

**STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV
KORUPCIJE 2016 - 2019
FEDERACIJE BOSNE I
HERCEGOVINE**

Sarajevo, 2016.

Sadržaj

1. Uvod	1
Razlozi donošenja Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine	1
Stvarni i vremenski obuhvat Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine	2
Opći okvir za donošenje Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine	3
2. Cilj Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine.....	5
3. Načela.....	7
4. Opća analiza situacije.....	Error! Bookmark not defined.
Snage	9
Slabosti	10
Prilike	11
Prijetnje	11
5. Strateški ciljevi i programi	12
5.1.Prevenција korupcije	12
5.1.1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije.....	12
5.1.2. Javne finansije	15
5.1.3. Ekonomija i privatni sektor	17
5.1.4. Rad, socijalna politika i zdravstvo	19
5.1.5. Kultura i obrazovanje	21
5.2. Suzbijanje korupcije	22
5.2.1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije.....	22
5.2.2.Unutrašnji poslovi	23
5.2.3. Pravosuđe	25
5.2.4. Inspekcijski nadzor.....	27
5.3. Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i saradnja sa građanskim društvom	28
5.3.1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije.....	28
5.3.2. Javna kampanja o oblicima i štetama korupcije i mehanizmima suprotstavljanja. 30	
5.3.3. Razvijanje i implementacija zajedničkih projekata sa organizacijama građanskog društva u oblasti borbe protiv korupcije.....	31
5.4. Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti	31
5.4. 1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije.....	31
5.4.2. Prikupljanje vjerodostojnih podataka o provedbi antikorupcijskih aktivnosti, analiza i izvještavanje	32
5.4.3. Periodična evaluacija provedbe antikorupcijskih aktivnosti	34
5.4.4. Saradnja sa drugim specijaliziranim tijelima u oblasti koordinacije i monitoringa antikorupcijskih aktivnosti.....	35

1. Uvod

Razlozi donošenja Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine

Korupcija predstavlja zloupotrebu ovlasti kako bi se ostvarila materijalna ili nematerijalna korist za sebe ili drugoga. Ona ima brojne negativne posljedice. Budući da je snažno pozitivno povezana sa sivom ekonomijom, korupcijom se stvara prostor za izbjegavanje poreskih i obaveza u vidu doprinosa, čime se utječe na slabije proračunske prihode, ali i državne usluge koje su sa njima povezane. Korupcija je negativno povezana sa veličinom ekonomije, stopom stranih ulaganja, pravednom distribucijom resursa, kvalitetom okoliša, veličinom resursa koji se izdvajaju za obrazovni i zdravstveni sektor i mnogim drugim procesima. Budući da u biti korupcija podrazumijeva nejednakost, šire društvene posljedice korupcije su nepovjerenje prema drugima i gubitak društvene kohezije, što stvara ambijent u kojem se kršenje propisa smatra prihvatljivim, a legitimitet vlasti slabi i doprinosi političkoj nestabilnosti. Manje korupcije znači bolji kvalitet života i uspješnije i razvijenije društvo.

Mnoga istraživanja koja se posredno ili neposredno tiču korupcije svrstavaju Bosnu i Hercegovinu, a time i Federaciju Bosne i Hercegovine, na nezavidne pozicije. To se, npr., može zaključiti iz izvještaja *Lakoće poslovanja* Svjetske Banke za 2016. godinu, a *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti 2015 - 2016* Svjetskoga ekonomskog foruma ukazuje na činjenicu da poslovanje u Bosni i Hercegovini u velikoj mjeri ometa korupcija. Istraživanje Ureda Ujedinjenih nacija za droge i kriminalitet koje se bavilo stvarnim iskustvima građana i poslovnih subjekata sa podmićivanjem ukazalo je na dosta visoku prisutnost podmićivanja u svakodnevnom kontaktima građana, ali i poslovnim interakcijama privrednih subjekata, sa javnim sektorom. Tako je dio istraživanja posvećen iskustvima građana ukazao na dosta visoke brojeve stvarnih korupcijskih iskustava građana, a koji se kretao oko 25 % onih koji su imali kontakte sa službenicima u javnom sektoru. Budući da je prosječni iznos mita bio nekoliko stotina konvertibilnih maraka, ukupna korist koja se ostvarivala dostizala je vrijednost preko stotinu miliona konvertibilnih maraka. Istraživanje koje se bavilo poslovnim sektorom također je ukazalo na visoku prisutnost podmićivanja u poslovanju preduzeća (neovisno o veličini), a kretalo se u rasponu od 11 do 15%. Oko 6 % preduzeća odlučilo se ne investirati novac u Federaciju Bosne i Hercegovine zbog straha da će morati plaćati mito za zahtjeve i dozvole. Spomenuti iznosi, zabilježeni u Federaciji Bosne i Hercegovine, viši su i od prosjeka Bosne i Hercegovine i od zemalja Zapadnoga Balkana. Jednim dijelom zastupljena je i sistemska korupcija protiv koje se koordinirano moraju boriti svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini.

Korupcija nije samo oblik delinkvencije, niti se aktivnosti na njezinom suprotstavljanju mogu svesti samo na (krivično)pravne sankcije. Korupcija je mnogo šira od individualnih kršenja normi nepoštenih pojedinaca i ima svoje korijene u dubljim ekonomskim, kulturnim i društvenim faktorima, kojima se državni odgovor na korupcijska ponašanja također mora baviti. Ključ reforme je u mijenjanju politike i sistema, a ne u progonu pojedinačnih krivaca, moralnim prodikama ili donošenju novih zakona i propisa. Dobar način da država uspješno odgovori na pojave koje su povezane sa korupcijom jest da organizira i sistematizira svoje aktivnosti, a to je, s druge strane, moguće samo ako se aktivnosti planiraju. Strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije definiraju se ciljevi koji se žele postići određenim nizom aktivnosti za čiju implementaciju su u nekom periodu zadužene jedna ili više osoba ili institucija.

Federacija Bosne i Hercegovine je sredinom 2012. godine prvi put donijela strateški okvir za suprotstavljanje korupciji u vidu *Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije*. Plan je usvojio principe i programe državnoga strateškoga okvira za suprotstavljanje korupciji, ali je nominirao i veliki broj mjera kojima su se trebali uspostaviti prioriteta u Federaciji Bosne i Hercegovine. Osnovi sistemskog, institucionalnog pristupa suprotstavljanju korupciji i početna svijest o mehanizmima borbe su razvijeni, no problema je i dalje mnogo i potrebno je ići dalje i unaprijediti učinkovitost i integritet u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine. Pored činjenice da je razvijanje strateškog okvira za suprotstavljanje korupciji prema Zakonu o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije obaveza za Federaciju Bosne i Hercegovine, razlozi za usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije Federacije Bosne i Hercegovine su, imajući u vidu ranije iznesene podatke, očito i pragmatični. Strategija za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine izraz je opredijeljenosti i ustrajnosti za borbu protiv korupcije i okvir za koherentan i sveobuhvatan pristup za jačanje integriteta i kvaliteta upravljanja i odgovornosti u ovom entitetu.

Stvarni i vremenski obuhvat Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine

Strategija za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine odnosi se na kompletno društvo u Federaciji Bosne i Hercegovine kao i sve njegove institucije, privredne subjekte i druge organizacije koje su registrovane na području Federacije Bosne i Hercegovine, za koje je neophodno da koordiniraju rad i saraduju od federalnog do općinskog nivoa. U obuhvatu Strategije potrebno je da Antikorupcion tim Vlade Federacije Bosne i Hercegovine uspostavi koordinaciju sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i drugim institucijama na području Federacije BiH. Poseban osvrt potrebno je usmjeriti na federalne organe uprave i upravne organizacije, te pravne subjekte u kojima federalni organi uprave i federalne upravne organizacije imaju nadležnosti po osnovu zakonskih i vlasničkih prava. To podrazumijeva i pravna lica čije se finansiranje najvećim dijelom vrši iz javnih prihoda Federacije Bosne i Hercegovine (fondovi i sl.), te privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala u kojima ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi Federacije Bosne i Hercegovine. Često ih se označava i terminom javni sektor.

U pogledu nadležnosti, bitno je istaći ustavno-pravni položaj i uređenje Federacije Bosne i Hercegovine. Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni imaju Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine uređene odnose koji se, najprije, tiču nadležnosti za obavljanje određenih javnih funkcija i poslova javne vlasti na ova dva administrativna nivoa. Tako su u odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (III. Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti) uređene tri kategorije nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i kantonâ: (a) isključive nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, (b) podijeljene nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i kantonâ, te (c) kantonalne nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti. U kontekstu izrade strateških programa i aktivnosti u cilju borbe protiv korupcije, nadležnosti za koje je Federacija Bosne i Hercegovine isključivo nadležna svakako čine ključnu cjelinu propisa i strateškog portfolija na ovom nivou vlasti koji će biti obuhvaćeni Strategijom koja se donosi za administrativni nivo Federacije Bosne i Hercegovine. Najčešće, preplitanje nadležnosti Federacije, kantona i općina pogoduje razvoju korupcije i njenom brzom širenju, a nedorečenost u oblasti propisa, društveni odnosi, kulturološke karakteristike i socijalni aspekti su neki od razloga koji često prouzrokuju korupciju. Kada je riječ o uređenju Federacije Bosne i Hercegovine, kantonâ i općina, treba naglasiti da ti odnosi

trebaju biti zasnovani na koordiniranom vršenju poslova od strane Federacije Bosne i Hercegovine koje obavljaju kantoni i općine. Polazeći od toga da se specifični problemi koruptivnih ponašanja mogu javiti u oblastima koje su direktno ili u vezi sa podijeljenim nadležnostima između Federacije Bosne i Hercegovine i kantonâ, ovaj strateški dokument će se baviti i onim pravnim aktima koji se donose kao obavezujući za cijeli teritorij Federacije Bosne i Hercegovine, pa čak i ako kantoni učestvuju u njihovom provođenju. Federalnim propisima se svakako samo stvara okvir za djelovanje, a implementacijske propise donose niže razine vlasti. Uz to, organizacija organa uprave i drugi mehanizmi pružaju mogućnost konsultiranja i saradnje u fazi implementacije propisa, tako da su dogovor i zajednički rad i na taj način osigurani.

Strategiju borbe protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine trebaju implementirati kantoni i to ne samo u savjetodavnom i koordinirajućem smislu već i tokom kreiranja i implementacije strateških planova, kao i izvještavanja o ostvarenim rezultatima u borbi protiv korupcije na nivou kantonalnih vlasti. Odnosi na relaciji svaki pojedinačni kanton sa ostalim kantonima se, shodno ustavnim odredbama, primarno zasnivaju na funkcionisanju savjeta za koordinaciju rješavanja međukantonalnih pitanja u mjeri u kojoj se ta pitanja tiču interesa van granica kantona, o čemu će Federacija BiH donositi posebne provedbene propise. Izvan ovih formalnih mehanizama, kantoni su u obavezi usvojiti i razviti vlastite strategije za borbu protiv korupcije u skladu sa principima utvrđenim u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije, a ukoliko nemaju antikorupcijsku politiku dok je ne usvoje trebaju preuzeti Strategiju borbe protiv korupcije 2016-2019 Federacije BiH. Samo jedan ovakav usklađen, povezan i na punoj saradnji zasnovan pristup svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini može dati očekivane rezultate u efikasnoj borbi protiv korupcije i svih pojava oblika ovog problema koji egzistiraju u stvarnosti i bitno utiču na razvoj svih drugih javnih politika koje trebaju biti u općem interesu svih građana države.

Kao što to iz naslova proizlazi, Strategija se odnosi na četverogodišnji period i slijedi obuhvat aktualne državne Strategije za borbu protiv korupcije.

Opći okvir za donošenje Strategije za borbu protiv korupcije 2016-2019 Federacije Bosne i Hercegovine

Korupcija je globalni problem i mnoge države preduzimaju različite mjere kako bi mu se suprotstavili. Činjenica da korupcija ima takav karakter ne treba služiti kao utjeha i opravdanje da je borba protiv nje teška, pa i bezizgledna, nego kao poticaj da se u antikorupcijskim programima koje su preduzimali drugi prepoznaju dobre prakse i razmisli o njihovom uvođenju u javni sektor Federacije Bosne i Hercegovine. Sem toga, mnogobrojnim međunarodnim pravnim dokumentima i inicijativama uspostavljeni su standardi u oblasti borbe protiv korupcije koje Federacija Bosne i Hercegovine namjerava u najvećoj mogućoj mjeri primijeniti u svom javnom sektoru.

Od dokumenata Ujedinjenih Nacija koje je Federacija Bosne i Hercegovine uzela u obzir prilikom razvijanja strateškoga okvira za suprotstavljanje korupciji treba naročito spomenuti Konvenciju protiv korupcije, koja na jednom mjestu uređuje mjere preventivne i represivne naravi, kao i mjere na učinkovitom oduzimanju koristi stečene korupcijom i međunarodnoj saradnji i kojom se napustio dotadašnji gotovo isključivo represivni i primijenio preventivno-reparatorni pristup. Ona je, zbog velikog broja potpisnica i obima materije koju oslovljava, izuzetno važna i smatra se najsveobuhvatnijim i naznačajnijim globalnim međunarodnim ugovorom koji se bavi korupcijom. Tu su još i Konvencija protiv transnacionalnog

organiziranog kriminala i Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike. Dokumenti Vijeća Evrope koji su od značaja za ovu materiju i koji su naročito uzeti u obzir su Građanskopravna i Krivičnopravna konvencija o korupciji, Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom, Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, Preporuke o Zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja i Preporuke 10 (2000) o Kodeksu ponašanja javnih službenika. Na razini Evropske Unije naročito su razmotreni Konvencija za borbu protiv korupcije koja se odnosi na službenike evropskih zajednica ili službenike zemalja članica Evropske unije, Okvirna odluka 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru, Deset principa za unaprjeđenje borbe protiv korupcije zemalja koje pregovaraju o članstvu, zemalja kandidatkinja i trećih zemalja i Direktiva Evropskog Parlamenta i Vijeća o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Evropskoj uniji. U okrilju Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj treba spomenuti Konvenciju o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama i Preporuke za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi.

Od domaćeg političkog i pravnog okvira, pored zakonskih i drugih odredaba iz relevantne regulative, treba spomenuti da su kao osnov za razvijanje strategije naročito razmotreni principi i obaveze koje za Federaciju Bosne i Hercegovine proizlaze iz državne Strategije za borbu protiv korupcije 2015. - 2019. Također su uzete u obzir obaveze za Federaciju Bosne i Hercegovine iz Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. i Ažuriranog akcionog plana za realizaciju Reformske agende Federacije Bosne i Hercegovine koje se tiču borbe protiv korupcije. Podrazumijeva se da su rezultati i preporuke iz evaluacije Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, koju je izradio Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, također uzeti u razmatranje.

Posvećena je pozornost i preporukama iz brojnih izvještaja koji se tiču integriteta i jačanja ambijenta koji ne tolerira korupciju, i to kako međunarodnih organizacija, tako i domaćih aktera. Naročito su u tom smislu bitne one iz Izvještaja o napretku kao dijela provedbe Strategije proširenja Evropske unije, te one iz evaluacijskih izvještaja Skupine država protiv korupcije.

Važno je spomenuti da je zasnovanost izloženih strateških mjera i aktivnosti na činjenicama osigurana, pored ostalih, i podacima koji su za potrebe izrade Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine posebno sistemski prikupljeni. Podaci su prikupljeni koristeći revizorske izvještaje objavljene od 2012. do januara 2016. godine, a koji su se odnosili na nepravilnosti u izvršenju budžeta, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine, te koji ostavljaju prostor za korupcijske i srodne prakse u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uz to, na temelju iskaza uposlenika iz preko dvadeset federalnih institucija prikupljeni su podaci o aktivnostima koje se preduzimaju na planu uspostave i jačanja kvalitete upravljanja i odgovornosti u institucijama u kojima rade, a koje čine bitan dio javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i preporuke što po njihovom mišljenju treba poduzeti u narednom periodu. Na taj se način stvorila ne samo osnova za kreiranje strateškog dokumenta prilagođenog prilikama u praksi, nego i za pregled stanja prije nego se pokrenu strateške aktivnosti, čime se omogućava objektivnije mjerenje napretka.

