URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www revizija. gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

PRETPOSTAVKE ZA EFIKASAN RAD AGENCIJE ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE

Broj: 01/02/03-09-16-1-331/14

Sarajevo, mart 2014. godine

Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu *Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (Agencija). Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka i vodičima za reviziju vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio analizirati da li su osigurane pretpostavke za efikasnu koordinaciju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, odnosno aktivnosti iz nadležnosti Agencije. U tom smislu, sagledane su i mogućnosti uspostave i poboljšanja sistemskog pristupa u prevenciji korupcije. Ovo zahtijeva postojanje vlastitih akcionih planova djelovanja protiv korupcije, kao i planova integriteta koje institucije BiH trebaju donijeti u saradnji sa Agencijom.

Provedena istraživanja su pokazala da nisu stvorene potrebne pretpostavke za efikasan rad Agencije ni četiri godine od njenog formiranja. Uspješnost sličnih centralizovanih tijela zavisi od dobrog planskog pristupa i njegove uspješne realizacije, te dobro definisanih i osiguranih mehanizama podrške.

Proces uspostave i osposobljavanja Agencije odvijao se sporo. Ovo za posljedicu ima brojna kašnjenja u implementaciji preuzetih obaveza predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije i pratećim Akcionim planom, te nekih obaveza iz nadležnosti Agencije.

Postojeći institucionalni okvir ne osigurava u potpunosti princip nezavisnosti i odgovornosti Agencije, što dodatno utiče na njen rad. Pravni okvir predviđa da Agencija bude nezavisna i samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Međutim, u praksi Vijeće ministara BiH u značajnoj mjeri utiče na organizacionu i finansijsku nezavisnost Agencije. Ovo je posebno vidljivo iz procesa osiguravanja materijalnih pretpostavki za rad Agencije, naročito kadrovskih.

Pojedine odredbe postojećeg pravnog okvira su nejasne i neprecizne, a obim nadležnosti Agencije je značajno iznad njenih postojećih kapaciteta. Rokovi u Strategiji i Akcionom planu postavljeni su ambiciozno, a tekli su nezavisno od osposobljavanja Agencije.

Sistemski pristup izrade i donošenja planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta na nivou institucija BiH nije uspostavljen. Odsustvo sveobuhvatne međusobne saradnje institucija BiH i Agencije za posljedicu može imati nemogućnost praćenja provedbe planova. Ovo se može odraziti na efikasnost mehanizama prevencije korupcije na nivou institucija BiH.

Preporuke u izvještaju upućene su Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeću ministara BiH, Agenciji, ali i ostalim institucijama na državnom nivou. Njihovom realizacijom stvorile bi se dobre pretpostavke za efikasniji rad Agencije, ali i doprinijelo uspostavi sistemskog pristupa u prevenciji korupcije u BiH.

Ured za reviziju je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, dostavio Nacrt izvještaja subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjen je konačan izvještaj revizije učinka koji vam se dostavlja na dalju upotrebu i postupanje.

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA	ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA
Božana Trninić	Dževad Nekić

Sadržaj

Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije 2

Korištene skraćenice 6

PREDGOVOR 7

Izvršni rezime 8

1. UVOD 10

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju 10

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije 11

1.3. Reviziona pitanja 12

1.4. Kriteriji revizije 12

1.5. Izvori i metode revizije 14

1.6. Struktura izvještaja 14

2. INSTITUCIONALNO-PRAVNI OKVIR AGENCIJE, MEHANIZMI PREVENCIJE I PRAKSE U OKRUŽENJU 15

2.1. Pravni okvir 15

2.2. Institucionalni okvir 16

2.2.1. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije 16

2.2.2. Komisija za izbor i praćenje rada Agencije 17

2.2.3. Ostale institucije 17

2.3. Prakse zemalja u okruženju 18

2.4. Aktivnosti institucija BiH na prevenciji korupcije (planovi djelovanja protiv korupcije i planovi integriteta) 19

3. NALAZI 20

3.1. Pravni okvir i njegova implementacija 20

3.1.1. Proces uspostave Agencije i rezultati analize implementacije postojećeg pravnog okvira 20

3.1.2. Uloga i aktivnosti Komisije za izbor i praćenje rada Agencije 22

3.1.3. Vođenje evidencija o pojavama koruptivnog djelovanja 23

3.1.4. Saradnja i koordinacija Agencije sa drugim institucijama 23

3.1.5. Nadzor, praćenje i izvještavanje 24

3.2. Kadrovska osposobljenost Agencije za implementaciju nadležnosti 24

3.3. Mehanizmi prevencije korupcije na nivou institucija BiH 27

3.3.1. Izrada i donošenje planova djelovanja protiv korupcije u institucijama BiH i saradnja sa Agencijom 27

3.3.2. Planovi integriteta 29

4. ZAKLJUČCI 31

4.1. Pravni okvir i njegova implementacija 31

4.2. Kadrovski kapaciteti 33

4.3. Aktivnosti institucija BiH i saradnja sa Agencijom u procesu razvoja efikasnih mehanizama prevencije korupcije 33

5. PREPORUKE 35

PRILOZI 38

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije
Strategija	Strategija za borbu protiv korupcije (2009.-2014.)
Akcioni plan	Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.)
SM	Specifična mjera
Zakon o Agenciji	Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
Agencija	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
Planovi djelovanja	Planovi djelovanja protiv korupcije
Vijeće ministara BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Komisija	Komisija za izbor i praćenje rada Agencije

PREDGOVOR

U skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06), Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine ima pravo da izvrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti i o tome izvijestiti Parlamentarnu skupštinu BiH, Vijeće ministara, Predsjedništvo BiH i revidiranu instituciju i širu javnost.

Mandat Ureda je da, pored finansijske revizije i revizije usklađenosti, provodi i reviziju učinka, te druge specijalne revizije. Kada revizori provjeravaju da li je novac potrošen na javne programe i kada procjenjuju da li pripremljene informacije na ispravan način prezentiraju finansijsku situaciju, riječ je o finansijskoj reviziji. Kada se revizijom provjerava u kojoj mjeri su poštovani zakoni i propisi, riječ je o reviziji usklađenosti. Međutim, adekvatno pripremljeni finansijski izvještaji i usklađenost sa postojećim zakonima i propisima samo po sebi ne garantuje da je novac koji je utrošen u javne programe donio korist poreskim obveznicima, pa se time otvaraju aktivnosti Ureda u oblasti revizije učinka.

Revizija učinka se fokusira na unaprjeđenje dobrog učinka javne uprave kroz istraživanje da li su javni programi i usluge dostigli principe ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Provođenjem revizije učinka utvrđuju se uslovi i prakse koje sprječavaju učinkovitost, te daje mogućnost da se ponude prikladne preporuke. Revizija učinka je generator pozitivnih promjena i u tom smislu kontinuirano podiže prag učinkovitosti.

Revizija učinka predstavlja nezavisno, objektivno i pouzdano ispitivanje da li su potezi vlasti, programi, sistemi aktivnosti ili organizacija provedeni u skladu sa principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, te da li postoji prostor za unaprjeđenje.

