije i procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu

Za potrebe ovog dokumenta, **korupcija** se koristi u širem smislu i uključuje svaku zloupotrebu službenog, poslovnog ili društvenog položaja ili utjecaja koja je usmjerena na stjecanje lične koristi ili koristi za drugoga, sve oblike obuhvaćene Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije: kaznena djela (mito), trgovina utjecajem, zloupotreba položaja, pronevjera, kršenje odredbi o sukobu interesa, favoriziranje, ograničenja nakon zapošljavanja i nepropisno finansiranje stranaka.⁸

Korupcija u sektoru javnih preduzeća ima različite oblike, koji se kreću od podmićivanja prilikom sklapanja ugovora, pružanja usluga i zapošljavanja osoblja, do nepotizma i pokroviteljstva kod stalnog zaposlenja, te više od bilo čega drugog, prisustvo jakog političkog

⁷ <https://rai-see.org/rai-secretariat-organized-regional-meeting-on-mapping-sectors-prone-to-corruption/>

⁸ T. Hoppe, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology“ (Antikorupcijska procjena zakona, komparativna studija i metodologija), https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

utjecaja na rad javnih preduzeća, što iskrivljuje ostvarivanje osnovnih funkcija i ispunjavanje javnog interesa. Korupcija u ovom sektoru postoji na sistemskom (npr. imenovanja zasnovana na preferencijama političkih stranaka radije nego na kvalitetama kandidata, odsustvo striktno separacije uloga između države kao vlasnika i rukovodstva preduzeća u državnom vlasništvu te njihova puna operativna autonomija; odsustvo jasnog razlikovanja između uloge države kao vlasnika i njenih drugih uloga - npr. regulatorne, uloge vezane za formuliranje politika, te uloge kaznenog progona) i pojedinačnom nivou (npr. podmićivanje, pronevjera).

Rizici od korupcije identificirani u radu državnih preduzeća globalno⁹ su povezani s monopolom ili preferencijalnim tretmanom koji imaju na tržištu, prazninama u zakonskim i regulatornim okvirima, slabim strukturama vlasništva, politiziranim odborima i menadžmentom, slabim unutarnjim kontrolama, slabim upravljanjem rizikom i slabom usklađenošću, kao i lošim praksama u pogledu transparentnosti i javnosti rada.

Procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu (CPL) predstavlja pregled oblika i sadržaja pravnih akata (u nacrtu ili usvojenih) u sektoru javnih preduzeća kako bi se detektirali i minimizirali faktore rizika od korupcije koje bi ovi akti mogli omogućiti tokom njihove implementacije. Također, CPL može poboljšati kvalitet same izrade zakonodavstva. Kao takva, ispravna provedba CPL-a smanjuje nejasnoće i pravne praznine koje bi mogle otvoriti prostor za diskreciono tumačenje, proizvoljnost u primjeni zakona i stvaranje prilika za buduću korupciju.

Procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu ne temelji se na stvarnim procesima i praksama u javnim preduzećima, već na samom zakonodavstvu. U tom smislu, primjena ove vrste procjene dovodi samo do preporuka kako poboljšati pravila u određenom zakonu za sektor javnih preduzeća, dok nenormativni aspekti nisu prisutni. Međutim, CPL također mora uzeti u obzir izazove na koje će zakon naići u stvarnom životu, kao i prepreke pravilnoj provedbi pravila koje bi mogle postojati u radu javnih preduzeća i nadležnih subjekata u sektoru.

Konačno, CPL dodatno obogaćuje javnu raspravu i umanjuje mogućnost zakonodavnih tijela da dođu do brzih zakonskih rješenja, posebno u slučajevima donošenja zakona po ubrzanom i skraćenom postupku. Prema izvještajima EU o napretku za Svjetsku banku, jedan od uočenih problema bila je praksa kratkih i ubrzanih zakonodavnih postupaka koji onemogućavaju transparentnost i participativnu ulogu organizacija civilnog društva i šire javnosti u ranom otkrivanju rizika od korupcije u zakonodavstvu.¹⁰

Javne institucije nadležne za izradu zakona trebale bi se ranije obraćati građanima. Javne institucije nadležne za izradu nacрта zakona za sektor javnih preduzeća trebale bi razmotriti preporuke antikorupcijskih institucija/ili organizacija civilnog društva koje se odnose na regulatorne faktore rizika od korupcije. Te institucije trebaju dati potpunu povratnu informaciju antikorupcijskim institucijama ili organizacijama civilnog društva o usklađenosti/neusklađenosti preporuka, zajedno s obrazloženjem. Sve navedeno može se

⁹<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600161611679881440-0090022021/original/StateOwnedEnterprises.pdf>

¹⁰ *Challenges and Barriers to the European Union Expansion to the Balkan Region* (Izazovi i prepreke širenju Europske unije na region Balkana), Bruno Ferreira Costa (*University of Beira Interior, Portugal*), januar, 2022.

smatrati preduvjetom za transparentan i odgovoran proces donošenja zakona/odluka.¹¹ Povećana kontrola će paralelno rezultirati stručnim osposobljavanjem nadležne agencije za provjeru zakona iz perspektive borbe protiv korupcije, kao i civilnog društva, što će dodatno unaprijediti kvalitetu izrade zakona.

Regulatorni faktori rizika od korupcije su postojeće ili nedostajuće značajke u nacrtu ili donesenom zakonu koje mogu doprinijeti korupciji, bez obzira jesu li bile namjeravane ili ne.¹² Na pratećim kontrolnim popisima, svi konkretni identificirani regulatorni faktori rizika od korupcije u zakonodavstvu za sektor javnih preduzeća navedeni su i opisani u okviru sljedećih pet kategorija:

1. Faktori rizika od korupcije vezani za dvosmislenost;
2. Faktori rizika od korupcije vezani za transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja;
3. Faktori rizika od korupcije vezani za nadležnosti, procedure, prava, dužnosti, i interese;
4. Faktori rizika od korupcije vezani za mehanizme nadzora;
5. Faktori rizika od korupcije vezani za odgovornost i sankcije;

2.3. Međunarodni standardi i prakse

Postojeće međunarodne konvencije ili standardi ne adresiraju direktno CPL. Član 5., stav 3. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije poziva države članice da povremeno ocjenjuju relevantne pravne instrumente i administrativne mjere kako bi utvrdile njihovu primjerenost za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Međutim, ova odredba se odnosi samo na posebne („relevantne“) antikorupcijske zakone koji „sprečavaju i bore se protiv korupcije“, ali ne i na ocjenu svih propisa u vezi s faktorima rizika od korupcije.¹³

CPL je disciplina koja se komparativno počinje primjenjivati početkom 2000. Do kraja 2019. godine CPL je postao dio procesa donošenja zakona u više od 20 zemalja (Moldavija, Litvanija, Južna Koreja, Latvija, Češka, Ukrajina, Rusija, itd.) U ovim su zemljama nadležne institucije razvile metodologiju za procjenu regulatornih faktora korupcije. U jurisdikcijama jugoistočne Europe značajan doprinos razvoju i daljnjem unapređenju ovog antikorupcijskog mehanizma dala je Regionalna antikorupcijska inicijativa – prvenstveno u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji.