2. Cilj Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine

Korupcija postoji od kada postoje pravo i država, i nikada ne može biti u potpunosti uklonjena. No, zbog njezinih štetnih posljedica društvo mora učiniti sve da je svede na najmanju moguću mjeru. Pronalaženje ravnoteže između reduciranja korupcije i mjera i aktivnosti koje je potrebno preduzeti da bi se to ostvarilo, delikatan je zadatak. Ustavno uređenje Federacije Bosne i Hercegovine u periodu 1996-2016 bilo je plodno tlo za rast korupcije radi preplitanja nadležnosti i negativnog sukoba nadležnosti, te nečinjenja u određenim strukturama i institucijama u sprečavanju koruptivnih radnji. Stoga je potrebno ustanoviti prioritete i razmotriti mogućnosti za suprotstavljanje korupciji, a sve kako bi se bavili ostvarivim aktivnostima, a ne onima koji se čine važnima, ali su izvan domašaja institucija. Taj angažman trebao bi, ukratko, biti racionalni izbor onog što je moguće i korisno. Pored takvoga načelnoga stava, u cilju raspodjele odgovornosti za implementaciju i stvaranja mogućnosti za mjerenje napretka, u planiranju antikorupcijskih aktivnosti treba biti konkretan, te vezan za vremenske rokove ispunjenja mjera i aktivnosti. Svrha Strategije za borbu protiv korupcije je dalja izgradnja i jačanje institucionalno-normativnih mehanizama, kadrovskih kapaciteta i kompeticija koje postredno i/ili neposredno, na efektivan i efikasan način, olakšavaju dijagnostifikovanje, prevenciju, sankcionisanje koruptivnih pojava ali i obebeđuju pružanje podrške zaštiti uzbunjivačima/zviždačima i žrtvama korupcije i koji bi trebalo da doprinesu razvoju integriteta na nivou institucija, društvenih grupa-profesija i građana Federacije BiH. Ukoliko se ne obratila pažnja na potonje, aktivnosti bi se implementirale bez jasnoga vremenskoga okvira i postojao bi realan rizik da se njihovo ispunjenje odnosi na neograničen ili teško odrediv period, što bi otežavalo praćenje, a vrlo vjerovatno i značajno negativno utjecalo na ukupnu realizaciju aktivnosti.

Imajući navedeno u vidu, cilj donošenja Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine glasi:

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, će putem Antikorupcionog tima, a u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije, nadležnim finansijskim, inspeksijskim i pravosudnim i svim drugim organima na teritoriji Federacije BiH kao i sa kantonima i općinama, nevladinim, međunarodnim organizacijama, civilnim društvom, medijima, drugim institucijama, privrednim subjektima i drugim organizacijama koje su registrovane na području Federacije Bosne i Hercegovine, od federalnog do općinskog nivoa unaprijediti učinkovitost, transparentnost i nepristranost u donošenju odluka i postupanju.

Strategija služi kao opći okvir za djelovanje u oblasti suprotstavljanja korupciji u cjelokupnom društvu Federacije Bosne i Hercegovine. Na temelju toga okvira će federalne institucije i pobrojana pravna lica, implementatori antikorupcijskih mjera i aktivnosti, izraditi vlastite (operativne) planove djelovanja protiv korupcije, koji će polaziti od općega okvira, ali će se baviti i specifičnostima na planu kvalitete upravljanja i odgovornosti unutar svakog subjekta.

Temeljne orijentacije u ostvarivanju gore postavljenoga cilja su prevencija, represija, razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i saradnja sa građanskim društvom. Pod prevencijom se podrazumijevaju aktivnosti kojima se nastoje ukloniti ili barem smanjiti izravni odnosno neizravni uzroci korupcije. To je najšira fronta suprotstavljanja korupciji i uključuje sve institucije, koje trebaju izgrađivati i unaprjeđivati okruženje u kojem se donošenje odluka vrši transparentno i u skladu sa jasnim propisima, a nadzor nad radom javnih službenika i odgovornost za propuste, kao elementi sistema situacijske prevencije korupcije, trebaju biti tako uspostavljeni da dobro funkcioniraju. Pod represijom se podrazumijevaju aktivnosti kojima se reagira na već počinjena kršenja pravnih propisa primjenom krivičnih, prekršajnih, disciplinskih, upravnih i drugih mjera i sankcija. Popis mjera i aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, koje strategija i akcijski plan dobrim dijelom predstavljaju, ne znači previše ukoliko oni od kojih se očekuje implementacija istih ne raspolažu osnovnim znanjima, ali i ispravnim stavovima, o značaju i sredstvima borbe protiv korupcije. Obično se razvijanjem svijesti o korupciji podrazumijeva ispunjavanje dva cilja: jačanje i širenje svijesti o štetnosti korupcije, što doprinosi pravilnijim stavovima o pravoj naravi korupcije, te prenošenje spoznaja i vještina kako joj se uspješno suprotstavljati. Građansko društvo, koje uključuje sve organizacije i mreže koje se nalaze van formalnog državnog aparata, također treba uključiti u suprotstavljanje korupciji. Njihov angažman uključuje mnogobrojne aktivnosti, od kojih su najvažniji podrška jačanju kapaciteta javnoga sektora, kampanje, istraživanja, i sl. Ukoliko ne bi postojali efikasni mehanizmi organizacijskoga, vremenskog i logičkog usklađivanja mjera i aktivnosti, postojala bi opasnost da se iste realiziraju nekoordinirano i da nema podataka o napretku. Zato je umjesto raspršenosti obaveza na niz aktera koje u konačnici niko efikasno ne koordinira, a što bi moglo dovesti do situacije da se na kraju niko ne smatra odgovornim za reformu, bitno uspostaviti učinkovit sistem koordinacije, praćenja i evaluacije urađenoga. Zato će se kao zasebna orijentacija postaviti uspostava učinkovitog sistema koordinacije, monitoringa i evaluacije antikorupcijskih aktivnosti.

Antikorupcioni tim Vlade Federacije Bosne i Hercegovine će putem koordinacije nadgledati provođenje svih aktivnosti na prevenciji i sprečavanju korupcije i koruptivnih ponašanja u svim institucijama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Građansko društvo, koje uključuje sve organizacije i mreže koje se nalaze van formalnog državnog aparata, također treba uključiti u suprotstavljanje korupciji. Njihov angažman uključuje mnogobrojne aktivnosti, od kojih su najvažniji podrška jačanju kapaciteta javnoga sektora, kampanje, istraživanja, i sl.

Ovako postavljen strateški okvir čini mjere i aktivnosti za suprotstavljanje korupciji u Federaciji Bosne i Hercegovine podrškom i dopunom redovitim procesima i obavezama, a jačanje integriteta i upravljanje rizicima njihovim stalnim zadatkom. Oslanjanje na ostale procese i obaveze i integriranje antikorupcijskih zadaća u redovite poslove i aktivnosti doprinosi afirmaciji antikorupcijskih vrijednosti i stvara temelj ambijenta u kojem se korupcija smatra pogrešnom i ne tolerira.

Također treba uzeti u obzir i specifičnosti koje se odnose na Federaciju Bosne i Hercegovine u prevenciji i borbi protiv korupcije. Poseban osvrt treba biti razvijanje prevencije i strategije za borbu protiv terorizma i terorističkih aktivnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine.

3. Načela

Definisanje ciljeva i programa u borbi protiv korupcije treba početi od određenih osnova koje služe kao principi i kojih se treba pridržavati u koncipiranju pojedinačnih programa i aktivnosti na čijem praktičnom ostvarenju postupaju nadležne institucije Federacije Bosne i Hercegovine. Radi se o sljedećim ključnim načelima:

1. Načelo zakonitosti- Javni poredak predstavljao bi nepregledan i neusklađen niz opštih i pojedinačnih pravnih normi i akata kada ne bi bio uređen po nekom unutrašnjem načelu koje bi sve njegove dijelove povezivalo u jedinstvenu i neprotivurječnu cjelinu. Načelom zakonitosti se upravo izražava nužnost da svi elementi pravnog poretka budu usklađeni. Polazeći od specifičnog ustavno-pravnog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine, organizacije vlasti na federalnom, kantonalnom i lokalnom (općinskom) nivou, i od toga da različiti pravni propisi doneseni na tim nivoima uređuju pojedine oblasti funkcionisanja tj. djelatnosti uprave u ovom Bosne i Hercegovine entitetu, od presudnog je značaja da sve antikorupcijske strateške aktivnosti budu u potpunosti usklađene sa tim propisima. To se jednako odnosi na zakonske, ali i niz podzakonskih akata koji se primjenjuju u pojedinim upravnim oblastima. S druge strane, konkretne strateške aktivnosti koje se tiču unaprjeđenja postojećih ili donošenja novih pravnih propisa u cilju efikasnije borbe protiv korupcije također trebaju polaziti od ovoga načela;

2. Načelo objektivnosti- Cjelokupni proces strateškog planiranja u domenu borbe protiv korupcije, od procjene i ocjene postojećeg stanja, pa sve do implementacije pojedinačnih aktivnosti za čiju realizaciju su zadužene određene institucije sa jasnim rokovima implementacije i pokazateljima uspjeha, treba se zasnivati na objektivnim pokazateljima. Samo pristup zasnovan na činjenicama nudi objektivnu sliku postojećeg stanja i osnovu za pouzdanu ocjenu napretka i poboljšanja nakon proteka vremenskog perioda važenja Strategije. Objektivnost podrazumijeva i potrebu neutralnog vrijednosnog, ideološkog i posebno političkog legitimiranja antikorupcijskih aktivnosti, pri čemu se stalno treba insistirati na promovisanju pozitivnih vrijednosti koje u sebi sadrže strateške aktivnosti borbe protiv korupcije;

3. Načelo javnosti- Korupcija kao društvena pojava sa negativnim posljedicama stalno privlači pažnju opće javnosti, građana koji najprije trebaju biti informisani o samom značenju ovog pojma i njegovim pojavnim oblicima, ali i instrumentima za efikasno suprotstavljanje koruptivnim ponašanjima. Javnost je jedan od temeljnih principa dobre vladavine. Nedostatak transparentnosti i javnosti u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti može se negativno odraziti na kredibilitet strateških aktivnosti. Stoga Strategija treba biti promovisana u javnosti kako bi što veći broj subjekata iz javnog i privatnog sektora, ali i opća javnost na vrijeme znali šta se konkretno namjerava poduzeti u cilju borbe protiv korupcije, kada i ko su nositelji tih aktivnosti i kakvi se konkretni rezultati mogu nakon određenog perioda mogu očekivati. Od implementatora Strategije se očekuje da se aktivno uključe u sve antikorupcione aktivnosti i koordinirano rade na prevenciji korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i da obavještavaju javnost o ostvarenom napretku. Samo takav pristup je garancija dobijanja podrške širih društvenih slojeva za provođenje antikorupcijskih mjera, bez čega je teško očekivati značajniji napredak;

4. Načelo sveobuhvatnosti- Nesporno je da korupcija zahvaća skoro sve sfere ljudskog djelovanja, te da suprotstavljanje korupciji nužno zahtijeva uključenost i angažman što većeg

broja društvenih aktera. Potrebno je kroz izradu i implementaciju strateških aktivnosti povezivati djelatnosti javnog i privatnog (poslovnog) sektora, te civilnog društva kao trećeg stuba, kojeg čine brojni akteri (organizacije, akademije, religijske zajednice, udruženja i asocijacije, institucije kulture, forume mladih, studente i druge legitimirane grupe koje zastupaju određene interese neovisno od stavova javne vlasti), kako bi se zajedničkim i usklađenim djelovanjem stvorila koalicija u borbi protiv korupcije. To je jedina garancija uspjeha, i svi spomenuti subjekti trebaju imati svoju specifičnu ulogu u djelovanju protiv korupcije, posebno u preventivom smislu, učešćem u donošenju odluka, poticanju antikorupcijskih aktivnosti, promovisanju javnog interesa i na druge društveno prihvatljive načine;

5. Načelo efikasnosti- Kako bi se na što uspješniji način ostvarili strateški ciljevi u borbi protiv korupcije, potrebno je da se prilikom planiranja strateških aktivnosti vodi računa o stvarnim rezultatima koji se trebaju postići uz optimalno trošenje raspoloživih resursa. Poznato je da se borba protiv korupcije zasniva na dugoročnim i sistemskim rješenjima koja djeluju na same uzroke i faktore koji pospješuju nastanak i razvoj koruptivnih ponašanja. U tom smislu, potrebno je voditi računa o blagovremenom i održivom finansiranju antikorupcijskih programa i aktivnosti. Isto tako, efikasnost se najbolje cijeni pouzdanim mehanizmima monitoringa i evaluacije koji su sastavni dio Strategije i koji trebaju osigurati objektivni prikaz onoga što je urađeno i koliko je ostvareno sa uložnim resursima.

4. Opća analiza situacije

U cilju identificiranja unutrašnjih i vanjskih faktora koji su od značaja za uspješno ostvarenje cilja Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine, potrebno je analizirati snage i slabosti, odnosno prilike i prijetnje koji u političkom, ekonomskom, društvenom, pravnom, organizacijskom i drugom pogledu postoje u Federaciji Bosne i Hercegovine, tj. u njenom okruženju, a mogu se odraziti na borbu protiv korupcije.

Snage

Strategija za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine bit će (po hronologiji) prvi strateški dokument iz domena suprotstavljanja korupciji koji se izrađuje za javni sektor ovoga bosanskohercegovačkog entiteta. Iskustvo stečeno implementacijom Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije veoma je važno. Zahvaljujući njemu, većina federalnih institucija stekla je iskustvo u uspostavi i djelovanju internih fokusnih tačaka za antikorupcijsko djelovanje- koordinatora antikorupcijskih aktivnosti. Budući da su to bile osobe koje su u internom organizacijskom smislu imale različite funkcije (interni revizori, savjetnici, sekretari organa, šefovi kabineta, i sl.), a koje se uglavnom odnose na poslove od značaja za unutrašnju organizaciju i rad organa državne službe, uspostavila se praksa korištenja postojećih resursa u koordiniranju, upućivanju na ispunjenje zadataka, prikupljanju podataka koje organi preduzimaju u oblasti borbe protiv korupcije i obavještavanju nadređenih o rezultatima. Time je uvedena institucionalna odgovornost za postignuća u antikorupcijskim aktivnostima.

Može se reći da je svijest o potrebi suprotstavljanja korupciji u izvjesnoj mjeri djelimično razvijena među javnim službenicima u Federaciji Bosne i Hercegovine, čemu su doprinijele i obuke koje godinama organiziraju različite državne institucije, ponajprije Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine. Potrebno je nastaviti aktivnosti u tom smislu.

Iskustva iz implementacije ranijeg strateškoga antikorupcijskog okvira sugeriraju da se ljudski resursi nisu iscrpljivali dodatnim angažmanom na realizaciji antikorupcijskih aktivnosti i da je to minimalan broj sati koji se trebaju posvetiti realizaciji spomenutih aktivnosti.

Potreba suprotstavljanja korupciji snažno je prisutna u javnom životu u zemlji, na što je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine odgovorila nizom mjera, između ostaloga, i usvajanjem Reformske agende i izradom jasnih rokova za implementaciju reformskih mjera. Federacija Bosne i Hercegovine se usvajanjem Agende obavezala na ostvarivanje uvjerljivih napora na jačanju vladavine prava i stvaranju sigurnog okruženja bez korupcije. Takva će dužnost tematiku djelovanja protiv korupcije sigurno držati među prioritetima federalnih vlasti.

Slabosti

Naglašeni formalizam, izbjegavanje i prebacivanje odgovornosti uposlenika u javnoj upravi i nefleksibilnost birokratije na nove inicijative odlike su javne uprave i javnih institucija, na koja su ukazala istraživanja, tako da se ta okolnost mora uzeti u obzir prilikom projiciranja antikorupcijskih aktivnosti. Tome treba dodati uvjerenja prisutna kod jednog dijela javnosti, a nije teško pretpostaviti da postoje i kod dijela javnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, da je borba protiv korupcije bezuspješna, a što se navodi kao tipičan izgovor za izbjegavanje borbe sa korupcijom. Takav organizacijski, mikro-socijalni kontekst antikorupcijske kampanje koji reforme doživljava sa rezervom nešto je na što se treba obratiti pažnja prilikom provođenja aktivnosti.

Iako provedba antikorupcijskih aktivnosti podrazumijeva afirmaciju organizacijskih vrijednosti koje podržavaju i standardi javne uprave uopće i snažno se oslanja na tekuće aktivnosti i poslove, te ne zahtijeva posebne izdatke, u nekim segmentima ona ipak implicira finansijska sredstva. To se naročito odnosi na kapacitiranje organa koji su zaduženi za nadzor nad pravilnošću i zakonitošću rada javnih institucija, kao što su inspekcijski organi, interni kontrolni i revizorski organi i tijela, i sl. Budući da su na snazi mjere štednje, odnosno mjere ograničenja novog zapošljavanja, taj bi se nedostatak kapaciteta mogao odraziti na ljudske resurse veoma bitne za antikorupcijske reforme.