Revizija učinka je definisana ISSAI[1] standardima revizije, a njen cilj je promovisanje dobrog, odgovornog i transparentnog rada i upravljanja u javnom sektoru, te osiguranje boljih javnih usluga građanima. Uloga revizije učinka je i da ukaže na postojeće propuste i u skladu s tim da odgovarajuće preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcionisanje sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka se generalno pridržava jednog od sljedećih pristupa:

- Pristup orijentisan na sistem koji istražuje ispravno funkcionisanje sistema upravljanja, posebno sisteme finansijskog upravljanja;
- Pristup orijentisan na rezultate koji istražuju da li su postignuti ciljevi na način kako je namjeravano ili da li su programi provedeni ili usluge pružene onako kako je namjeravano;
- Pristup orijentisan na probleme koji ispituje, verifikuje i analizira uzroke određenih problema ili odstupanja od kriterija.

U sadašnje vrijeme, kada je cilj većine vlada unaprjeđenje efikasnosti u radu njenih institucija, sve više pažnje se posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga, ali uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka dobija poseban značaj.

[1] *ISSAI* – Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija.

Izvršni rezime

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na osiguravanje pretpostavki za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u odnosu na preuzete obaveze BiH. Rezultati do kojih se došlo ukazuju da se značajno kasnilo u osiguravanju resursa potrebnih za rad Agencije, što se značajno odrazilo na uspostavu efikasnog sistema prevencije korupcije na nivou institucija BiH.

U nastavku se daje pregled najvažnijih nalaza i preporuka koji su rezultat ove studije:

Nalazi

- Rad Agencije pratile su spora i neefikasna uspostava Agencije kao i kašnjenje u ispunjavanju preuzetih obaveza predviđenih Strategijom i Akcionim planom;
- Postojeći pravni okvir nije do kraja implementiran, u pojedinim segmentima je neprecizan i nejasan, te nije propisan postupak i odlučivanje u slučaju nepoštivanja odredbi;
- Agencija u proteklom periodu nije davala mišljenja i instrukcije o pitanjima primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije niti su inicirane aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje;
- U skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH iz novembra 2013. godine, Agencija će preuzeti osoblje Odsjeka za provedbu Zakona o sukobu interesa iz Centralne izborne komisije BiH što će zahtijevati dodatne resurse;
- Novousvojeni Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH zahtijeva donošenje provedbenih akata od strane Agencije, a prema izjavama menadžmenta Agencije, ne postoji jasna slika o mehanizmima za praćenje provedbe ovog Zakona;
- Komisija za izbor i praćenje rada Agencije je konstituirana 6,5 mjeseci nakon donošenja Zakona, a u punom sastavu je počela djelovati nakon više od godinu dana od konstituiranja;
- Agencija nije uspostavila bazu podataka koje bi u skladu sa svojim nadležnostima trebala prikupljati niti ima pristup bazama podataka drugih institucija koji se bave sprječavanjem korupcije. Agencija ne raspolaže podacima u kojoj fazi postupka se nalaze proslijeđene prijave s indicijama koruptivnog ponašanja koje zaprimi;
- Sistem za nadzor nad implementacijom Strategije i Akcionog plana, kao ni sistem koordinacije i saradnje sa drugim institucijama nije u potpunosti uspostavljen;
- Od predlaganja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije do usvajanja ovog značajno izmijenjenog dokumenta, prošlo je sedam mjeseci;
- Dinamika zapošljavanja u Agenciji nije pratila dinamiku realizacije mjera predviđenih Akcionim planom. Agenciji nedostaje kadra sa analitičkim vještinama, kao i stručnjaka iz oblasti prava i informacionih tehnologija;
- Izradi planova djelovanja protiv korupcije nije se pristupalo sistemski. Najveći broj institucija na nivou BiH nije blagovremeno ispunilo obaveze predviđene strateškim dokumentima;
- Najveći broj institucija BiH nije izvještavalo Agenciju o provedbi planova djelovanja protiv korupcije, iako ova obaveza proizilazi iz Akcionog plana;

- Proces izrade planova integriteta (sistem upravljanja rizicima od korupcije) unutar institucija BiH nije u potpunosti razvijen, iako je rok za ovu aktivnost bio maj 2012. godine;

Preporuke

Preporuke Parlamentarnoj skupštini BiH:

- *S ciljem uspostavljanja i osiguravanja principa odgovornosti, nezavisnosti i neometanog funkcionisanja Agencije, razmotriti pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje Agencija;*
- *Osigurati da principi rada Agencije u potpunosti budu bazirani na principima ratifikovanih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije i optimalnih rješenja kod drugih sličnih centralizovanih tijela;*
- *Razmatrati analize o provedbi strateških dokumenata usvojenih od strane Vijeća ministara BiH u oblasti borbe protiv korupcije sa aspekta efikasnosti i efektivnosti;*
- *U procesu usvajanja nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije osigurati ispunjenje potrebnih standarda.*

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- *Redovno provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja;*
- *U procesu donošenja i usvajanja nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije, osigurati ispunjenje potrebnih standarda;*

Preporuke Agenciji:

- *Analizirati i predložiti unaprjeđenje postojećeg pravnog okvira, te preduzimati potrebne aktivnosti na donošenju nove strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana;*
- *Razvijati efikasan mehanizam nadzora nad implementacijom postojećih kao i budućih strateških dokumenata iz domena nadležnosti Agencije;*
- *Identifikovati potrebe za specifičnim profilom potrebnih kadrovskih kapaciteta Agencije i određivanjem prioritetnih aktivnosti;*
- *Jačati dalju saradnju sa institucijama koje u svojim nadležnostima imaju segment borbe protiv korupcije kao i saradnju sa institucijama u segmentu izrade i provedbe planova djelovanja protiv korupcije;*
- *Preduzimati kontinuirano aktivnosti na upoznavanju (pružanju stručne i savjetodavne pomoći) institucija BiH sa obavezama koje proizilaze iz procesa izrade, donošenja i provedbe planova integriteta.*

Preporuke institucijama BiH:

- *Kontinuirano sarađivati sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u procesu izrade i provedbe planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta;*
- *Blagovremeno i na potpun način izvještavati Agenciju o provedbi donesenih i usvojenih planova djelovanja protiv korupcije.*

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Iako veliki broj relevantnih istraživanja godinama ukazuju na nazadak ili stagnaciju BiH u oblasti borbe protiv korupcije, odgovorne institucije i vlasti u BiH ne preduzimaju dovoljno potrebne mjere, čak i na upozorenja da borba protiv korupcije može biti ključni faktor približavanja BiH evropskim integracijama. Vrhovne revizione institucije treba da pridaju veliku važnost komunikaciji i podizanju svijesti javnosti o korupciji i drugim nepravilnostima kroz pravovremeno i javno objavljivanje svojih nalaza. Povećano podizanje svijesti javnosti o korupciji pomaže podizanju svijesti o transparentnosti i odgovornosti.

BiH se obavezala na aktivnu borbu protiv korupcije ratifikovanjem niza međunarodnih konvencija.[2] Ovim se BiH opredijelila za aktivnu borbu protiv korupcije u svom društvu. Pomenute konvencije predviđaju osnivanje posebnog tijela koje treba da bude nezavisno, te da ima obrazovan i stručan kadar za efikasno suzbijanje korupcije.

