



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. година, 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. ГОДИНА

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. година.

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. година чини саставни дио ове одлуке.

Члан 3

Ова одлука ступа на снагу даном доношења и биће објављена у Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ.

Број: 01-02-347/18

Брчко, 11. априла 2018. године

**ПОТПРЕДСЈЕДНИК
СКУПШТИНЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ**

Иво Филиповић

Достављено:

1. Предсједнику;
2. Потпредсједнику;
3. Градоначелнику;
4. Правосудној комисији Брчко дистрикта БиХ;
5. Полицији Брчко дистрикта БиХ;
6. Канцеларији за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ;
7. Сектору за координацију политика и опште послове – Одсеку за опште послове;
8. Архиви.

БРЧКО ДИСТРИКТ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

СТРАТЕГИЈА

ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

2018–2019. ГОДИНА

Брчко, 2018. године

Садржај

Увод.....	3
Општи принципи.....	4
Визија.....	4-5
Општи циљ.....	5
Стратешки циљеви.....	5
Начела.....	5-7
Препреке за успјешно спровођење 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 сарадња са цивилним друштвом	18
- Заједничке активности	18-19
- Јавна кампања о облицима и штетама корупције и механизмима супротстављања.....	19-20
- Развијање и имплементација заједничких пројеката са организацијама цивилног друштва у области борбе против корупције.....	20-21
• Координација, мониторинг и евалуација антикоруптивних активности	21
- Заједничке активности.....	21
- Прикупљање вјеродостојних података о спровођењу антикоруптивних активности, анализа и извјештавање.....	22-23
- Периодична евалуација спровођења антикоруптивних активности.....	23
- Сарадња са другим специјализованим тијелима у области координације и мониторинга антикоруптивних 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 општинском 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, којим 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, робе 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 даљем тексту: БиХ), као земља у транзицији, 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 са 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 заснива 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 даљем тексту: Стратегија) и акциони план за спровођење Стратегије (у даљем тексту: Акциони план), као основни стратешки документи који ће одредити правце у борби против корупције у Брчко дистрикту БиХ.

2. Општи принципи

¹Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“, бројеви 103/09 и 58/13)

Имајући у виду све изражајнију свијест и опредијељеност 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. Поменути циљеви су надоградња и континуитет већ раније изражених тежњи у Брчко дистрикту БиХ за одлучније сузбијање корупције, а усклађени су са 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 чији је циљ превенција и борбе против корупције.

Стратегијом су обухваћени сви сегментни 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, инклузија, 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, спровођење, 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 подразумијева мјере и превентивне активности на плану спровођења 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 спровођења Стратегије (у даљем тексту: субјекти спровођења), 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 унапређење 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. Општи циљ

Стратегијом се намјерава створити општи 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, општи циљ Стратегије је:

У Брчко дистрикту БиХ установити приоритете на плану превенције корупције и борбе против корупције, принципе и механизме заједничког дјеловања свих субјеката спровођења, те створити, тј. 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 општег циља произилазе сљедећи стратешки циљеви, који се у Брчко дистрикту БиХ требају постићи спровођењем Стратегије:

1. Превенција корупције;
2. Сузбијање корупције;
3. Развијање свијести о штетности корупције и сарадња са 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 спровођења 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 обезбјеђење средстава за њихово спровођење;
- **Заснованост на чињеницама** – планирање, праћење и процјена испуњености антикоруптивних задатака треба да се заснива на чињеницама. Већ у фази анализе и процјене стања и појавних облика субјекти спровођења 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 спровођења, као и сталну ревизију и мониторинг испуњености и прикладности стратешких циљева;
- **Добра пракса** – усаглашавање антикоруптивних активности са добрим праксама на пољу супротстављања корупцији у земљи и у осталим земљама у транзицији, учењем на грешкама, уоченим обрасцима коруптивног понашања и њиховог узрока у систему. За

поједине аспекте проблема корупције може постојати мноштво различитих рјешења, која треба да буду узимана у обзир, зависно од њихове примјењивости у Брчко дистрикту БиХ;

- **Свеобухватност и инклузија** – 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 спровођења, организације цивилног друштва, професионална удружења и грађани. Стога је потребно стварати партнерства и коалиције за супротстављање корупцији.