Nedostatna sredstva mogu biti razlogom i neadekvatne promocije antikorupcijskih aktivnosti, koja se smatra nezaobilaznim dijelom uspješne antikorupcijske kampanje. Aktivnostima na pridobivanju podrške javnosti bi se vršio pozitivan pritisak na one koji ne dijele antikorupcijske vrijednosti da se ne upuštaju olako u toleriranje ili prakticiranje korupcije. Kampanja može imati formu planski i sistematično preduzete djelatnosti promoviranja antikorupcijskih standarda i vrijednosti, mehanizama prijavljivanja korupcije, itd. Budući da kampanja implicira finansijske izdatke, nezavidna ekonomska situacija može je potisnuti sa liste prioriteta, što bi se moglo odraziti na uspješnost programa.

Logika rada u bilo kojoj organizaciji je vlastiti interes. Ako nema poticaja koji bi borbu protiv korupcije povezali sa vlastitim interesom uposlenika, sâmo proklamiranje nužnosti borbe protiv korupcije ne može previše obećavati. Istraživanja su pokazala da se najveći uspjesi u antikorupcijskim programima postižu u pojačanom nadzoru nad javnim sektorom, a koji je praćen odlučnom akcijom vlasti da se sankcioniraju oni za koje se utvrdi da preferiraju vlastiti nad javnim interesom, odnosno, nagradom i priznanjem za one koji postupaju obrnuto. No, takav sistem poticaja za antikorupcijsko djelovanje vrlo izvjesno da podrazumijeva izmjenu pravnog okvira, ali i (političku) potporu, pogotovo više pozicioniranih javnih službenika i ostalih zaposlenika. Takva je potpora do sada postojala u izvjesnoj mjeri, ali se u mnogim izvještajima međunarodnih organizacija ocjenjuje neuvjerljivom. Izostanak ili slaba potpora u spomenutom smislu mogli bi se vrlo negativno odraziti na uspjeh strateških aktivnosti.

Poseban segment antikorupcijske kampanje jest transparentnost u planskim antikorupcijskim aktivnostima. Ako je plan borbe protiv korupcije nedostupan javnosti ili nema informacija u kojoj mjeri je implementiran, mogao bi se steći dojam da je njegova izrada puka formalnost iza koje se ne nalazi vjerodostojna želja za smanjenjem korupcije. Zato je redovnim saopštenjima za javnost, prilikom medijskih istupa djelatnika institucija, objavljivanjem na web stranicama, i sl., moguće povećati vidljivost antikorupcijskih aktivnosti, čime bi se činili krupni koraci na jačanju kredibiliteta institucija i osvajanju podrške javnosti.

Prilike

Nema dvojbe da je napredak u borbi protiv korupcije u Bosni i Hercegovini jedna od glavnih stvari na koje će se obratiti pozornost u procesima euroatlantskih integracija. Važno mjesto u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine predstavlja jačanje institucija i vladavine prava, a naročito borba protiv korupcije. Budući da zemlja ima ozbiljne namjere priključenja Evropskoj uniji, uvjeti koji se u tom smislu postavljaju nedvosmisleno zahtijevaju uvjerljive rezultate na polju suprotstavljanja korupciji. Od 2011. godine, naime, se od država koje se nalaze u pregovorima sa Evropskom unijom zahtijeva da pruže uvjerljive argumente da ispunjavaju standarde zajednice naprednih država u pogledu, između ostaloga, vladavine prava, definiranim u poglavljima 23. i 24. pravne stečevine Evropske unije. Poglavljem 23. pravne stečevine Evropske unije zahtijeva da se države članice efikasno suprotstavljaju korupciji, što uključuje kako prevenciju, tako i represiju, te u koju svrhu su potrebni kvalitetan normativni okvir i pouzdane institucije. U vezi sa iznesenim se u mnogim dokumentima iz tzv. Paketa proširenja borbi protiv korupcije posvećuje prilična pažnja, pa se u izvještajima o napretku posebna pažnja posvećuje antikorupcijskim aktivnostima. I mnoge druge inicijative i procesi, kao npr. Strukturirani dijalog između Evropske unije i Bosne i Hercegovine o pravosuđu i dodatnim pitanjima o vladavini prava, preporuke Skupine država protiv korupcije, itd., borbi protiv korupcije posvećuju priličnu pozornost. Strategija za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine odlično se, stoga, uklapa u sveopće reformske i integracijske procese u kojima se zemlja nalazi.

Donošenje strateškoga okvira i provedba antikorupcijskih aktivnosti definiranih u Strategiji za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine nije samo obaveza koja proizlazi iz državne Strategije za borbu protiv korupcije 2015. - 2019., nego je to i obaveza prema Zakonu o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Spomenutim dokumentima je, naime, predviđeno da entitetske vlasti usvoje i implementiraju strateški okvir na planu suprotstavljanja korupciji. I drugim reformskim procesima je jačanje integriteta i etike u javnom sektoru obaveza svih institucija u Bosni i Hercegovini, poput reforme javne uprave.

Trenutni i budući finansijski aranžmani sa međunarodnim finansijskim institucijama, kao što je Međunarodni monetarni fond, zahtijevaju od vlasti u Bosni i Hercegovini ustrajnost u provedbi reformi. Smanjivanje javnoga sektora, kao i kvalitetnije upravljanje resursima i uopće poboljšanje kvalitete rada javnoga sektora, neki su od uvjeta za daljnju finansijsku podršku ovih institucija. Budući da antikorupcijske reforme jednim dijelom predstavljaju zaokret u organizaciji i funkcioniranju javnih institucija i da su dijelom reformske agende koju spomenute institucije također uzimaju u obzir prilikom odlučivanja o odobravanju sredstava, njihova podrška kroz finansijske programe uvjetovana je napretkom u suprotstavljanju korupciji.

Prijetnje

Značajan dio reformskih procesa u Bosni i Hercegovini zahtijeva podršku međunarodne zajednice. Ta podrška može biti politička, finansijska, stručna, itd. Naročito su u tom pogledu bitni odnosi sa Evropskom unijom. Zadnjih je godina Federacija Bosne i Hercegovine putem Instrumenta za pretpristupnu pomoć dobila značajna sredstva za jačanje demokratskih institucija i vladavine zakona, reformu javne uprave, provođenje ekonomskih reformi, podršku razvoju civilnog društva, i sl. Međutim, zbog ukupnih geopolitičkih prilika, migrantske krize, socijalnih prilika, itd., Bosna i Hercegovina možda neće biti u fokusu pažnje onoliko koliko je potrebno da se antikorupcijskim reformama pruži adekvatna podrška. Bez te podrške i u izvjesnoj mjeri pozitivnoga pritiska, antikorupcijske mjere i aktivnosti mogu biti usporene.

5. Strateški ciljevi i programi

5.1. Prevenirica korupcije

5.1.1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije

Stvaranje ambijenta u kojem će cjelokupni javni sektor u Federaciji Bosne i Hercegovine biti značajnije otporan na sve vidove koruptivnih praksi, bez obzira na njihovu pozadinu i načine ispoljavanja, predstavlja ključni segment preventivnih aktivnosti koje se planiraju na strateškoj ravni. Integritet u tom kontekstu čini temelj dobrog upravljanja državom, i kao takav je preduvjet legitimiteta aktivnostima koje provode institucije javnog sektora i općenito povjerenja u institucije sistema. Upravljanje integritetom u institucijama javnog sektora se zasniva na tri ključna stuba: instrumentima, procesima i strukturama. Ova tri stuba su podijeljena u dva segmenta, od kojih se prvi naziva ključni instrumenti integriteta, i fokusiran je na jačanje integriteta (usvajanjem etičkih kodeksa i politikā sukoba interesa, uspostavljanjem mehanizama prijavljivanja korupcije, i dr.), dok se drugi segment bavi ključnim razvojnim procesima i akterima jačanja integriteta. Cilj potonjeg segmenta je da razvija i održava integritet u institucijama cjelokupne društvene zajednice i javnog sektora.

Zahvaljujući Strategiji, većina federalnih institucija steći će iskustvo u uspostavi i djelovanju internih fokusnih tačaka za antikorupcijsko djelovanje- koordinatora antikorupcijskih aktivnosti. Ispred svake federalne institucije (ministarstava, zavoda, direkcija, agencija, fondova, instituta, javnih ustanova, privrednih društava, institucija civilnog društva i dr.) će u saradnji sa Antikorupcionim timom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine biti određene kontakt osobe kao fokusne tačke koje će proći sve potrebne edukacije u cilju ovladavanja osnovnim vještinama za borbu protiv korupcije. Edukacije će se održavati u formi seminara, internih sastanaka, radionica, treninga i drugih podobnih oblika, a sve u saradnji sa međunarodnim organizacijama i ambasadama. Nakon uspješno prpvedene edukacije ove fokusne tačke će biti zadužene da u okviru svojih institucija prenesu sva stečena znanja na ostale zaposlenike. U isto vrijeme fokusne tačke će biti isključivo odgovorne za provođenje antikorupcijskih aktivnosti u okviru svojih institucija u kojima su zaposlene, o čemu će redovno koordinirati i biti dužne redovno izvještavati Antikorupcioni tim Vlade Federacije Bosne i Hercegovine. Time će biti uvedena institucionalna odgovornost za postignuća u antikorupcijskim aktivnostima.

Ova strategija će uključiti i angažovati provođenje aktivnosti u svim oblastima i postupace po antikorupcionim planovima, koji i inače trebaju biti zastupljeni u radu svih institucija i šire društvene zajednice. Antikorupcioni tim Vlade Federacije BiH će u koordinaciji sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije te nadležnim federalnim pravosudnim, inspekcijским institucijama i privrednim subjektima i drugim organizacijama i institucijama koje su registrovane na području Federacije Bosne i Hercegovine, intenzivno raditi na realizaciji aktivnosti u oblasti sprječavanja i suzbijanja korupcije, razvijanja svijesti i saradnje sa građanskim društvom unaprijediti učinkovitost, transparentnost i nepristranost u donošenju odluka i postupanju, a istovremeno ove aktivnosti koordinirati sa kantonima i općinama.

Posebno se mora posvetiti pažnja prevenciji maloljetničkog kriminala, naročito u radu sa maloljetnim osobama tako što će se u obrazovnim institucijama intenzivno raditi na približavanju i razvijanju svijesti mladih osoba o značaju i štetnosti kriminala koji može poprimiti oblike korupcije odnosno njegovoj pogubnosti po društvo i zajednicu u cjelini. U cilju sprečavanja maloljetničke delinkvencije potrebno je nadgledati i posvetiti posebnu pažnju ustanovama koje se bave prevaspitavanjem djece i omladine u kojima je potrebno uvesti kvalitetno obrazovanje, zanatske kvalifikacije i sadržaje gdje bi osobe koje se nalaze u ovim institucijama se kvalifikovale i na kvalitetan način socijalizirale i uključile u društvene tokove kao korisni članovi zajednice. Također, u kazneno popravnim institucijama potrebno je intenzivirati i razvijati društveno korisne aktivnosti, radne zadatke i kvalifikacije uz takav rad koji bi bio adekvatno vrednovan u okviru institucije, kako bi ova lica stekla potrebno obrazovanje i vještine, a sve sa ciljem socijalne inkluzije delinkvenata i njihove kvalitetne rehabilitacije.

Koncept jačanja integriteta treba posmatrati kao permanentni proces u kojem ključnu ulogu ima promovisanje etike, morala, i općenito kulture integriteta što se primarno treba postići donošenjem i prihvatanjem etičkih kodeksa u svim institucijama cjelokupne društvene zajednice i javnog sektora, kojima bi se ustanovili i prihvatili u radu određeni standardi radi smanjivanja diskrecije, povećanja transparentnosti i upravljanja rizicima. Iako je većina tih kodeksa orijentirana na usvajanje vrijednosnih stavova kod javnih službenika i ostalih zaposlenika, moguće je da se njima obuhvate i tzv. eksterna pitanja, kao što su obaveza prijavljivanja dodatnih poslova ili primanja, investicija ili značajnijih poklona ili koristi koji bi mogli dovesti do potencijalnog sukoba interesa u odnosu na njihove službene dužnosti. Posebno su važne politike upravljanja sukobom interesa kod izabраниh i imenovanih zvaničnika, uključujući državne službenike, namještenike i savjetnike, finansiranje političkih stranaka i kampanja u smislu transparentnosti svih ovih procesa. Da bi se integritet mogao nametnuti kao sastavni dio funkcionisanja institucija potrebno je dosta pažnje posvetiti edukaciji i obukama svih subjekata unutar sistema, kako bi se razvili etički programi zasnovani na procjenama rizika za svako radno mjesto ili grupu poslova, potrebama javnih službenika i dobrim praksama u specifičnim sektorima. Tu posebnu ulogu imaju pravni okviri koji trebaju stvoriti obavezu za izradu planova integriteta u institucijama cjelokupne društvene zajednice i javnog sektora, za što je važno da postoji jedinstvena metodologija njihove izrade. Nezaobilazno mjesto svakako imaju instrumenti integriteta koji se odnose na medije koji imaju jako važnu ulogu u društvu, čime je doprinos koji mediji mogu dati prevenciji korupcije zaista nemjerljiv.

Transparentnost je jedan od glavnih neprijatelja korupcije. Otvorenost, javnost rada, izloženost pogledu i kritici javnosti, obilježja su koja značajno smanjuju mogućnost za korupciju. To ne podrazumijeva samo periodično izvještavanje javnosti o temama koje su interesantne za neku javnu instituciju, nego i slobodan pristup svim informacijama pod kontrolom odnosnoga organa, kao i proaktivno izvještavanje o svemu što bi javnost trebala znati o nekoj službi. Naročitu važnost ima transparentnost u oblasti javnih nabavki, koji ima značajan potencijal za pojavu koruptivnih praksi, najprije zbog velikih novčanih iznosa koji se alociraju iz javnih budžeta za nabavku roba i usluga za potrebe institucija javnog sektora. Razvoj informacionih tehnologija je svakako omogućio da se sistem javnih nabavki informatizira i dodatno učini transparentnijim, te da se informacije o objavljenim ili dodijeljenim ugovorima, projektima i dr. javnim novcem finansiranim aktivnostima bezuvjetno učine dostupnim široj javnosti.

Područje prijema tj. zapošljavanja u javnom sektoru je zasigurno jedan od gorućih problema u smislu pojave koruptivnih praksi, povezanih ne samo sa podmićivanjem radi dobijanja zaposlenja, nego i putem favoriziranja najčešće stranački povezanih osoba, protekcionizma,

nepotizma i sličnih (neprihvatljivih) praksi. Politička i stranačka imenovanja rukovodilaca i službenika vrlo važnih državnih agencija i institucija generiraju vrlo nisku efikasnost, nerad, izostanak vertikalne odgovornosti, politizaciju službe, zloupotrebe ovlaštenja itd. Dakle, za efikasno sprječavanje nastanka korupcije u ovoj oblasti, potrebno je uspostaviti mehanizme koji će se zasnivati na smanjenju diskrecije prilikom odabira, povećanju transparentnosti, preciziranju kriterija stručnosti, poštenja, ambicioznosti i posvećenosti u radu i sl. Procedure koje se ustanovljavaju kroz podzakonske akte donesene na osnovu novih zakonskih rješenja o državnoj službi potrebno je učiniti transparentnim, posebno u pogledu jasnih rokova za pojedina postupanja, obaveze obrazlaganja prilikom donošenja određenih odluka, itd. Općenito se treba usmjeravati ka uspostavi modela koji će osigurati mjerenje efekata rada u organima uprave, što se svakako odražava na cjelokupnu efikasnost javne uprave. Dosadašnja dugogodišnja praksa i zakonska rješenja po pitanju zapošljavanja u javnoj upravi omogućila je uskim interesnim grupama da svojim netransparentnim radom, arbitrarnim odnosom i zloupotrebom postupaka i uvjeta za zapošljavanje u smislu falsificiranja i namještanja rezultata u potpunosti ruiniraju kvalitet rada zaposlenika, odgovornosti i odnosa prema poslu u svim institucijama čime je kvalitet rada javne uprave uništen.

