



На основу члана 22 Статута Брчко дистрикта БиХ - пречишћени текст (Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 2/10), члана 64 Пословника о раду Скупштине Брчко дистрикта БиХ (Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бројеви 17/08, 20/10, 4/13 и 31/13), а након разматрања Нацрта Стратегије за борбу против корупције Брчко дистрикта БиХ 2018.-2019. година и Акционог плана за спровођење Стратегије за борбу против корупције Брчко дистрикта БиХ 2018.-2019. године, Скупштина Брчко дистрикта БиХ, на 28. редовној сједници одржаној 11. априла 2018. године, доноси

ОДЛУКУ

О УСВАЈАЊУ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ 2018.-2019. ГОДИНА И АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ 2018. -2019. ГОДИНЕ

Члан 1

Усваја се Стратегија за борбу против корупције Брчко дистрикта БиХ 2018.-2019. година и Акциони план за спровођење Стратегије за борбу против корупције Брчко дистрикта БиХ 2018. -2019. године.

Члан 2

Стратегија за борбу против корупције Брчко дистрикта БиХ 2018.-2019. година и Акциони план за спровођење Стратегије за борбу против корупције Брчко дистрикта БиХ 2018. -2019. године чини саставни дио ове одлуке.

Члан 3

Ова одлука ступа на снагу даном доношења и објавит ће се у Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ.

Број: 01-02-347/18

Брчко, 11. 4. 2018. године

БиХ

**ДОПРЕДСЈЕДНИК
СКУПШТИНЕ БРЧКО ДИСТРИКТА**

Иво Филиповић

Достављено:

1. Предсједнику
2. Допредсједнику
3. Градоначелнику
4. Правосудној комисији Брчко дистрикта БиХ
5. Полицији Брчко дистрикта БиХ
6. Уреду за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ
7. Сектору за координацију политика и опће послове
 - Одсеку за опће послове
8. Архиви

БРЧКО ДИСТРИКТ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

СТРАТЕГИЈА

ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

2018–2019. ГОДИНА

Брчко, 2018. године

Садржај

Увод.....	3
Опћи принципи.....	4
Визија.....	4 – 5
Опћи циљ.....	5
Стратешки циљеви.....	5
Начела.....	5 – 7
Препреке за успјешну provedбу Стратегије и Акционог плана.....	7
Нормативни, институционални и друштвени оквир за борбу против корупције.....	8
- Нормативни оквир.....	8
- Институционални оквир.....	8
- Друштвени оквир.....	8
Стратешки циљеви и програми	9
• Превенција корупције	9
- Заједничке активности	9 – 11
- Субвенције, подстицаји, накнаде, грантови и остали видови давања.....	11 – 12
- Здравство.....	12 – 13
- образовање.....	13
- Јавне финансије.....	13 – 15
• Сузбијање корупције	15 – 16
- Заједничке активности.....	15 – 16
- Полиција.....	16
- Правосуђе.....	16 – 17
- Инспекцијски надзор.....	17 – 18
• Развијање свијести о штетности корупције и сурадња с цивилним друштвом	18
- Заједничке активности	18 – 19
- Јавна кампања о облицима и штетама корупције и механизмима супротстављања.....	19 – 20
- Развијање и имплементација заједничких пројеката с организацијама цивилног друштва у области борбе против корупције.....	20 – 21
• Координација, мониторинг и евалуација антикорупцијских активности	21
- Заједничке активности.....	21
- Прикупљање вјеродостојних података о provedби антикорупцијских активности, анализа и извјештавање.....	22 – 23
- Периодична евалуација provedбе антикорупцијских активности.....	23
- Сурадња с другим специјализираним тијелима у области координације и мониторинга антикорупцијских активности.....	23 – 24

1. Увод

Корупција је свака злоупотреба моћи повјерене јавном службенику или лицу на политичком положају, државном, ентитетском, кантоналном нивоу, нивоу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, градском или опћинском нивоу, која може довести до приватне користи. Корупција посебно може укључивати директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, којима се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашања очекиваних од примаоца мита.¹

Корупција је озбиљан проблем у савременом свијету који је, у различитим облицима и размјерама присутан свугдје, па и у економски снажним, демократским и организованим државама. Као што су фактори који утичу на стање и размјере корупције разноврсни, попут историјских, друштвених, културолошких и политичких, тако су и посљедице корупције у животу обичног грађанина и цјелокупног друштва многобројне и тешке. Корупција негативно утиче на економске токове тиме што узрокује непредвидиве трошкове за инвеститоре који су обесхрабрани за будућа улагања, узрокује раст сиве економије и смањење прихода државе по основу неплаћених пореза, царина и других дажбина, повећава трошкове администрације, роба и услуга, те смањује продуктивност. Ова појава, у друштвеном смислу, утиче на измијењен систем вриједности, поготово рационализирање, па чак и оправдавање незаконитог понашања. У политичком смислу, нарушава легитимитет и углед институција власти, угрожава остварење начела правне државе и узрокује неповјерење грађана у власт и политичку нестабилност повећањем јаза између елита и обичног грађанства.

Корупција представља посебну опасност за државе у транзицији, у којима демократски, институционални и вриједносни системи још нису довољно изграђени. У таквим државама, неадекватни правни и политички механизми не пружају довољно гаранција за ефикасну контролу располагања јавним овлашћењима, чију злоупотребу корупција, заправо, представља. Босна и Херцеговина (у даљњем тексту: БиХ), као транзицијска земља, у посљедње вријеме предузима одређене систематске активности на супротстављању корупцији, гдје свакако значајну улогу има и Брчко дистрикт БиХ као један од нивоа власти у БиХ.

Приступање Европској унији стратешки је приоритет БиХ. Борба против корупције један је од кључних изазова владавине права у већини држава из процеса проширења Европске уније, у које се убраја и БиХ, и повезана је с поштовањем питања основних људских права, радом правосудних органа и институција, правдом и унутрашњим пословима. Будући да се борби против корупције посвећује пажња већ у раној фази процеса приступања Европској унији, а да се отварање одговарајућих поглавља темељи на увјерљивим резултатима, БиХ треба показати одлучност у предузимању конкретних, свеобухватних и одрживих активности на супротстављању коруптивним праксама, а што се свакако односи и на Брчко дистрикт БиХ као административну јединицу локалне самоуправе под суверенитетом БиХ.

Борба против корупције је дуг и комплексан процес у којем нема брзих и једноставних рјешења. Због тога је неопходно да се, прије свега, израде Стратегија за борбу против корупције у Брчко дистрикту БиХ (у даљњем тексту: Стратегија) и Акциони план за provedбу Стратегије (у даљњем тексту: Акциони план), као основни стратешки документи који ће одредити правце у борби против корупције у Брчко дистрикту БиХ.

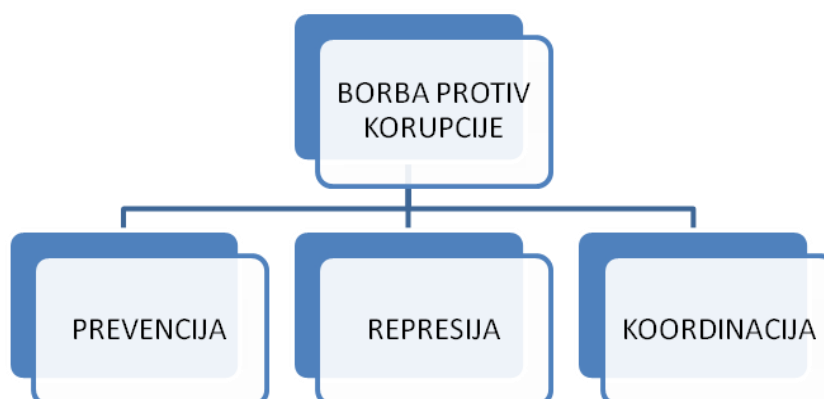
¹ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, broj: 103/09 i 58/13)

2. Опћи принципи

Имајући у виду све изражајнију свијест и одређеност за енергичнију и ефикаснију борбу против корупције те обавезе Брчко дистрикта БиХ на овом плану, овом стратегијом су предвиђени проведиви, јасни и конкретни стратешки циљеви и приоритети који уважавају све специфичности административног уређења Брчко дистрикта БиХ. Споменути циљеви су надоградња и континуитет већ раније изражених тежњи у Брчко дистрикту БиХ за одлучније сузбијање корупције, а усклађени су с циљевима државне Стратегије за борбу против корупције 2015–2019, уз уважавање посебних надлежности у појединим секторским подручјима и специфичности организације Брчко дистрикта БиХ.

Борба против корупције не може се посматрати одвојено од осталих сродних стратешких и других процеса у свим подручјима из надлежности Брчко дистрикта БиХ. У том смислу Стратегија је конципирана тако да омогућава потпуно укључивање и партиципацију овог нивоа власти у одговарајућим процесима у БиХ, који имају за циљ превенцију и борбу против корупције.