Usvajanjem Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: Zakon o Agenciji) u decembru 2009. godine, BiH je pristupila formalnom ispunjavanju uslova iz potpisanih konvencija.[3] Međutim, BiH se i dalje nalazi na samim počecima uspostavljanja sistema odgovornosti prema svojim građanima. Prema Indeksu percepcije korupcije (CPI) u regiji Zapadnog Balkana, BiH ima jedan od najviših stepena percepcije prisutnosti korupcije u društvu. Na globalnom nivou, prema istraživanjima za 2013. godinu, BiH zauzima 72. mjesto na listi od 177 zemalja svijeta. Ovaj rezultat ukazuje da se BiH i dalje nalazi među zemljama sa značajno izraženom stopom korupcije koja utiče na sve segmente života njenih građana.[4]

---

[2] BiH je ratifikovala sljedeće konvencije: Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Evrope, Građanskopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Evrope, te Konvenciju o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom.

[3] U članu 20., Krivičnopravna konvencija o korupciji navodi: *Svaka Strana će usvojiti takve mjere koje su neophodne da osiguraju da se lica, odnosno entiteti specijaliziraju za borbu protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u saglasnosti sa fundamentalnim principima pravnog sistema Strane, kako bi mogli efikasno i bez nezakonitih pritisaka vršiti svoje funkcije. Strana će osigurati da osoblje takvih entiteta ima adekvatnu obuku i izvore financijskih sredstava za obavljanje svojih zadataka.* Konvencija je usvojena od strane Komiteta Vijeća Evrope 27.01.1999. godine, a na snagu stupila 01.07.2002. godine. BiH je konvenciju potpisala 01.03.2000. godine, a ratifikovala 30.03.2002.godine.
Dostupno na: *http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/coe-crim-lcc/default.asp?content_id=5257*
Član 6. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, određuje postojanje *Preventivnog antikorupcijskog tijela ili tijela: 1. Svaka država ugovornica će, u skladu s osnovnim principima svog pravnog sistema, uspostaviti, prema potrebi, tijelo ili tijela za sprječavanje korupcije sredstvima kao što su: (a) primjena politike pomenute u članu 5. ove Konvencije i, gdje to odgovara, nadgledanje i koordinacija primjene te politike; (b) unaprjeđenje i širenje znanja o sprječavanju korupcije. 2. Svaka država ugovornica će osigurati tijelu ili tijelima pomenutim u tački 1. ovog člana potrebnu nezavisnost, u skladu sa osnovnim princioima svog pravnog sistema, kako bi to tijelo ili tijela mogla vršiti svoje funkcije uspješno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja. Treba osigurati neophodna materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje, kao i obuku tog osoblja za obavljanje funkcija. 3. Svaka država ugovornica obavještava Generalnog Sekretara Ujedinjenih naroda o nazivu i adresi jednog ili više organa koji mogu pomoći drugim državama ugovornicama u razradi i primjeni posebnih mjera za sprječavanje korupcije.* Konvencija je usvojena rezolucijom Generalne skupštine 58/4 od 31.10.2003. godine, a na snagu je stupila 14.12.2005. godine. BiH je potpisala ovu Konvenciju 16.09.2005. godine, ratifikovala 27.03.2006. godine. Instrument o ratifikaciji Konvencije BiH je deponovala kod generalnog sekretara UN-a 16.10.2006. godine.
Dostupno na: http://www.apik.ba/acms_documents%5Ckonvencija_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.pdf

[4] Transparency International, Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv korupcije, juni 2012. godine: http://ti-bih.org/6791/bih-i-dalje-stagnira-u-borbi-protiv-korupcije/.

U principima, prioritetima i uslovima za Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom, obaveze BIH u oblasti antikorupcione politike su, između ostalog, usvajanje i provođenje detaljnog akcionog plana borbe protiv korupcije zasnovanog na državnoj strategiji za borbu protiv korupcije.[5]

Nevladine organizacije provele su nekoliko istraživanja provedbe Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.), a istraživanja su pokazala da je dosadašnja implementacija po različitim komponentama Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) na nezadovoljavajućem nivou. [6]

I Evropska komisija je u svom izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine na putu prema EU integracijama za 2011. i 2012. godinu istakla da su preduzeti veoma ograničeni koraci u provedbi Strategije i Akcionog plana. Kao razlog, u izvještajima se navodi kašnjenje u osposobljavanju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija), kao i nedovoljna koordinacija i saradnja između institucija na različitim nivoima vlasti u BiH.[7]

Mediji također imaju komentare o sporosti implementacije Strategije kao i kašnjenjima u uspostavljanju Agencije i problemima u radu sa kojim se ona suočava.[8]

Izvještaji Ureda o reviziji finansijskih izvještaja Agencije za 2012. godinu, naglašavaju da neosposobljavanje Agencije može imati za posljedicu neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka, kao i neispunjavanje obaveza koje proističu iz Strategije i Akcionog plana.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Informacije prikupljene u predstudiji, ukazale su da se javljaju elementarni problemi u ispunjavanju obaveza BiH u antikoruptivnim aktivnostima. Ovo je opredijelilo Ured da provede analizu pretpostavki za efikasan rad Agencije kao jedan od segmenata ovog procesa.

Cilj revizije je utvrditi da li su osigurane potrebne pretpostavke za efikasno djelovanje Agencije. Također cilj je i skrenuti pažnju na potrebu poboljšanja sistemskog pristupa u prevenciji korupcije, kroz akcentiranje nužnosti za postojanjem vlastitih akcionih planova djelovanja protiv korupcije (u daljem tekstu: planovi djelovanja), kao i planova integriteta koje institucije trebaju donijeti u saradnji sa Agencijom.

Tokom provođenja revizije, analiziran je institucionalni i pravni okvir, implementacija, uspostava i vođenje potrebnih evidencija i baza podataka, sistem saradnje sa drugim institucijama, nadzor i praćenje provedbe Strategije i Akcionog plana, te aktivnosti na donošenju nove strategije i akcionog plana.

Analiziran je i broj zaprimljenih prijava s indicijama koruptivnog ponašanja koje je Agencija zaprimila od osnivanja do danas kao i povratne informacije o statusu tih prijava. Analizirat će se i evidencije koje je uspostavila i vodi Agencija.

Analizirat će se i resursi dodijeljeni za rad Agencije jer su i oni svakako vrlo važna pretpostavka za efikasan rad Agencije.

[5] Transparency International Bosne i Hercegovine, Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza BiH u oblasti borbe protiv korupcije, juni 2012. godine, http://www.apik.ba/acms_documents%5Cmonitoring-ispunjenosti-medjunarodnih-i-evropskih-obaveza-bih-u-oblasti-borbe-protiv-korupcije.doc.
[6] Ibid.
[7] Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011., dostupno na www.dei.gov.ba.
[8] http://www.tip.ba/2012/03/17/osigurati-funkcioniranje-agencije-za-prevenciju-korupcije/

Analizirat će se i prezentirati i podaci o aktivnostima Agencije koji se odnose na donošenje jedinstvenih smjernica za izradu akcionih planova djelovanja, te podaci o izvještavanju i praćenju realizacije planova djelovanja u institucijama na državnom nivou.

U glavnoj studiji bit će analizirane i prezentirane aktivnosti institucija BiH na izradi akcionih planova djelovanja, izvještavanje, te mogućnost praćenja realizacije planova djelovanja.

Revizija će staviti fokus na institucije na državnom nivou. Sa institucijama iz uzorka, (Ministarstvo sigurnosti BiH, Granična policija BiH, Agencija za javne nabavke BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, Centralna izborna komisija BiH) obavljeni su razgovori o njihovim iskustvima u procesu izrade planova djelovanja kao i saradnji sa Agencijom. Analizirani su planovi djelovanja kod onih institucija koje su ispunile ovu obavezu iz Strategije do kraja 2012. godine.