Iako je generalna ocjena kako se u Bosni i Hercegovini pitanju integriteta u javnim službama u zadnje vrijeme posvećuje određena pažnja, i dalje ne postoji pravna obaveza periodičnog dostavljanja informacija od strane državnih službenika o njihovoj imovini i prihodima. Izabrani i imenovani dužnosnici Centralnoj izbornoj komisiji dostavljaju svoje imovinske kartone, ali se i dalje vode rasprave o pitanjima zaštite ličnih podataka i prevage javnog nad privatnim interesom u činjenju tih podataka dostupnim široj javnosti. Kod nekih kategorija javnih službenika, npr. nosilaca pravosudnih funkcija ta obaveza postoji, ali ne postoji nadležno tijelo koje bi provjeravalo tačnost dostavljenih informacija. U odnosu na pitanje sukoba interesa postoji obaveza unaprjeđenja postojećih propisa tj. proširenja primjene sa članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća na cjelokupan pravosudni sistem. Tokom 2013. na državnom nivou su usvojene izmjene zakonodavstva u oblasti sukoba interesa. Federacija Bosne i Hercegovine treba usaglasiti svoje propise u ovoj oblasti sa nastalim izmjenama državnog zakona (čl. 22).

Do sada je značajan napor učinjen u izgradnji mehanizama pristupa informacijama, usvajanjem ujednačenog pravnog okvira na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, donošenjem podzakonskih akata i provedbenih instrumenata (registri informacija, vodiči za pristup informacijama), te su sprovedene brojne edukacije na ovu temu. Svakako je bitno u narednom periodu razriješiti problem osiguranja dvostepenog upravnog rješavanja žalbi na odluke o zabrani pristupa informacijama, preciziranju standarda javnog (općeg) interesa i drugih pitanja koja su se pojavila primjenom važećeg zakonodavstva. Treba imati na umu da trend uspostave kulture otvorenosti, koja zamjenjuje ranije prakse tj. kulturu tajnosti rada javnih službi treba suštinski posmatrati. Jedna je stvar građanima dodijeliti pravo da pristupe informacijama, a sasvim druga učinkovito odgovoriti na takve zahtjeve.

Izmjenama Zakona o javnim nabavkama 2014. godine inovirano je zakonodavstvo u ovoj oblasti. Prema *Izveštaju o napretku* Bosne i Hercegovine izrađenom u okviru Paketa proširenja, u odnosu na integritet i sprječavanje sukoba interesa u sektoru javnih nabavki postignuta su određena poboljšanja. Ipak, i dalje postoje brojne primjedbe na trenutni stepen javnosti u postupcima ugovaranja nabavke roba i usluga za potrebe institucija javnog sektora. Podzakonski akti trebaju biti usvojeni na nivou svih nadležnih institucija u ovom području, te je važno uspostaviti sistem upravljanja rizicima u ovim postupcima. Edukacija i obuka službenika koji bi se trebali specijalizirati za rad na predmetima javnih nabavki, monitoring i nadzor svakako trebaju biti unaprijeđeni. Analizom stanja iz revizorskih izvještaja zaključeno

je da su nezakonitosti u procedurama javnih nabavki među federalnim institucijama dosta prisutne, i da se manifestiraju na različite načine, od nedonošenja plana nabavke za tekuću godinu, prihvatanju ponuda koje nisu ispunjavale uslove utvrđene tenderskom dokumentacijom, plaćanje prije izvršenja usluga, nezakonit izbor poslovnih banaka, neadekvatan izbor odgovarajuće vrste postupka, nezaključivanje ugovora u zakonskom roku, favoriziranje pojedinih ponuđača, i sl.

Cilj:

1. Unaprjeđenje cjelokupnog sistema integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu cjelokupnog duštva sa posebnim osvrtom na javni sektor u Federaciji BiH.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje pravnog i strateškog okvira za suprotstavljanje korupciji i povećanje javnosti rada javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine ;
2. Poboljšanje mehanizama sprječavanja sukoba interesa izabranih i imenovanih dužnosnika, savjetnika, državnih službenika i namještenika u Federaciji Bosne i Hercegovine ;
3. Unaprjeđenje procedura prijema u državnu službu i zapošljavanja u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine sa ciljem smanjenja diskrecije i osiguranja jednakog pristupa;
4. Unaprjeđenje pravnog okvira i procedura provođenja javnih nabavki sa ciljem osiguranja pravičnog tržišnog nadmetanja.
5. Unaprjeđenje edukacije u federalnim institucijama po pitanju borbe protiv korupcije.
6. Unaprjeđenje prevencije maloljetničkog kriminala u obrazovnim i vaspitnim institucijama.

5.1.2. Javne finansije

U cilju stvaranja stabilne ekonomske situacije i pretpostavki za razvoj svih društvenih sektora, bitno je uspostaviti sistem efikasnog, odgovornog i transparentnog upravljanja javnim finansijama. U odnosu na prihodovnu stranu budžeta potrebno je da određivanje i ubiranje javnih prihoda bude zasnovano na pravičnim, neselektivnim i dosljednim kriterijima. S druge strane, rashodovna strana budžetskih i drugih fondova i izvora finansiranja treba biti permanentno i efikasno nadzirana kako bi se osiguralo finansiranje potrebnih izdataka smanjivanjem mogućnosti zloupotreba i nenamjenskog utroška sredstava iz tih izvora.

U tom smislu, finansijske revizije mogu imati značajnu ulogu u suprotstavljanju korupciji, naročito u pogledu otkrivanja neopravdanog trošenja finansijskih sredstava iz javnih budžeta, terenskih provjera da li se službenici uopšte dolaze na radno mjesto, ocjene prikladne organiziranosti sistema interne kontrole i revizije, otkrivanja manipuliranja, falsificiranja ili preinake knjiženja ili isprave, i sl. Nadalje, jačanje participacije organizacija civilnog društva u upravljanju javnim finansijama doprinosi pravičnijoj raspodjeli javnih dobara i općenito većoj efikasnosti i javnosti rada institucija javnog sektora. Vanjska revizija, koju provodi Ured za reviziju institucija u FBosne i Hercegovine , je jako važna i značajna sa zakonito i ispravno funkcionisanje organa uprave i trošenje budžetskih sredstava, ali se još uvijek u većoj mjeri ne primjenjuje revizija učinaka čime bi ona u potpunosti dobila na svom značaju. Uočen je već hronični problem nepostojanja odgovornosti za uočene nedostatke, koje utvrdi vanjska revizija, tj. ne podnose se prijave za kršenje propisa što svakako utiče na efekte same revizije. Služba

revizije bi trebala odigrati veću ulogu u davanju smjernica, sugestija i pouka o najboljim načinima vršenja finansijskog i ukupnog poslovanja. Važna je svakako i jednakost u pristupu kod sačinjavanja revizorskih izvještaja. Valjalo bi razmisliti i o unaprjeđenju kroz uvođenje sistema rotacije (zamjene pozicije) revizora koji vrše reviziju u pojedinim institucijama.

Opća je ocjena kako Bosna i Hercegovina još uvijek nije dostigla dovoljan stepen transparentnosti javnih budžeta. Stanje u Federaciji Bosne i Hercegovine je u pojedinim sektorima takvo da još uvijek nije jasno definisana pravna priroda interne kontrole i izvještaja o kontroli, kao i suštinski značaj nalaza kontrole i revizije koje još uvijek nisu usmjerene na odgovornost. I dalje preovladavaju savjetodavni i upućujući smisao utvrđenih nalaza i izdatih preporuka. Posebno je pitanje jasnog definisanja pravnog statusa internih kontrolora, najprije iz razloga nedovoljne nezavisnosti koja proizlazi iz neposredne podređenosti ovih struktura rukovoditeljima organa uprave i upravnih organizacija, odnosno javnih institucija. Navedeno objektivno može dovesti do upitnosti nalaza i realističnosti interne kontrole i njenih domašaja u korigiranju nezakonitih praksi. Prisutna je općenito nedovoljna kapacitiranost jedinica interne revizije u institucijama koje imaju zakonsku obavezu ustanovljavanja ovih instrumenata nadzora. Nedovoljna kapacitiranost interne kontrole i revizije je glavnim razlogom činjenice da je u radu javnoga sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine još prilično prisutno netransparentno, neracionalno i nekontrolisano trošenje budžetskih sredstava, odnosno stvaranje rashoda koji nisu u cilju ostvarenja poslovnih aktivnosti, a na što su pokazale analize provedene za potrebe izrade Strategije. Centralna harmonizacijska jedinica u Federaciji Bosne i Hercegovine ima zadatak da razvija interne revizije, nadzire implementaciju svih važećih propisa o internoj reviziji i koordinira rad jedinica za internu reviziju organizacija. Ona, iako sistematizacijom treba imati 9 uposlenika, trenutno ima tek 3. Nažalost, ovakav važan zadatak ne može se obavljati sa neadekvatnim kapacitetima.

Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine provodi brojne aktivnosti koje se tiču pojava vezanih za korupciju. Primijećeno je da je korupcija visoko povezana sa sivom ekonomijom, uglavnom zbog neadekvatnih aktivnosti na nadzoru nad prijavljivanjem poreza i doprinosa. Permanentno se organiziraju i sprovode akcije inspekcijskih nadzora, kojima je obuhvaćen veliki broj obveznika. Iako je u novije vrijeme u radni odnos primljen izvjestan broj inspektora, Porezna uprava još je nekapacitirana.

Problem nekapacitiranosti dijele sve institucije. Ista se može riješiti reorganizacijom postojećih radnih mjesta, odnosno izvršitelja. Naročito problem prisutan je u Finansijskoj policiji Federacije Bosne i Hercegovine, koja je u skorije vrijeme uposlila tek 4 nove osobe, a i starosna struktura uposlenih ne ide u prilog. Zbog naravi posla teško se može izaći u susret brojnim zahtjevima za nadzorom primjene propisa o obavljanju djelatnosti i izvršavanja propisanih poreskih, carinskih i drugih obveza od strane pravnih i fizičkih osoba.

Budžetski nadzor je postupak u kome se provodi inspekcijska kontrola zakonitosti, pravovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava, u kome se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. Još 2014. godine donesena je Uredba o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine. Budžetski inspektori u okviru provođenja postupka budžetskog nadzora trebaju vršiti kontrolu računovodstvene, finansijske i druge dokumentacije, kao i izvještaja i evidencija budžetskih korisnika.

Pravilnik o obliku, sadržaju, načinu popunjavanja i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti trebalo bi izmijeniti na način da izjava svakog obveznika uključuje i mišljenje interne revizije o sistemu finansijskog upravljanja i kontrolama za područja koja su bila revidirana u prethodnoj

godini. Sadašnji sistem takvu obavezu predviđa samo za obveznike koji u skladu sa posebnim propisima imaju obavezu ustrojstva interne revizije.

Potrebno je ubrzati aktivnosti na što skorijoj primjeni Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine kako bi se uspostavio sistem upravljanja rizicima, sa ciljem unaprjeđenja finansijskog upravljanja i odlučivanja u realizaciji ciljeva organizacija na koje će se primjenjivati ovaj zakon.

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine bi trebao pratiti donošenje i implementaciju operativnih planova borbe protiv korupcije. Kontrola usklađenosti podzakonskih akata sa aktima više pravne snage bi svakako trebala postati sastavni dio aktivnosti ove institucije.

Cilj: Jačanje nadzora i povećanje efikasnosti upravljanja javnim finansijama u cilju borbe protiv korupcije

Strateški programi:

1. Jačanje uloge revizije i kontrole putem specijalizacije, kadrovske popunjavanja i primjene inovativnih rješenja u vršenju poslova nadzora i kontrole;
2. Stvaranje pravnih pretpostavki i efikasna primjena propisa o finansijskom upravljanju i kontroli sa ciljem upravljanja rizicima;
3. Dosljedno, zakonito, kontinuirano i efikasno vršenje poreskih, finansijskih i drugih kontrola i nadzora sa ciljem smanjenja sive ekonomije, posebno rada na crno i efikasnijeg prikupljanja javnih prihoda;

5.1.3. Ekonomija i privatni sektor

Borba protiv korupcije u koju su, osim institucija javnog sektora i civilnog društva, uključeni i subjekti iz privatnog (poslovnog) sektora koji predstavljaju ekonomsku snagu svakog društva i države sadrži potencijal da se na multisektorski, inkluzivni i kooperativni način efikasno suprotstavi ovom fenomenu. Korupcija direktno utiče na razvoj privatnog sektora, nejednak pristup tržištu i dovodi do uspostavljanja diskriminatorskih pravila poslovanja što u konačnici utječe na ekonomski razvoj i prosperitet u društvu. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije počiva na sveobuhvatnom (holističkom) pristupu problemu korupcije, te u čl. 12. posebno definiše obaveze država članica da poduzmu mjere prevencije korupcije u privatnom sektoru, unaprijede računovodstvene i revizijske standarde u ovom sektoru, i tamo gdje je moguće osiguraju efikasne, proporcionalne i generalnopreventivne sankcije administrativnog ili krivičnog tipa za kršenje ovih mjera. U tom smislu, veliki je broj mjera kojima se trebaju ostvariti ovi ciljevi, a koje stoje na raspolaganju državama članicama. One se svakako odnose na jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti, najprije putem donošenja etičkih kodeksa, sprečavanje sukoba interesa u privatnom sektoru, promoviranje dobrih poslovnih praksi i ugovornih odnosa sa institucijama iz javnog sektora i cijeli niz drugih mjera kojima se jača transparentnost, poslovna etika, mehanizmi interne kontrole i revizije, poštivanje procedura kojima se regulira poslovanje i dr. Općenito bi trebalo stimulirati privatni sektor da se uzdrži od korupcijske prakse, tako što će se donijeti pravila ponašanja ili „bijeće liste“ za kompanije.

Izveštaj *Lakoće poslovanja* Svjetske Banke za 2016. godinu ukazuje da je Bosna i Hercegovina ispod evropskoga prosjeka kada se promatra lakoća formalne registracije preduzeća: početak

poslovanja zahtijeva 12 procedura, vremenski traje 67 dana, troškovi iznose oko 15% BDP-a po glavi stanovnika i zahtijeva minimalni uloženi kapital od 28% BNP-a po glavi stanovnika, što je značajno lošije od velike većine evropskih zemalja. Slični podaci iznose se i u *Izveštaju o konkurentnosti*, prema kojem se Bosna i Hercegovina nalazi u drugoj fazi razvoja (efikasnost) i sa ne baš izglednim prilikama za prijelaz u treću fazu inovacije. Lošije je kotirana od svih evropskih zemalja. Prema rezultatima BEEPS studije koja se bavi istraživanjem poslovnog okruženja i performansi poslovanja, korupcija u Bosni i Hercegovini i dalje predstavlja jedan od najvećih problema za poslovanje. Ono što zabrinjava jeste podatak iz ovog istraživanja prema kojem je 1,4% firmi obuhvaćenih istraživanjem prijavilo plaćanje nepripadajuće koristi poreznim službenicima u posljednjem pregledu porastao na 6,5% ispitivanih predstavnika firmi koji su morali platiti takav vid neformalnih davanja. Slični trendovi su zabilježeni po pitanju neformalnih plaćanja za dobivanje dozvola za rad. Neke su stvari ipak unaprijeđene, pa je prema *Lakoći poslovanja* u 2011. godini pojednostavljen proces oporezivanja rada i smanjene obaveze poslodavca za socijalno osiguranje i smanjena kašnjenja u registraciji imovine u ZK odjeljenju suda, 2012. su uvedene procedure za olakšanje dobivanja poreznog identifikacijskog broja, a 2013. godine olakšano je plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje uvođenjem elektronskog popunjavanja naloga i plaćanja.

Ono što je u Federaciji Bosne i Hercegovine prisutno u području ekonomije i privatnog sektora jeste da se kroz pojedina ministarstva implementira veliki broj transfera i poticaja koji su značajne novčane vrijednosti od nekoliko desetina, pa čak i stotina miliona KM na godišnjem nivou. Radi se o dosta složenim poslovima za koja organi uprave tj. ministarstva nemaju dovoljne kapacitete i procedure koje će u punom obimu neutralisati rizike od koruptivnih praksi. Tako su propusti u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava iz tekućih i kapitalnih transfera treća najčešća skupina evidentiranih nepravilnosti u izvršenju budžeta, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine koja je uočena sistematskom analizom revizorskih izvještaja, ali se tu pojavljuju i neke druge nepravilnosti, poput propusta u planiranju, realizaciji i nadzoru nad utroškom sredstava za razvojno-investicijske projekte. Poseban problem se javlja u situacijama kada te vrste dotacija iz budžeta implementiraju ili su im korisnici javna preduzeća koja posluju u okviru određenih ministarstava. U takvim slučajevima se nekada javljaju i prakse implementacije transfera putem posebnih procedura koje su različite od uobičajenih budžetskih procedura, što, skupa sa nedostatkom kapaciteta i dovoljnog broja izvršilaca poslova, znatno otežava rad i dovodi do nejednakih praksi koje svakako mogu stvoriti određeni prostor za pojavu koruptivnih praksi. U krajnjem slučaju takve prakse različitog postupanja mogu dovesti do povećane percepcije korupcije u implementaciji budžetskih transfera.