Стратегијом су обухваћени сви сегменти битни за борбу против корупције, а то су:



Антикоруптивне активности су засноване на познавању стања и већ израженим појавним облицима, па такав приступ одликује транспарентност, непристраност, стручност, инклузивност, свеобухватност, мјерљивост и оријентисаност на коначне ефекте, што је најбољи приступ у борби против корупције.

Стратегија, поред јасно дефинисане визије, начела и основних циљева, одређује нормативни, институционални и друштвени оквир за борбу против корупције, стратешке циљеве који произилазе из државних стратешких циљева, разне видове сарадње и размјене података с циљем постизања најбољих могућих ефеката на овом плану и најзад неизоставан дио који се односи на координацију, provedбу, праћење и евалуацију.

3. Визија

Корупција је слојевит феномен и за борбу против ње је нужен холистички приступ, тј. укључивање што већег броја друштвених актера који ће, свако из свог угла, допринијети борби против корупције. Под појмом *борба против корупције* Стратегија подразумева мјере и превентивне активности на плану провођења законских и подзаконских прописа,

координацију рада свих органа јавне управе, институција, јавних предузећа и других правних лица чији је оснивач Брчко дистрикт БиХ, односно субјеката провођења Стратегије (у даљњем тексту: субјекти провођења), јачање капацитета и ширење свијести о потреби и механизмима борбе против корупције, као и стандардима и вриједностима, како у јавном и приватном сектору, тако и у цјелокупном друштву. Имајући у виду наведено, визија Стратегије је да се на истеку њене примјене постигне сљедећи коначан резултат:

Брчко дистрикт БиХ, кроз изградњу и унапрјеђење институционалног и нормативног оквира, активностима на плану јачања свијести о штетности корупције, смањењу толеранције ка коруптивном понашању, превенцији корупције, њеном проактивном откривању и неселективном и ефикасном процесуирању, препознат је по увјерљивим напорима и резултатима у борби против корупције, вишем степену владавине права и повећаном повјерењу грађана у институције власти.

4. Опћи циљ

Стратегијом се намјерава створити опћи оквир за одлучну и свеобухватну борбу против корупције, што подразумијева утврђивање приоритетних области за дјеловање, али и одређених полазних одређења и начина заједничког дјеловања. На основу тога, опћи циљ Стратегије је:

У Брчко дистрикту БиХ установити приоритете на плану превенције корупције и борбе против корупције, принципе и механизме заједничког дјеловања свих субјеката провођења, те створити, односно унаприједити претпоставке за смањење стварног и перципираног нивоа корупције и афирмисати позитивне друштвене вриједности попут интегритета, одговорности и транспарентности.

5. Стратешки циљеви

Из овако формулисаног опћег циља произилазе сљедећи стратешки циљеви, који се у Брчко дистрикту БиХ требају постићи провођењем Стратегије:

1. Превенција корупције;
2. Сузбијање корупције;
3. Развијање свијести о штетности корупције и сарадња с цивилним друштвом;
4. Координација, мониторинг и евалуација антикоруптивних активности.

6. Начела

С обзиром на тзв. интегрисани приступ Стратегије, сложеност проблема корупције, њен директни утицај на поштовање основних друштвених вриједности, владавине права и самоодрживог развоја, неопходно је придржавати се сљедећих начела у примјени Стратегије:

- **Владавина права** – усклађеност правних аката и свих радњи правних субјеката са законом. У предузимању антикоруптивних активности субјекти провођења требају своје поступање заснивати на закону при том уважавајући међународне обавезе БиХ. У процесу доношења правних аката треба да буду препознати и умањени ризици од настанка корупције у њиховој примјени и одређени органи који могу вршити дјелотворан надзор, те осигурање средстава за њихово провођење;
- **Заснованост на чињеницама** – планирање, праћење и процјена испуњености антикоруптивних задатака требају се заснивати на чињеницама. Већ у фази анализе и процјене стања и појавних облика субјекти провођења обавезни су утврдити чињенице, и на основу њих заснивати мјере за супротстављање корупцији. То нарочито значи

узимање у обзир предности и недостатака у раду субјеката провођења, као и сталну ревизију и мониторинг испуњености и прикладности стратешких циљева;

- **Добра пракса** – усаглашавање антикоруптивних активности с добрим праксама на пољу супротстављања корупцији у земљи и у осталим транзицијским земљама, учењем на грешкама, уоченим обрасцима коруптивног понашања и њиховог узрока у систему. За поједине аспекте проблема корупције може постојати мноштво различитих рјешења, која требају бити узимана у обзир, зависно од њихове примјенивости у Брчко дистрикту БиХ;
- **Свеобухватност и инклузивност** – координирана укљученост највећег броја актера и утицај на што је могуће већи број фактора који доприносе корупцији. Борба против корупције није задатак само појединих субјеката нити постоје појединачни фактори који узрокују корупцију. У борбу против корупције дужни су се, свако у оквиру својих надлежности, укључити сви субјекти провођења, организације цивилног друштва, професионална удружења и грађани. Стога је потребно стварати партнерства и коалиције за супротстављање корупцији.

Субјекти провођења треба да омогуће другим дијеловима друштва да дјелотворно учествују на спречавање корупције, не само кроз заштиту својих права, већ и кроз партиципацију у доношењу одлука, правовремено разматрање њихових иницијатива, представки и омогућавање покретања поступака за заштиту јавног интереса;

- **Транспарентност и партиципацивност** – правовремено упознавање јавности с доношењем одлука и политика, као основа за утицање на њихово доношење је моћно средство за спречавање корупције. Сви субјекти провођења Стратегије дужни су осигурати одговарајуће механизме комуникације и консултације јавности приликом одлучивања. Ради веће транспарентности, у највећој мјери треба користити економична и савремена средства комуникације – објављивање одлука, података о планираним и provedеним активностима и претраживање база података о активностима органа власти, нарочито у вези са системом јавног финансирања и праксом поступања. Како би се остварила претходна начела (свеобухватност и инклузивност), односно осигурала подршка у провођењу активности на плану борбе против корупције, нарочито је важно осигурати видљивост антикоруптивних напора у форми планова дјеловања, али и извјештаја о поступању по тим плановима;
- **Непристрасност и стручност** – политичка и друга неутралност и компетентност за испуњавање антикоруптивних задаћа неопходни су за дуг и сложен процес као што је борба против корупције. Супротстављање корупцији треба се сматрати дијелом рада за опће добро и унапређења професионализма, и у њему нема мјеста идеолошким, политичким и другим утицајима. Исто тако, потребно је стално радити на унапређењу знања, ставова и вјештина за супротстављање корупцији;
- **Оријентисаност на учинак** – утврђивање јасних, мјерљивих и остваривих циљева. Упитна је ефикасност стратешких докумената и активности за борбу против корупције ако нису јасно постављени циљеви и сврха коју требају постићи, чију реализацију није могуће пратити и који су тешко или никако оствариви. Све ове претпоставке требају испунити сви субјекти провођења, како би се постигли оптимални резултати за које је могуће прикупити показатеље о испуњености. Будући да се значајан број антикоруптивних активности односи на јавну управу, која треба да буде сервис грађанима, то у дефинисању и остваривању антикоруптивних, и уопће, циљева рада јавне управе, треба водити рачуна о крајњем резултату и како га мјерити.

7. Препреке за успјешно провођење Стратегије и Акционог плана

Сваки реформски процес, а посебно борба против корупције, сложен је и захтјеван процес који прате препреке за постизање потребних учинака. Како би се смањило њихов утицај у провођењу Стратегије потребно је отклонити сљедеће препреке које могу утицати на њено успјешно провођење:

- **Недостатак политичке и друге воље** – без жеље и одлучности доносилаца одлука на политичком и административном нивоу не може се очекивати предузимање конкретних мјера у борби против корупције, јер ће оне или изостати или бити кампањске и селективне;
- **Неиспуњавање међународно преузетих обавеза** – недовољна усклађеност законодавства у Брчко дистрикту БиХ с међународним документима за борбу против корупције и мањак примјене међународно прихваћених стандарда у тој области, онемогућавају употребу провјерених и ефикасних механизма за спречавање корупције;
- **Недовољна самосталност и компетентност субјеката провођења** – без одговарајућег знања, вјештина, и у оквиру прописа, слободе поступања субјеката провођења против комплексног феномена као што је корупција, борба против ње не може бити ефикасна и дати потребне резултате;
- **Недовољна ангажованост субјеката провођења** – без довољне посвећености свих носилаца активности за провођење Стратегије, нарушава се цјеловитост комплексног система за борбу против корупције, што ће неизбежно утицати на постигнуте ефекте њиховог рада;
- **Недостатак финансијских и других ресурса** – мањак финансијских и других ресурса неопходних за квалитетну борбу против корупције озбиљно утиче на капацитет система за борбу против корупције и онемогућава провођење захтјевнијих мјера које су важне за њено спречавање;
- **Комплексност политичког система** – недовољан ниво континуитета у борби против корупције и консензуса у законодавној и извршној власти и око ње, због нестабилности или спорости формирања коалиција на власти, као и због комплексности политичког система, имају крајње негативан утицај на њено спречавање;
- **Недостатак систематичности и координације** – ни најбоље предвиђене антикоруптивне политике и мјере у Стратегији не могу бити ефикасне ако се проводе повремено, неповезано, фрагментарно и без довољно систематичних активности и координираних субјеката провођења;
- **Недостатак подршке јавности** – борба против корупције не може бити потпуна и ефикасна без свијести јавности о штетним посљедицама које корупција наноси друштву и појединцу, као основа за повећану спремност да грађани захтијевају и подрже антикоруптивне активности и активно учествују у њима;
- **Неоснована очекивања за брзе ефекте у борби против корупције** – што је корупција више присутна, то је већа жеља грађана да она буде спријечена. Очекују се брзи ефекти за што краће вријеме, што може резултирати нестрпљивошћу и смањивањем подршке јавности антикоруптивним мјерама и активностима.