U novembru 2014. godine RAI, RCC, Ministarstvo za lokalna pitanja Albanije i Jugoistočno vodstvo za razvoj i integritet (SELDI) organizirali su Regionalnu konferenciju o dobrom

¹¹ https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

¹² Za više detalja vidjeti, T. Hoppe, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology“ (Antikorupcijska procjena zakona, komparativna studija i metodologija), https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

¹³ Dokument UNODC-a *“Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption”* (Zakonodavni vodič za implementaciju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije), 2012., str. 24, br. 67, ne pokazuje u smjeru koji se razlikuje od onoga što stoji u stavu 3, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf

upravljanju i izazovima politika za borbu protiv korupcije.¹⁴ Konferencija je preporučila primjenu Metodologije za procjenu rizika od korupcije u zakonima. Također, Konferencija je usvojila **10 principa efektivne procjene rizika od korupcije, kao međunarodni standard u ovoj oblasti.**¹⁵

U skladu sa ovim principima:

- Procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu trebala bi biti moguća za sve zakone u nacrtu, usvojene zakone i za sve sektore. Ako je to neophodno, određivanje prioriteta treba se temeljiti na detekciji faktora rizika u sektorima podložnim korupciji ili iz područja s korupcijskim incidentima.
- Većina pregledanih kategorija regulatornih faktora rizika od korupcije su 1) dvosmislenost u jeziku ili pravnoj tehnici i 2) nedostaci u prevenciji, u definiranju rokova i postupaka, nadležnostima javnih institucija, režimu sankcioniranja itd. Primjer bi mogla biti situacija u kojoj pravila ne navode rok za radna mjesta vršilaca dužnosti ili nejasne odredbe o uvjetima izbora i rangiranja kandidata za rukovodeća mjesta ili zaposlenike u javnim preduzećima.
- Procjena rizika od korupcije trebala bi se primjenjivati u svim fazama zakonodavnog procesa: tokom izrade nacрта na ministarskom nivou; usvajanja nacрта od strane vlade; naknadnih pregled tokom parlamentarnog procesa, te nakon usvajanja i izvjesnog perioda provedbe.
- Svi subjekti koji pripremaju zakone moraju se pridržavati standarda izrade zakona koji izbjegavaju regulatorne faktore rizika od korupcije. Slično tome, parlamentarni odbori bi trebali sudjelovati u preispitivanju regulatornih faktora rizika od korupcije. Osim toga, antikorupcijsko tijelo za sprečavanje korupcije trebalo bi biti zaduženo za razmatranje nacрта i donesenih zakona. Građanima bi trebalo omogućiti da slobodno i prema vlastitom nahođenju pregledaju pripremljene ili donesene zakone.
- Zakonodavne institucije trebale bi biti u obavezi da razmotre preporuke antikorupcijskog tijela za sprečavanje korupcije. Zakonodavne institucije bi također trebale dati povratnu informaciju o tome koje su preporuke uvažile i razloge za neuvažavanje ostalih preporuka. Također, civilnom društvu treba omogućiti da svoje pisane ocjene podnese u standardiziranom obliku. U slučajevima kada je civilno društvo podnijelo antikorupcijske ocjene, njihovi predstavnici trebaju lično predstaviti ocjene na javnim raspravama. U slučajevima od posebnog javnog interesa, parlamenti bi trebali organizirati stručne javne rasprave prije početka postupka razmatranja zakona.
- Podaci i informacije o CPL-u trebaju biti dostupni na internetu (metodologija, odabir zakona, izvještaji o procjeni, uključujući izvještaje civilnog društva, povratne informacije o usklađenosti, godišnji sažetci aktivnosti i statistika).

¹⁴ <https://rai-see.org/regional-conference-on-good-governance-and-anti-corruption-policy-challenges-november-13-14-2014-tirana-albania/>

¹⁵ https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/05/10_Principles_on_Effective_Corruption_Proofing.pdf

- CPL mehanizam zahtijeva čvrst regulatorni okvir i interaktivnu, praktičnu obuku za sva državna tijela koja pripremaju zakone na svim nivoima

U nekim zemljama koje primjenjuju CPL nadležna antikorupcijska tijela su objavila mišljenja/izvještaje o regulatornim faktorima rizika od korupcije u nacrtima zakona relevantnim za javna preduzeća¹⁶. Ovi dokumenti sadrže nalaze i preporuke o tome kako smanjiti/eliminirati identificirane regulatorne faktore rizika od korupcije. Također, analize zakonodavnih okvira u ovim zemljama važni su izvori za razvoj i provedbu drugih antikorupcijskih alata, kao što je procjena rizika od korupcije (planovi integriteta) za ovaj sektor.

Postoji nekoliko internacionalnih ili nacionalnih studija o korupciji u preduzećima u državnom vlasništvu u različitim jurisdikcijama. Ove studije se ne fokusiraju samo na regulatorne faktore rizika od korupcije u relevantnom zakonodavstvu. Međutim, sadrže neke nalaze po pitanju identificiranih problema u propisima i preporuke koje bi također mogle biti korisne za potencijalne zakonodavne reforme u regionu JIE.¹⁷

2.4. Korupcija zakonodavnog procesa / procesa donošenja odluka

CPL cilja samo regulatorne rizike od korupcije i ne odnosi se direktno na korupciju samog zakonodavnog procesa, kao što je podmićivanje zakonodavaca ili upitne prakse lobiranja. Međutim, primjena ovog alata mogla bi pomoći u sprečavanju donošenja „zakona izrađenih po mjeri/korumpiranih zakona“, gdje su propisani interesi onih su u korupciji. Općenito govoreći, pokazatelji za tako korumpirano zakonodavstvo posebno se mogu pronaći u niže navedenim područjima:

I Nezakonite aktivnosti

- kršenje pravila lobiranja od strane interesnih grupa;
- kršenje finansiranja politički stranaka od strane bilo koga ko profitira od zakona;
- proceduralna kršenja tokom zakonodavnog postupka, posebno po pitanju transparentnosti

II Zakonite aktivnosti

- sumnjive privilegije u zakonu za određene pojedinačne interese ili interese grupe međusobno povezanih pojedinaca;
- velike (ali zakonite) donacije strankama od strane bilo koga ko profitira od zakona;
- izvanredne (zakonite) aktivnosti lobiranja od strane interesnih grupa;

¹⁶ Na primjer, mišljenje Agencije za prevenciju korupcije Srbije (2016.) o nacrtu Zakona o javnim preduzećima, dostupno na <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Misljenje-%D0%BE-Predlogu-zakona-o-javnim-preduzecima-final-.pdf>

¹⁷ Na primjer, OECD (2018.) dokument *“State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?”* (Preduzeća u državnom vlasništvu i korupcija: Koji su rizici i šta se može uraditi?), koji pokriva 37 OECD i ne-OECD zemalja, dostupno na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/state-owned-enterprises-and-corruption_9789264303058-en

- nedostatak transparentnosti zakonodavnog procesa (čak i ako je formalno unutar zakonskih granica), kao što je skrivanje određenih finansijskih aspekata utjecaja nacrtu zakona;
- etički izazovi (unatoč poštivanju pravila);
- očiti nedostatak ili rasipanje javnih sredstava, kao što je - dodjela javne imovine privatnim vlasnicima ispod tržišne vrijednosti ili - prekomjerno finansiranje javnih institucija od ranije poznatih po pronevjerama ili nezakonitom bogaćenju (kako je, na primjer, navedeno u izvještajima revizorskog suda).¹⁸

2.5. Zakonodavni okviri sektora javnih preduzeća u ciljanim jurisdikcijama - opći nalazi

Gotovo sve ciljane jurisdikcije su identificirale javna preduzeća kao jednu od prioritarnih oblasti za javni interes. Budući da su sve ciljane jurisdikcije proglasile EU integracije kao jedan od prioriteta, njihove opće politike i zakonodavstvo uglavnom su usklađeni sa relevantnim EU politikama. Međutim, kako sama EU nema zajedničko zakonodavstvo kada su u pitanju javna preduzeća, reforme po zemljama možda neće u potpunosti imati koristi od nadzora EU i procesa pregovora o pristupanju u ovom području. Stoga bi pozitivan utjecaj EU mogao biti samo neizravan i vezan uz širi javni sektor i antikorupcijske reforme.