Svakako da specifičnosti transfera (npr. veliki broj fizičkih lica proizvođača kojima se dodjeljuju poticaji), te slabe kontrole i ostvareni rezultati, nakon dodjele poticaja predstavljaju objektivni potencijal za pojavu koruptivnih praksi u domenu dodjele novčanih sredstava iz javnih budžeta. Iako se na nivou Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i drugih institucija (Parlament) donose programi utroška sredstava, ipak ministarstva donose provedbene propise koji uređuju kriterije i način implementacije programa, i sistem kontrola utroška. Nedovoljan je angažman institucija koje daju prethodna mišljenja na te propise (Ured za zakonodavstvo koji ne ulazi u meritum samog mišljenja već ispravlja nomotehničke greške, ministarstva pravde i finansija), i nadležnih inspeksijskih organa koji bi također trebali voditi računa o osiguranju transparentnosti i nadzora nad provođenjem zakona u okviru dodjele transfera iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine. Prisutno je i neblagovremeno raspisivanje konkursa za dodjelu grantova. Posebno su upadljive prakse čestog mijenjanja i donošenja posebnih podzakonskih akata za svaki od programa ili transfera umjesto da se donesu akti koji će imati

trajni karakter uz osiguranje pune transparentnosti u procesu dodjele i kontrole korištenja poticaja i drugih vidova transfera. Opći je dojam da ministarstva i fondovi, iako implementiraju transfere, poticaje, grantove, kredite i sl., ipak ne bi trebala raditi te poslove nego ih prepustiti vanjskim kapacitetima, ili da kad to ipak rade vlastitim kapacitetima, osim administrativne kontrole imaju punu terensku kontrolu. Procedura koja bi se koristila u te svrhe bi trebala sadržavati jasan program, potrebne odluke i rješenja, dok bi implementatori trebale biti vanjske institucije. Posebno je važno objektivizirati kriterije za dodjelu sredstava sa vrlo preciznim i mjerljivim učincima nakon implementacije sredstava. Izrada unificirane metodologije i centralizacija implementacije poticaja, odnosno grantova, kojima bi prethodilo određivanje strateških prioriteta i očekivanih rezultata od implementacije budžetskih sredstava u ove svrhe i dalje ostaje prioritet. Primjećena je ustaljena praksa da isti privredni subjekti dobijau grantove od Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i općina. Obzirom da registri dodijeljenih grantova i poticaja se vode pojedinačno potrebno je uspostaviti jedinstveni centralni registar na nivou Federacije Bosne i Hercegovine svih dodijeljenih grantova na svim razinama vlasti.

Mehanizmi interne kontrole i revizije su jedno od vrlo važnih i efikasnih sredstava u prevenciji i otkrivanju oblika koruptivnih radnji i u ovoj oblasti. Važno je da se konstantno unaprjeđuju ovi mehanizmi, pa čak i da se interna kontrola koristi u samoj proceduri donošenja podzakonskih akata, u smislu sagledavanja finansijskih ali i pravnih pitanja radi usvajanja najefikasnijih rješenja. Važno je također unaprjeđivati saradnju interne kontrole i revizije sa rukovodiocem organa uprave, te jačati kompetencije osoba (finansijska i pravna znanja) koje se bave ovim poslovima.

Cilj: Povećanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u odnosima između javnog i privatnog sektora i unutar poslovnih subjekata.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje pravnih propisa i procedura dodjele transfera, poticaja i državne pomoći;
2. Smanjenje nivoa diskrecije, povećanje transparentnosti i deregulacija pojedinih funkcija sa ciljem pravičnije raspodjele sredstava iz javnih budžeta;
3. Povećanje integriteta unutar poslovnog sektora putem instrumenata samoregulacije;
4. Uspostava centralnog registra grantova i poticaja na nivou Federacije Bosne i Hercegovine putem Finansijsko-informatičke agencije Federacije BiH (FIA).

5.1.4. Rad, socijalna politika i zdravstvo

Jedna od ključnih karakteristika funkcionisanja javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine, barem kada je riječ o strukturi Budžeta, jeste da se značajan dio izdataka odnosi na finansiranje specifičnih potreba vulnerabilnih i socijalno ugroženih kategorija stanovništva. U odnosu na pojedine kategorije, razlikuju se davanja i budžetski transferi za boračku populaciju, raseljene osobe i izbjeglice, oboljele i osobe koje trebaju posebnu socijalnu zaštitu.

Nesumnjivo je da u takvim okvirima, koji su stalna kategorija u konstruisanju javnih budžeta, objektivno postoji određen prostor za pojavu različitih koruptivnih praksi koje su povezane sa neopravdanim finansijskim davanjima za finansiranje socijalno ugroženih kategorija stanovništva, neosnovanom davanju prioriteta u naplati ovih dotacija iz budžeta, favoriziranju određenih kategorija ili pojedinaca, i sl. Jedna od karakteristika država u tranziciji (kojima Bosne i Hercegovine nesumnjivo pripada) i koje ekonomski uglavnom imaju određene

poteškoće, jeste da one moraju osigurati programe subvencija ljudima kojima su one potrebne, ali tako da smanje podsticaje za korupciju. Naročito su važne terenske kontrole kao instrument koji se pokazao kao dobro rješenje u praksi u smislu nadzora nad utroškom dodijeljenih sredstava i osiguranja pravilnog korištenja istih. Kako se oni najprije tiču kreiranja specifičnih potreba za finansiranje socijalnih davanja i određivanje obima izdvajanja u postojećim budžetskim okvirima, u preventivnom je smislu najprije potrebno osigurati integritet i odgovornost u samom procesu budžetskog planiranja, što je ujedno jedna od sugestija Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije (čl. 7-10. i 13.). Dakle, u najkraćem bi se mehanizmi za sprječavanje korupcije u sektoru rada, socijalne politike i zdravstva trebali ogledati u osiguranju integriteta, transparentnosti i odgovornosti u planiranju, izvršenju i nadzoru nad utroškom budžetskih sredstava kojima se daje podrška ugroženim kategorijama stanovništva. Oblast zdravstva, budući da se bavi tjelesnim, psihičkim i društvenim blagostanjem širokih slojeva društva, naročito je važna. Korupcija se u ovoj oblasti može pojaviti na svim razinama, od neopravdanog odsustva medicinskog osoblja sa posla (najčešće zbog obavljanja privatnih poslova), neformalnih davanja za tretman koji bi trebao biti oslobođen plaćanja, do kreiranja liste esencijalnih lijekova koji favoriziraju određene dobavljače, javnih nabava koji sugeriraju korupcijske veze dobavljača sa institucijama koje vrše nabavke, i sl.

U ovim sektorima se već provode određene antikorupcijske aktivnosti koje se tiču osiguranja veće transparentnosti procedura za dodjelu različitih vrsta pomoći, podrške i poticaja. Implementirano je i dosta aktivnosti koje se tiču unaprjeđenja normativnog okvira u domenu podzakonskih propisa u oblastima izdataka za službena putovanja, kontrolu utroška sredstava, i sl. Sprovedenim mjerama je postignuto mnogo, npr. značajno je smanjena zloupotreba službenih vozila. Dosta je toga urađeno u pogledu ažuriranja smjernica i unaprjeđenja aktivnosti po preporukama iz izvještaja vanjske revizije. Pozitivno djeluju i prakse da se precizno definišu i objave kriteriji za dodjelu pomoći uz javni poziv, čak i prije samog javnog poziva. Na taj način zainteresirani subjekti mogu samostalno procijeniti koliko bodova mogu ostvariti na pozivu za finansiranje. Pozitivno se mogu ocijeniti i prakse davanja dovoljno vremena korisnicima kojima nedostaje dokumentacija da mogu dopuniti svoje aplikacije za dodjelu poticaja. Međutim, uglavnom su kapaciteti za uspješno praćenje dodjele sredstava ograničeni.

Jedan od problema u radu Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica je što taj što ovo ministarstvo postupa kao drugostepeni organ u sporovima vezanim za dodjelu statusa raseljene osobe od strane opštinskog nivoa, a nije prethodno upoznato sa čitavom konkretnom situacijom, te uglavnom predmete vraća na ponovno odlučivanje. Problem u radu Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata je nemogućnost utjecaja na procedure stjecanja određenih statusa i uvođenja u pravo na penziju i invalidninu. Ministarstvo je zaduženo za isplatu i nadzor tih transfera, iako se, u proteklom periodu pojavio veliki broj tužbi u pojedinim kantonima gdje se uvode u prava veliki broj korisnika boračkih naknada sa ogromnim novčanim iznosima koji se kontinuirano povećavaju, a drugostepeni organ bivaju kantonalne institucije koji brzo rješava ove slučajeve, a isplate se obavlja iz Budžeta Federacije BiH što je nedopustivo te se takva praksa mora promijeniti. Onaj organ koji je drugostepeni treba i da vrši isplate ili se treba promijeniti nadležnost drugostepenog organa. Dakle, očigledno postoji nedovoljna koordinacija i saradnja između različitih, stvarno nadležnih organa i nivoa vlasti koje postupaju u istoj upravnoj stvari koja je predmet rješavanja što svakako može utjecati na pojavu koruptivnih praksi u radu.

Potrebno je također obratiti pažnju o kategoriji samoodrživog povratka iz domena rada Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica. Kriterije treba bolje definisati, a odabir

dobavljača i ponuđača usluga u velikoj mjeri je moguće riješiti posebnom procedurom. Višestruke terenske kontrole su jako pozitivno iskustvo u nadzoru nad utroškom dodijeljenih sredstava uz mogućnost i pravo korištenja stručnih institucija i eksperata pojedinih struka kako bi pomogli u ocjeni ispunjenosti obaveza po dodijeljenim sredstvima. Dizajniranje i korištenje dokumenta pod nazivom „potvrda o prijemu donacije“ se također ocjenjuje kao primjer dobrih praksi.

Cilj: Povećanje efikasnost i transparentnost prilikom dodjele poticaja, transfera i pomoći u oblasti rada, socijalne politike i zdravstva.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje procedura planiranja, implementacije i nadzora nad utroškom sredstava kojima se dodjeljuju poticaji, transferi i pomoć za socijalne i druge potrebe;
2. Povećanje koordinacije i saradnje između nadležnih organa istog ili različitog nivoa vlasti radi pravičnijeg i transparentnijeg dodjeljivanja pomoći za socijalne i druge potrebe;
3. Poboljšanje kvalitete zdravstvenih usluga osiguranjem jednakih mogućnosti pristupa zdravstvenim ustanovama.

5.1.5. Kultura i obrazovanje

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije u odredbi iz člana 13. predviđa uspostavljanje edukativnih programa, javnih kampanja i inicijativa podizanja svijesti usmjerenih mijenjanju stavova spram korupcije, mijenjanju kulturoloških normi i ohrabrivanju prijavljivanja korupcije. Intervencija u domenu obrazovanja može imati i određene političke efekte. Prvi se ogleđaju u tome da kvalitetno obrazovano stanovništvo stvara osnovu za ekonomski razvoj, političku stabilnost i društveno blagostanje. Politički efekti su vidljivi u tome da borba protiv korupcije može dobiti značajnu društvenu podršku ukoliko se stanovništvu zaista omogući da ima pravedan, kvalitetan i korupcije lišen obrazovni sistem. Stoga je najprije bitno da se ovi sektori unutar vlastitih struktura izbore sa pojavom koruptivnih praksi, kako bi na zdravim osnovama mogli dati vlastiti doprinos u uspostavi integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Obrazovanje ne treba u tom smislu posmatrati kao usko-definisano, formalnu funkciju koja se odvija isključivo kroz institucije obrazovnog sistema, već tu svakako treba uključiti vaspitno-obrazovne aktivnosti koje se odvijaju od porodice, među-vršnjačkog dijeljenja normi, pa sve preko van-nastavnih i sportskih aktivnosti (uključivanje što većeg broja djece u vannastavne, kulturne i sportske aktivnosti) kojima se mogu promovisati određene poruke, norme i vrijednosti etike, integriteta i poštenja. S tim u vezi neophodno je povećati budžetska izdavanja u ove svrhe preraspodjelom sa drugih stavki koje nemaju jednak društveni značaj.

U cilju jačanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u ovom sektoru, potrebno je umanjiti diskrecionu zonu odlučivanja na minimum, kako bi se izbjegle pritužbe na odabir projekata i dodjelu finansijskih sredstava. Korisno bi bilo uvesti jedinstveni registar finansiranja ili neki drugi mehanizam kako bi se izbjegla situacija da isti projekat dobije sredstva na više nivoa i izvora. Čini se kako je ova mjera prioritarna za sve finansijske transfere iz budžeta Federacije Bosne i Hercegovine. Također bi bilo smisljeno javno objaviti ili na drugi način učiniti dostupnim spisak korisnika tekućih transfera koji ne pravdaju sredstva na odgovarajući način, što bi spriječilo daljnje davanje sredstava takvim korisnicima koji na izvjestan način zloupotrebljavaju povjerena sredstva. U cilju postizanja transparentnosti, komunikacija sa korisnicima je potrebna ne samo u smislu nadzora nad utroškom sredstava, nego i kao sredstvo

informiranja na što se u narednom periodu treba fokusirati prilikom dodjele sredstava iz transfera.

U ovom sektoru se pojavljuje i problem nejasnog statusa internih revizija, koji shodno praksi da izdaju isključivo preporuke kao rezultat njihovog rada, što ne osigurava potrebni nivo odgovornosti u radu institucija. Slabi su i mehanizmi anonimnog prijavljivanja koruptivnih praksi. Kao još jedna aktivnost navedeno je donošenje Strategije za razvoj nauke koja je trenutno u izradi i kojom bi se definisali strateški pravci razvoja i visokog obrazovanja, čime bi se omogućio transparentniji rad pri dodjeli sredstava.

Nadležnosti u obrazovnom sistemu u skladu sa Ustavom Federacije BiH su povjerene kantonima. U proteklih dvadeset godina svjedoci smo devastacije i destrukcije visokog obrazovanja u kantonima od kojih su pojedini propisima dozvolili otvaranje i po pet, šest univerziteta, dok prije 1996. godine nisu imali niti jednu visokoškolsku ustanovu. Kriteriji na ovim univerzitetima su spuštani do minimuma u kojima vlada ogromna korupcija i hiperprodukcija nekvalitetnih kadrova sa univerzitetskim diplomama sumnjivog sadržaja i kvalitete. Usljed ovoga, visokoškolsko obrazovanje u Federaciji BiH je devastirano. Također je primjetno da studenti koji u većim centrima završe državne fakultete teže i sporije dolaze do zaposlenja od onih studenata koji stiču sumnjive diplome na privatnim univerzitetima.

Važno je napomenuti da je pri odabiru srednjeg obrazovanja potrebno voditi računa da se u srednjim školama popunjavaju razredi koji su neophodni tržištu rada jer je u posljednjih nekoliko godina primjetan drastičan pad upisanih u zanatska zanimanja te postoji opasnost da za desetak godina ostanemo bez zanatskih zanimanja kao što su: električar, vodoinstalater, zidar, bravar, tesar, armirač, razne vrste mehaničara i drugih zanata.

Posebnu antikoruptivnu djelatnost predstavlja izrada Programa mjera za borbu protiv korupcije u visokom obrazovanju, te organizovanje tzv. „Otvorenih vrata Ministarstva“ radi bolje transparentnosti i uvida u finansiranje projekata.

Cilj: Promovisanje kulture integriteta, transparentnosti i odgovornosti u društvu i naročito obrazovnom sistemu

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje procedura planiranja, implementacije i nadzora nad utroškom sredstava u oblasti kulture i obrazovanja;
2. Uključivanje i ujednačavanje planova i programa etike i integriteta na svim nivoima formalnog i neformalnog obrazovnog sistema;
3. Povećanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti unutar obrazovnog sistema, smanjenjem rizika od tipičnih oblika korupcije (nepotizam, pronevjere finansijskih sredstava, transfera i poticaja).