8. Нормативни, институционални и друштвени оквир за борбу против корупције

Да би борба против корупције на нивоу Брчко дистрикта БиХ била успјешнија и ефикаснија потребно је, прије свега, успоставити одговарајући ниво како хоризонталне, тако и вертикалне сарадње и координације између свих надлежних органа, који су обавезни да предузимају конкретне мјере и активности на том плану, а њихова улога у том процесу је детаљније обрађена у одговарајућим стратешким циљевима Акционог плана.

8.1. НОРМАТИВНИ ОКВИР

Релевантан нормативни оквир, којим су дефинисана и регулисана питања у вези с корупцијом или која су од значаја за борбу против корупције, може се одредити по сљедећим областима:

- кривично-материјални прописи;
- кривично-процесни прописи;
- јавне набавке;
- јавне финансије;
- сукоб интереса;
- финансирање политичких странака;
- слободан приступ информацијама;
- изборни процес.

8.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Институционални оквир Брчко дистрикта БиХ обухвата сљедеће институције:

- Скупштина Брчко дистрикта БиХ;
- Влада Брчко дистрикта БиХ и органи јавне управе;
- Полиција Брчко дистрикта БиХ;
- Правосудне институције Брчко дистрикта БиХ;
- Јавне установе, јавна предузећа и друга правна лица чији је оснивач Брчко дистрикт БиХ.

8.3. ДРУШТВЕНИ ОКВИР

Уз наведене оквире, веома битну улогу у борби против корупције има и друштвени оквир који би требао бити заинтересован за елиминисање свих појавних облика и смањење штетних посљедица корупције. Друштвени оквир у Брчко дистрикту БиХ чине:

- Политичке странке;
- Приватни сектор и други облици његовог удруживања;
- Медији;
- Образовне институције;
- Удружења и друге организације цивилног друштва;
- Грађани.

9. Стратешки циљеви и програми

9.1. Превенција корупције

9.1.1. Заједничке активности

Стварање амбијента у којем ће цјелокупни јавни сектор у Брчко дистрикту БиХ бити значајније отпоран на све видове коруптивних пракси, без обзира на њихову позадину и начине испољавања, представља кључни сегмент превентивних активности које се планирају на стратешкој основи. Интегритет у том контексту чини темељ доброг управљања државом, и као такав је предуслов легитимитета активностима које проводе институције јавног сектора и уопћено повјерења у институције система. Управљање интегритетом у институцијама јавног сектора се заснива на три кључна стуба:

1. инструментима,
2. процесима и
3. структурама.

Ова три стуба су подијељена у два сегмента, од којих се први назива кључни инструменти интегритета и фокусиран је на јачање интегритета (усвајањем етичких кодекса и политика сукоба интереса, успостављањем механизма пријављивања корупције, и др.), док се други сегмент бави кључним развојним процесима и актерима јачања интегритета. Циљ последњег сегмента је да развија и одржава интегритет у институцијама цјелокупне друштвене заједнице и јавног сектора.

Захваљујући Стратегији, субјекти провођења стећи ће искуство у успостави и раду интерних фокусних тачака за антикоруптивно дјеловање – координатора антикоруптивних активности. У име субјеката провођења ће у сарадњи с Комисијом за превенцију корупције и координацију активности на сузбијању корупције Брчко дистрикта БиХ (у даљњем тексту: Комисија) бити одређене контакт особе као фокусне тачке које ће проћи све потребне едукације с циљем овладавања основним вјештинама за борбу против корупције. Едукације ће се одржавати у форми семинара, интерних састанака, радионица, тренинга и других подобних облика, по могућности у сарадњи с међународним организацијама. Након успјешно проведене едукације ове фокусне тачке ће бити задужене да у оквиру својих институција пренесу сва стечена знања на остале запосленике. У исто вријеме фокусне тачке ће бити искључиво одговорне за провођење антикоруптивних активности у оквиру својих институција у којима су запослене, о чему ће редовно координирати и бити дужне редовно извјештавати. Тиме ће бити уведена институционална одговорност за постигнућа у антикоруптивним активностима.

Ова стратегија ће укључити и ангажовати провођење активности у свим областима и поступање по антикоруптивним плановима, који и иначе требају бити заступљени у раду свих субјеката провођења. Комисија ће у координацији с Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (у даљњем тексту: Агенција) те надлежним правосудним органима, инспекцијским службама, привредним субјектима и другим организацијама и институцијама које су регистроване на подручју Брчко дистрикта БиХ, интензивно радити на реализацији активности у области спречавања и сузбијања корупције, развијања свијести и сарадње с цивилним друштвом и унапређењу учинковитости, транспарентности и непристраниности у доношењу одлука и поступању.

Концепт јачања интегритета треба посматрати као перманентни процес у којем кључну улогу има промовисање етике, морала и културе интегритета што се примарно треба постићи доношењем и прихватањем етичких кодекса у свим институцијама цјелокупне друштвене заједнице и јавног сектора, којима би се установили и прихватили у раду одређени стандарди ради смањивања дискреције, повећања транспарентности и управљања ризицима. Иако је већина тих кодекса оријентисана на усвајање вриједносних ставова код свих јавних службеника, могуће је да се њима обухвате и тзв. екстерна питања, као што су обавеза пријављивања додатних послова или примања, инвестиција или значајнијих поклона или користи који би могли довести до потенцијалног сукоба интереса у односу на њихове

службене дужности. Посебно су важне политике управљања сукобом интереса код изабраних и именованих званичника, укључујући државне службенике, намјештенике и савјетнике, финансирање политичких странака и кампања у смислу транспарентности свих ових процеса. Да би се интегритет могао наметнути као саставни дио функционисања институција потребно је доста пажње посветити едукацији и обукама свих субјеката унутар система, како би се развили етички програми засновани на процјенама ризика за свако радно мјесто или групу послова, потребама јавних службеника и добрим праксама у специфичним секторима. Ту посебну улогу имају правни оквири који требају створити обавезу за израду планова интегритета субјеката провођења, за што је важно да постоји јединствена методологија њихове израде. Незаобилазно мјесто свакако имају инструменти интегритета који се односе на медије који имају јако важну улогу у друштву, чиме је допринос који медији могу дати превенцији корупције заиста немјерљив.

Транспарентност је један од главних непријатеља корупције. Отвореност, јавност рада, изложеност погледу и критици јавности, обиљежја су која значајно смањују могућност за корупцију. То не подразумијева само периодично извјештавање јавности о темама које су интересантне за неку институцију, него и слободан приступ свим информацијама под контролом органа, као и проактивно извјештавање о свему што би јавност требала знати о некој служби. Нарочиту важност има транспарентност у области јавних набавки, која има значајан потенцијал за појаву коруптивних пракси, најприје због великих новчаних износа који се алоцирају из буџета за набавку роба и услуга за потребе институција јавног сектора. Развој информационих технологија је свакако омогућио да се систем јавних набавки информатизира и додатно учини транспарентнијим, те да се информације о објављеним или додијелим уговорима, пројектима и другим, јавним новцем финансираним активностима, безувјетно учине доступним широј јавности.

Подручје пријема тј. запошљавања у јавном сектору је засигурно један од горућих проблема у смислу појаве коруптивних пракси. За ефикасно спречавање настанка корупције у овој области потребно је успоставити механизме који ће се заснивати на смањењу дискреције приликом одабира, повећању транспарентности, прецизирању критерија стручности, поштења, амбициозности, посвећености у раду и сл. Процедуре које се установљавају кроз подзаконске акте донесене на основу нових законских рјешења о државној служби потребно је учинити транспарентним.