Rad i poslovanje javnih preduzeća regulirano je uglavnom posebnim zakonima ili općim zakonom o privrednim društvima i odredbama koje se odnose na privredna društva u državnom vlasništvu. U Albaniji, za kompanije u državnom vlasništvu vrijedi **Trgovački zakonik, tj. Zakon 9901/2008**. Nadalje, iznimno je šire područje regulirano različitim zakonima u sektoru energetike, električne energije, prirodnog plina i toplinske energije, usklađenih s direktivama i propisima EU.

Posebni zakoni za javna preduzeća postoje na Kosovu* (**Zakon br. 03/L-087 o preduzećima u javnom vlasništvu, Zakon br. 04/L-111 o izmjenama i dopunama Zakona br. 03/L-087 o javnim preduzećima; i Zakon br. 05/L-009 o izmjenama i dopunama Zakona br. 03/L-087 o javnim poduzećima izmijenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-111**)¹⁹, u Republici Moldaviji, (Zakon o državnim preduzećima u Republici Moldaviji, LEGE br. 146, od 16.06.1994.), Crnoj Gori, (**Zakon o javnim preduzećima**, Službeni list, br. 6/91), Sjevernoj Makedoniji (**Zakon o javnim preduzećima**, Službeni glasnik br. 38/96, 9/97, 06/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 06/12)²⁰ i Srbiji (**Zakon o javnim preduzećima**, Službeni glasnik, br. 15/2016. i 88/2019.) Pored Zakona o javnim preduzećima, Crna Gora uređuje njihov rad kroz Zakon o privrednim društvima (Službeni list, br. 65/20) i nekoliko posebnih zakona kojima se uređuju oblasti rada javnih preduzeća.

U Bosni i Hercegovini, ne postoje javna preduzeća koja djeluju na nivou centralne vlasti. Zbog toga je rad javnih poduzeća reguliran kroz tri zakona, tj. **Zakon o javnim preduzećima u**

¹⁸ Vidi T. Hoppe, „*Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology*“ (Antikorupcijska procjena zakona, komparativna studija i metodologija), https://raisee.org/php_sets/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

¹⁹ Službeni glasnik, <https://gzk.rks-gov.net/>

²⁰ <https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/mac/LPE.pdf>

Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12),²¹**Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske** (Službeni glasnik RS 75/04, 78/11)²² i **Zakon o javnim preduzećima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine** (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 22/2018 – prečišćeni tekst i 5/2020)²³.

U svim jurisdikcijama postoje i drugi relevantni propisi za rad i sprečavanje korupcije u javnim preduzećima koji reguliraju sukob interesa javnih službenika, slobodan pristup informacijama od javnog značaja i javne nabavke.

Sve jurisdikcije imaju izvjesne odredbe u svojim zakonima koje se tiču principa rodne ravnopravnosti. Međutim, takve odredbe nisu dio ključnih zakona o javnim preduzećima. Naime, rodna ravnopravnost proizlazi iz opće zabrane diskriminacije (bilo koje vrste) pri zapošljavanju u javnim preduzećima i pružanju usluga zainteresiranim građanima.

U ciljanim jurisdikcijama identificirani regulatorni faktori rizika od korupcije odnose se prvenstveno na dvosmislenost i neadekvatno reguliranje nekih značajnih pitanja.

Ovakvu dvosmislenost prepoznaje značajan broj ispitanika, čak i kada su u pitanju ključni pojmovi, a posebno kada su u pitanju zakonske odredbe koje se **moгу različito tumačiti i nedovoljno pozivanje na druge zakone.** S druge strane, niko od ispitanika nije identificirao pravna mišljenja ili smjernice za ujednačenu primjenu zakona o sektoru javnih preduzeća koje je donio Vrhovni sud ili druga relevantna institucija.

Nedostatak sveobuhvatnih propisa prepoznat je u gotovo svim jurisdikcijama kada su u pitanju **pravila za sprečavanje i rješavanje sukoba interesa** u upravljanju javnim preduzećima i **zabrana finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, kao i korištenja sredstava javnih preduzeća za političke promocije.** Dodatno, u većini jurisdikcija prepoznat je nedostatak sveobuhvatnih propisa kada su u pitanju **pravila za sprečavanje i rješavanje sukoba interesa zaposlenih u javnim preduzećima.**

Ostala područja u kojima postoje pravne praznine odnose se na pitanja kao što su ko može odlučivati o osnivanju, transformaciji, prodaji ili prestanku rada javnih preduzeća i drugih državnih preduzeća, na temelju unaprijed postavljenih i jasnih kriterija; postupak vođenja javnog konkursa za izbor uprave i zaposlenika javnih preduzeća; te odgovornost uprave javnog preduzeća u slučaju lošeg rada i nadzora.

Ispitanici nisu u potpunosti informirani o opsegu potencijalnih problema kada je u pitanju pristup informacijama vezanim za javna preduzeća.

Ostali problemi koje je identificirala najmanje polovica ispitanika uključuju nejasne ili diskrecione ovlasti za donošenje odluka nadležnih tijela.

²¹ <https://advokat-prnjavorac.com/legislation/Law-on-public-enterprises-in-the-Federation-of-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

²² <https://advokat-prnjavorac.com/legislation/Law-on-public-enterprises-of-Republika-Srpska.pdf>

²³ <https://advokat-prnjavorac.com/legislation/Law-on-public-enterprises-of-Brcko-District-of-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

U svim ciljanim jurisdikcijama dionici su ocijenili saradnju između antikorupcijskih institucija i nadležnih institucija za sektor javnih preduzeća u procesu CPL-a u posljednjih pet godina djelomično adekvatnom. Nadležne institucije za ovaj sektor prihvatile su neke od preporuka antikorupcijskih institucija. Međutim, antikorupcijskim tijelima nisu dali potpunu povratnu informaciju o poštivanju/nepoštivanju preporuka. Također, djelomično je adekvatna saradnja organizacija civilnog društva/stručnih udruženja s antikorupcijskim institucijama i nadležnim institucijama za sektor javnih preduzeća u pripremi propisa, uključujući i CPL. Naime, antikorupcijske institucije su u svoje izvještaje/mišljenja uvrstile neke od preporuka koje su OCD/stručna udruženja dostavljali, ali o tome nisu redovno izvještavale. Također, nadležne institucije su prihvatile neke od preporuka koje su dostavile OCD/stručna udruženja, ali o tome nisu dale potpunu povratnu informaciju.

2.6. Na koji način primijeniti kontrolne popise na nivou nacionalnih jurisdikcija? Nacionalne vlasti i perspektiva organizacija civilnog društva

Kontrolni popisi u nastavku teksta predstavljaju pregled mogućih regulatornih faktora rizika od korupcije u zakonodavstvu za sektor javnih preduzeća u ciljanim jurisdikcijama, na temelju odgovora njihovih predstavnika i provedene analize dokumenata, s preporukama mjera za ublažavanje ovih faktora rizika.

Kontrolne popise mogu koristiti sve nadležne institucije, regulatorna i revizorska tijela, ali i, u određenoj mjeri, državna i lokalna javna preduzeća. Kontrolni popisi su prvenstveno podsjetnik prilikom izrade novih propisa ili izmjena postojećih. Za primjerenu primjenu Smjernica s kontrolnim popisima od strane svih nadležnih institucija, od iznimne je važnosti da procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu bude dio procesa izrade zakona općenito. Također, kontrolne popise mogu koristiti državna poslovna udruženja i organizacije civilnog društva koje djeluju na području borbe protiv korupcije ili u području rada različitih sektora u kojima djeluju javna preduzeća, a koja bi trebala imati važnu ulogu u procjeni rizika od korupcije u zakonodavstvu. Naime, poslovna udruženja i organizacije civilnog društva bi mogli: pomoći u identifikaciji regulatornih faktora rizika od korupcije na temelju svog specifičnog znanja iz tog područja; pratiti i podržavati CPL proces koji provode relevantna tijela; sami provoditi CPL analize i zagovarati izmjene i poboljšanja zakona.