Ostale institucije i učesnici kojih se na bilo koji način tiče rad Agencije će biti obuhvaćeni samo onoliko koliko ih se tiče ova problematika.

Radi utvrđivanja dobrih praksi analizirani su i primjeri rada sličnih agencija u Srbiji i Sloveniji. Iskustva drugih zemalja mogu poslužiti kao izvor informacija za poboljšanja efikasnosti bosanskohercegovačke Agencije. Represivne metode borbe protiv korupcije nisu bile predmet revizije.

1.3. Reviziona pitanja

Definisani revizorski problem izražen je u obliku glavnog revizionog pitanja koje glasi:

Da li su ispunjene pretpostavke za efikasan rad Agencije u odnosu na preuzete obaveze BiH u borbi protiv korupcije?

Kako bi se bolje razumio revizioni problem i olakšalo prikupljanje potrebnih podataka, definisana su sljedeća revizorska potpitanja:

1. ***Da li postojeći pravni okvir omogućava efikasan rad Agencije?***
2. ***Da li Agencija ima potrebne kadrovske kapacitete za realizaciju svojih nadležnosti?***
3. ***Da li su institucije BiH u saradnji sa Agencijom uspostavile efikasne mehanizme prevencije korupcije - planove djelovanja protiv korupcije i planove integriteta?***

1.4. Kriteriji revizije

Nakon što su definisana reviziona pitanja i potpitanja, uspostavljeni su kriteriji revizije. Za definisanje kriterija poslužio je relevantni pravni okvir, međunarodni dokumenti i konvencije koje je BiH ratifikovala kao i obaveze koje je BiH preuzela u cilju pristupanja EU te dobre prakse u nekim zemljama EU i regionu.

Kriteriji su određeni za svako reviziono potpitanje.

Kriterij za prvo reviziono potpitanje je: ***Agencija ima potreban pravni okvir koji se uspješno implementira.*** Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Blagovremeno su osigurane potrebne materijalne i kadrovske pretpostavke za efikasan rad Agencije. Strategija i Akcioni plan se implementiraju u skladu sa postavljenim rokovima;
- Postojeći pravni okvir je jasan i precizan te se implementira. Usvojena Strategija i Akcioni plan su dobro definisani, provodivi sa jasnim linijama odgovornosti, definisanim očekivanjima i jasnim indikatorima uspjeha;
- Agencija u skladu sa svojim nadležnostima vodi potrebne evidencije i uspostavila je baze podataka. Prijave o indicijama koruptivnog ponašanja koje je Agencija zaprimila i proslijedila nadležnim na postupanje se adekvatno prate. Na osnovu broja prijava i oblasti, Agencija prati trendove kretanja koruptivnog djelovanja;
- Saradnja i koordinacija sa drugim institucijama je uspostavljena. To je omogućilo praćenje provedbe preuzetih obaveza od strane institucija na svim nivoima vlasti;
- Uspostavljen je efikasan sistem koordinacije, praćenja i nadzora aktivnosti na implementaciji Strategije i Akcionog plana. Redovno se izvještava o napretku i realizaciji strateških ciljeva. Ostvareni rezultati diktiraju aktivnosti na donošenju nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije u BiH;
- Sistem praćenja rada Agencije je usklađen sa dobrim praksama;

Kriterij za drugo reviziono potpitanje je: ***Agencija je osposobljena za implementaciju obaveza iz svoje nadležnosti.*** Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Institucionalni okvir Agencije je postavljen na način da osigurava principe nezavisnosti i odgovornosti. Zaposlen je potreban broj stručnjaka osposobljenih za efikasnu implementaciju obaveza Agencije;
- Blagovremeno su usvojeni potrebni dokumenti za neometan rad Agencije. Izvršeno je zapošljavanje potrebnog kadra, što omogućava efikasno obavljanje zadataka i blagovremenu realizaciju preuzetih obaveza. Dinamika zapošljavanja prati dinamiku realizacije planiranih obaveza;
- Agencija ima potrebne kapacitete i adekvatan broj stručnih kadrova iz domena struke. S obzirom na specifičnosti poslova, Agencija ima potreban broj analitičara kao i potrebne stručnjake iz oblasti informacionih tehnologija (IT).

Kriterij za treće revizorsko potpitanje je: ***U saradnji sa Agencijom, institucije BiH su donijele svoje planove djelovanja protiv korupcije i planove integriteta te su uspostavljeni efikasni mehanizmi prevencije korupcije.*** Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Agencija uspješno koordinira aktivnosti. Sve institucije su donijele svoje planove djelovanja protiv korupcije. Forma planova i metodologija procesa izrade planova djelovanja je ujednačena i standardizovana što Agenciji omogućava nadzor i praćenje njihove provedbe;
- Saradnja Agencije i institucija BiH je dvosmjerna. Institucije se Agenciji obraćaju za savjetodavnu pomoć u cilju efikasne provedbe obaveza. Agencija ima proaktivan odnos u ovom procesu;
- Uspostavljena je standardizovana metodologija izvještavanja o provedbi donesenih planova djelovanja ili ujednačena metodologija izrade evaluacijskih izvještaja o stepenu provođenja usvojenih planova djelovanja. Agencija je donijela smjernice za izvještavanje i dostavila ih institucijama;
- Agencija je blagovremeno donijela potrebnu metodologiju za izradu planova integriteta/ sistem upravljanja rizicima i uputila je institucijama. Obuke za institucije su provedene;
- Institucije BiH su blagovremeno izradile planove integriteta/sistem upravljanja rizicima od korupcije. U institucijama BiH su određeni odjeli/pozicije koje su najpodložnije korupciji te su odgovarajuće mjere uspostavljene kako bi se nedostaci redukovali/eliminisali.

1.5. Izvori i metode revizije

Da bi se osigurale informacije za dobijanje odgovora na postavljena reviziona potpitanja, prikupljani su i analizirani podaci koji se odnose na ulogu koju Agencija ima u procesu djelovanja protiv korupcije kao i podaci koji su pomogli u ocjeni pretpostavki za njen efikasan rad. Analizirano je pravno uređenje ove oblasti u BiH, kao i prakse drugih zemalja koje imaju formiranu ovakvu vrstu tijela (Slovenija i Srbija).

Određene informacije su prikupljene i iz dostupnih izvještaja koji obrađuju ovu problematiku u nekim zemljama u okruženju i zemljama Evropske unije. Primjeri dobre prakse ili drugačijeg uređenja i nadležnosti centralizovanih agencija koje provode antikoruptivne aktivnosti analizirani su kroz njihove izvještaje o radu.

Koristila se dostupna stručna literatura, brojni izvještaji domaćih i inostranih nevladinih organizacija koje se bave antikoruptivnim aktivnostima. Analizirani su i podaci i informacije sa interneta koji se odnose na oblast borbe protiv korupcije. Izvještaji i analize koje je radila Evropska komisija, te nevladin sektor u BiH također su korišteni za potrebe ove studije.

Podaci su pribavljani od Agencije, kao i od institucija iz uzorka. Određene informacije su pribavljane i od ostalih institucija BiH. Prikupljeni su i analizirani planovi djelovanja protiv korupcije od institucija na državnom nivou koje su ih donijele zaključno sa 2012. godinom. Obavljeno je niz razgovora sa kompetentnim osobama iz ove oblasti.