Иако је генерална оцјена како се у БиХ питању интегритета у јавним службама у задње вријеме посвећује одређена пажња, и даље не постоји правна обавеза периодичног достављања информација од стране државних службеника о њиховој имовини и приходима. Изабрани и именовани званичници Централној изборној комисији достављају своје имовинске картоне, али се и даље воде расправе о питањима заштите личних података и преваге јавног над приватним интересом у чињењу тих података доступним широј јавности. Код неких категорија јавних службеника, нпр. носилаца правосудних функција та обавеза постоји, али не постоји надлежно тијело које би провјеравало тачност достављених информација. До сада је значајан напор учињен у изградњи механизма приступа информацијама, усвајањем уједначеног правног оквира на свим нивоима власти у БиХ, доношењем подзаконских аката и provedбених инструмената (регистри информација, водичи за приступ информацијама који су донесени у појединим органима власти Брчко дистрикта БиХ и ту обавезу потребно је утврдити и за све друге субјекте сходно одредбама наведеног закона). Свакако је битно у наредном периоду разријешити проблем прецизирања стандарда јавног (опћег) интереса и других питања која су се појавила примјеном важећег законодавства. Треба имати на уму да тренд успоставе културе отворености, која замјењује раније праксе тј. културу тајности рада јавних служби треба суштински посматрати. Једна је ствар грађанима додијелити право да приступе информацијама, а сасвим друга учинковито одговорити на такве захтјеве.

Законом о јавним набавкама БиХ из 2014. године који се директно примјењује и у Брчко дистрикту БиХ иновирано је законодавство у овој области. Према Извјештају о напретку БиХ израђеном у оквиру Пакета проширења, у односу на интегритет и спречавање сукоба интереса у сектору јавних набавки постигнута су одређена побољшања. Ипак, и даље постоје бројне примједбе на тренутни степен јавности у поступцима уговарања набавке роба и услуга за потребе институција јавног сектора. Подзаконски акти требају бити усвојени на нивоу свих надлежних институција у овом подручју, те је важно успоставити систем управљања ризицима у овим поступцима. Едукација и обука службеника који би се требали специјализирати за рад на предметима јавних набавки, мониторинг и надзор свакако требају бити унапријеђени. До усвајања Закона о јавним набавкама 2014. године било је присутно доста проблема у области јавних набавки као недоношење плана набавке за текућу годину, прихватању понуда које нису испуњавале услове утврђене тендерском документацијом, плаћање прије извршења услуга, незаконит избор пословних банака, неадекватан избор одговарајуће врсте поступка, незаконључивање уговора у законском року, фаворизирање појединих понуђача, и сл.

Усвајањем Закона о јавним набавкама из 2014. године добрим дијелом је смањен број горе наведених проблема из разлога што је наведени закон прописао велики број обавеза уговорним органима а које се, прије свега, односе на повећање транспарентности у овим процесима.

Циљ: Унапређење цјелокупног система интегритета, одговорности и транспарентности у раду цјелокупног друштва с посебним освртом на јавни сектор у Брчко дистрикту БиХ

Стратешки програми:

1. Унапређење правног и стратешког оквира за супротстављање корупцији и повећање јавности рада јавног сектора у Брчко дистрикту БиХ;
2. Унапређење процедура пријема и запошљавања у јавном сектору Брчко дистрикта БиХ с циљем смањења дискреције и осигурања једнаког приступа;
3. Побољшање механизма спречавања сукоба интереса изабраних и именованих званичника, савјетника, службеника и намјештеника у Брчко дистрикту БиХ;
4. Унапређење учинковитости, конкурентности и транспарентности процеса провођења јавних набавки с циљем осигурања правичног тржишног надметања;
5. Унапређење едукације у институцијама по питању борбе против корупције.

9.1.2. Субвенције, подстицаји, накнаде, грантови и остали видови давања

Оно што је у Брчко дистрикту БиХ присутно јесте да се кроз поједине јавне службе Брчко дистрикта БиХ имплементира велики број трансфера који представљају значајне новчане вриједности од неколико милиона конвертибилних марака на годишњем нивоу. Ради се о доста сложеним пословима за које јавне службе Брчко дистрикта БиХ немају довољне капацитете и процедуре које ће у пуном обиму неутралисати ризике од коруптивних пракси. Тако су пропусти у расподјели, утрошку и надзору над утрошком средстава из текућих и капиталних трансфера потенцијално једно од најосјетљивијих питања у смислу осјетљивости на корупцију у извршењу буџета, кориштењу ресурса и управљању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ. У том контексту, посебно је у претходном периоду проблематизирано питање додјеле грантова из буџета Брчко дистрикта БиХ.

Свакако да специфичности трансфера (нпр. велики број физичких лица произвођача којима се додјељују подстицаји), те слабе контроле и остварени резултати након трансфера представљају објективни потенцијал за појаву коруптивних пракси у домену додјеле

новчаних средстава из буџета. Иако се на нивоу Брчко дистрикта БиХ доносе програми утрошка средстава, ипак јавне службе Брчко дистрикта БиХ доносе проведбене прописе који уређују критерије и начин имплементације програма и систем контрола утрошка. Недовољан је ангажман институција које дају претходна мишљења на те прописе и надлежних инспекцијских органа који би такођер требали водити рачуна о осигурању транспарентности и надзора над провођењем закона у оквиру извршења трансфера из Буџета Брчко дистрикта БиХ. Потребно је посебну пажњу посветити правовременом расписивању јавних позива за додјелу грантова. Посебно су упадљиве праксе честог мијењања и доношења опћих и подзаконских аката за сваки од програма умјесто да се донесу акти који ће имати трајни карактер уз осигурање пуне транспарентности у процесу додјеле и контроле кориштења подстицаја.

Посебно је важно објективизирати критерије за додјелу средстава с врло прецизним и мјерљивим учинцима након имплементације средстава. Израда унифициране методологије и централизација евиденције трансфера којима би претходило одређивање стратешких приоритета и очекиваних резултата од имплементације буџетских средстава у ове сврхе и даље остаје приоритет. С обзиром да се регистри додијелих средстава воде појединачно потребно је успоставити јединствени централни регистар свих трансфера. Механизми интерне контроле и ревизије су једно од врло важних и ефикасних средстава у превенцији и откривању облика коруптивних радњи и у овој области. Важно је да се константно унапређују ови механизми, па чак и да се интерна контрола користи у самој процедури доношења подзаконских аката, у смислу сагледавања финансијских али и правних питања ради усвајања најефикаснијих рјешења. Важно је такођер унапређивати сарадњу интерне контроле и ревизије с руководиоцима јавних служби које додјељују средства, те јачати компетенције особа (финансијска и правна знања) које се баве овим пословима.

Циљ: Повећање интегритета, транспарентности и одговорности у односима између јавног и приватног сектора и пословних субјеката у области додјеле средстава водећи рачуна о Закону о систему државне помоћи БиХ

Стратешки програми:

1. Унапређење правних прописа и процедура додјеле средстава;
2. Смањење нивоа дискреције, повећање транспарентности и успостављање ефикасних система додјеле средстава и контроле трансфера с циљем правичније расподјеле средстава из буџета;
3. Унапређење система додјеле концесија и хармонизирање прописа у области концесија;
4. Успостава централног регистра додијелих средстава на нивоу Брчко дистрикта БиХ.

9.1.3. Здравство

Једна од кључних карактеристика функционисања јавног сектора у Брчко дистрикту БиХ, барем када је ријеч о структури буџета, јесте да се значајан дио издатака односи на финансирање специфичних потреба здравственог система у Брчко дистрикту БиХ.

Област здравства, будући да се бави тјелесним, психичким и друштвеним благостањем широких слојева друштва, нарочито је важна. Корупција се у овој области може појавити на свим нивоима, нпр. неоправдано одсуство медицинског особља са посла (најчешће због обављања приватних послова), неформална давања за третман који би требао бити ослобођен плаћања, итд.

Циљ: Повећање ефикасности, транспарентности и нивоа интегритета у остваривању здравствене заштите у Брчко дистрикту БиХ

Стратешки програми:

1. Унаприједити процесе прописивања и издавања лијекова и ортопедских помагала;
2. Нормирати превенцију сукоба интереса у здравственом сектору у дијелу који се односи на регулисање допунске приватне праксе и појачати интерне контроле;
3. Спријечити могућности злоупотребе средстава здравственог сектора;
4. Адекватним механизмима уредити листе чекања и унаприједити процесе пријављивања коруптивног понашања у здравственим институцијама;
5. Подизати свијест здравствених радника о феномену корупције;
6. Побољшање квалитете здравствених услуга осигурањем једнаких могућности приступа здравственим услугама.

9.1.4. Образовање

Конвенција Уједињених народа против корупције у одредби из члана 13. предвиђа успостављање едукативних програма, јавних кампања и иницијатива подизања свијести усмјерених мијењању ставова спрам корупције, мијењању културолошких норми и охрабривању пријављивања корупције. Интервенција у домену образовања може имати и одређене политичке ефекте. Први се огледају у томе да квалитетно образовано становништво ствара основу за економски развој, политичку стабилност и друштвено благостање. Политички ефекти су видљиви у томе да борба против корупције може добити значајну друштвену подршку уколико се становништву заиста омогући да има праведан, квалитетан и корупције лишен образовни систем. Стога је, прије свега, битно да се образовни сектори унутар властитих структура изборе са појавом коруптивних пракси, како би на здравим основама могли дати властити допринос у успостави интегритета, транспарентности и одговорности. Образовање не треба у том смислу посматрати као уско дефинисану, формалну функцију која се одвија искључиво кроз институције образовног система, већ ту свакако треба укључити одгојно-образовне активности које се одвијају од породице, међувршњачког дијелења норми, па све до ваннаставних и спортских активности (укључивање што већег броја дјецe у ваннаставне, културне и спортске активности) којима се могу промовисати одређене поруке, норме и вриједности етике, интегритета и поштења. Такођер, потребно је да надлежне институције за образовање посвете значајну пажњу питањима етике у припреми и извођењу наставних програма. На тај начин би се код младих људи стварао потенцијал за борбу против корупције, кроз занимање за јавне послове, јачање свијести о опћем добру и упознавањем с користима за заједницу које доноси грађански активизам.