5.2. Suzbijanje korupcije

5.2.1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije

Zaštita osoba koja prijavljuju korupciju sve se više prepoznaje kao ključni faktor kojim se promovira kultura odgovornosti i integriteta. Uposleni u pravnim subjektima, bilo iz javnoga, bilo iz privatnoga sektora, obično su prvi koji su u prilici opaziti neispravnosti u radu. Oni,

međutim, koji prijave takve neispravnosti mogu biti predmetom prijetnji, uznemiravanja, stavljanja u lošije radne uvjete, zabrane napredovanja u službi, umanjenja plaća, pa čak i otvorenoga nasilja, kako od strane onih koji su involvirani u neispravnosti koje se prijavljuju, tako i od radnih kolega. Dobar način da se osigura zaštita takvih osoba jest usvajanje posebnih odredaba u okviru postojećih zakona ili donošenje novih zakona, koji bi na jednom mjestu uređivali ovu materiju. Međunarodni standardi, uređeni u mnoštvu dokumenata brojnih međunarodnih i supranacionalnih organizacija, kao i dobre prakse iz ove oblasti, nalažu da je prijaviteljima potrebno osigurati sigurnu alternativu na šutnju, tj. ne smije ih se dovesti u lošiju situaciju nego da nisu prijavili koruptivno ili slično ponašanje.

Bitna perspektiva suprotstavljanja korupciji jesu pravne sankcije i mjere. Iako je prevencija temeljna orijentacija u suprotstavljanju društveno nepoželjnim ponašanjima, naravno da ona nije savršena i da je realno očekivati da će se propisi kršiti. Ugrožavanje ili povreda pravnih dobara i interesa putem korupcije uređeno je različitim granama prava, od kojih su najvažniji disciplinsko, prekršajno i krivično. Element odvraćajućega utjecaja na korupciju treba biti vjerodostojan sistem nadzora koji rezultira adekvatnim sankcijama i mjerama. Pod adekvatnošću se ne misli na rigoroznost, nego na izvjesnost u otkrivanju i učinkovitom postupku kojim se utvrđuje krivnja i opredjeljenje za one vrste i mjere sankcija koje su proporcionalne težini protivpravnoga ponašanja. To predviđaju i međunarodni standardi u oblasti pravnih sankcija za korupcijska kažnjiva ponašanja.

Krajem 2014. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, ali se on odnosi samo na državnu razinu i javni sektor. Budući da se spomenuti akt ne odnosi na Federaciju Bosne i Hercegovine, kao i da u Zakonu o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine i Zakonu u radu ne postoje odredbe kojim se jamči zaštita od odmazde ili diskriminacije bilo koje vrste osim one koja počiva na ličnim svojstvima lica (spol, starost, invalidnost, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, itd.), može se zaključiti da u Federaciji Bosne i Hercegovine trenutno ne postoji adekvatan pravni okvir zaštite prijavitelja korupcije.

U federalnim institucijama se rijetko izriču disciplinske sankcije za korupcijska i druga kažnjiva ponašanja. To proizlazi iz iskaza ispitanika od kojih su prikupljeni podaci o stanju upravljanja i odgovornosti u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine, ali i iz nekih pisanih izvještaja (npr. izvještaj Sigma - zajedničke inicijative Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, iz 2013. godine). Kaznena politika je također neadekvatna, čemu u prilog idu nalazi *Dijagnostičke analize integriteta pravosudnog sektora u Bosni i Hercegovini i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, kao i ocjena iz zadnjega *Izvještaja o napretku* kao dijela provedbe Strategije proširenja Evropske unije. Neadekvatnost se naročito odnosi na učinkovitost postupaka, kao i izbor vrste i mjere sankcije, te oduzimanje koristi pribavljene korupcijskim kažnjivim ponašanjima.

Cilj: Unaprjeđenje ambijenta odgovornosti u djelovanju javnih i drugih službenika.

Strateški programi:

1. Uređenje pravnog okvira za zaštitu prijavitelja korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine.
2. Unaprjeđenje učinkovitosti pravnih sankcija za počinitelje korupcijske delinkvencije.

5.2.2. Unutrašnji poslovi

Uloga organa unutrašnjih poslova u otkrivanju i dokazivanju korupcijske delinkvencije je golema. Kao i u suzbijanju drugih kažnjivih ponašanja, i kod korupcijske delinkvencije organi unutrašnjih poslova su često ti koji su prvi na liniji fronta, bilo da im se prijavljuju ponašanja sa obilježjima korupcije, bilo da se sami, proaktivno, angažiraju na njihovom otkrivanju i dokazivanju. Prema odredbi 20. Krivičnopravne konvencije o korupciji Vijeća Evrope i članu 36. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda, svaka zemlja potpisnica (u koje spada i Bosna i Hercegovina) dužne su osigurati postojanje jednog ili više tijela ili osoba specijaliziranih za borbu protiv korupcije putem djelovanja organa unutrašnjih poslova. Oni trebaju uživati neovisnost kako bi mogli učinkovito i bez nepotrebnog pritiska izvršavati svoje obaveze, te je potrebno jamčiti da je osoblje takvih tijela prošlo primjerenu obuku i da posjeduje odgovarajuća finansijska sredstva.

Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine u domeni krivičnog prava uglavnom je kvalitetan. Zadnjih su godina proceduralni propisi u domeni krivičnoga prava nekoliko navrata mijenjani. Novodoneseni zakon o unutrašnjim poslovima omogućio je parlamentarni nadzor, uključujući i istrage u konkretnim slučajevima, nad zakonitošću rada Federalnog ministarstva i Uprave policije, a koji vrše radna tijela domova Parlamenta Federacije nadležna za sigurnost. Niti Federalno ministarstvo, niti Federalna uprava policije nemaju uređeni pravni okvir koji se tiče sprječavanja sukoba interesa i upravljanja istim. Kapaciteti za internu kontrolu i reviziju postoje, ali bi ih imalo smisla unaprijediti.

U okviru Federalne uprave policije djeluje Odjel za borbu protiv organiziranog kriminaliteta, finansijskog kriminaliteta i korupcije. No, sudbinu mnogih organizacija u Federaciji Bosne i Hercegovine dijeli i ovaj važan odjel, pa nije u potpunosti kapacitiran. Jedinica za profesionalne standarde provela je od 2010. godine jedanaest internih postupaka za ponašanja koja su imala obilježja korupcije, a u 2015. godini provedena su dva disciplinska postupka za povrede službene dužnosti sa spomenutim obilježjima. Ukupnu kapacitiranost Federalne uprave policije treba unaprijediti u smislu ljudskih resursa, ali i materijalno-tehničkih sredstava. Pogotovo ima smisla nastaviti sa specijalizacijom i obučavanjem na planu istraga za korupcijska krivična djela.

Prema evidencijama policijskih agencija u Federaciji Bosne i Hercegovine, korupcijska krivična djela participiraju u vrlo malom procentu u broju ukupno prijavljenih krivičnih djela; tek nešto više od jednoga procenta. Izneseni se podatak, međutim, ne odnosi na Federalnu upravu policije. Najveći dio podataka o krivičnim djelima korupcije koji je poznat organima za provedbu zakona i po kojima postupaju dolazi izvana, najčešće od građana. Mogućnost prijave korupcije iscrpljuje se u uobičajenim načinima prijavljivanja krivičnih djela, a mogućnost prijave neetičkog ponašanja policijskih službenika i djelatnika Federalnog ministarstva imalo bi smisla dodatno promovirati. Prema Izvještaju o napretku za 2015. godinu, policijski organi u Bosni i Hercegovini ne koriste sistematski izvještaje o reviziji i izvještaje poreske uprave za borbu protiv korupcije. Slaba kapacitiranost jedan je od glavnih problema što je u otkrivanju i dokazivanju korupcijske delinkvencije slabo zastupljen proaktivni pristup, tj. rad zasnovan na vlastitim doznajama o činjenju krivičnih djela i prekršaja iz domena korupcije. Još uvijek je potrebno unaprijediti veze između policije i tužilaštava u borbi protiv korupcije.

Cilj: Jačanje osposobljenosti za borbu protiv korupcije i promoviranje integriteta unutar policijskih snaga.

Strateški programi:

1. Pravno uređenje sukoba interesa u Federalnoj upravi policije.

2. Kadrovsko, materijalno i tehničko jačanje Federalne uprave policije za otkrivanje i dokazivanje korupcijskih krivičnih djela.
3. Kontinuirano stručno usavršavanje policijskih službenika na planu kriminalističkog istraživanja korupcijskih krivičnih djela.
4. Jačanje saradnje Federalne uprave policije, tužilaštava i drugih državnih organa u Bosni i Hercegovini.

5.2.3. Pravosuđe

Najvažniji zadatak tužilaštva, kao posebnog, samostalnog državnog tijela, jest preduzimanje istražnih radnji i gonjenje potencijalnih počinitelja krivičnih djela. Ono što je u pogledu specijalizacije rečeno kod policijskih djelatnika, a odnosi se na međunarodne standarde, vrijedi i kod tužiteljskog osoblja.

Objektivnost i nepristranost prilikom imenovanja i napredovanja, kao i finansijske i druge neovisnosti, istaknuta je naročito u Preporuci (2000) 19 o ulozi tužitelja u sistemu krivičnog pravosuđa Vijeća Evrope. Bitan segment uspjeha je izobrazba tužiteljskog osoba za borbu protiv korupcije, što se ne odnosi samo na vođenje istrage i zastupanje predmeta pred sudom, nego i upoznavanje sa oblicima imovinske koristi koja se ostvaruje korupcijom i mogućnostima na oduzimanju iste. Imajući u vidu da je za uspjeh tužilaštva u otkrivanju i dokazivanju korupcijskog kriminaliteta potrebna neovisnost, međunarodnim standardima (pogotovo čl. 11. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda) uspostavljena je obaveza preduzimanja mjera u cilju jačanja čestitosti i sprječavanja prilika za korupciju među pripadnicima tužiteljskih organa i sudstva.

Zaključci sa osmog sastanka u okviru strukturiranog pravosuđa sugeriraju svim pravosudnim organima smanjenje zaostatka u rješavanju predmeta u sudovima i tužilaštvima. Borba protiv korupcije treba biti jednim od ključnih oblasti angažmana. Počev od 2011. godine Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine uvelo je obavezu sudova da sačinjavaju planove rješavanja starih predmeta, nakon čega su sudovi riješili blizu 500.000 najstarijih predmeta, a koji su predstavljali jedno od najvećih opterećenja bosanskohercegovačkoga pravosuđa. Prema *Izveštaju o radu Federalnog tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine za 2014. godinu*, u prosjeku su federalni tužitelji radili na nešto više od 60 krivičnih predmeta, što je, kada se uspoređi sa podacima iz pregleda Evropske komisije za efikasnost pravosuđa, više od bosanskohercegovačkoga prosjeka (53), ali manje od evropskoga (103). U izvještaju nema podataka o broju korupcijskih i djela organiziranog kriminaliteta na kojima je radilo tužilaštvo, pričinjenoj materijalnoj i društvenoj šteti, oduzetoj imovini te ostalih indikatora koje propisuju međunarodni standardi, a što bi moglo doprinijeti potpunijoj slici i ocjeni rada tužilaštva (dojam o nepotpunoj slici, prema podacima nekih istraživanja, mogao bi se steći i za ukupan pravosudni aparat). Transparentnost je i inače domena rada kojega ima smisla unaprijediti.

Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine ima ograničene ovlasti u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela, pa tako i u slučaju korupcijskih krivičnih djela. Imajući u vidu da je rad na predmetima korupcije složen i dugotrajan, Federalno tužilaštvo daje naputke o prioritizaciji u istraživanju i krivičnom progonu korupcijskih krivičnih djela. Federalno tužilaštvo, osim toga, vrši i nadzor nad radom kantonalnih tužiteljstava u cilju garantiranja zakonitosti i efikasnosti postupaka. Na temelju te funkcije primijećeni su brojni nedostaci u kvaliteti optužnica.

Preporukama iz trećeg kruga evaluacije Skupine država za borbu protiv korupcije sugerira se prilagođavanje odredaba federalnog krivičnog zakonodavstva opisima pojedinih inkriminacija iz Krivičnogpravne konvencije o korupciji, kao i usklađivanje sankcija iz zakonskih opisa djela u krivičnim zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini, te nastavak obuka u oblasti uspješnog progona korupcijskog kriminaliteta i naročito oduzimanja imovinske koristi stečene istima. Iz mnoštva razloga se sa primjenom Zakona o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminaliteta u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je donesen 2014. godine, još nije započelo. Njegova primjena je odgođena do sredine 2017. godine.

Prema nalazima *Dijagnostičke analize integriteta pravosudnog sektora i mogućih rizika od nastanka korupcije i neetičnog ponašanja u pravosuđu* postoje problemi u dodjeljivanju branitelja po službenoj dužnosti, koji postupak nije ocijenjen adekvatnim. Poteškoće postoje ponajprije u procjeni slabog imovinskog stanja kao kriterija za postavljanje branitelja, kao i nejasnoćama i transparentnosti u sistemu izbora branitelja.

Finansijske istrage u predmetima u kojima postoji sumnja da je ostvarena protivpravna imovinska korist u Federaciji Bosne i Hercegovine nisu pravilo. Kada se steknu uslovi za rad Posebnog odjela za suzbijanje korupcije, organiziranog i međukantonalnog kriminala, očekuje se njihovo veće korištenje. Kako se u izvještaju o napretku ocjenjuje da još uvijek ne postoji djelotvorna politika krivičnog pravosuđa, između ostalog i u pogledu kazni koje ne odvrćaju od počinjenja krivičnih djela, to je potrebno da federalno tužilaštvo u trenutnom i budućem radu posebnu pažnju obrati na primjerenost kaznene politike, naročito se rukovodeći težinom djela, kao i ostvarenom korišću, čije se oduzimanje ima predlagati u svim slučajevima kada se sumnja da je ostvarena. Podaci prikupljeni intervjuima sa predstavnicima federalnih institucija ukazali su da je u prethodnih 12 godina (2003-2015. godina) u krivičnim postupcima u Federaciji Bosne i Hercegovine naloženo oduzimanje 15 miliona KM. Nažalost, sudovi nemaju uvezan jedinstveni elektronski sistem praćenja izvršenja presuda tako da ne raspoložu informacijama koliko je od iznesenog broja stvarno oduzeto, niti o tome postoji evidencija. Prilikom postupka izvršenja presuda sudski izvršitelji oduzimanje imovine rade uz asistenciju nadležnih ministarstava unutrašnjih poslova koji bi trebalo da također vode evidenciju o oduzetoj imovini tako da Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom može sa u saradnji i konsultacijama sa ovim institucijama izvršiti procjene u tom smislu.

Cilj: Jačanje kapaciteta pravosudnih i drugih državnih organa na planu učinkovitog progona počinitelja korupcijske delinkvencije.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje transparentnosti i objektivnosti u radu pravosudnih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine.
2. Kapacitiranje pravosudnih i drugih organa za učinkovit krivični progon korupcijskog kriminaliteta, naročito putem uspostavljanja posebnoga odjela za suzbijanje korupcije, organiziranog i međukantonalnog kriminala.
3. Unaprjeđenje pretpostavki za učinkovit progon počinitelja korupcijske delinkvencije, naročito provođenjem finansijskih istraga.
4. Nastavljanje aktivnosti u kreiranju adekvatne kaznene politike za korupcijski kriminalitet, pogotovo u oblasti učinkovitog oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelima.
5. Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine sa međunarodnim standardima, naročito preporukama Skupine država protiv korupcije.

5.2.4. Inspekcijski nadzor

Preporuke Skupine država za borbu protiv korupcije, koje proistječu iz njihovoga pregleda tri evaluacijska kruga (2000-2010), sugeriraju veliki značaj inspekcijskih organa u otkrivanju i prijavljivanju korupcije. Naime, ako korupcija nastaje kao rezultat, između ostalog, manjkavoga sistema kontrola i nadzora, onda se poboljšanje sistema nadzora nad zakonitošću rada javnoga, ali i privatnoga sektora, smatra njegovom nezamjenjivom komponentom.

Prema Zakonu o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine, inspekcijskim nadzorom osigurava se zakonitost i zaštita javnog i privatnog interesa. Inspekcijski nadzor je u Federaciji Bosne i Hercegovine organiziran kombinirano: veliki dio upravnih oblasti nadzire se radom inspektorata u sastavu Federalne uprave za inspekcijske poslove, a jedan dio (npr. upravna inspekcija, inspektorat za nadzor rada agencija i unutrašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine i zaštitu od požara) resorno, u okviru drugih organa uprave.