Detaljniji podaci i informacije prikupljeni su intervjuisanjem uposlenika Agencije u svim sektorima, direktorom Agencije kao i predstavnicima institucija iz uzorka, u vezi sa donošenjem planova djelovanja protiv korupcije na nivou institucija.

1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. Izvještaja predstavljeni su motivi koji su opredijelili Ured da analizira pretpostavke za efikasno funkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. U ovom poglavlju su predstavljeni glavno reviziono pitanje sa revizionim potpitanjima, cilj, obim i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

Poglavljem 2. predstavlja se i pojašnjava uloga Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, institucionalni okvir u kojem djeluje, kao i proces i značenje planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta kao i prakse u okruženju.

U poglavlju 3. su prezentirani osnovni nalazi koji podržavaju reviziona pitanja.

Poglavlje 4. prezentuje zaključke revizije, odnosno odgovore na reviziona pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke Ureda za reviziju čijom implementacijom bi se u osigurale pretpostavke za efikasan rad Agencije.

2. INSTITUCIONALNO-PRAVNI OKVIR AGENCIJE, MEHANIZMI PREVENCIJE I PRAKSE U OKRUŽENJU

U ovom poglavlju definiše se pojam korupcije i pojašnjava uloga Agencije, pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje, kao i proces i značenje planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta kao i prakse u okruženju.

Postoji više definicija pojma korupcije. Sve one uglavnom se odnose na zloupotrebu javnih ovlasti za sticanje privatne koristi. U skladu sa Zakonom, korupcija označava svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili osobi na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko distrikta BiH, gradskom ili općinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija može uključivati i direktno ili indirektno zahtijevanje, davanje ili prihvaćanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njene mogućnosti, kojima se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita.[9]

2.1. Pravni okvir

Globalni pravni instrument o korupciji - Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije - usvojen je od strane Generalne skupštine UN-a 2003. godine.[10] Do danas je ovaj dokument u svoj pravni poredak uvrstilo preko 90 zemalja svijeta, a 140 zemalja je potpisalo.

Konvencija predviđa osnivanje posebnog tijela za prevenciju korupcije koje je, između ostalog, zaduženo za implementaciju antikoruptivnih politika i praksi kao i nadgledanje i koordiniranje implementacije tih mjera. Ovo antikoruptivno tijelo nadležno je i za povećanje i širenje znanja o prevenciji korupcije. Ratifikacijom Konvencije država se obavezuje da će garantovati novoformiranom tijelu potrebnu nezavisnost, da će omogućiti tijelu da efektivno radi, slobodno od bilo kojih uticaja. Država mora osigurati i potrebne resurse, obučeno specijalizovano osoblje kao i obuku koja je potrebna za to osoblje.[11]

Bosna i Hercegovina je Konvenciju potpisala u septembru 2005. godine, a ratifikovala 2006. godine. Prihvatanje Konvencije je počelo stvarati obaveze za BiH, ne samo da primjenjuje odredbe Konvencije, već i da izvrši određene promjene u svom zakonodavstvu.[12]
Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara BiH) je usvojilo Strategiju i Akcioni plan u 2009. godini. Ovim dokumentima su definisani ciljevi, rokovi, aktivnosti i njihovi nosioci u borbi protiv korupcije.

[9] Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Službeni glasnik BiH, broj: 103/09 i 58/13).
[10] Rezolucijom Generalne skupštine UN-a broj 58/4 usvojena je 31. oktobra 2003. godine Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC). Potpisivanje je upriličeno 9. decembra 2003. godine kada se i obilježava Međunarodni dan borbe protiv korupcije.
[11] Član 6. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije.
http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf.
[12] Transparency International BiH, Uporedna analiza BH zakonskog okvira sa Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Uporedna-analiza-BiH-zakonskog-okvira-sa-UNCAC1.pdf.

Sljedeći formalni korak bio je usvajanje Zakona o Agenciji.[13] Zakonom o Agenciji su, pored ostalog, uređeni: način i oblici prevencije korupcije, principi rada Agencije, djelokrug i nadležnosti Agencije, poslovi i zadaci, način rukovođenja, te saradnja sa ostalim institucijama i odnosi sa javnošću.

Kao opći cilj borbe protiv korupcije u BiH, u Strategiji se navodi smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima.

2.2. Institucionalni okvir

Donošenjem Zakona o Agenciji, u BiH su stvorene formalne pretpostavke za rad Agencije. Zakonom je uspostavljena Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Suštinsko uspostavljanje Agencije, čiji rezultati rada bi bili vidljivi i prepoznatljivi, još uvijek traje.

2.2.1. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

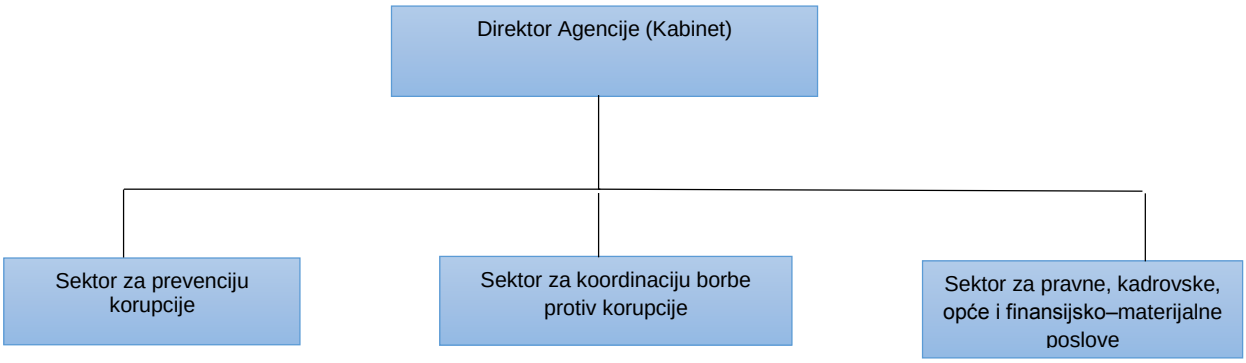
Agencija je prema Zakonu nezavisna i samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Sredstva za rad Agencije osiguravaju se iz budžeta. Agencijom rukovodi direktor. Direktora imenuje Parlamentarna skupština BiH na prijedlog Komisije za izbor i praćenje rada Agencije (u daljem tekstu: Komisija). Mandat direktora je pet godina s mogućnošću još jednog ponovnog izbora. Direktor Agencije ima dva zamjenika. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije i kodeks ponašanja zaposlenih u Agenciji donosi direktor uz saglasnost Vijeća ministara.

Najvažnija uloga Agencije je koordinacija antikoruptivnih aktivnosti i preventivno djelovanje. Agencija je nadležna za izradu Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana kao i za koordinaciju i nadzor nad provođenjem Strategije i Akcionog plana te davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog provođenja. Agencija je nadležna i da prati efekte primjene zakonskih i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije, te inicira njihovu izmjenu i usklađivanje. Agencija je nadležna i za propisivanje jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta i pružanje pomoći svim javnim institucijama u njihovoj realizaciji, te za saradnju sa naučnim i stručnim organizacijama, medijima i nevladinim organizacijama o pitanju prevencije korupcije, kao i saradnja s međunarodnim organizacijama, institucijama, inicijativama i organima.

Više detalja o nadležnostima Agencije prezentira se u Prilogu broj 1: Nadležnosti Agencije.