У овом сектору се појављује и проблем нејасног статуса интерних ревизија, које сходно пракси издају искључиво препоруке као резултат њиховог рада, што не осигурава потребни ниво одговорности у раду институција. Слаби су и механизми анонимног пријављивања коруптивних пракси.

Циљ: Промовисање културе интегритета, транспарентности и одговорности у образовном систему Брчко дистрикта БиХ

Стратешки програми:

1. Укључивање и уједначавање планова и програма етике и интегритета на свим нивоима формалног и неформалног образовног система;
2. Повећање интегритета, транспарентности и одговорности унутар образовног система, смањењем ризика од типичних облика корупције (непотизам, проневјере финансијских средстава, трансфера и подстицаја).

9.1.5. Јавне финансије

С циљем стварања стабилне економске ситуације и претпоставки за развој свих друштвених сектора, битно је успоставити систем ефикасног, одговорног и транспарентног управљања јавним финансијама. У односу на приходовну страну буџета потребно је да одређивање и

убирање јавних прихода буде засновано на правичним, неселективним и досљедним критеријима. С друге стране, расходна страна буџетских и других фондова и извора финансирања треба бити перманентно и ефикасно надзирана како би се осигурало финансирање потребних издатака смањивањем могућности злоупотреба и ненамјенског утрошка средстава из тих извора.

Буџет је кључни инструмент помоћу којег Влада проводи своје политике и годишњи буџет је веома комплексан и тешко разумљив великом дијелу јавности. У том смислу потребно је да буџет, поред тога што је доступан јавности, буде приступачан и разумљив јавности што се може постићи изградом и објављивањем тзв. „Буџета за грађане“, а што ће у великој мјери допринијети транспарентности трошења, односно расподеле буџетских средстава и у коначном на индиректан начин имати и одређено антикоруптивно дејство. Значајно је успоставити унапријед дефинисане критерије додјеле трансфера и надзор над њиховим досљедним провођењем, што ће такођер допринијети смањивању могућности злоупотреба и ненамјенског трошења средстава.

У том смислу, финансијске ревизије могу имати значајну улогу у супротстављању корупцији, нарочито у погледу откривања неоправданог трошења финансијских средстава из буџета.

Потребна је перманентна оцјена прикладности организације система интерних контрола и ревизије с циљем откривања манипулирања, фалсифицирања или преинаке књижења и исправа. Јачање партиципације организација цивилног друштва у управљању јавним финансијама доприноси правичнијој расподјели јавних добара и опћенито већој ефикасности и јавности рада институција јавног сектора. Вањска ревизија, коју проводи Уред за ревизију Брчко дистрикта БиХ, јако је важна и значајна за законито и исправно функционисање органа јавне управе и трошење буџетских средстава, али се још увијек у већој мјери не примјењује ревизија учинака чиме би она у потпуности добила на свом значају. Служба ревизије би требала одиграти већу улогу у давању смјерница, сугестија и поука о најбољим начинима вршења финансијског и укупног пословања. Важна је свакако и једнакост у приступу код сачињавања ревизорских извјештаја.

Опћа је оцјена како БиХ још увијек није достигла довољан степен транспарентности јавних буџета.

Посебно је питање јасног дефинисања правног статуса интерних контролора, најприје из разлога недовољне независности која произлази из непосредне подређености ових структура руководиоцима субјеката провођења. Наведено објективно може довести до упитности налаза и реалистичности интерне контроле и њених домашаја у кориговању незаконитих пракси. Присутна је опћенито недовољна капацитираност јединица интерне ревизије у институцијама које имају законску обавезу установљавања ових инструмената надзора. Недовољна капацитираност интерне контроле и ревизије може довести до тога да у раду јавног сектора у Брчко дистрикту БиХ може бити присутно нетранспарентно, нерационално и неконтролисано трошење буџетских средстава, односно стварање расхода који нису с циљем остварења пословних активности.

Савремена искуства показују да је корупција повезана са сивом економијом, углавном због немогућности потпуног укидања сиве економије која је у одређеном проценту присутна и у најсавременијим друштвима.

Порезна управа у складу са својим могућностима проводи надзор, али је још увијек недовољно капацитирана. Проблем некапацитираности дијеле све институције. Иста се може ријешити реорганизацијом постојећих радних мјеста, односно извршилаца. Због природе посла тешко се може изаћи у сусрет бројним захтјевима за надзором примјене прописа о обављању дјелатности и извршавања прописаних порезних, царинских и других обавеза од стране правних и физичких лица. Буџетски надзор би требао бити поступак у којем се проводи контрола законитости, правовремености и намјенског кориштења буџетских средстава, у којем се налажу мјере за отклањање утврђених незаконитости и неправилности. У оквиру провођења поступка буџетског надзора требало би вршити контролу

рачуноводствене, финансијске и друге документације, као и извјештаја и евиденција буџетских корисника.

Све институције у Брчко дистрикту БиХ би требале донијети и имплементирати оперативне планове борбе против корупције.

Циљ: Јачање надзора и повећање ефикасности управљања јавним финансијама с циљем борбе против корупције

Стратешки програми:

1. Континуирано промовисати проактивну транспарентност буџета;
2. Успоставити ефикасне критерије и контроле додјеле буџетских средстава као и надзор над трошењем истих;
3. Унаприједити капацитете органа на пословима додјеле буџетских средстава;
4. Јачање улоге ревизије и контроле путем специјализације, кадровског попуњавања и примјене иновативних рјешења у вршењу послова надзора;
5. Стварање правних претпоставки и ефикасна примјена прописа о финансијском управљању и контроли с циљем управљања ризицима;
6. Доследно, законито, континуирано и ефикасно вршење порезног, финансијског и другог надзора с циљем смањења сиве економије, посебно рада на црно и ефикаснијег прикупљања јавних прихода.

9.2. Сузбијање корупције

9.2.1. Заједничке активности

Заштита особа које пријављују корупцију све се више препознаје као кључни фактор којим се промовише култура одговорности и интегритета. Запослени у правним субјектима, било из јавног, било из приватног сектора, обично су први који су у прилици опазити неисправности у раду. Они, међутим, који пријаве такве неисправности могу бити предметом пријетњи, узнемиравања, стављања у лошије радне услове, забране напредовања у служби, умањења плата, како од стране оних који су инволвирани у неисправности које се пријављују, тако и од радних колега. Дobar начин да се осигура заштита таквих особа јест усвајање посебних одредби у оквиру постојећих закона или доношење нових закона, који би на једном мјесту уређивали ову материју. Међународни стандарди, уређени у мноштву докумената бројних међународних и супранационалних организација, као и добре праксе из ове области, налажу да је пријавитељима потребно осигурати сигурну алтернативу на шутњу, тј. не смије их се довести у лошију ситуацију него да нису пријавили коруптивно или слично понашање.

Битна перспектива супротстављања корупцији јесу правне санкције и мјере. Иако је превенција темељна оријентација у супротстављању друштвено непожељним понашањима, наравно да она није савршена и да је реално очекивати да ће се прописи кршити. Угрожавање или повреда правних добара и интереса путем корупције уређено је различитим гранама права, од којих су најважнији дисциплинско, прекршајно и кривично. Елемент одвраћајућег утицаја на корупцију треба бити вјеродостојан систем надзора који резултира адекватним санкцијама и мјерама. Под адекватношћу се не мисли на ригорозност, него на извјесност у откривању и учинковитом поступку којим се утврђује кривња и одређујење за оне врсте и мјере санкција које су пропорционалне тежини протуправног понашања. То предвиђају и међународни стандарди у области правних санкција за коруптивна кажњива понашања.

Крајем 2014. године Парламентарна скупштина БиХ усвојила је Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ, али се он односи само на државни ниво и јавни сектор. Будући да се споменути акт не односи на Брчко дистрикт БиХ, као и да у законима о државној служби који су на снази у Брчко дистрикту БиХ и Закону о раду не постоје одредбе којима се јамчи заштита од одмазде или дискриминације било које врсте осим оне која

почива на личним својствима лица (спол, старост, инвалидност, језик, вјера, политичко и друго мишљење, итд.), може се закључити да у Брчко дистрикту БиХ тренутно не постоји адекватан правни оквир заштите пријавитеља корупције.