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

- **Транспарентност и партиципација** – благовремено упознавање јавности са доношењем одлука и политика као основа за утицање на њихово доношење је моћно средство за спречавање корупције. Сви субјекти спровођења Стратегије дужни су да осигурају 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 спроведеним 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 инклузија), то јест обезбиједила подршка у спровођењу 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 задатака неопходни су за дуг и сложен процес као што је борба против корупције. Супротстављање корупцији треба се сматрати дијелом рада за опште 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 треба да постигну, чију реализацију није могуће пратити и који су тешко или никако оствариви. Све ове претпоставке треба да испуне сви субјекти спровођења, 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 уопште, циљева рада јавне управе, треба водити рачуна о крајњем резултату и како га мјерити.

7. Препреке за успјешно спровођење Стратегије и Акционог плана

Сваки реформски процес, а посебно борба против корупције, сложен је и захтјеван процес који прате препреке за постизање потребних ефеката. Како би се смањило њихов утицај у

спровођењу Стратегије потребно је отклонити сљедеће препреке које могу утицати на њено успјешно спровођење:

- **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 са 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 спровођења** – без одговарајућег знања, вјештина, и у оквиру прописа, слободе поступања субјеката спровођења против комплексног феномена као што је корупција, борба против ње не може бити ефикасна и дати потребне резултате;
- **Недовољна ангажованост субјеката спровођења** – без довољне посвећености свих носилаца активности за спровођење Стратегије, нарушава се цјеловитост комплексног система за борбу против корупције, што ће неизбјежно 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 спровођење 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 спроводе повремено, неповезано, фрагментарно и без довољно систематичних активности и координираних субјеката спровођења;
- **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 са 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 партија;
- 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 партије;
- 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 ком ће цјелокупни јавни сектор у Брчко дистрикту БиХ бити значајније отпоран на све видове коруптивне праксе, без обзира на њихову позадину и начине испољавања, представља кључни сегмент превентивних активности које се планирају на стратешкој основи. Интегритет у том контексту чини основ доброг управљања државом, и као такав је предуслов легитимитета активностима које спроводе институције јавног сектора

и уопштено 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 посљедњег сегмента је да развија и одржава интегритет у институцијама цјелокупне друштвене заједнице и јавног сектора.

Захваљујући Стратегији, субјекти спровођења стећи ће искуство у успостављању и раду интерних фокусних тачака за антикоруптивно дјеловање – координатора антикоруптивних активности. У име субјеката спровођења, у сарадњи са Комисијом за превенцију корупције и координацију активности на сузбијању корупције Брчко дистрикта БиХ (у даљем тексту: Комисија), биће одређена контакт лица 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 са међународним организацијама. Након успјешно спроведене едукације ове фокусне тачке ће бити задужене да у оквиру својих институција пренесу сва стечена знања на остале запослене. У исто вријеме фокусне тачке биће искључиво одговорне за спровођење 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 достигнућа у антикоруптивним активностима.

Ова стратегија ће укључити и ангажовати спровођење активности у свим областима и поступаће по антикоруптивним плановима који и иначе треба да буду заступљени у раду свих субјеката спровођења. Комисија ће у координацији са Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (у даљем 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 са цивилним друштвом и унапређењу ефикасности, транспарентности и непристраности 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 утврдили 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 партија 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 треба да створе обавезу за израду планова

интегритета субјеката спровођења, за што је важно да постоји јединствена методологија њихове израде. Незаобилазно мјесто свакако имају инструменти интегритета који се односе на медије који имају веома 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 робе и услуга за потребе институција јавног сектора. Развој информационих технологија је свакако омогућио да се систем јавних набавки информатизира и додатно учини транспарентним, те да се информације о објављеним или додијељеним уговорима, пројектима и другим јавним новцем финансираним активностима безусловно учине доступним широј јавности.