[13] Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine. Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije 2009.-2014. usvojilo je Vijeće ministara BiH tri mjeseca prije donošenja Zakona, odnosno u septembru 2009. godine.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH – Organizaciona struktura:



2.2.2. Komisija za izbor i praćenje rada Agencije

Komisiju za izbor i praćenje rada Agencije imenuje i razrješava Parlamentarna skupština BiH. Komisija ima devet članova,[14] Parlamentarna skupština BiH u Komisiju imenuje po tri predstavnika iz Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, dva predstavnika imenuje iz akademske zajednice i jednog predstavnika iz nevladinog sektora.

Nadležna je da pokreće postupak za imenovanje i razrješenje direktora Agencije i razmatra izvještaje o radu Agencije (najmanje dva puta godišnje). Zakonom je definisano da se Komisija ne smije miješati u svakodnevni rad Agencije, niti od nje smije zatražiti informacije o pojedinačnim slučajevima. Zakon predviđa da su sjednice Komisije otvorene za javnost.

Od konstituisanja do danas Komisija je obavljala i aktivnosti za sticanje potrebnih uslova za rad Agencije (osiguravanje dodatnih sredstava za jačanje kadrovskih kapaciteta i rješavanje pitanja smještaja Agencije).

2.2.3. Ostale institucije

Vijeće ministara BiH je nadležno za davanje saglasnosti na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije i na Kodeks ponašanja zaposlenih u Agenciji.

Sredstva za rad Agencije osiguravaju se u budžetu. Prema procedurama Zakona o finansiranju institucija BiH, budžet se utvrđuje kroz konsultacije sa Ministarstvom finansija i trezora BiH. Nakon što je zahtjev utvrđen na ovom nivou, isti se uvrštava u nacrt budžeta institucija BiH koji dalje prolazi fazu razmatranja u Vijeću ministara BiH nakon čega svoj prijedlog upućuje Predsjedništvu BiH. Predsjedništvo BiH je nadležno za predlaganje budžeta Parlamentu BiH.[15]

Institucionalni okvir u kojem djeluje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, predstavljen je na sljedećem grafikonu:

[14] Mandat tri predstavnika iz Predstavničkog doma i tri predstavnika iz Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH imenovana u Komisiju traje koliko i mandat saziva Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u kojem su izabrani. Mandat dva predstavnika akademske zajednice i jednog predstavnika nevladinog sektora traje četiri godine od dana imenovanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (Član 17. Zakona o Agenciji).
[15] Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13).

2.3. Prakse zemalja u okruženju

Neke zemlje bivše Jugoslavije su također uspostavile centralizovana tijela za koordinaciju i prevenciju korupcije (Slovenija, Srbija, Crna Gora, Makedonija).

Komisija za sprječavanje korupcije u Sloveniji je formirana 2004. godine. U Sloveniji je 2010. godine usvojen novi zakon o integritetu i prevenciji korupcije koje je proširio mandat Komisije i ojačao njenu sposobnost da reguliše antikoruptivne napore u zemlji. Komisija za sprječavanje korupcije u Sloveniji ima autonomiju i nezavisnost sličnu tamošnjem revizorskom sudu ili uredu ombdusmena. Komisija nije podređena bilo kojoj državnoj instituciji ili ministarstvu niti prima direktne instrukcije od izvršne ili zakonodavne vlasti. Također, Komisija je nezavisna u alokaciji i organizaciji svojih finansijskih i ljudskih resursa kao i prioriteta u okviru budžeta. Godišnji izvještaj o radu Komisije se dostavlja Parlamentu. [16]

Osnivanje Agencije za borbu protiv korupcije u Srbiji započelo je 2009. godine. Agencija je samostalan i nezavisan državni organ koja je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije i kojoj podnosi godišnji izvještaj o radu. Izvještaj o radu sadrži i izvještaj o sprovođenju Strategije i Akcionog plana koji se dostavljaju i Vladi. Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije donosi Narodna skupština dok Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije usvaja Vlada Rebublike Srbije. U slučaju Srbije, kao organ Agencije djeluje Odbor Agencije. Član Odbora Agencije ne može da bude član neke političke stranke, odnosno političkog subjekta. Odbor Agencije ima devet članova kojeg bira Narodna skupština Republike Srbije na prijedlog: Administrativnog odbora Narodne skupštine, Predsjednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Povjerenika za informacije od javnog značaja (putem zajedničkog dogovora), Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore i udruženja novinara u Republici Srbiji. Odbor ima, između ostalog, nadležnost da bira i razrješava direktora Agencije, da usvaja godišnji izvještaj o radu Agencije koji podnosi Narodnoj skupštini te da predlaže sredstva za rad Agencije. Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mjesta u stručnoj službi Agencije donosi direktor, po pribavljenom mišljenju Odbora Agencije, uz saglasnost odbora Narodne skupštine nadležnog za upravu.[17]

[16] Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije Slovenije, dostupno na: https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/199.
[17] Republika Srbija, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (Službeni glasnik RS, broj: 97/2008, 53/2010, 66/2011 i 67/2013).

Slična tijela formirana su i u Makedoniji i Crnoj Gori.

Više podataka o tijelima ovlaštenim za prevenciju i/ili borbu protiv korupcije u Sloveniji i Srbiji, kao i organizacija tih tijela, prezentirani su u prilozima uz Izvještaj broj: 2, 3 i 4.

2.4. Aktivnosti institucija BiH na prevenciji korupcije (planovi djelovanja protiv korupcije i planovi integriteta)

U skladu sa obavezama iz usvojenog Akcionog plana[18], sve institucije na državnom nivou su dužne pripremiti svoje planove djelovanja protiv korupcije, te uspostaviti sistem upravljanja rizicima od korupcije (plan integriteta). Agencija je u cilju što efikasnije provedbe aktivnosti iz svoje nadležnosti dužna da koordinira provedbu akcionih planova djelovanja, a institucije su obavezne Agenciju godišnje izvještavati o njihovoj provedbi.

Planovi integriteta se definišu kao skup pravnih i faktičkih mjera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja mogućnosti za nastanak korupcije unutar organizacije, organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta. Oni su primarno preventivna mjera i prilagodljivi su specifičnostima različitih organizacija, te poboljšavaju efikasnost u ostvarenju ciljeva antikorupcijske politike. Planovi integriteta imaju široku primjenu. Mogu ih donijeti i provoditi vladine i nevladine organizacije, obrazovne institucije, zdravstveni sektor i itd.

Smisao donošenja planova integriteta je ulaganje sistematskog napora u:

- Procjenjivanje antikorupcijskog kapaciteta, odnosno stepena otpornosti sistema na korupciju;
- Identifikovanje poroznih tačaka;
- Predlaganje mjera za poboljšanje unutrašnje organizacione strukture, postupaka i pravila;
- Praćenje i periodično sumiranje postignutih rezultata, poslije čega bi se cijeli ciklus po potrebi ponavljao do postizanja zadovoljavajućeg statusa antikorupcijske zaštite. [19]

Suštinski, planovi integriteta se donose radi identifikovanja odjela/pozicija koje su najpodložnije korupciji i uspostavljanja mjera kako bi se rizici od korupcije redukovali, odnosno eliminisali.[20]

[18] Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije, Specifična mjera 2: Prevencija korupcije.
[19] R. Vasić, Planovi integriteta http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/iligor/Planovi%20integriteta.R.Vasic.ppt
[20] U okviru Specifične mjere 2: Prevencija korupcije.
http://www.apik.ba/acms_documents%5Cakcioni_plan_za_borbu_protiv_korupcije_2009-2014.pdf.