Prateći međunarodne standarde i najbolju usporednu praksu, kontrolni popisi za regulatorne faktore rizika od korupcije u sektoru javnih preduzeća mogu se primijeniti kao podsjetnik svim dionicima da izbjegavaju regulatorne faktore rizika od korupcije u svim fazama zakonodavnog procesa: tokom izrade nacрта na nivou ministarstva; usvajanja nacрта od strane vlade; naknadnog pregleda tokom parlamentarnog procesa, te nakon usvajanja i određenog perioda provedbe.

3. Kontrolni popisi

3.1. KONTROLNI POPISI ZA REGULATORNE FAKTORE RIZIKA OD KORUPCIJE VEZANE ZA DVOSMISLENOST;			
REGULATORNI FAKTOR RIZIKA OD KORUPCIJE	OPIS	PRIMJER/PRIMJEDBE	MJERE ZA SMANJIVANJE/ELIMINACIJU REGULATORNOG FAKTORA RIZIKA OD KORUPCIJE
3.1.1. Ključni termini bi se mogli interpretirati na različite načine	Ključni termini bi se mogli interpretirati na različite načine.	Ključni termini (kao što su javno preduzeće, nadzorno tijelo, osnivač javnog preduzeća, aktivnosti od javnog interesa ili drugi slični termini koji definiraju područje djelovanja javnih preduzeća) — mogli bi se interpretirati na različite načine.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definirati i koristiti ključne termine u pravnim aktima o javnim preduzećima (u nacrtu ili usvojenim) - kao što su javno preduzeće, nadzorno tijelo, osnivač javnog preduzeća, aktivnosti od javnog interesa ili drugi slični termini koji definiraju područje djelovanja javnih preduzeća –dosljedno i jednoobrazno.
3.1.2. Inkoherentna upotreba termina	Isti termini se koriste s različitim značenjem/dva ili više termina se koriste za istu stvar	Situacija u kojoj nacrti zakona/usvojeni zakoni koriste isti termin –„odbor“ za opisivanje vladine agencije koja provodi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ako je primijećeno inkoherentno korištenje termina u pravnim aktima o javnim preduzećima

		postupak pronalaženja osobe za direktora javnog preduzeća, tako i za radnu grupu institucija vlasti koja procjenjuje rad javnih preduzeća.	(u nacrtu ili usvojenim) potrebno je izmijeniti relevantne odredbe i osigurati da će se svi termini (na primjer termini kao što su <i>odbor</i> ili <i>komisija</i>) koristiti dosljedno i imati samo jedno značenje. *Za izmjene i dopune preporučljivo je koristiti slične primjere iz zakona koji reguliraju funkcioniranje drugih sektora.
3.1.3. Pravne odredbe se mogu interpretirati na različite načine	Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije postoji kada zakonske odredbe sadrže nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije. Drugim riječima, formulacije u propisanim pravilima teško su razumljive i kao takve ostavljaju prostora za pogrešno tumačenje.	Situacije kada, na primjer: a) Zakon propisuje da direktor javnog preduzeća mora imati najmanje tri godine iskustva u području djelatnosti javnog preduzeća, ali ne precizira da li to iskustvo mora biti u dominantnom području djelatnosti (npr. osiguravanje poštanskih usluga) ili će iskustvo u drugim područjima djelatnosti javnog	✓ Ukoliko je utvrđeno da neke odredbe u pravnim aktima o javnim preduzećima (u nacrtu ili usvojenim) sadrže nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije, izmijeniti ih i osigurati ujednačeno tumačenje relevantnih zakonskih odredbi. Za prvi primjer iz

		<p>preduzeća biti prihvatljivo (npr. reklama, najam prostora).</p> <p>b) Zakon propisuje da javna preduzeća Vladi dostavljaju godišnji plan na odobravanje, ali nije jasno da li javna preduzeća planove mogu provoditi prije odluke Vlade ili samo nakon odobravanja.</p>	<p>prethodnog stupca to znači da je potrebno precizirati da direktor javnog preduzeća mora imati najmanje tri godine iskustva <u>u dominantnom području djelatnosti javnog preduzeća.</u></p>
3.1.4. Nedovoljne reference na druge zakone	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije postoji kada se odredbe pozivaju na druge odredbe istog zakona ili drugih propisa na neodređen i neprecizan način. Ovaj faktor rizika može se identificirati u slučajevima kada propisana pravila sadrže formulacije kao što su: pridržavajući se primjenjivih zakona, po zakonu, na uobičajeni način, te pridržavajući se propisa iz ovog područja, bez pozivanja na bilo koji poseban propis ili u slučaju kada je ovaj propis teško odrediti ili se uopće ne može odrediti.</p>	<p>Situacija/e u kojoj je Zakonom o javnim preduzećima predviđena primjena pravila utvrđenih drugim zakonom, ali nije dovoljno jasno na koji način se te odredbe primjenjuju na rad javnih preduzeća.</p>	<p>✓ Ako se odredbe pravnih akata o javnim preduzećima (u nacrtu ili usvojenim) pozivaju na druge odredbe istog zakona ili drugih propisa na neodređen i neprecizan način (npr. za pozivanje koriste formulacije kao što su: <i>pridržavajući se primjenjivih zakona, po zakonu, na uobičajeni način, te pridržavajući se propisa iz ovog područja</i>), izmijeniti</p>

			<p>ove odredbe i umjesto naprijed navedenog koristiti sljedeću formulaciju: <i>pravila o _____ iz Zakona kojim se regulira _____.</i></p>
3.1.5. Proturječne odredbe	<p>Situacija/e u kojoj postoji sukob između odredbi bilo u zakonu koji uređuje rad javnih preduzeća ili između odredbe tog zakona i drugog zakonodavstva</p>	<p>Zakon o javnim preduzećima predviđa da se neki dokumenti moraju objaviti na njihovim web stranicama. Međutim, druga odredba propisuje da javna preduzeća mogu imati svoje web stranice.</p> <p>Mandat direktora javnog preduzeća ograničen je odredbama Zakona o javnim preduzećima i ne može se produžiti nakon isteka čak i ako novi direktor nije imenovan. Međutim, odredba drugog zakona (o poslovnim registrima) propisuje da će ime ovlaštenog predstavnika preduzeća u službenom registru ostati isto sve dok</p>	<p>✓ Ukoliko postoji ovaj faktor rizika u pravnim aktima o javnim preduzećima (u nacrtu ili usvojenim) potrebno je izmijeniti odredbe za koje se procjenjuje da bi mogle potaknuti koruptivno ponašanje i na taj način osigurati da nema suprotstavljenih odredbi. Za prvi primjer iz prethodnog stupca biti će potrebno izmijeniti odredbu o Internet stranicama javnih preduzeća i propisati da javna preduzeća <i>moraju</i> imati svoje Internet stranice.</p>

		<p>новоimenovana ovlaštena osoba ne zatraži promjenu podataka.</p>	
3.1.6. Pravne praznine	<p>Pravne praznine predstavljaju propust zakonodavca da regulira neke aspekte društvenih odnosa u sektoru javnih preduzeća koja već postoje ili koje propis tek treba stvoriti. Praznine kreiraju "zakonodavni vakuum". Pravne praznine stvaraju nesigurnost u društvenim odnosima u sektoru javnih preduzeća, a posebno su opasne ako ne uspostave mehanizme za ostvarivanje prava, ispunjavanje obaveza, obavljanje dužnosti zvaničnika, reguliranje bitnih aspekata postupaka i slično.</p>	<p>U svim ovim slučajevima, javna tijela zadužena za provedbu propisa u sektoru javnih preduzeća mogu koristiti određenu pravnu prazninu za zloupotrebe, kao što je priznavanje ili uskraćivanje prava, ovisno o spremnosti pojedinca da plati odgovarajuće tumačenje pravne praznine u propisu.</p> <p>Primjer može biti situacija u kojoj su Zakonom o javnim preduzećima propisani rokovi u kojima bi se trebalo završiti postupak zapošljavanja profesionalnih direktora, temeljen na sposobnostima, počevši od dana donošenja zakona. Međutim, Zakon nije odredio rok u kojem Vlada može pokrenuti postupak zapošljavanja.</p>	<p>✓ Ako postoji ovaj faktor rizika potrebno je izmijeniti zakonodavstvo za sektor javnih preduzeća na način da se precizno reguliraju sva relevantna pitanja. Za primjere iz prethodnog stupca biti će potrebno detaljno urediti postupak zapošljavanja profesionalnih direktora temeljen na sposobnostima, kao i postupak nadzora nad radom javnih preduzeća.</p>