Federalna uprava za inspekcijske poslove osnovana je 2007. godine. Iako ima vrlo značajne ovlasti i ulogu u nadzoru nad zakonitošću rada pravnih lica i građana, nema dovoljan broj izvršitelja. Postojećom sistematizacijom predviđeno je preko 200 izvršitelja, a uposlenih je krajem 2014. godine bilo oko 170. Najveća nepopunjenost je na radnim mjestima inspektora, što se odražava na efikasnost i efekte u obavljanju poslova koji su dati u nadležnost Upravi.

Kako je ranije naznačeno, Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine permanentno sprovodi akcije inspekcijskih nadzora. U posljednjih šest mjeseci postignuti su značajni efekti kako u finansijskom smislu povećanja uplata javnih prihoda, tako i u povećanju svijesti i finansijske discipline poreskih obveznika. Iako je u novije vrijeme u radni odnos primljen izvjestan broj inspektora, Porezna uprava još je nedovoljno popunjena ovom kategorijom državnih službenika, čime se slabi jedna od osnovnih funkcija Porezne uprave- uloga kontrolnog organa u kontroli poštivanja zakonskih propisa iz oblasti svih vrsta direktnih poreza i doprinosa.

Upravna inspekcija u okviru Federalnog ministarstva pravde raspolaže sa tek tri inspektora, iako je oblast rada iznimno velika i složena (vrši se nadzor od kancelarijskog poslovanja do radno-pravnih odnosa u organima uprave i upravnim organizacijama). Godišnje u radu imaju oko hiljadu pritužbi, odnosno zahtjeva za nadzorom, što značajno opterećuje skromne kadrovske kapacitete. Sve to rezultira sa fokusiranjem na pritužbe i usmjerenim nadzorom, te sa vrlo malo vremena posvećenoga općem inspekcijskom nadzoru.

Iako je 2014. godine donesen Zakon o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine, isti nije uspio u potpunosti riješiti dvojbe koje postoje oko nadležnosti Federalne uprave za inspekcijske poslove i kantonalnih inspekcijskih organa. I pored preciznih odredaba iz Zakona o inspekcijama (čl. 47. i 51.) po kojima federalna inspekcija može obaviti nadzor iz nadležnosti kantonalnog inspektora po federalnom propisu, ako organ za inspekcijske poslove kantona nema inspektora iz te upravne oblasti i ako federalnim propisom nije određeno koji će organ vršiti inspekcijski nadzor, i dalje se dešava da adresatima pravne norme u nekim prilikama nije jasno što se od njih traži u nadzoru i ko uopće provodi nadzor. Upravo u pogledu nadležnosti inspekcija sudska praksa je neujednačena, pa je u nekim sudovima donesena odluka da federalna inspekcija nema nadležnosti u kantonima, a u drugim da ima, što stvara nesigurnost kod subjekata nadzora. Kriteriji kojim se sudovi rukovode u određivanju nadležnosti inspekcijskih organa očito se moraju ujednačiti, kako bi se izbjegla praksa proglašavanja

nenadležnosti federalnih inspeksijskih organa iako se čini da za takvu odluku nema osnova. Primijećeno je i da postoje krupni problemi oko prinudne naplate prekršajnih naloga koje izdaju inspeksijski organi.

Federalna uprava za inspeksijske poslove je u svrhu poboljšanja kvaliteta rada inspektora započela sa praksom provjere znanja/certificiranja. Ista je propisana čl. 37. Zakona o inspekcijama, u kojem je uređeno da se ocjenjivanje kvaliteta i uspješnosti rada glavnog federalnog inspektora i inspektora na osnovu primjene utvrđenih standarda za državne službenike koji rade u Upravi za inspeksijske poslove vrši jednom u četiri godine. No, ovakva je praksa, zbog osporavanja zakonskih rješenja na odgovarajućim sudskim instancama, pod znakom pitanja.

Neujednačena sudska praksa u oblasti inspeksijskog nadzora primijećena je i u radu Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, naročito Inspektorata za nadzor rada agencija i unutrašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine i zaštitu od požara. I kaznene odredbe pojedinih zakona kojima se ustanovljava inspeksijski nadzor trebaju, po mišljenju predstavnika federalnih institucija iznesenih prilikom analize stanja u oblasti inspekcija, biti usuglašene.

Cilj: Poboljšanje inspeksijskoga nadzora u cilju uspostavljanja veće razine zakonitosti i zaštite javnog i privatnog interesa.

Strateški programi:

1. Unaprijediti efikasnost inspeksijskog nadzora u cilju poboljšanja stanja poslovnog ambijenta u Federaciji Bosne i Hercegovine.
2. Kadrovsko i stručno jačanje kapaciteta inspeksijskih organa Federacije Bosne i Hercegovine.
3. Razvijanje veće koordinacije inspeksijskih i sudskih organa u okviru sudskog odlučivanja za prekršaje subjekata nadzora.
4. Analiza i zavisno od rezultata, prijedlog unaprjeđenja pravnoga okvira u pogledu nadležnosti i sankcija koje nalažu inspeksijski organi.

5.3. Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i saradnja sa građanskim društvom

5.3.1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije

Jedna od strateških oblasti koja ima jako važne generalnopreventivne efekte u borbi protiv korupcije je usmjerena na razvijanje svijesti kod što većeg broja članova društva o tome šta korupcija jeste, u čemu se sastoji i kako se manifestira, i koji instrumenti i primjeri dobre prakse postoje u njezinom suzbijanju i prevenciji. Identifikacija uzroka koji dovode do korupcije, tj. faktora koji djeluju stimulirajuće i omogućavaju korupciju je sastavni dio ove vrste strateških aktivnosti, sa posebnim osvrtom na jasno identificiranje i vrjednovanje direktnih i indirektnih šteta koje nastaju kao posljedica korupcije, čime se općoj populaciji i specifičnim društvenim grupama nastoje prenijeti te spoznaje i informacije kako bi se mjerama rane intervencije djelovalo na sprječavanje korupcije i općenito djelovalo u pravcu odvratanja od koruptivnih ponašanja. To se može postići kroz aktivnosti institucija javnog sektora, a naročito putem obrazovnih tijela i organizacija civilnog društva. Jačanje svijesti je, s druge strane, preporučena mjera i u pravcu prenošenja spoznaja na strani javnih službenika i drugih zaposlenika o pojedinim pitanjima, poput sukoba interesa, diskrecionih ovlaštenja i sl., na način da oni sami

biti involvirani.

Brojne su države u nastojanju da stave problem korupcije pod kontrolu prepoznale značaj razvijanja svijesti i edukativnih mjera sa ciljem razvijanja specifične kulture netolerancije spram korupcije. U te svrhe se razvijaju i uvode posebni nastavni planovi i programi na temu etike, građanskih dužnosti od osnovnih škola, preko srednjoškolskih ustanova pa sve do univerziteta. Cilj je ovakvih aktivnosti da najprije zainteresuje širu zajednicu o problemu korupcije, posljedicama koje izaziva i mehanizmima suprotstavljanja tom problemu, što bi skupa sa drugim aktivnostima preventivnog karaktera, i suštinskim rezultatima represivnog postupanja u konkretnim slučajevima objektivno moglo dovesti do pozitivnih promjena u ovom području. Iskustva pojedinih država koje su uspjele staviti problem korupcije pod kontrolu pokazuju da srž njihovih modela čine prevencija korupcije, obrazovanje zajednice i podizanje svijesti građana, koji se stalno kombiniraju sa otkrivanjem rezultatima istraga u pojedinima slučajevima.

U ostvarenju nabrojanih ciljeva trebaju učestvovati sve organizacije civilnog društva, akademska zajednica, mediji, interesne grupe i drugi oblici formalnog ili neformalnog ali transparentnog organizovanja građana kako bi dali svoj doprinos u podizanju svijesti i insistiranju na javnoj vlasti i institucijama u kojima se ne odvijaju koruptivne prakse. Radi se o potrebi da oni zajednički rade na identifikaciji problema korupcije i uzroka koji do nje dovode, najboljim načinima i mehanizmima savladavanja tih pojava i općenito promoviranju transparentne i efikasne javne vlasti. Nekada institucije same nisu dovoljno ili nikako kapacitirane da obavljaju pojedine funkcije na podizanju svijesti i jačanju etike, tako da im saradnja sa civilnim društvom i zajedničke aktivnosti mogu biti od suštinske pomoći i podrške i iskrenim nastojanjima da se suprotstave korupciji. Sve ovo su dovoljni razlozi da se na strateškoj ravni posebna pažnja posveti i ovim oblicima planskog i usklađenog djelovanja koje ima višestruke funkcije i potencijale.

Ranije je naznačeno da nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, ali i svim uposlenicima u javnom, privatnom i drugim sektorima, aktivnosti u borbi protiv korupcije treba učiniti atraktivnim. To je moguće ostvariti, između ostalog, i nematerijalnim poticajima, poput individualnoga priznanja profesionalnih referenci, ali i priznanjima organizacijama koje će biti istaknute kao one koje iznimno profesionalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti. One, pak, koji se upuštaju u koruptivno ponašanje treba dosljedno sankcionirati.

U prethodnom strateškom periodu na nivou Federacije Bosne i Hercegovine su implementirane određene aktivnosti na podizanju svijesti, primarno među javnim službenicima, ali i prema širem broju drugih subjekata i ciljnih grupa izvan ove spomenute kategorije službenika. S obzirom na tu činjenicu, važno je nastaviti sa provođenjem kontinuiranih edukacija i obuka državnih službenika i rukovodećeg kadra u organima uprave sa ciljem jačanja svijesti i prepoznavanja pojava korupcije i mehanizama reagovanja na te pojave. Svakako je važno da te aktivnosti budu sastavni dio planova i programa edukacije državne službe na ovom nivou vlasti i da oslovljavaju najvažnije tematske oblasti u pogledu pojma, pojava korupcije, indikatora prepoznavanja i mehanizama suprotstavljanja korupciji u svakom specifičnom sektoru ili oblasti. Isto tako, saradnja sa civilnim društvom i svim drugim zainteresovanim subjektima treba biti u vrhu prioriteta institucija javnog sektora na nivou Federacije Bosne i Hercegovine u cilju stvaranja što je moguće veće društvene koalicije u borbi protiv korupcije.

Cilj: Podizanje nivoa svijesti o problemu korupcije i mehanizmima djelovanja i veće učešće svih društvenih aktera u borbu protiv korupcije

Strateški programi:

1. Implementacija usmjerenih, organizovanih i specifičnih aktivnosti za pojedine sektore i ciljne grupe na planu podizanja svijesti o korupciji;
2. Stvaranje pretpostavki i poticanje učešća organizacija civilnog društva u aktivnosti borbe protiv korupcije.
3. Razvijanje sistema poticaja za veće učešće javnih službenika i drugih subjekata u antikorupcijskim aktivnostima.

5.3.2. Javna kampanja o oblicima i štetama korupcije i mehanizmima suprotstavljanja

Kako bi se spoznaje o pojavnim oblicima, uzrocima i faktorima koji dovode do korupcije mogle efikasno iskoristiti i konkretno primijeniti u preventivnim inicijativama, najbolji način da tako važne informacije dođu do što većeg broja članova društva jesu javne kampanje. Ranije je istaknuto da Konvencija Ujedinjenih nacija prepoznaje javne kampanje kao efikasno sredstvo za promjenu stavova spram korupcije, mijenjanje kulturoloških normi i ohrabrivanje prijavljivanja korupcije. Ono što je jako važno jeste da su poruke koje se distribuiraju u takvim kampanjama najprije zasnovane na objektivnim pokazateljima tj. činjenicama o problemu korupcije u svakoj pojedinoj državi ili sektoru, da su vrijednosno orjentisane na promovisanje pozitivnih stavova, građanske odgovornosti i hrabrosti, i da budu prilagođene potrebama i kapacitetima specifičnih ciljnih grupa. Osim toga, važno je da javne kampanje budu sastavni dio planskih, organizovanih aktivnosti i da su usmjerene promovisanju javnog ili općeg interesa i njegovog značaja za ostvarivanje pojedinačnih potreba građana. Posebno je važno da javne kampanje budu kreativno pripremljene u smislu njihovog sadržaja i da imaju potencijal da privuku pažnju što je moguće većeg broja ljudi. U smislu prilagođavanja sadržaja potrebama i kapacitetima ciljnih grupa sa stanovišta kreativnosti je jako važno što jednostavnije približiti građanima način donošenja odluka u institucijama javne vlasti, kriterijima i ovlaštenjima kojima se služe državni službenici, i kako se generalno vrše ti poslovi. Poruke treba usmjeriti direktno na pitanja koja utiču na živote građana, a korupciju ne treba tretirati isključivo kao pitanje morala.

Iako se na nivou Federacije Bosne i Hercegovine u prethodnom periodu implementirao strateški okvir za borbu protiv korupcije i preduzimane određene aktivnosti na promociji istih, sveobuhvatna i ciljana javna kampanja koja bi informirala o rezultatima u provedbi aktivnosti nije adekvatno provedena. Iskustva su pokazala da je nužno planirati i provesti javnu kampanju kojom se promoviraju antikorupcijske vrijednosti, a koja bi bila usmjerena kako na opću javnost, tako i na same uposlenike u javnom sektoru. Takva kampanja bi mogla uključivati aktivnosti kojima se zagovara odgovornost i transparentniji rad javne uprave, pa bi mogla obuhvatiti informiranje o očekivanim standardima rada institucija, o mehanizmima komuniciranja sa institucijama, o poduzetim antikorupcijskim inicijativama, itd. Važno je sačiniti jasan plan provođenja javnih kampanja, i njegovo provođenje putem svih poznatih i dostupnih kanala javne komunikacije, uključujući društvene mreže i već primijenjene mehanizme, poput održavanja sastanaka u javnim institucijama, i dr. Posebno je važno da institucije koje sačinjavaju i implementiraju vlastite operativne planove borbe protiv korupcije iste javno objavljuju posredstvom svojih web stranica ili drugih mehanizama javne komunikacije i da redovno obavještavaju javnost o rezultatima implementacije tih planova.

Cilj: Planiranje i provođenje specifične i ciljane javne kampanje u pravcu efikasnijeg suprotstavljanja korupciji

Strateški programi:

1. Provođenje javne kampanje borbe protiv korupcije na nivou Federacije Bosne i Hercegovine ;
2. Provođenje monitoringa i evaluacije provedene javne kampanje borbe protiv korupcije i izrada preporuka za unaprjeđenje ovih aktivnosti.

5.3.3. Razvijanje i implementacija zajedničkih projekata sa organizacijama građanskog društva u oblasti borbe protiv korupcije

Prilikom osmišljavanja, planiranja i organiziranja implementacije antikorupcijskih aktivnosti jako je važno imati inkluzivni pristup, tj. u ove aktivnosti uključiti što je moguće veći i raznovrsniji broj društvenih aktera koji na svoj specifičan način mogu doprinijeti ostvarenju zacrtanih ciljeva. Saradnja sa organizacijama civilnog društva danas predstavlja integralni dio savremenih strategija borbe protiv korupcije, jer angažman ovih subjekata može imati višestruke efekte na uspješno savladavanje korupcije. Važno je također da obrazovne institucije na svim nivoima obrazovanja prihvate u vlastite nastavne planove i programe sadržaje koji se odnose na efikasniju borbu protiv korupcije. Organizacije civilnog društva, akademska zajednica i građani mogu osigurati raznovrsne i korisne kvalitativne informacije o tome kakve efekte strategija borbe protiv korupcije proizvodi ili barem kako se ti efekti percipiraju od strane javnosti. Osim toga, uključivanje organizacija civilnog društva u monitoring i evaluaciju strateških dokumenata može pomoći u nastavku dobivanja njihove podrške. Saradnja između svih uključenih subjekata može dovesti i do stvaranja novih ideja i pristupa, tj. do kontinuiranog unaprjeđenja strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije.

Cilj: Stvaranje pretpostavki za intenzivniji angažman civilnog društva u borbi protiv korupcije

Strateški programi:

1. Osiguravanje sredstava za razvijanje zajedničkih projekata sa organizacijama građanskog društva i povećanje transparentnosti i saradnje;
2. Stvaranje i unaprjeđenje permanentnih kanala komunikacije i saradnje između organizacija civilnog društva i institucija javne vlasti na nivou Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije.