У институцијама се ријетко изричу дисциплинске санкције за коруптивна и друга кажњива понашања. Казнена политика је такођер неадекватна. Неадекватност се нарочито односи на учинковитост поступака, као и избор врсте и мјере санкције, те одузимање користи прибављене коруптивним кажњивим понашањима.

Циљ: Унапређење амбијента одговорности у дјеловању јавних службеника

Стратешки програм:

1. Уређење правног оквира за заштиту пријавитеља корупције у Брчко дистрикту БиХ.

9.2.2. Полиција

Улога Полиције у откривању и доказивању коруптивне делинквенције је значајна. Као и у сузбијању других кажњивих понашања, и код коруптивне делинквенције Полиција је често та која је прва на линији фронта, било да им се пријављују понашања с обиљежјима корупције, било да се сами, проактивно, ангажују на њиховом откривању и доказивању. Према одредби члана 20. Кривичноправне конвенције о корупцији Вијећа Европе и члану 36. Конвенције против корупције Уједињених народа, свака земља потписница (у које спада и Босна и Херцеговина) дужна је осигурати постојање једног или више тијела или особа специјализираних за борбу против корупције путем дјеловања органа унутрашњих послова. Они требају уживати независност како би могли дјелотворно и без непотребног притиска извршавати своје обавезе, те је потребно омогућити да запосленици таквих тијела прођу примјерену обуку и да посједују одговарајућа финансијска средства.

У организационој структури Полиције Брчко дистрикта БиХ дјелује Јединица криминалистичке полиције која у свом саставу има и Одсјек за спречавање и сузбијање привредног криминалитета и корупције и финансијске истраге као и Јединица за професионалне стандарде који су, између осталог, надлежни и за спречавање и сузбијање корупције што подразумијева и корупцију унутар саме Полиције Брчко дистрикта БиХ. Наведени Одсјек за спречавање и сузбијање привредног криминалитета и корупције и финансијске истраге требало би унаприједити у смислу укупне капацитираности, људских ресурса, материјално-техничких средстава, те наставити са специјализацијом и обучавањем у процесуирању коруптивних кривичних дјела.

Највећи дио података о кривичним дјелима корупције који је познат органима за provedбу закона и по којима поступају долази извана, најчешће од грађана и других субјеката друштвене заједнице, те проактивним поступањем полицијских службеника. Могућност пријаве неетичког понашања полицијских службеника и запосленика Полиције као и могућност пријављивања свих облика коруптивних понашања имало би смисла додатно промовисати. Још увијек је потребно унаприједити везе између Полиције и других државних органа у борби против корупције.

Циљ: Јачање оспособљености за борбу против корупције и сарадње с другим државним органима и грађанима у том дијелу

Стратешки програми:

1. Кадровско, материјално и техничко јачање Полиције за откривање и доказивање коруптивних кривичних дјела;
2. Континуирано стручно усавршавање полицијских службеника на плану криминалистичког истраживања коруптивних кривичних дјела;
3. Јачање сарадње између Полиције и других државних органа у Брчко дистрикту БиХ у борби против корупције.

9.2.3. Правосуђе

Најважнији задатак Тужилаштва, као посебног, самосталног државног органа, јесте предузимање истражних радњи и гоњење потенцијалних починитеља кривичних дјела. Оно што је у погледу специјализације речено код полицијских службеника, вриједи и код тужилачког особља.

Објективност и непристраност приликом именовања и напредовања, као и финансијске и друге независности, истакнута је нарочито у Препоруци о улози тужилаца у систему кривичног правосуђа Вијећа Европе. Битан сегмент успјеха је едукација тужилачког особља за борбу против корупције, што се не односи само на вођење истраге и заступање предмета пред судом, него и упознавање с облицима имовинске користи која се остварује корупцијом и могућностима на одузимању исте. Имајући у виду да је за успјех Тужилаштва у откривању и доказивању коруптивног криминалитета потребна независност, међународним стандардима (поготово чл. 11. Конвенције против корупције Уједињених народа) успостављена је обавеза предузимања мјера с циљем јачања интегритета и спречавања прилика за корупцију међу припадницима тужилачких органа и судства.

Закључци с осмог састанка у оквиру структуралног дијалога сугеришу свим правосудним органима смањење заостатка у рјешавању предмета у судовима и тужилаштвима. Високо судско и тужилачко вијеће БиХ увело је обавезу судова да сачињавају планове рјешавања старих предмета. У периоду од 2010. до краја 2016. године судови у цијелој БиХ су ријешили близу 650.000 старих предмета, док крајем новембра 2017. године ријешено је близу 800.000 најстаријих предмета.

Борба против корупције треба бити једна од кључних области ангажмана. Транспарентност је домен рада који треба константно унапређивати.

Тужилаштво Брчко дистрикта БиХ, као и друга тужилаштва у БиХ, када је у питању откривање и доказивање коруптивних кривичних дјела често се суочава с кривичним дјелима која су тешко доказива. Имајући у виду да је рад на предметима корупције сложен и дуготрајан, Тужилаштво даје упуте о приоритетима у истраживању и кривичном прогону коруптивних кривичних дјела.

Финансијске истраге у предметима у којима постоји сумња да је остварена протуправна имовинска корист у Брчко дистрикту БиХ нису правило.

Циљ: Јачање сарадње и капацитета правосудних и других државних органа на плану учинковитог прогона починитеља коруптивне деликвенције

Стратешки програми:

1. Унапређење транспарентности и објективности у раду правосудних институција у Брчко дистрикту БиХ;
2. Анализа и јачање капацитета правосудних и других органа за учинковит кривични прогон коруптивног криминалитета;
3. Унапређење претпоставки за учинковит прогон починитеља коруптивне делинквенције, нарочито провођењем финансијских истрага;
4. Настављање активности у креирању адекватне казнене политике за коруптивни криминалитет, поготово у области учинковитог одузимања имовинске користи стечене кривичним дјелима;
5. Усклађивање кривичног законодавства Брчко дистрикта БиХ с међународним стандардима, нарочито препорукама Групе држава против корупције.

9.2.4. Инспекцијски надзор

Препоруке Групе држава за борбу против корупције (ГРЕЦО) указују на велики значај инспекцијских органа у откривању и пријављивању корупције. Наиме, ако корупција настаје као резултат, између осталог, мањкавог система контрола и надзора, онда се побољшање система надзора над законитошћу рада јавног, али и приватног сектора, сматра незамјењивом компонентом у борби против корупције.

Законски регулисаним надзором осигурава се законитост и заштита јавног и приватног интереса.

Надзорни органи имају врло значајне овласти и улогу у надзору над законитошћу рада правних лица и грађана. Проблем недовољне капацитетности надзорних органа одражава се на ефикасност у обављању послова који су им дати у надлежност. Примијећено је да постоје крупни проблеми око принудне наплате прекршајних налога које издају надзорни органи.

Циљ: Побољшање надзора с циљем успостављања већег нивоа законитости и заштите јавног и приватног интереса од свих облика корупције

Стратешки програми:

1. Унаприједити ефикасност надзора с циљем превенције и сузбијања корупције као и побољшања укупног стања пословног амбијента у Брчко дистрикту БиХ;
2. Кадровско и стручно јачање капацитета надзорних органа Брчко дистрикта БиХ;
3. Анализа и зависно од резултата, приједлог унапређења правног оквира у погледу надлежности и санкција које налажу надзорни органи.

9.3. Развијање свијести о штетности корупције и сарадња с цивилним друштвом

9.3.1. Заједничке активности

Једна од стратешких области која има јако важне генерално-превентивне ефекте у борби против корупције је усмјерена на развијање свијести код што већег броја чланова друштва о томе шта корупција јесте, у чему се састоји и како се манифестује, и који инструменти и примјери добре праксе постоје у њеном сузбијању и превенцији. Идентификација узрока који доводе до корупције, тј. фактора који дјелују стимулирајуће и омогућавају корупцију је саставни дио ове врсте стратешких активности, с посебним освртом на јасно идентификовање и вредновање директних и индиректних штета које настају као посљедица корупције, чиме се опћој популацији и специфичним друштвеним групама настоје пренијети те спознаје и информације како би се мјерама ране интервенције дјеловало на спречавање корупције и опћенито дјеловало у правцу одвраћања од коруптивних понашања. То се може постићи кроз активности институција јавног сектора, а нарочито путем образовних тијела и организација цивилног друштва. Јачање свијести је, с друге стране, препоручена мјера и у правцу преношења спознаја на страни јавних службеника и других запосленика о појединим питањима, попут сукоба интереса, дискреционих овлаштења и сл., на начин да они сами буду упознати са штетним посљедицама таквих забрањених и кажњивих радњи у које сами могу бити инволвирани.