		Zakonom o javnim preduzećima predviđeno je da se nadzor nad njihovim radom organizira na temelju podzakonskog akta kojeg donosi ministar privrede. Međutim, ministar nikada nije donio takav podzakonski akt.	
--	--	---	--

3.2. KONTROLNI POPISI ZA REGULATORNE FAKTORE RIZIKA OD KORUPCIJE VEZANE ZA TRANSPARENTNOST I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA;			
REGULATORNI FAKTOR RIZIKA OD KORUPCIJE	OPIS	PRIMJER/PRIMJEDBE	MJERE ZA SMANJIVANJE/ELIMINACIJU REGULATORNOG FAKTORA RIZIKA OD KORUPCIJE
3.2.1. Nedostatak ili nedovoljna transparentnost institucija nadležnih za sektor javnih preduzeća i javnih preduzeća	Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije predstavlja nedostatke zakonodavstva u vezi s osiguranjem potrebne transparentnosti u radu nadležnih institucija za različite sektore poslovanja javnih preduzeća i javnih preduzeća. Predodređuje izvođenje budućih aktivnosti institucija u netransparentnom kontekstu.	Ne postoje ili nisu dovoljno razrađene odredbe koje se odnose na sljedeća pitanja: - osiguravanje javnog pristupa informacijama o provedbi relevantnog zakonodavstva; - objavljivanje svih postupaka i informacija relevantnih za rad javnih preduzeća (npr. ocjena	✓ Ako je otkriven ovaj faktor rizika potrebno je izmijeniti relevantne odredbe i osigurati zakonske preuvjete za transparentnost u funkcioniranju javnih preduzeća i svih institucija unutar sektora javnih

		<p>programa rada i izvještaji o radu; postupak i kriteriji za izbor/imenovanje uprave javnih preduzeća; postupak i kriteriji za zapošljavanje osoblja i kadrovski planovi; postupak i kriteriji za oglašavanje javnih preduzeća i sponzorstva, javne nabavke);</p> <p>- Osiguravanje transparentnosti javnih preduzeća korištenjem IT alata, internetskih stranica, otvorenih baza podataka, online obrazaca za interakciju s potrošačima, prijave uzbunjivača, itd.).</p>	<p>preduzeća (npr. regulatori, nadzorna tijela). Potrebno je propisati pravila o:</p> <p>- osiguravanju javnog pristupa informacijama o provedbi relevantnog zakonodavstva od strane svih javnih preduzeća, subjekata osnovanih od strane javnih preduzeća i svih institucija unutar sektora javnih preduzeća (npr. regulatori, nadzorna tijela) prema međunarodnim standardima i dobroj komparativnoj praksi;</p> <p>- proaktivnom objavljivanju svih procedura i informacija relevantnih za rad javnih preduzeća (npr. postupak i kriteriji za izbor/imenovanje uprave javnih preduzeća; postupak i kriteriji za zapošljavanje osoblja i kadrovski planovi; postupak i kriteriji za oglašavanje javnih preduzeća i sponzorstva, javne nabavke);</p>
--	--	--	---

			<p>objavljivanju svih obaveznih izvještaja i dokumenata od strane svih institucija u sektoru javnih preduzeća;</p> <p>osiguravanju dodatne transparentnosti rada svih institucija u sektoru javnih preduzeća korištenjem IT alata (otvorene baze podataka, online obrasci za interakciju s potrošačima, prijave uzbunjivača, itd.).</p>
<p>3.2.2. Nedostatak pristupa ili nedovoljan pristup informacijama od javnog značaja</p>	<p>Ovaj regulatorni korupcijski rizik postoji ako zakonodavstvo ne regulira ili nedovoljno regulira mogućnost dobijanja informacija u vezi s radom javnih preduzeća od ličnog ili općeg interesa koje bi inače morale biti lako dostupne. Često se javlja zajedno s drugim regulatornim faktorima rizika od korupcije, kao što su nejasne formulacije i nejasne administrativne procedure.</p>	<p>Iako su informacije o radu javnih preduzeća od javnog značaja, one se ne dostavljaju javnosti, jer propisi ne propisuju takvu obavezu. Takve odredbe stvaraju mogućnost da javna preduzeća čuvaju informacije tajnim bez legitimnog razloga. Imajući to u vidu, osoba koja je zainteresirana da dobije informaciju o radu javnih preduzeća mogla bi pribjeći korištenju koruptivnih metoda kako bi pristupila ovim informacijama</p>	<p>✓ Ako je mogućnost dobijanja informacija vezanih za rad javnih preduzeća i drugih institucija u sektoru javnih preduzeća nedovoljno regulirana ili nije dovoljno regulirana potrebno je izmijeniti zakonodavstvo, jasno uvodeći obavezu javnim preduzećima i drugim institucijama (regulatori, nadzorna tijela) u sektoru javnih preduzeća da</p>

		umjesto da do njih dođe na već objektivno određen način.	javnosti osiguraju pristup informacijama vezanim za njihov rad i propišu postupak za pristup informacijama.
--	--	--	---

3.3. KONTROLNI POPIS ZA REGULATORNE FAKTORE RIZIKA OD KORUPCIJE VEZANE ZA NADLEŽNOSTI, PROCEDURE, PRAVA, DUŽNOSTI, I INTERESE			
REGULATORNI FAKTOR RIZIKA OD KORUPCIJE	OPIS	PRIMJER/PRIMJEDBE	MJERE ZA SMANJIVANJE/ELIMINACIJU REGULATORNOG FAKTORA RIZIKA OD KORUPCIJE
3.3.1. Preklapajuće nadležnosti	Ovaj faktor rizika podrazumijeva one nadležnosti jedne nadležne javne ustanove u sektoru javnih preduzeća koje su slične ili identične nadležnostima drugih institucija u ovom sektoru. Ovaj regulatorni rizik od korupcije postoji kada zakon propisuje da institucije imaju identična ovlaštenja (bilo kada te institucije tvrde da su nadležne za postupanje u određenoj stvari ili kada se proglašene nenadležnima).	Tipičan primjer ovog regulatornog faktora rizika od korupcije je situacija u kojoj je više vladinih ministarstava/agencija zaduženo za nadzor nad javnim preduzećima, ali je nejasno gdje prestaju ovlaštenja jedne agencije, a počinju ovlaštenja druge.	✓ Ako različite javne institucije u sektoru javnih preduzeća (npr. regulatorne ili nadzorne institucije) imaju slične ili identične nadležnosti potrebno je izmijeniti relevantne odredbe i osigurati jasnu podjelu zadataka među institucijama. Za primjere iz prethodnog stupca, to će značiti propisivanje jasne