3. NALAZI

U ovom poglavlju će se prezentirati najvažniji nalazi do kojih se došlo tokom revizije, a koji ukazuju na slabosti sistema.

Nalazi su predstavljeni kao odstupanje od uspostavljenih kriterija revizije.

Proces uspostave i osposobljavanja Agencije odvijao se sporo što je za rezultat imalo brojna kašnjenja u implementaciji preuzetih obaveza u oblasti borbe protiv korupcije. Četiri godine od svog formiranja Agencija još uvijek nema sve potrebne pretpostavke za efikasan rad i implementaciju svih Zakonom propisanih nadležnosti.

Za potpuno konstituisanje Komisije za izbor i praćenje rada Agencije bilo je potrebno preko godinu dana. Postojeći institucionalni okvir ne osigurava u potpunosti princip nezavisnosti i odgovornosti što dodatno utiče na rad Agencije.

Sistem koordinacije i saradnje sa drugim institucijama nije u potpunosti uspostavljen. Agencija ima širok djelokrug nadležnosti, ali je jedna od glavnih uloga i koordinacija i saradnja sa drugim institucijama. Ne postoji sistem sankcija za odsustvo saradnje sa Agencijom. U početnoj su fazi aktivnosti na izradi nove strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana. Ne postoji sveobuhvatan pristup izradi planova djelovanja protiv korupcije niti planova integriteta unutar institucija BiH.

3.1. Pravni okvir i njegova implementacija

Za uspostavu Agencije donesen je pravni okvir. Donesena je državna Strategija za borbu protiv korupcije, prateći Akcioni plan i Zakon kojim je uspostavljena Agencija. Postojeći pravni okvir nije do kraja implementiran. Predstavnici Agencije ističu da su neke njegove odredbe nejasne i neprecizne te da nije propisan postupak i aktivnosti nadležnih u slučaju nepoštivanja njegovih odredbi.

3.1.1. Proces uspostave Agencije i rezultati analize implementacije postojećeg pravnog okvira

Nakon donošenja osnovnog pravnog okvira uspostava Agencije bila je spora i neefikasna. Samim tim kasnilo se u ispunjavanju preuzetih obaveza predviđenih Strategijom i Akcionim planom.

Prateći hronologiju dešavanja utvrđeno je da aktivnosti od samog početka na ovom polju kasne. Rukovodstvo Agencije izabrano je godinu i pol dana nakon usvajanja Strategije i Zakona o Agenciji. Naime, Zakon o Agenciji je donesen 2009. godine, a rukovodioci su imenovani sredinom 2011. godine.

Godinu i pol nakon predviđenog roka Agencija je dobila vlastiti budžet. Do decembra 2010. godine trebalo je osigurati materijalne preduslove za rad Agencije uključujući, ali ne ograničavajući se na uredski prostor i namjenski budžet, što je bilo planirano Akcionim planom. Tek sredinom 2012. godine Agencija je dobila vlastiti budžet te dobila pretpostavke za uredski prostor te pretpostavku za početak rada Agencije.

Kašnjenje u uspostavi Agencije značajno je uticalo na njene dalje aktivnosti.

Ured je napravio analizu samoprocjene implementacije aktivnosti iz Akcionog plana po specifičnim mjerama (Specifična mjera 1: Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; Specifična mjera 2: Prevencija korupcije; Specifična mjera 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti; Specifična mjera 4: Provedba zakona; Specifična mjera 5: Koordinacija i provođenje Strategije) koju je Agencija sačinila u sklopu svog godišnjeg izvještaja za 2012. godinu.

U narednoj tabeli predstavljen je pregled broja planiranih i realizovanih aktivnosti po specifičnim mjerama do kraja 2012. godine, kao i broj planiranih aktivnosti po specifičnim mjerama do kraja perioda važenja Strategije i Akcionog plana:

Vremenski aspekt	Ukupno	Specifična mjera 1	Specifična mjera 2	Specifična mjera 3	Specifična mjera 4	Specifična mjera 5
Planirano do kraja 2014.	81	12	32	16	11	10
Planirano do kraja 2012.	66	12	26	13	9	6
Realizovano do kraja 2012.	14	4	6	2	0	2

Tabela 1 – Pregled realizacije aktivnosti po specifičnim mjerama iz Akcionog plana

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH i Izvještaj o radu Agencije za 2012. godinu

Kao što se vidi do kraja 2012. godine planirana je realizacija više od 80% aktivnosti (66 od 81 aktivnosti). Realizovano je tek 14 planiranih aktivnosti u potpunosti do kraja 2012. godine što je procent od oko 17%. Najslabiji stepen realizacije bio je po specifičnoj mjeri tri, koja se tiče obrazovanje, obuka i upoznatosti javnosti, te po specifičnoj mjeri četiri koja se tiče provedbe zakona.

U Prilogu broj 5 prikazana je detaljnija analiza realizacije aktivnosti po specifičnim mjerama iz Akcionog plana.

Sagovornici iz Agencije su istakli da je Zakon o Agenciji u svojim pojedinim dijelovima neprecizan, te je obim nadležnosti značajno iznad trenutnih kapaciteta Agencije. Također je istaknuto da Strategija i Akcioni plan nisu cjelovito uzeli u obzir okolnosti u kojim će se vršiti implementacija te da se većina faktora rizika za njenu provedbu i ostvarila. Istaknuto je da su rokovi u Akcionom planu postavljeni ambiciozno te su tekli nezavisno od osposobljavanja Agencije. Strategija je bila rezultat obaveze koju je BiH imala kao dio procesa liberalizacije viznog režima.

Ilustracije radi, u segmentu zakonske nadležnosti koja se tiče propisivanja jedinstvene metodologije za prikupljanje podataka o imovinskom stanju javnih službenika, sagovornici iz Agencije su naveli da, između ostalog, i zbog nepreciznosti odredbe nisu pristupili njenoj implementaciji jer nemaju precizne odredbe o tome ko je nadležan za kreiranje registra imovine javnih službenika. Agencija u revidiranom periodu nije preduzela aktivnosti oko izrade metodologije za prikupljanje podataka o imovinskom stanju javnih službenika. Agenciji zbog nepostojanja uposlenog službenika za informacione tehnologije, u posmatranom periodu, nisu osigurane pretpostavke za početak izrade registra imovine javnih službenika.

Neke od mjera koje bi detaljnije regulisale ovu oblast, između ostalog, tiču se i definisanja precizne nadležnosti nad izradom registra, sadržaj izvještaja imovinskog stanja funkcionera, rokove za dostavu, obaveze izvještavanja o bitnim promjenama, nadležnosti provjere blagovremenosti podnošenja izvještaja, tačnost i potpunost podataka. Ovakve odredbe nisu dio Zakona o Agenciji (više detalja o dobroj praksi u procesu izrade registra imovine službenika nalazi se u Prilogu broj 6 ovog Izvještaja).

Analizom programa rada za period od 2011. do 2014. godine Agencije utvrđeno je da nisu navedene i planirane aktivnosti potrebne za realizaciju nadležnosti Agencije u oblasti praćenja sukoba interesa.