Подручје пријема тј. запошљавања у јавном сектору је сигурно 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 критеријума стручности, поштења, амбициозности, посвећености у раду и сл. Процедуре које се установљавају кроз подзаконска акта 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 давању тих података да буду доступни 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 инструмената за спровођење (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 (општег) интереса и других питања која су се појавила примјеном важећег законодавства. Треба имати на уму да тренд успостављања културе отворености, која замјењује ранију праксу тј. културу тајности рада јавних служби треба суштински посматрати. Једна је ствар грађанима додијелити право да приступе информацијама, а сасвим друга ефикасно 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 робе и услуга за потребе институција јавног сектора. Подзаконска акта треба да буду усвојена 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 треба да

буду 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, фаворизовање појединих понуђача, и сл.

Усвајањем Закона о јавним набавкама из 2014. године добрим дијелом је смањен број горе наведених проблема пошто 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 са 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 са 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 ефикасности, конкурентности и транспарентности процеса спровођења јавних набавки са циљем обезбјеђења правичног тржишног надметања;
5. Унапређење едукације у институцијама о 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 коруптивне праксе. 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, коришћењу ресурса и управљању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ. У том контексту, посебно је у претходном периоду проблематизовано питање додјеле грантова из буџета Брчко дистрикта БиХ.

Свакако да специфичности трансфера (нпр. велики број физичких лица произвођача којим се додјељују подстицаји), те слабе контроле и остварени резултати након трансфера представљају објективни потенцијал за појаву коруптивне праксе 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 проведиве прописе који уређују критеријуме 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 такође требали водити рачуна о осигурању транспарентности и надзору над спровођењем закона у оквиру извршења трансфера из Буџета Брчко дистрикта БиХ. Потребно је посебну пажњу посветити благовременом расписивању јавних позива за додјелу грантова. Посебно су упадљиве праксе честог мијењања и доношења општих и подзаконских аката за сваки од програма умјесто да се донесу акта која ће имати трајан карактер уз обезбјеђење пуне транспарентности у процесу додјеле и контроле коришћења подстицаја.

Посебно је важно објективизирати критеријуме за додјелу средстава са врло прецизним и мјерљивим учинцима након имплементације средстава. Израда унифициране методологије и

централизација евиденције трансфера којим би претходило одређивање стратешких приоритета и очекиваних резултата од имплементације буџетских средстава у ове сврхе и даље остаје приоритет. С обзиром да се регистри додијелених средстава воде појединачно потребно је успоставити јединствен 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 такође унапређивати сарадњу интерне контроле и ревизије са руководиоцима јавних служби које додјељују средства, те јачати компетенције лица (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 са циљем правичније расподеле средстава из буџета;
3. Унапређење система додјеле концесија и хармонизирање прописа у области концесија;
4. Успостављање централног регистра додијелених 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 квалитета здравствених услуга обезбјеђењем једнаких могућности приступа здравственим услугама.

9.1.4. Образовање

Конвенција Уједињених нација против корупције у одредби из члана 13 предвиђа успостављање едукативних програма, јавних кампања и иницијатива подизања свијести усмјерених мијењању ставова у односу на корупцију, 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 основ 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 коруптивне праксе, како би на здравим основама могли дати сопствени допринос у успостављању 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 васпитно-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) којим се могу промовисати одређене поруке, нормe и вриједности етике, интегритета и поштења. Такође, 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 општем добру и упознавањем са 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, проневијере 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 критеријумима. С друге стране, расходовна страна буџетских и других фондова и извора финансирања треба бити перманентно и ефикасно надзирана како би се обезбиједило финансирање потребних издатака смањивањем могућности злоупотреба и ненамјенског утрошка средстава из тих извора.