5.4. Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti

5.4. 1. Zajedničke aktivnosti za sve institucije

Prema čl. 5. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda, svaka je država dužna, u skladu s temeljnim načelima svoga pravnog poretka, razviti i provesti ili održavati djelotvornom usklađenu antikorupcijsku politiku koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost. To podrazumijeva donošenje strateških dokumenata koji trebaju pružiti ukupnu orijentaciju i smjer djelovanja zajednice na suprotstavljanju korupciji, a implementacija aktivnosti se treba prepustiti pojedinim sektorima ili institucijama, koji u tu svrhu trebaju razviti vlastite planove aktivnosti. Da bi se aktivnosti ocijenile kredibilnim, mora postojati ustanovljen sistem implementacije antikorupcijskih aktivnosti, ali i vjerodostojna metodologija prikupljanja podataka o njihovoj realiziranosti, što će se postići tako što će sve

institucije zadužene za provođenje Strategije kontinuirano saradivati i koordinirati rad sa Antikorupcionim timom Federacije BiH.

Iskustva sa primjenom antikorupcijskih strateških dokumenata iz regiona pokazalo je da postoji tendencija da se njihovo donošenje smatra bremenom za ionako opterećeni rad u administraciji, te realna opasnost da ih se, nakon što se donesu, jednostavno zanemari. Prikupljanje podataka može biti prilično obilježeno subjektivizmom. Stoga je potrebno ustanoviti sistem koji je objektivn, a budući da su resursi za suprotstavljanje korupciji ograničeni, jednostavan u dizajnu i primjeni. Ujedinjeni narodi u svojim smjernicama za izradu i implementaciju antikorupcijskih strategija, ali i Regionalna antikorupcijska inicijativa u pregledu metodologije monitoringa i evaluacije antikorupcijskih strategija i akcijskih planova, navode da se prikupljanje vjerodostojnih podataka treba učiniti integralnim dijelom antikorupcijske strategije. Sastavni dio prikupljanja podataka treba biti i sistem indikatora (istima se smatraju objektivne manifestacije neke pojave). Monitoring se, zapravo, velikim dijelom iscrpljuje u analizi i usporedbi onoga što se u nekom periodu praćenja realiziralo ili realizira sa stanjem ili promjenama koji su naznačeni u indikatorima. Bez indikatora ne bi bilo jasno šta se zapravo prati. Podaci o tim indikatorima trebaju biti pouzdani (vjerodostojni), što znači konzistentnost nalaza u ponovljenom istraživanju ili prikupljanju podataka.

U pregledu dobrih praksi Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj navodi se da prilikom informiranja o ispunjenosti antikorupcijskih aktivnosti treba navesti dokaze (argumente), ponajprije u elektronskom formatu (npr. skenirani dokumenti ili poveznice na web dokumente), a kod neispunjenih razloge zašto je tako. Izvori podataka za ocjenjivanje mogu biti kvantitativni i kvalitativni.

Iako je Federacija Bosne i Hercegovine izradila metodologiju prikupljanja podataka za izvještavanje po institucionalnim antikorupcijskim planovima, evaluacija implementacije Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije za period 2012-2014 godina pokazala je da oko trećine institucija nisu dostavile pouzdane podatke.

Cilj: Stvaranje pretpostavki za učinkovit sistem koordinacije antikorupcijskih aktivnosti i prikupljanja podataka o implementaciji.

Strateški programi:

1. Imenovanje koordinatora antikorupcijskih aktivnosti u svim federalnim organima uprave i upravnim organizacijama, te u drugim pravnim subjektima u kojima federalni organi uprave i federalne upravne organizacije imaju nadležnosti po osnovu zakonskih i vlasničkih prava koji će biti u obavezi da saraduju i koordiniraju sa Antikorupcionim timom Vlade Federacije BiH.
2. Razvijanje metodologije prikupljanja podataka o implementaciji antikorupcijskih aktivnosti predviđenih federalnim strateškim dokumentima.

5.4.2. Prikupljanje vjerodostojnih podataka o provedbi antikorupcijskih aktivnosti, analiza i izvještavanje

Bez vjerodostojnih i relevantnih podataka o napretku u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti izjave o napretku i reformama ne mogu biti uvjerljive. Zaključivanje o učinkovitosti u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti vrši se dok te aktivnosti teku, a evaluacijom se procjenjuje da li su aktivnosti, koje su okončane, ispunile svoju svrhu, te zašto je to tako. Monitoring podrazumijeva nekoliko elemenata: prikupljanje podataka o napretku, analizu tih podataka i izvještavanje o stanju. Tijelo koje vrši prikupljanje podataka je Antikorupcioni tim

Vlade Federacije BiH, sastavljen od predstavnika Vlade Federacije BiH i drugih institucija. Takvo tijelo se u teoriji naziva tzv. eksternom fokusnom tačkom, čime se hoće istaći njegova uloga u praćenju i aktualiziranju antikorupcijskih aktivnosti, no ne „iznutra“, kakav zadatak imaju kontakt tačke -koordinatori antikorupcijskih aktivnosti, nego „izvana“. Kakav god pravni status imalo tijelo, mora raspolagati sa dovoljno autoriteta da učinkovito prikuplja informacije i da pruža smjernice ili komentare kako postupati u ispunjenju antikorupcijskih zadaća. Taj je autoritet treba pružen u formi pravnoga akta (Rješenja o imenovanju Antikorupcionog tima Vlade Federacije BiH), kojim je jasno izražena podrška radu takvoga tijela, njegovi zadaci i očekuje od svih institucija da sarađuju sa istim. Monitoring obično podrazumijeva vrlo važan aspekt- davanje preporuka kako uspješno realizirati neke aktivnosti, sugerirati promjene rokova i sadržaja pojedinih mjera, itd. Iskustvo je pokazalo da se angažman oko smjernica za postupanje po antikorupcijskim mjerama ne smije iscrpiti samo u pisanim dokumentima koji se distribuiraju implementatorima i očekuje da u potpunosti razumiju šta trebaju preduzimati; uz to, često nedostaju poticaji za postupanje po spomenutim mjerama. Dobra praksa je da se organiziranjem obuka, radnih posjeta, i sl., na kojima je poželjno prisustvo više pozicioniranih službenika, pošalje jasnija poruka šta su konkretna očekivanja od implementatora. Što eksterna fokusna tačka profesionalnije uspije realizirati svoje zadatke, to će formalni autoritet biti nadopunjen stvarnim, povećavajući izgleda da se njene upute i komentari shvate ozbiljno.

Tehnički se slanje izvještaja o ispunjenosti antikorupcijskih zadataka vrši na dva načina: printanim dokumentima ili upotrebom posebno kreiranih web aplikacija. U svakom se slučaju pokazalo kao dobra praksa izrada uniformiranog obrasca izvještavanja. U nekim državama postoji mogućnost posjeta institucijama za koje se ocijeni da podaci koje su dostavili nisu pouzdani, a u nekim se zahtijeva od predstavnika takvih institucija da argumentirano prezentiraju stanje stvari. Eksterna fokusna tačka prikuplja pojedinačne izvještaje o implementaciji, kompilira ih i izrađuje sumarni izvještaj. Izvještavanje o stepenu realizacije antikorupcijskih aktivnosti treba se vršiti makar jednom godišnje, a idealno dva puta.

Podaci koji se prikupljaju trebaju biti dostupni javnosti i dio su ukupnoga sistema odgovornosti koji se promovira antikorupcijskom kampanjom. Njome se postiže više efekata: osnažuje se koordinacija u provedbi aktivnosti, omogućava organizacijama da uče iz proših grešaka, osigurava transparentnost i stimulira podrška za drugačiju klimu u društvu u pogledu zloupotreba koje korupcija podrazumijeva.

Velika većina koordinatora aktivnosti u federalnim institucijama prošlo je obuke u organizaciji Agencije za državnu službu i u saradnji sa Timom za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije i nevladinim sektorom. U prosjeku je obuke pohađalo oko četrdeset polaznika, a jedna od obrađenih tema bila je izrada antikorupcijskih planova kao instrumenata borbe protiv korupcije, u okviru koje su dane kratke upute oko izvještavanja.

Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije je s ciljem pružanja informacija, smjernica i dobrih praksi na polju suprotstavljanja korupciji, a vezano za implementaciju Općeg plana, uputila nekoliko desetina dopisa federalnim institucijama, pravnim licima čije se finansiranje vrši najvećim dijelom iz javnih prihoda (fondovi, zavodi i agencije) i privrednim društvima sa većinskim učešćem državnog kapitala. U svrhu prikupljanja podataka izrađen je jednostavan instrument koji se sastojao od tabele sa izlistanim aktivnostima djelovanja protiv korupcije, a prema kojem su institucije, koristeći trostepenu skalu (aktivnost obavljena, djelimice obavljena i nije obavljena) vršile samoevaluaciju stepena implementacije. Aktivnosti su se obično sastojale od

nekoliko zadataka, pa se rukovalo logikom da je aktivnost u potpunosti realizirana kada su realizirani svi zadaci unutar iste; ukoliko nije preduzet niti jedan korak (zadatak) u cilju implementacije aktivnosti, aktivnost je ocijenjena u potpunosti nerealiziranom. Ostatak je ocjenjivan djelomice realiziranim (dakle, implementirani su neki, ali ne svi zadaci unutar aktivnosti). Kao prilog ocjeni, institucije su bile dužne navesti činjenice i po mogućnosti dostaviti argumente na kojima se zasniva procjena iz kolone o samoevaluaciji.

Cilj: Uspostavljanje učinkovitoga sistema prikupljanja podataka o antikorupcijskim aktivnostima u federalnim organima uprave, federalnim upravnim organizacijama, pravnim licima u kojima federalni organi uprave i upravne organizacije imaju nadležnosti po osnovu zakonskih i vlasničkih prava.

Strateški programi:

1. Osiguravanje pretpostavki za rad Antikorupcionog tima Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u domeni prikupljanja podataka, analize i izrade izvještaja o ispunjenosti antikorupcijskih aktivnosti.
2. Nastavak obuka i drugih oblika komunikacija i saradnje Antikorupcionog tima Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i koordinatora antikorupcijskih aktivnosti.
3. Povećanje transparentnosti izvještavanja o implementaciji aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima u oblasti suprotstavljanja korupciji.

5.4.3. Periodična evaluacija provedbe antikorupcijskih aktivnosti

Evaluacija antikorupcijskih aktivnosti podrazumijeva ocjenu implementacije, sa posebnim osvrtom na razloge uspjeha, ali i objašnjenja neuspjeha. Periodična evaluacija u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti potrebna je iz više razloga. Njome se obavještavaju relevantni organi o napretku, ukazuje na probleme, ali i osvaja podrška za nastavak antikorupcijskih aktivnosti. Periodična evaluacija treba, uz spomenuto, osigurati i osnovu za reviziju strategije, i tek tada može imati značaj tehničkog dokumenta koji pruža smjernice, ali i političkoga programa kojim se osvaja podrška i nameće odgovornost za provedbu antikorupcijskih reformi. Praksa je pokazala da institucije iz različitih razloga znaju biti previše optimistične u izvještavanju o uspjehu, tako da je sistem indikatora bitan, pored monitoringa, i u evaluaciji urađenoga. Kao koristan dodatak samoevaluacijskim izvještajima smatraju se podaci koja tijelo koje provodi evaluaciju može samo prikupiti ili se, pak, koristiti sekundarnim podacima. Među njih spadaju ispitivanje stručne i opće javnosti, studije slučaja, pribavljanje zvaničnih podataka od državnih organa koji nisu predmetom evaluacije, konsultiranje izvještaja međunarodnih i drugih organizacija, i sl.

Dobra praksa koju zagovara Regionalna antikorupcijska inicijativa jest da se evaluacija postignutoga na planu antikorupcijske strategije vrši barem jednom za vrijeme trajanja iste, a najbolje svake godine. Budući da su strateški dokumenti uopće „živa materija“, oni su dobra polazna osnova i preliminarni plan, a nikako gotova stvar. Zato periodična evaluacija treba poslužiti kao instrument opisivanja napretka, identificiranja poteškoća i njihovih razloga, te, ako je potrebno, revizije.

Iskustvo sa evaluacijom antikorupcijskih strateških dokumenata u Federaciji Bosne i Hercegovine je skromno i svodi se na izvještaj koji je Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije podnio Vladi Federacije Bosne i Hercegovine sredinom 2015. godine. Izvještaj se fokusirao na učinkovitost u primjeni antikorupcijskih mjera, ali ne i na ostale, uobičajene kriterije evaluacije

(relevantnost, održivost, efikasnost). Budući da se evaluacija zasniva na podacima iz monitoringa, nedostaci izneseni tamo vrijede i za ovaj segment antikorupcijskih politika. Evaluacija je, sem toga, provedena na isteku primjene strateškog okvira, tako da nije postojala mogućnost revizije istoga, niti su korišteni alternativni podaci za procjenu učinaka antikorupcijskih mjera.

Cilj: Uspostavljanje periodične evaluacije antikorupcijskih aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije.

Strateški programi:

1. Uspostavljanje prakse periodičnoga (najmanje jednom u dvije godine) evaluiranja postignutoga na planu suprotstavljanja korupciji.
2. Zavisno od rezultata evaluacije, revizija strateškoga okvira Federacije Bosne i Hercegovine u oblasti suprotstavljanja korupciji.

5.4.4. Saradnja sa drugim specijaliziranim tijelima u oblasti koordinacije i monitoringa antikorupcijskih aktivnosti

Ranije je naznačeno da je za uspješnu strategiju borbe protiv korupcije potrebna usklađena antikorupcijska politika. Kako bi se postigla usklađenost, potrebna je saradnja svih aktera u suprotstavljanju korupciji, a u slučaju složenih oblika državnog uređenja sa podijeljenim nadležnostima državne i drugih razina vlasti, kakva je u Bosni i Hercegovini, to je naročito važno. U pregledu dobrih praksi Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj navodi se da specijalizirane antikorupcijske agencije u nekim zemljama nisu odgovorile zadacima, uglavnom zato što nisu raspolagale resursima i što su imale specifične položaje u arhitekturi institucija, što im nije pružalo naročito prostora za utjecaj na upravne i poslovne tokove. Dobar način da se promovira saradnja sa drugim specijaliziranim institucijama ili *ad hoc* tijelima za borbu protiv korupcije jesu zajednički sastanci, izjave za medije, okrugli stolovi, obuke, itd. Ovakvi pristupi su naročito važni, a na čemu insistiraju Ujedinjeni narodi, kada se država sastoji od nekoliko razina vlasti, pri čemu najviša nema direktnih ingerencija nad nižim.

Prema članu 24. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija saraduje s drugim institucijama i agencijama na svim razinama, javnim službama i drugim tijelima s javnim ovlastima, a iste su obavezne saradivati s Agencijom, te dostavljati sve potrebne podatke i informacije na zahtjev Agencije. Ranije radno tijelo Vlade Federacije Bosne i Hercegovine zaduženo za koordinaciju strateških aktivnosti na planu borbe protiv korupcije uspostavilo je saradnju sa Agencijom putem sastanaka, prisustvovanja obukama, zajedničkim učešćem na konferencijama, i sl. Krajem 2014. godine, na zahtjev Agencije, podnesen je Izvještaj o realizaciji specifičnih mjera predviđenih Akcionim planom za sprovedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014. Isto tako, uspostavljena je saradnja sa kantonima na izradi njihovih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije, u koju svrhu je održano nekoliko sastanaka. Na osnovu iznesenoga, može se zaključiti da je stvoren osnov za saradnju, koji se novim strateškim okvirom treba nastaviti. Potrebno je uspostaviti učinkovit institucionalni mehanizam za komunikaciju kako sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, tako i drugim specijaliziranim

tijelima za suprotstavljanje korupciji. Na 48. sjednici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine formiran je Antikorupcioni tim Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, kojem je jedna od glavnih zadaća praćenje provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2016- 2019 Federacije Bosne i Hercegovine i saradnja tim povodom sa Agencijom.

Cilj: Uspostavljanje učinkovitog institucionalnoga mehanizma saradnje sa drugim specijaliziranim tijelima u oblasti koordinacije i monitoringa antikorupcijskih aktivnosti.

Strateški programi:

1. Uspostavljanje prakse redovnih sastanaka i drugih oblika komunikacije sa drugim specijaliziranim tijelima za borbu protiv korupcije, naročito Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.
2. Razvijanje zajedničkih mjera i aktivnosti Antikorupcionog tima Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i drugih specijaliziranih tijela u Bosni i Hercegovini na planu suprotstavljanja korupciji.