Бројне су државе у настојању да ставе проблем корупције под контролу препознале значај развијања свијести и едукативних мјера с циљем развијања специфичне културе нетолеранције спрам корупције. У те сврхе се развијају и уводе посебни наставни планови и програми на тему етике, грађанских дужности од основних школа, преко средњошколских установа па све до универзитета. Циљ је оваквих активности да најприје заинтересују ширу заједницу о проблему корупције, посљедицама које изазива и механизмима супротстављања том проблему, што би скупа с другим активностима превентивног карактера, и суштинским резултатима репресивног поступања у конкретним случајевима објективно могло довести до

позитивних промјена у овом подручју. Искуства појединих држава које су успјеле ставити проблем корупције под контролу показују да срж њихових модела чине превенција корупције, образовање заједнице и подизање свијести грађана, који се стално комбинују с откривањем резултата истрага у појединим случајевима.

У остварењу набројаних циљева требају учествовати све организације цивилног друштва, академска заједница, медији, интересне групе и други облици формалног или неформалног али транспарентног организовања грађана како би дали свој допринос у подизању свијести и инсистирању на јавној власти и институцијама у којима се не одвијају коруптивне праксе. Ради се о потреби да они заједнички раде на идентификацији проблема корупције и узрока који до ње доводе, најбољим начинима и механизмима савладавања тих појава и опћенито промовисању транспарентне и ефикасне јавне власти. Некада институције саме нису довољно или никако капацитиране да обављају поједине функције на подизању свијести и јачању етике, тако да им сарадња с цивилним друштвом и заједничке активности могу бити од суштинске помоћи и подршке у искреним настојањима да се супротставе корупцији. Све ово су довољни разлози да се на стратешкој основи посебна пажња посвети и овим облицима планског и усклађеног дјеловања које има вишеструке функције и потенцијале.

Раније је назначено да носиоцима антикоруптивних активности, али и свим запосленицима у јавном, приватном и другим секторима, активности у борби против корупције треба учинити атрактивним. То је могуће остварити, између осталог, и нематеријалним подстицајима, попут индивидуалног признања професионалних референци, али и признањима организацијама које ће бити истакнуте као оне које професионално обављају послове из своје надлежности. Оне, пак, који се упуштају у коруптивно понашање треба досљедно санкционисати.

Важно је наставити с провођењем континуираних едукација и обука запослених у субјектима провођења, с циљем јачања свијести и препознавања појавних облика корупције и механизма реаговања на те појаве. Свакако је важно да те активности буду саставни дио планова и програма едукације јавне службе на овом нивоу власти и да ословљавају најважније тематске области у погледу појма, појавних облика, индикатора препознавања и механизма супротстављања корупцији у сваком специфичном сектору или области. Исто тако, сарадња с цивилним друштвом и свим другим заинтересованим субјектима треба бити у врху приоритета институција јавног сектора на нивоу Брчко дистрикта БиХ с циљем стварања што је могуће веће друштвене коалиције у борби против корупције.

Циљ: Подизање нивоа свијести о проблему корупције и механизмима дјеловања и веће учешће свих друштвених актера у борбу против корупције

Стратешки програми:

1. Имплементација усмјерених, организованих и специфичних активности за поједине секторе и циљне групе на плану подизања свијести о корупцији;
2. Стварање претпоставки и потицање учешћа организација цивилног друштва у активности борбе против корупције;
3. Развијање система потицаја за веће учешће јавних службеника и других субјеката у антикоруптивним активностима.

9.3.2. Јавна кампања о облицима и штетама корупције и механизмима супротстављања

Како би се спознаје о појавним облицима, узроцима и факторима који доводе до корупције могле ефикасно искористити и конкретно примијенити у превентивним иницијативама, најбољи начин да тако важне информације дођу до што већег броја чланова друштва јесу јавне кампање. Раније је истакнуто да Конвенција Уједињених нација препознаје јавне кампање као ефикасно средство за промјену ставова спрам корупције, мијењање културолошких норми и охрабривање пријављивања корупције. Оно што је јако важно јесте

да су поруке које се дистрибуирају у таквим кампањама најприје засноване на објективним показатељима тј. чињеницама о проблему корупције у свакој појединој држави или сектору, да су вриједносно оријентисане на промовисање позитивних ставова, грађанске одговорности и храбрости, и да буду прилагођене потребама и капацитетима специфичних циљних група. Осим тога, важно је да јавне кампање буду саставни дио планских, организованих активности и да су усмјерене промовисању јавног или опћег интереса и његовог значаја за остваривање појединачних потреба грађана. Посебно је важно да јавне кампање буду креативно припремљене у смислу њиховог садржаја и да имају потенцијал да привуку пажњу што је могуће већег броја људи. У смислу прилагођавања садржаја потребама и капацитетима циљних група са становишта креативности је јако важно што једноставније приближити грађанима начин доношења одлука у институцијама јавне власти, критеријима и овлашћењима којима се служе државни службеници, и како се генерално врше ти послови. Поруке треба усмјерити директно на питања која утичу на животе грађана, а корупцију не треба третирати искључиво као питање морала.

Искуства су показала да је нужно планирати и провести јавну кампању којом се промовишу антикоруптивне вриједности, а која би била усмјерена како на опћу јавност, тако и на саме запосленике у јавном сектору. Таква кампања би могла укључивати активности којима се заговара одговорност и транспарентнији рад јавне управе, па би могла обухватити информисање о очекиваним стандардима рада институција, о механизмима комуницирања са институцијама, о предузетим антикоруптивним иницијативама, итд. Важно је сачинити јасан план провођења јавних кампања, и његово провођење путем свих познатих и доступних канала јавне комуникације, укључујући друштвене мреже и већ примијењене механизме, попут одржавања састанака у јавним институцијама и др. Посебно је важно да институције које сачињавају и имплементирају властите оперативне планове борбе против корупције исте јавно објављују посредством својих веб страница или других механизма јавне комуникације и да редовно обавјештавају јавност о резултатима имплементације тих планова.

Циљ: Планирање и провођење специфичне и циљане јавне кампање у правцу ефикаснијег супротстављања корупцији

Стратешки програми:

1. Провођење јавне кампање борбе против корупције на нивоу Брчко дистрикта БиХ;
2. Провођење мониторинга и евалуације проведене јавне кампање борбе против корупције и израда препорука за унапређење ових активности.

9.3.3. Развијање и имплементација заједничких пројеката с организацијама цивилног друштва у области борбе против корупције

Приликом осмишљавања, планирања и организације имплементације антикоруптивних активности јако је важно имати инклузивни приступ, тј. у ове активности укључити што је могуће већи и разноврснији број друштвених актера који на свој специфичан начин могу допринијети остварењу зацртаних циљева. Сарадња с организацијама цивилног друштва данас представља интегрални дио савремених стратегија борбе против корупције, јер ангажман ових субјеката може имати вишеструке ефекте на успјешно савладавање корупције. Важно је такођер да образовне институције прихвате у властите наставне планове и програме садржаје који се односе на ефикаснију борбу против корупције. Организације цивилног друштва, академска заједница и грађани могу осигурати разноврсне и корисне квалитативне информације о томе какве ефекте стратегија борбе против корупције производи или барем како се ти ефекти перципирају од стране јавности. Осим тога, укључивање организација цивилног друштва у мониторинг и евалуацију стратешких докумената може помоћи у наставку добивања њихове подршке. Сарадња између свих укључених субјеката може

довести и до стварања нових идеја и приступа, тј. до континуираног унапређења стратешког документа за борбу против корупције.

Циљ: Стварање претпоставки за интензивнији ангажман цивилног друштва у борби против корупције

Стратешки програми:

1. Осигуравање средстава за развијање заједничких пројеката с организацијама грађанског друштва и повећање транспарентности и сарадње;
2. Стварање и унапређење перманентних канала комуникације и сарадње између организација цивилног друштва и институција јавне власти на нивоу Брчко дистрикта БиХ у борби против корупције.

9.4. Координација, мониторинг и евалуација антикоруптивних активности

9.4.1. Заједничке активности

Према члану 5. Конвенције против корупције Уједињених народа, свака је држава дужна, у складу с основним начелима свога правног поретка, развити и провести или одржавати дјелотворном усклађену антикоруптивну политику која промовише судјеловање друштва и одражава начела владавине права, правилног управљања јавним пословима и јавном имовином, честитост, транспарентност и одговорност. То подразумева доношење стратешких докумената који требају пружити укупну оријентацију и смјер дјеловања заједнице на супротстављању корупцији, а имплементација активности се треба препустити појединим секторима или институцијама, који у ту сврху требају развити властите планове активности. Да би се активности оцијениле кредибилним, мора постојати установљен систем имплементације антикоруптивних активности, али и вјеродостојна методологија прикупљања података о њиховој реализацији, што ће се постићи тако што ће све институције задужене за провођење Стратегије континуирано сарађивати и координирати рад с Комисијом. Искуства с примјеном антикоруптивних стратешких докумената из регије показала су да постоји тенденција да се њихово доношење сматра бременом за ионако оптерећени рад у администрацији, те реална опасност да их се, након што се донесу, једноставно занемари. Прикупљање података може бити прилично обиљежено субјективизмом. Стога је потребно установити систем који је објективан, а будући да су ресурси за супротстављање корупцији ограничени, једноставан у дизајну и примјени. Уједињени народи у својим смјерницама за израду и имплементацију антикоруптивних стратегија, али и Регионална антикоруптивна иницијатива у прегледу методологије мониторинга и евалуације антикоруптивних стратегија и акционих планова, наводе да се прикупљање вјеродостојних података треба учинити интегралним дијелом антикоруптивне стратегије. Саставни дио прикупљања података треба бити и систем индикатора (истима се сматрају објективне манифестације неке појаве). Мониторинг се, заправо, великим дијелом исцрпљује у анализи и успоредби онога што се у неком периоду праћења реализовало или реализује са стањем или промјенама који су назначени у индикаторима. Без индикатора не би било јасно шта се заправо прати. Подаци о тим индикаторима требају бити поуздани (вјеродостојни), што значи конзистентност налаза у поновљеном истраживању или прикупљању података.