	Može nastati kada je odlučivanje povjereno većem broju institucija u sektoru javnih preduzeća (zajedničke odluke). Ovaj faktor rizika se povećava kada je više zvaničnika i javnih institucija odgovorno za jednu odluku ili radnju.		podjelu uloga različitih vladinih ministarstava/agencija kada je u pitanju nadzor nad javnim preduzećima. Konkretnije, resorna ministarstva su nadležna samo za kontrolu postizanja pokazatelja uspješnosti, dok je Ministarstvo privrede nadležno za usklađenost internih akata javnih preduzeća sa zakonima.
3.3.2. Nadležnosti propisane na način koji omogućuje iznimke i zloupotrebe temeljene na tumačenju	Ovaj faktor rizika od korupcije postoji ako su nadležnosti institucija u sektoru javnih preduzeća nejasno formulirane. On može stvoriti priliku za različita tumačenja nadležnosti u sličnim situacijama, uključujući njihovo tumačenje na neki preferirani način ili odstupanje od njih. Nejasna formulacija nadležnosti daje mogućnost javnom zvaničniku institucije u sektoru javnih preduzeća da izabere tumačenje nadležnosti koje mu privatno	Direktor javnog preduzeća ovlašten je odlučiti o izvanrednom zapošljavanju u „hitnim“ situacijama. Nadalje, direktor je slobodan tumačiti šta je hitno.	✓ Ako postoji ovaj faktor rizika potrebno je izmijeniti relevantne odredbe u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća (u nacrtu ili usvojenim) kako bi se osiguralo da su sve propisane nadležnosti institucija jasne i precizne bez mogućnosti za različito tumačenje. U primjeri iz prethodnog stupca to

	najviše odgovara, ne mareći za javni interes i duh zakona.		će značiti: a) brisanje pomenute odredbe i zabranu izvanrednog zapošljavanja u hitnim situacijama, ili b) izmjenu odredbe i ograničavanje vremenskog perioda za izvanredno zapošljavanje u hitnim situacijama, te uvođenje mehanizama za eksternu validaciju odluka direktora ili c) jasno definirati/propisati šta se smatra hitnim situacijama za izvanredno zapošljavanje.
3.3.3. Uspostava ovlasti umjesto dužnosti	Ovaj faktor rizika od korupcije postoji kada se pravilima na diskrecioni način (pravo, ovlasti) utvrđuju neke nadležnosti u situacijama kada je legitimno očekivanje građana/društva da relevantne institucije u sektoru javnih preduzeća/zvaničnici moraju djelovati imperativno (poštivati obaveze ili dužnosti). Zakonske	Zakonom je propisano da nadzorni odbor javnog preduzeća može raspravljati o odgovornosti direktora za neispunjavanje plana umjesto o njegovoj dužnosti da to učini.	✓ Ako ovaj faktor rizika postoji potrebno je izmijeniti relevantne odredbe u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća (u nacrtu ili usvojenim) kako bi se osiguralo da će nadležne javne institucije i zvaničnici

	<p>odredbe koje sadrže ovaj faktor rizika stvaraju prostor javnim institucijama/zvaničnicima da djeluju diskrecijski umjesto da ispunjavaju svoje dužnosti. Ovaj faktor rizika je većeg intenziteta kada ne postoje kriteriji za utvrđivanje slučajeva u kojima javna ustanova/zvaničnik „imaju pravo“ ili „mogu“ izvršiti svoju odgovornost, a koji su izuzeti od izvršavanja. Ovaj faktor rizika može postojati paralelno s drugim, kao što je neodređena, nejasna ili diskreciona osnova za donošenje odluka.</p>		<p>imati dužnost djelovati u svim legitimnim slučajevima. U primjeru iz prethodnog stupca biti će potrebno propisati da je nadzorni odbor javnog preduzeća dužan raspravljati o odgovornosti direktora za neispunjavanje plana.</p>
<p>3.3.4. Neopravdani izuzeci od izvršavanja ovlasti/nadležnosti</p>	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika postoji kada odredbe uvedu iznimke pravilu i kada su razlozi za uvođenje tih iznimki nejasni ili nepostojeći.</p> <p>Ovaj faktor dovodi do rizika od korupcije zbog neopravdane diskrecijske ovlasti zvaničnika javnog preduzeća ili zvaničnika u nadzornim agencijama prilikom odlučivanja o primjeni iznimke, što</p>	<p>Sektorski zakon predviđa da javno preduzeće ne smije pružati usluge (npr. vodosnabdijevanje ili snabdijevanje strujom) ako ne posjeduje sva odobrenja i građevinske dozvole. Međutim, isti zakon predviđa mogućnost da se takve usluge mogu pružati na temelju odluke direktora javnih preduzeća,</p>	<p>✓ Ako se pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća (u nacrtu ili usvojenim) bez jasnih razloga uvedu iznimke od redovnog izvršavanja pojedinačnih ovlasti od strane institucija/zvaničnika potrebno je izmijeniti odgovarajuće odredbe kako bi se osiguralo da</p>

	subjekte može motivirati na koruptivne radnje.	a kriteriji za takve odluke nisu utvrđeni.	nema neopravdanih iznimki u izvršavanju nadležnosti. U primjeru iz prethodnog stupca to će značiti brisanje spomenute odredbe ili ranije utvrđivanje kriterija po kojima se privremene dozvole mogu izdati iz opravdanih razloga i zakonskog mehanizma za nadzor nad takvim odlukama.
3.3.5. Neizvjesna, nejasna ili diskreciona osnova za donošenje odluka	Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije predstavlja djelomično/nejasno/diskreciono određivanje slučajeva u kojima javna institucija/zvaničnik u javnim preduzećima mogu odlučiti, uključujući da odbiju vršenje ili ne izvrše konkretne zvanične dužnosti.	Vlada može izabrati bilo kojeg kandidata, koji ispunjava opće uvjete za direktora javnog preduzeća, ali ne i najboljeg, kako je to utvrđeno u postupku odabira.	✓ Ako postoji ovaj faktor rizika u zakonodavstvu o sektoru javnih preduzeća (u nacrtu ili usvojenim) potrebno je izmijeniti relevantne odredbe kako bi se osiguralo da nema slučajeva neodređene, nejasne ili diskrecione osnove za donošenje odluka. U primjeru iz prethodnog stupca biti će potrebno pravilom propisati da će se za direktora javnog

			preduzeća birati najbolji kandidat, utvrđen u postupku odabira. U tom slučaju uvjeti za eventualna izuzeća od tog pravila i postupanje moraju biti propisani.
3.3.6. Nagomilavanje ovlasti koje omogućava sukob interesa	Ovaj regulatorni rizik od korupcije postoji kada zakonske odredbe utvrđuju više nadležnosti javnih institucija/zvaničnika u sektoru javnih preduzeća koje povećavaju vjerojatnoću zloupotrebe.	Članovi nadzornog odbora zaduženi su za utvrđivanje kriterija za isplatu bonusa na temelju postignuća javnih preduzeća, procjenu ispunjavanja kriterija i primanje naknade.	✓ Ako ovaj faktor rizika postoji u zakonodavstvu o sektoru javnih preduzeća (u nacrtu ili usvojenim) potrebno je izmijeniti relevantne odredbe kako bi se osiguralo da propis neće stvoriti dodatni prostor za slučajeve sukoba interesa zvaničnika/zaposlenika u sektoru. U primjeru iz prethodnog stupca to će značiti dodjelu nadležnosti za definiranje kriterija za isplatu bonusa na temelju postignuća javnog preduzeća i ocjenjivanje ispunjenosti tih kriterija drugoj instituciji.