Буџет је кључни инструмент помоћу којег Влада спроводи своје политике и годишњи буџет веома је 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 расподјеле буџетских средстава и на крају на индиректан начин имаће и одређено антикоруптивно дејство. Значајно је успоставити унапријед дефинисане критеријуме додјеле трансфера и надзор над њиховим досљедним спровођењем, што ће такође 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 манипулације, фалсификовања или преправки књижења исправа. Јачање партиципације организација цивилног друштва у управљању јавним финансијама доприноси правичнијој расподјели јавних добара и уопште већој ефикасности и јавности рада институција јавног сектора. Спољна ревизија, коју спроводи Канцеларија за ревизију Брчко дистрикта БиХ, је веома 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 извјештаја о ревизији.

Општа је оцјена како Босна и Херцеговина 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 спровођења. Наведено објективно може довести до упитности налаза и реалистичности интерне контроле и њених домашаја у кориговању незаконите праксе. Присутна је уопште недовољна капацитираност јединица интерне ревизије у институцијама које имају законску обавезу установљивања 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.

Пореска управа у складу са својим могућностима спроводи надзор али је још увијек недовољно капацитирана. Проблем некапацитираности дијеле све институције. Иста се може ријешити реорганизацијом постојећих радних мјеста, тј. извршилаца. Због природе посла тешко се може изаћи у сусрет бројним захтјевима за надзор примјене прописа о обављању дјелатности и извршавању прописаних пореских, царинских и других обавеза од стране правних и физичких лица. Буџетски надзор би требао бити поступак у ком се спроводи контрола законитости, благовремености и намјенског коришћења буџетских средстава, у коме се налажу мјере за отклањање утврђених незаконитости и неправилности. У оквиру спровођења поступка буџетског надзора треба вршити контролу рачуноводствене, финансијске и друге документације, као и извјештаја и евиденција буџетских корисника.

Све институције у Брчко дистрикту БиХ треба да донесу и имплементирају 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 критеријуме 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 са циљем управљања ризицима;
6. Доследно, законито, континуирано и ефикасно вршење пореског, финансијског и другог надзора са циљем смањења сиве економије, посебно рада на црно и ефикаснијег прикупљања јавних прихода.

9.2. Сузбијање корупције

9.2.1. Заједничке активности

Заштита лица која 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. Добар начин да се обезбиједи заштита таквих лица јесте 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 пријавиоцима потребно обезбиједити сигурну алтернативу на путу, тј. не смију 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 основна оријентација против 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. Елеменат спречавања 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 ефикасном поступку којим се утврђује кривица опредјељење за оне врсте и мјере санкција које су пропорционалне тежини противправног 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 поменути 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 којим се гарантује заштита од одмазде или дискриминације било које врсте осим оне која се заснива на личним својствима лица (пол, старост, инвалидност, језик, вјера, политичко и друго мишљење, итд.), може се закључити да у Брчко дистрикту БиХ тренутно не постоји адекватан правни оквир заштите пријавилаца корупције.

У институцијама се ријетко изричу дисциплинске санкције за коруптивна и друга кажњива понашања. Казнена политика је такође неадекватна. Неадекватност се нарочито односи на ефикасност 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 са обиљежјима корупције, било да се сами, проактивно, ангажују на њиховом откривању и доказивању. Према одредби члана 20 Кривичноправне конвенције о корупцији Савјета Европе и члану 36 Конвенције против корупције Уједињених нација, свака земља потписница (у које спада и Босна и Херцеговина) дужна је осигурати постојање једног или више тијела или лица специјализованих за борбу против корупције путем дјеловања органа унутрашњих послова. Они треба да уживају независност како би могли дјелотворно и без непотребног притиска извршавати своје обавезе, те је потребно омогућити да запослени 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 спровођење закона и по којим поступају долази споља, најчешће од грађана и других субјеката друштвене заједнице, те проактивним поступањем полицијских службеника. Могућност пријаве неетичког понашања полицијских службеника и запослених у Полицији 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 са 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 усавшавање 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 учинилаца 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 Савјета 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 са 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 нација) успостављена је обавеза

предузимања мјера с циљем јачања интегритета и спречавања прилика за корупцију међу припадницима тужилачких органа и судства.