У прегледу добрих пракси Организације за економску сарадњу и развој наводи се да приликом информисања о испуњености антикоруптивних активности треба навести доказе (аргументе), понајприје у електронском формату (нпр. скенирани документи или повезнице на веб документе), а код неиспуњених разлоге зашто је тако. Извори података за оцјењивање могу бити квантитативни и квалитативни.

Циљ: Стварање претпоставки за учинковит систем координације антикоруптивних активности и прикупљања података о имплементацији

Стратешки програми:

1. Именовање координатора антикоруптивних активности у свим субјектима провођења који ће бити у обавези да сарађују и координирају с Комисијом;
2. Развијање методологије прикупљања података о имплементацији антикоруптивних активности предвиђених стратешким документима.

9.4.2. Прикупљање вјеродостојних података о provedби антикоруптивних активности, анализа и извјештавање

Без вјеродостојних и релевантних података о напретку у имплементацији антикоруптивних активности изјаве о напретку и реформама не могу бити увјерљиве. Закључивање о учинковитости у имплементацији антикоруптивних активности врши се док те активности теку, а евалуацијом се процјењује да ли су активности, које су окончане, испуниле своју сврху, те зашто је то тако. Мониторинг подразумијева неколико елемената: прикупљање података о напретку, анализу тих података и извјештавање о стању. Тијело које ће вршити прикупљање података је Комисија састављена од представника Владе Брчко дистрикта БиХ и других институција. Такво тијело се у теорији назива тзв. екстерном фокусном тачком, чиме се хоће истаћи његова улога у праћењу и актуализирању антикоруптивних активности, но не „изнутра“, какав задатак имају контакт тачке-координатори антикоруптивних активности, него „извана“. Какав год правни статус има, Комисија мора располагати с довољно ауторитета да учинковито прикупља информације и да пружа смјернице или коментаре како поступати у испуњењу антикоруптивних задатака. Тај ауторитет треба бити пружен у форми правног, којим је јасно изражена подршка раду Комисије, њени задаци, и очекује се од свих институција да сарађују с истом. Мониторинг обично подразумијева врло важан аспект – давање препорука како успјешно реализовати неке активности, сугерисати промјене рокова и садржаја појединих мјера, итд. Искуство је показало да се ангажман око смјерница за поступање по антикоруптивним мјерама не смије исцрпити само у писаним документима који се дистрибуирају имплементаторима и очекује да у потпуности разумију шта требају предузимати; уз то, често недостају подстицаји за поступање по споменутим мјерама. Добра пракса је да се организовањем обука, радних посјета и сл., на којима је пожељно присуство вишепозиционираних службеника, пошаље јаснија порука шта су конкретна очекивања од имплементатора. Што екстерна фокусна тачка професионалније успије реализовати своје задатке, то ће формални ауторитет бити надопуњен стварним, повећавајући изгледе да се њене упуте и коментари схвате озбиљно.

Технички се слање извјештаја о испуњености антикоруптивних задатака врши на два начина: принтанним документима или употребом посебно креираних веб апликација. У сваком се случају показало као добра пракса израда униформисаног обрасца извјештавања. У неким државама постоји могућност посјета институцијама за које се оцијени да подаци које су доставили нису поуздани, а у неким се захтијева од представника таквих институција да аргументирано презентирају стање ствари. Екстерна фокусна тачка прикупља појединачне извјештаје о имплементацији, компилира их и израђује сумарни извјештај. Извјештавање о степену реализације антикоруптивних активности треба се вршити макар једном годишње, а идеално два пута.

Подаци који се прикупљају требају бити доступни јавности и дио су укупног система одговорности који се промовише антикоруптивном кампањом. Њом се постиже више ефеката: оснажује се координација у provedби активности, омогућава организацијама да уче из прошлих грешака, осигурава транспарентност и стимулише подршка за другачију климу у друштву у погледу злоупотреба које корупција подразумијева.

Циљ: Успостављање учинковитог система прикупљања података о антикоруптивним активностима у субјектима провођења

Стратешки програми:

1. Осигуравање претпоставки за рад Комисије у домену прикупљања података, анализе и израде извјештаја о испуњености антикоруптивних активности;
2. Наставак обука и других облика комуникација и сарадње Комисије и координатора антикоруптивних активности;
3. Повећање транспарентности извјештавања о имплементацији активности предвиђених стратешким документима у области супротстављања корупцији.

9.4.3. Периодична евалуација provedбе антикоруптивних активности

Евалуација антикоруптивних активности подразумијева оцјену имплементације, с посебним освртом на разлоге успјеха, али и објашњења неуспјеха. Периодична евалуација у имплементацији антикоруптивних активности потребна је из више разлога. Њом се обавјештавају релевантни органи о напретку, указује на проблеме, али и осваја подршка за наставак антикоруптивних активности. Периодична евалуација треба, уз споменуто, осигурати и основу за ревизију стратегије, и тек тада може имати значај техничког документа који пружа смјернице, али и политичког програма којим се осваја подршка и намеће одговорност за provedбу антикоруптивних реформи. Пракса је показала да институције из различитих разлога знају бити превише оптимистичне у извјештавању о успјеху, тако да је систем индикатора битан, поред мониторинга, и у евалуацији урађеног. Као користан додатак самоевалуацијским извјештајима сматрају се подаци које тијело које проводи евалуацију може само прикупити или се, пак, користити секундарним подацима. Међу њих спадају испитивање стручне и опће јавности, студије случаја, прибављање званичних података од државних органа који нису предметом евалуације, консултовање извјештаја међународних и других организација и сл.

Добра пракса коју заговара Регионална антикоруптивна иницијатива јесте да се евалуација постигнутог на плану антикоруптивне стратегије врши барем једном за вријеме трајања исте, а најбоље сваке године. Будући да су стратешки документи опћенито „жива материја“, они су добра полазна основа и прелиминарни план, а никако готова ствар. Зато периодична евалуација треба послужити као инструмент описивања напретка, идентификовања потешкоћа и њихових разлога те, ако је потребно, ревизије.

Циљ: Успостављање периодичне евалуације антикоруптивних активности предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције

Стратешки програми:

1. Успостављање праксе периодичног (најмање једном у двије године) евалуирања постигнутог на плану супротстављања корупцији;
2. Зависно од резултата евалуације, ревизија стратешкога оквира Брчко дистрикта БиХ у области супротстављања корупцији.

9.4.4. Сарадња с другим специјализираним тијелима у области координације и мониторинга антикоруптивних активности

Раније је назначено да је за успјешну стратегију борбе против корупције потребна усклађена антикоруптивна политика. Како би се постигла усклађеност, потребна је сарадња свих актера у супротстављању корупцији, а у случају сложених облика државног уређења с подијељеним надлежностима државне и других нивоа власти, какав је у БиХ, то је нарочито важно. У прегледу добрих пракси Организације за економску сарадњу и развој наводи се да специјализиране антикоруптивне агенције у неким земљама нису одговориле задацима, углавном зато што нису располагале ресурсима и што су имале специфичне положаје у архитектури институција, што им није пружало нарочито простора за утицај на управне и пословне токове. Дobar начин да се промовише сарадња с другим специјализираним институцијама или *ad hoc* тијелима за борбу против корупције јесу заједнички састанци, изјаве за медије, округли столови, обуке, итд. Овакви приступи су нарочито важни, а на чему инсистирају Уједињени народи, када се држава састоји од неколико нивоа власти, при чему највиши нема директних ингеренција над нижим.

Према члану 24. Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Агенција сарађује с другим институцијама и агенцијама на свим нивоима, јавним службама и другим тијелима с јавним овлаштењима, а исти су обавезни сарађивати с Агенцијом, те достављати све потребне податке и информације на захтјев Агенције. Потребно је успоставити учинковит институционални механизам за комуникацију како с Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, тако и другим специјализираним тијелима за супротстављање корупцији.

Циљ: Успостављање учинковитог институционалног механизма сарадње с другим специјализираним тијелима у области координације и мониторинга антикоруптивних активности

Стратешки програми:

1. Успостављање праксе редовних састанака и других облика комуникације с другим специјализираним тијелима за борбу против корупције, нарочито Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције;
2. Развијање заједничких мјера и активности Комисије и других специјализираних тијела у БиХ на плану супротстављања корупцији.