<p>3.3.7. Nedovoljno regulirane procedure</p>	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije predstavlja neadekvatno ili zbunjujuće uređivanje mehanizama koji se primjenjuju u postupanju javnih preduzeća i institucija nadležnih za nadzor nad njihovim radom. Kada su postupci nedovoljno ili nejasno uređeni, postoji opasnost od diskrecione ovlasti javne ustanove/zvaničnika u smislu improvizacije proceduralnih pravila koja su suprotna javnom interesu.</p>	<p>Nedostatak/nedostatnost postupaka javlja se kada zakonodavstvo propisuje ili sugerira postojanje nekih mehanizama, ali: nije konkretizirano koriste se nedovoljno konkretne odredbe o pozivanju na nejasne zakone za određivanje ovih postupaka; zadatak uređivanja postupka ili nekog njegovog dijela prenosi se na javna preduzeća koja su neposredno nadležna za njegovo provođenje; opisuje ga nejasna formulacija; uvodi se diskreciona ovlast zvaničnika (bilo u javnim preduzećima ili nadzornim agencijama) u pogledu različitih aspekata bez preciziranja kriterija za njeno korištenje.</p> <p>Na primjer, podzakonski akt donesen na temelju</p>	<p>✓ Ako ovaj faktor rizika postoji potrebno je izmijeniti relevantne zakone za sektor javnih preduzeća kako bi se osiguralo da su svi postupci dovoljno regulirani. Za primjere iz prethodnog stupca to će značiti detaljnije propisati kriterije za ocjenjivanje kandidata kada je u pitanju njihovo prethodno iskustvo, uključujući a) ukupnu „težinu“ takvih kriterija u procesu evaluacije (npr. 50% od maksimalnog broja bodova koje kandidat može osvojiti); b) koje će se prethodno iskustvo smatrati relevantnim za konkretno zapošljavanje (npr. rad na rukovodećim pozicijama, rad u određenom sektoru); c) godine prethodnog</p>
---	---	--	--

		<p>Zakona o javnim preduzećima predviđa da bi odbor za evaluaciju trebao rangirati kandidate, između ostalog, na temelju prethodnog iskustva, ali bez dodatnih kriterija o tome kako se iskustvo treba ocjenjivati. Kao posljedica toga, komisije za evaluaciju pridaju veću ili manju važnost dužini prethodnog radnog iskustva kandidata, ovisno o tome koju kvalifikaciju ima njihov preferirani kandidat.</p>	<p>iskustva koje kandidatu mogu donijeti maksimalan broj bodova unutar ovog kriterija (npr. 15 godina); d) kriterije za davanje manje bodova unutar ovog kriteriju kandidatu s manjim brojem godina iskustva (npr. kandidat s deset godina relevantnog iskustva imat će 2/3 maksimalnog broja bodova).</p>
<p>3.3.8. Nedostatak specifičnih rokova/neadekvatni rokovi</p>	<p>Određivanje neodgovarajućih rokova predstavlja situacije propisivanja predugih ili prekratkih rokova u postupcima, što otežava ostvarivanje prava i interesa. Rokovi se smatraju predugačkim kada su radnje koje treba izvršiti u tim rokovima jednostavne i ne zahtijevaju previše vremena ili značajan trud. Rokovi se smatraju prekratkim kada su radnje koje treba izvršiti u tim rokovima previše komplicirane ili zahtijevaju</p>	<p>Ne postoji propisan rok za odobrenje plana javnog preduzeća.</p> <p>Rok za prijavu na mjesto direktora je samo sedam dana.</p> <p>Javno preduzeće može odlukom direktora produžiti rok za izvršavanje ugovora sa svojim pružateljima usluga.</p>	<p>✓ Ukoliko ovaj faktor rizika postoji potrebno je propisati odgovarajuće rokove za postupanje i odlučivanje u svim postupcima unutar sektora javnih preduzeća. Za prvi primjer iz prethodnog stupca biti će potrebno propisati rok za odobravanje planova</p>

		duži rok za realizaciju od roka koji je određen.		javnih preduzeća. Za drugi primjer biti će potrebno produžiti rok za prijavu na mjesto direktora (npr. ne manje od 30 dana).
3.3.9. Diskriminatorne odredbe		<p>Odredbe koje stvaraju određenu situaciju, povoljnu ili nepovoljnu za subjekat ili skupinu subjekata, na osnovu spola, dobi, vrsti vlasništva i drugim kriterijima. Ovo ne uključuje situacije takozvanih mjera afirmativne akcije – odredbe u korist nacionalnih manjina. Odredbe će se smatrati diskriminirajućim u dva slučaja. Prvo, u slučajevima kada pojedine fizičke ili pravne osobe ne stvaraju slične prednosti pod sličnim uvjetima. Drugo, kada se donošenjem zakona o sektoru javnih preduzeća situacija pogoršala za određena javna preduzeća/zaposlenike/korisnike usluga iako imaju slične karakteristike kao ostala javna preduzeća/zaposlenici/korisnici usluga.</p>	Zakonom je propisano da javna preduzeća mogu postavljati uvjete za zapošljavanje na način koji diskriminira kandidate koji su se školovali na privatnim univerzitetima/školama.	<p>✓ Ako zakoni o sektoru javnih preduzeća sadrži diskriminatorne odredbe, one se moraju izmijeniti ili izbrisati. Za primjer iz prethodnog stupca biti će potrebno izmijeniti odredbe o uvjetima za zapošljavanje u javnim preduzećima i spriječiti mogućnosti diskriminacije kandidata koji su završili studij na akreditiranim privatnim univerzitetima/školama.</p>

<p>3.3.10. Promoviranje interesa koji su u suprotnosti sa javnim interesom</p>	<p>Jačanje privatnih interesa (ličnih ili grupnih) na način koji je štetan za interese društva, priznatih od Vlada radi općeg prosperiteta i razvoja. Kada zakonodavstvo o javnim preduzećima sadrži ovaj faktor rizika, ostvarenje nekih privatnih interesa temelji se na zakonskim odredbama. Takvo zakonodavstvo korumpira fizičke i pravne osobe u privilegiranim položajima iz subjektivnih razloga (nezakonito lobiranje, prijateljski odnosi ili druga povezanost s osobom koja je pripremila nacrt/predlagačem).</p>	<p>Novi zakon uvodi mogućnost da se javno preduzeće proda drugom preduzeću, po uvjetima određenim zakonom. Provedba ovog zakona omogućiti će prodaju javnog preduzeća privatnom preduzeću na tržištu koje ima znatno veći interes za kupovinu bivšeg javnog preduzeća od bilo kojeg drugog, zbog visoke kompatibilnosti njihovih područja djelovanja.</p>	<p>✓ Ako zakonodavstvo o sektoru javnih preduzeća (u nacrtu ili usvojenim) promoviraju privatne interese na način koji je štetan za društvo potrebno je izvršiti izmjenu i osigurati da ne postoje zakonske odredbe koje promoviraju interese suprotne javnom interesu.</p>
--	--	---	---

3.4. KONTROLNI POPISI ZA REGULATORNE FAKTORE RIZIKA OD KORUPCIJE VEZANE ZA MEHANIZME NADZORA;			
REGULATORNI FAKTOR RIZIKA OD KORUPCIJE	OPIS	PRIMJER/PRIMJEDBE	MJERE ZA SMANJIVANJE/ELIMINACIJU REGULATORNOG FAKTORA RIZIKA OD KORUPCIJE