Закључци са осмог састанка у оквиру структуралног дијалога сугеришу свим правосудним органима смањење заостатка у рјешавању предмета у судовима и тужилаштвима. Високи судски и тужилачки савјет БиХ увео 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 је крајем новембра 2017. године ријешено 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 са кривичним дјелима која су тешко доказива. Имајући у виду да је рад на предметима корупције сложен и дуготрајан, Тужилаштво даје упутства о приоритетима у истраживању и кривичном прогону коруптивних кривичних дјела.

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

Циљ: Јачање сарадње и капацитета правосудних и других државних органа на плану ефикасног прогона учинилаца коруптивне делинквенције.

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 ефикасан кривични прогон коруптивног криминалитета;
3. Унапређење претпоставки за ефикасан прогон учинилаца коруптивне делинквенције, нарочито спровођењем финансијских истрага;
4. Настављање активности у креирању адекватне казнене политике за коруптивни криминалитет, поготово у области ефикасног одузимања имовинске користи стечене кривичним дјелима;
5. Усклађивање кривичног законодавства Брчко дистрикта БиХ са међународним стандардима, нарочито препорукама Групе држава против корупције.

9.2.4. Инспекцијски надзор

Препоруке Групе држава за борбу против корупције (GRECO) 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 обезбјеђује се законитост и заштита јавног и приватног интереса.

Надзорни органи имају врло значајна овлашћења и улогу у надзору над законитошћу рада правних лица и грађана. Проблем недовољне капацитираности надзорних органа одражава се на ефикасност у обављању послова који су им дати у надлежност. Примijeђено 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 са цивилним друштвом

9.3.1. Заједничке активности

Једна од стратешких области која има веома 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 стимулативно, и омогућавају корупцију је саставни дио ове врсте стратешких активности, са посебним освртом на јасно идентификовање и вредновање директних и индиректних штета које настају као посљедица корупције, чиме се општој популацији и специфичним друштвеним групама настоје пренијети те спознаје и информације како би се мјерама ране интервенције дјеловало на спречавање корупције и уопште дјеловало у правцу одвраћања од коруптивних понашања. То се може постићи кроз активности институција јавног сектора, а нарочито путем образовних органа и организација цивилног друштва. Јачање свијести је, с друге стране, препоручена мјера и у правцу преношења спознаја на страни јавних службеника и других запослених о појединим питањима, попут сукоба интереса, дискреционих овлашћења 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 са циљем развијања специфичне културе нетолеранције у односу на корупцију. 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 оваквих активности је да најприје заинтересују ширу заједницу о проблему корупције, посљедицама које изазива и механизмима супротстављања том проблему, што би скупа са 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 са откривањем резултата истрага у појединим случајевима.

У остварењу набројаних циљева треба да учествују 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 уопште 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 са 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 запосленим 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 са спровођењем континуираних едукација и обука запослених у субјектима спровођења, са 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 наслове најважније тематске области у погледу појма, појавних облика, индикатора препознавања и механизма супротстављања корупцији у сваком специфичном сектору или области. Исто тако, сарадња са 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 борби 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 подстицање учешћа организација цивилног друштва у активности борбе против корупције.
3. Развијање система подстицаја 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 примјенити 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 у односу на корупцију, мијењање културолошких норми и охрабривање пријављивања корупције. Оно што је веома 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 орјентисане 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 на промовисање јавног или општег 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 веома је важно што једноставније приближити грађанима начин доношења одлука у институцијама јавне власти, критеријумима и овлашћењима којим 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 спровести јавну кампању којом се промовишу антикоруптивне вриједности, а која би била усмјерена како на општу јавност, тако и на саме запослене у јавном сектору. Таква кампања би могла укључивати активности којим 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 спровођења јавних кампања, и његово спровођење 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 сопствене 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 спровођење специфичне и циљане јавне кампање у правцу ефикаснијег супротстављања корупцији.