<p>3.4.1. Nedostatak/nedovoljni mehanizmi nadzora i kontrole (hijerarhijski, unutarnji, javni)</p>	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika korupcije predstavlja neučinkovitost zakonodavstva u pogledu nadzora i kontrole poslovanja javnih preduzeća u osjetljivim područjima, posebno u onim navedenim u poglavlju 2.5. dokumenta Smjernice.</p> <p>Pri ocjeni nadzornih i kontrolnih mehanizama treba analizirati odredbe o internim i hijerarhijskim kontrolama, kao i odredbe o javnom izvještavanju javnih preduzeća i ustanova nadležnih za njihovo osnivanje i nadzor.</p>	<p>Ovaj faktor rizika postoji ako u zakonodavstvu o sektoru javnih preduzeća: ne postoji jasna procedura za praćenje provedbe; nije predviđena vanjska kontrola ni u jednom području rada javnih preduzeća; Nema odredbi o uvidu javnosti ili mogućnosti podnošenja predstavki i tužbi, itd.</p>	<p>✓ Ukoliko ovaj faktor rizika postoji u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća potrebno ih je izmijeniti i osigurati da postoje dovoljni mehanizmi nadzora i kontrole rada javnih preduzeća. U primjeru iz prethodnog stupca to će značiti a) uspostavu mehanizama eksterne kontrole za sve važne aspekte rada javnih preduzeća; b) utvrđivanje jasne procedure praćenja rada javnih preduzeća (koje je tijelo nadležno, mehanizam praćenja, obavezni obim praćenja, rok i sl.); i c) propisivanje odgovarajućih pravne</p>
--	--	--	--

			lijekove za uvid javnosti u rad javnih preduzeća.
3.4.2. Nedostatak/nedovoljni mehanizmi za dovođenje u pitanje odluka i aktivnosti javnih preduzeća	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije postoji kada ne postoje ili su nedovoljni sljedeći kanali za osporavanje odluka i postupanja javnih preduzeća:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Interni mehanizmi za pritužbe</i> • <i>Pritužba specijaliziranom tijelu preduzeća (npr. nadzorni odbor)</i> • <i>Pritužba upravnom/političkom tijelu koje nadgleda rad javnih preduzeća i njihove aktivnosti općenito.</i> 	<p>Građaninu ili kompaniji, zainteresiranim za usluge javnog preduzeća, uskraćuje se pristup takvim uslugama zbog navodnog nedostatka kapaciteta (u stvarnosti, iznuda mita). Potencijalni klijent nema druge mogućnosti ostvarivanja takvih usluga, budući da je javno preduzeće monopolist. Ne postoji mehanizam za osporavanje odluke javnih preduzeća ili postoji mehanizam žalbe, ali ne i onaj u kojem će se temeljito procjenjivati nivo kapaciteta javnog preduzeća.</p>	<p>✓ Ako je ovaj faktor rizika otkriven u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća potrebno ih je izmijeniti i osigurati da postoje dovoljni mehanizmi za osporavanje odluka javnih preduzeća. U primjeru iz prethodnog stupca biti će potrebno propisati mogućnost osporavanja odluka javnih preduzeća ili njihove nemogućnosti pružanja usluga koje njihovi potencijalni klijenti traže na osnovu legitimnog razloga.</p>

3.5. KONTROLNI POPISI ZA REGULATORNE FAKTORE RIZIKA OD KORUPCIJE VEZANE ZA ODGOVORNOST I SANKCIJE;

REGULATORNI FAKTOR RIZIKA OD KORUPCIJE	OPIS	PRIMJER/PRIMJEDBE	MJERE ZA SMANJIVANJE/ELIMINACIJU REGULATORNOG FAKTORA RIZIKA OD KORUPCIJE
3.5.1. Iste povrede zakona mogu dovesti do različitih vrsta odgovornosti	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije sastoji se u određivanju odgovornost za povrede za koje već postoje druge vrste po zakonu, ili istovremeno utvrđivanje više vrsta odgovornosti za istu povredu.</p> <p>Konfuzija/dupliciranje vrsta pravne odgovornosti za istu povredu dovodi do rizika od korupcije zbog široke diskrecione ovlasti tijela za utvrđivanje činjenica koje izriče sankcije prilikom odlučivanja o odgovornosti.</p>	<p>Propust javnog preduzeća u podnošenju i objavljivanju izvještaja kažnjiv je u prekršajnom postupku, ali istovremeno i kao privredni prijestup, a raspon novčanih kazni u dva stepena značajno se razlikuje.</p> <p>Propust direktora javnog preduzeća da nadležnom antikorupcijskom tijelu dostavi svoj imovinski karton može rezultirati u krivičnoj odgovornosti, prekršajnom postupku ili disciplinskom postupkom (kazna zatvora/novčana kazna/opomena).</p>	<p>✓ Ako ista povreda može dovesti do različite vrste odgovornosti u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća potrebno ih je izmijeniti i precizno propisati koja će se vrsta odgovornosti primjenjivati za svaku povredu. U prvom primjeru iz prethodnog stupca trebalo bi biti jasno je li nedostavljanje i objavljivanje izvještaja javnog preduzeća kažnjivo kao privredni prijestup ili prekršaj.</p>

<p>3.5.2. Nepotpuni osnov za odgovornost</p>	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije postoji kada je osnov za odgovornost u javnim preduzećima nejasan ili kada je popis tih osnova otvoren. Ova situacija dovodi do mogućih različitih tumačenja slučajeva u kojima odgovornost može nastati. Također, ovaj faktor rizika od korupcije postoji kada su razlozi za odgovornost u zakonima o javnim preduzećima propisani na način da ne pokrivaju sve moguće ozbiljnije povrede zakona.</p>	<p>Zakonom je propisano da javno preduzeće mora podnijeti izvještaj u propisanom roku. Međutim, zakon ne predviđa mehanizam odgovornosti ako javno preduzeće ne dostavi ovaj izvještaj.</p>	<p>✓ Ako u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća postoje nepotpuni osnovi za odgovornost potrebno ih je izmijeniti i osigurati da osnovi za odgovornosti budu precizno propisani. U primjeru iz prethodnog stupca biti će potrebno propisati odgovornost za nastalu situaciju ako javno preduzeće ne dostavi izvještaj.</p>
<p>3.5.3. Nedostatak jasne odgovornosti za povrede zakona</p>	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika korupcije predstavlja propust ili dvosmislenost u propisivanju odgovornosti fizičkih i pravnih osoba u javnim preduzećima za kršenje zakonskih odredbi. Ovaj nedostatak čini odredbe o odgovornosti samo deklarativnim, što dovodi do nemogućnosti njihove praktične primjene, a time i do nedovoljne odgovornosti.</p>	<p>Zakon jasno ne propisuje može li biti odgovoran samo direktor ili i osoba ovlaštena njegovom/njenom odlukom.</p> <p>Zakon ne precizira mogu li članovi nadzornog odbora biti odgovorni za nepostupanje ili štetne odluke.</p>	<p>✓ Ako ovaj faktor rizika postoji u pravnim aktima o sektoru javnih preduzeća, potrebno ih je izmijeniti kako bi se osiguralo da je propisana jasna odgovornost za povrede zakona. U prvom primjeru iz prethodnog stupca</p>

			zakon bi trebao razjasniti jesu li odgovorni i direktor i druga ovlaštena osoba i koliki je opseg odgovornosti druge osobe.
3.5.4. Neadekvatan odnos između povreda zakona i sankcija	<p>Ovaj regulatorni faktor rizika od korupcije sastoji se u propisivanju sankcija koje se ne podudaraju s težinom štetnih posljedica koje su rezultat počinjenih povreda zakona.</p> <p>Neadekvatan odnos između povrede zakona i sankcije očituje se ili kroz određivanje preblagih kazni s obzirom na težinu regulirane povrede ili propisivanjem prekomjernih kazni za povrede koje predstavljaju manju društvenu opasnost.</p> <p>Predviđanje sankcija koje su preblage za ozbiljne povrede stvaraju iste rizike kao u slučaju nejasnih sankcija. Predviđanje sankcija koje su prestroge za manje povrede nepravedno je prema sankcioniranim počiniteljima, koji mogu pribjeći koruptivnim metodama kako bi izbjegli sankciju.</p>	<p>Novčana kazna predviđena zakonom je između 50 i 500 eura, čak i ako bi šteta povezana s prekršajem mogla biti milion eura</p> <p>Postoje pravila za sprječavanje sukoba interesa, ali jedina sankcija u slučaju kršenja je „upozorenje“.</p>	<p>✓ Ako ovaj faktor rizika postoji u pravnim aktima o javnim preduzećima potrebno ih je izmijeniti kako bi se osigurao adekvatan odnos između povrede/prekršaja i sankcija. U prvom primjeru iz prethodnog stupca biti će važno propisati druge vrste odgovornosti ako je značajna šteta povezana s povredom zakona od strane odgovorne osobe u sektoru javnih preduzeća.</p>