Стратешки програми:

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

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

Приликом осмишљавања, планирања и организације имплементације антикоруптивних активности важно је имати инклузиван 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 са 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 такође 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 обезбиједити 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 добијања 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. Обезбјеђење средстава за развијање заједничких пројеката са 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 нација, свака је држава дужна, у складу са основним начелима свог правног поретка, развити и спровести или одржавати дјелотворном усклађену антикоруптивну политику која промовише учествовање друштва и одражава начела владавине права, правилног управљања јавним пословима и јавном имовином, поштење, транспарентност и одговорност. То подразумева доношење стратешких докумената који треба да пруже укупну оријентацију и смјер дјеловања заједнице на супротстављању корупцији, а имплементација активности се треба препустити појединим секторима или институцијама који у ту сврху треба да развију сопствене 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 спровођење Стратегије континуирано сарађивати и координирати рад са Комисијом. Искуства са примјеном антикоруптивних стратешких докумената из региона показала су да постоји тенденција да се њихово доношење сматра бременом за ионако оптерећени рад у администрацији, те реална опасност да се, након што се донесу, једноставно занемаре. 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. Уједињене нације 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 (истим се сматрају објективне манифестације неке појаве). Мониторинг се, заправо, великим дијелом исцрпљује у анализи и поређењу 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 треба да буду 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 ефикасан систем координације антикоруптивних активности и прикупљања података о имплементацији.

Стратешки програми:

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

9.4.2. Прикупљање вјеродостојних података о спровођењу 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 ефикасности 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 подразумева 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 актуелизирању антикоруптивних активности, но не „изнутра“, какав задатак имају контакт тачке – координатори антикоруптивних активности, него „споља“. Какав год правни статус има, Комисија мора располагати са довољно ауторитета да ефикасно 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 са 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 треба да предузму; уз то, често недостају подстицаји за поступање по споменутим мјерама. Добра пракса је да се организовањем обука, радних посјета, и сл., на којим 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 допуњен стварним, повећавајући изгледе да се њена упутства и коментари схвате озбиљно.

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

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

Циљ: Успостављање дјелотворног система прикупљања података о антикоруптивним активностима у субјектима спровођења.

Стратешки програми:

1. Обезбјеђење 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 спровођења антикоруптивних активности

Евалуација антикоруптивних активности подразумијева оцјену имплементације, са посебним освртом на разлоге успјеха, али и објашњења неуспјеха. Периодична евалуација у имплементацији антикоруптивних активности потребна је из више разлога. Њоме се обавјештавају релевантни органи о напретку, указује на проблеме, али и осваја подршка за наставак антикоруптивних активности. Периодична евалуација треба, уз поменуто, обезбиједити 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 спровођење 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 самоевалуационим извјештајима сматрају се подаци које тијело које спроводи евалуацију може само прикупити или се, пак, користити секундарним подацима. Међу њих спадају испитивање стручне и опште 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 једанпут за вријеме трајања исте, а најбоље сваке године. Будући да су стратешки документи иначе „жива материја“, они су добар полазни основ и прелиминарни план, а никако готова ствар. Зато периодична евалуација треба да послужи као инструмент описивања напретка, идентификовања тешкоћа 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 једанпут 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 са другим специјализованим 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 са подијеленим 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 специјализоване 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 са другим специјализованим 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 Уједињене нације, 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 са другим институцијама и агенцијама на свим нивоима, јавним службама и другим тијелима са јавним овлашћењима, а исти су обавезни да сарађују с Агенцијом, те да достављају све потребне податке и информације на захтјев Агенције. Потребно је успоставити ефикасан институционални механизам за комуникацију како са Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, тако и другим специјализованим тијелима за супротстављање корупцији.

Циљ: Успостављање ефикасног институционалног механизма сарадње са другим специјализованим тијелима у области координације и мониторинга антикоруптивних активности.

Стратешки програми:

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