Prema samoprocjeni provedbi nadležnosti koju je Agencija izradila u sklopu Izvještaja o radu za 2012. godinu, navedeno je da trenutne aktivnosti usmjerene na izmjene postojećeg zakonodavstva u predmetnoj oblasti otvaraju mogućnost efikasnog ispunjavanja ove nadležnosti Agencije, uz pretpostavku da se osiguraju novouposleni za izvršavanje ove nadležnosti.

Krajem 2013. godine donesene su nove izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH.[21] Izmjenama je predviđeno da će Agencija preuzeti osoblje Odsjeka za provedbu Zakona o sukobu interesa iz Centralne izborne komisije BiH. Prema riječima sagovornika iz Agencije, ovaj proces zahtijevat će određene administrativno-tehničke pretpostavke (izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije, osiguravanje adekvatnog prostora i ostalih resursa za rad preuzetih službenika).

Krajem 2013. godine Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH.[22] Njegova provedba će zahtijevati donošenje i provedbenih akata od strane Agencije, a prema izjavama menadžmenta Agencije ne postoji jasna slika o mehanizmima za praćenje provedbe ovog Zakona.

Agencija u posmatranom periodu nije davala mišljenja i instrukcije o pitanjima primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije niti je pratila efekte primjene zakona i podzakonskih akata, a što je jedna od njenih nadležnosti. Nisu inicirane ni aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje, što također spada u nadležnost Agencije.

Slična tijela zemalja u regionu (Srbija, Slovenija) aktivno učestvuju u ovom procesu, a u slučaju Slovenije, Zakonom je definisano da Komisija za prevenciju korupcije daje mišljenje na svaki zakonski ili podzakonski akt prije nego se on razmatra pred Vladom, u smislu usklađenosti odredbi sa već postojećom regulativom iz oblasti prevencije korupcije. Agencija za borbu protiv korupcije Srbije je ovlaštena da daje mišljenja na nacrte zakona u smislu procjene o tome da li postoji rizik za pojavu korupcije u istim. Ova Agencija identifikuje rizike korupcije u određenom zakonu, daje preporuke za njihovo otklanjanje te ukazuje na eventualne posljedice koje mogu proizaći ukoliko se identifikovani nedostaci ne realizuju.

U BiH, Zakonom o Agenciji nije propisan ni postupak ni odlučivanje u slučaju povrede Zakona o Agenciji, nesaradnje sa Agencijom u važnim segmentima djelovanja protiv korupcije, što je slučaj kod sličnih agencija nekih drugih zemalja u regionu.

3.1.2. Uloga i aktivnosti Komisije za izbor i praćenje rada Agencije

Komisija je konstituisana 6,5 mjeseci nakon donošenja Zakona o Agenciji. U prvih nekoliko sjednica je djelovala bez jednog predstavnika iz akademske zajednice. Komisija je u punom sastavu počela djelovati nakon više od godinu dana od konstituisanja. Do kraja 2013. godine Komisija je održala 13 sjednica, a prema zapisnicima ni na jednoj sjednici nije bilo prisutno svih devet članova.

Revizorski tim je obavio razgovor sa drugim zamjenikom predsjedavajućeg Komisije[23], članom iz reda akademske zajednice, koji je konstatovao da postoje otvorena pitanja vezane za same termine *parlamentarna komisija* i *nezavisna komisija*. Komisija je inicirala izmjene Zakona o Agenciji, koje se tiču popunjavanja praznina vezanih za aktivnosti Komisije. Jedan od amandmana se ticao i uvođenja pojma *nadzor nad radom Agencije* što nije naišlo na odobravanja svih učesnika u javnoj raspravi. Pomenuti amandman nije dio Zakona o Agenciji.

[21] Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13).
[22] Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 100/13).
[23] Najava revizije u fazi predstudijskog istraživanja upućena je sekretaru Komisije, a sastanak je organizovan sa drugim zamjenikom predsjedavajućeg Komisije, članom iz reda akademske zajednice.

Komisija je preduzimala aktivnosti prema nadležnim organima za osiguravanje dodatnih sredstava za zapošljavanje osoblja Agencije, kao i rješavanje pitanja trajnog smještaja Agencije.

3.1.3. Vođenje evidencija o pojavama koruptivnog djelovanja

U segmentu koji se tiče nadležnosti Agencije za prikupljanje i analizu statističkih i drugih podataka, te informisanje relevantnih subjekata u BiH o rezultatima istraživanja, iz Agencije smatraju da nisu jasno određeni načini prikupljanja podataka.

Od svog osnivanja do kraja septembra 2013. godine, Agencija je zaprimila 98 prijava sa indicijama koruptivnog ponašanja. Nakon analize sadržaja, 35 prijava je proslijeđeno na dalje postupanje nadležnim organima. Agencija ne raspolaže podacima u kojoj fazi postupka se nalaze proslijeđene prijave (pregled o broju prijava koja slična tijela u regionu zaprime se nalazi u Prilogu broj 7 ovog Izvještaja).

Agencija nema baze podataka koje bi trebala prikupljati u skladu sa svojim nadležnostima te nema pristup bazama podataka javnih institucija koji se bave sprječavanjem korupcije. Agencija ne dobija podatke i informacije od drugih institucija koje zaprimaju prijave sa indicijama koruptivnog ponašanja. Nije uspostavljen sistem za obavezno dostavljanje podataka o prijavama korupcije te na taj način Agencija ne vrši objedinjavanje podataka o broju i strukturi prijava koje su dostavljene i drugim institucijama.

Sagovornici u Agenciji su istakli da postojeći obrazac *online* prijave, na koji građani Agenciji mogu prijaviti indicije koruptivnog ponašanja, ne pruža dovoljno informacija koji bi mogli osigurati jasne i relevantne pokazatelje o oblastima gdje je korupcija najčešća. Obrazac za *online* prijavu nalazi se u Prilogu broj 10 izvještaja.

3.1.4. Saradnja i koordinacija Agencije sa drugim institucijama

Sistem koordinacije i saradnje sa drugim institucijama nije u potpunosti uspostavljen. Za Agenciju je izazov uspostaviti efikasan sistem saradnje i koordinacije u kompleksnom političkom sistemu Bosne i Hercegovine, posebno u segmentu nadležnosti nadzora nad provođenjem Strategije i Akcionog plana, kao i koordinacije rada javnih institucija u sprječavanju korupcije.

Djelokrug rada Agencije je postavljen na način da je nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora na svim nivoima vlasti. Sistem sankcionisanja za eventualnu nesaradnju sa Agencijom nije uspostavljen.

Nije postojala dovoljno razvijena saradnja sa Agencijom i institucijama na državnom nivou koja predstavlja jedan od osnova za efikasan rad Agencije.

U razgovoru sa predstavnicima nekih institucija na državnom nivou, isticana je nedovoljna saradnja sa Agencijom pa i odsustvo saradnje, posebno u domenu izrade akcionih planova djelovanja protiv korupcije u institucijama BiH. Sagovornici su istakli potrebu za proaktivnijim djelovanjem Agencije naspram svojih nadležnosti, koje se tiču rada institucija na državnom nivou.

Nije osigurano ni pravovremeno i efikasno provođenje koordiniranih politika za borbu protiv korupcije. Zakonom o Agenciji predviđena je obaveza određivanja tijela za sprječavanje korupcije na nižim nivoima vlasti, entitetima, kantonima i Brčko distriktu BiH (član 23).[24]

[24] Član 23. (Obaveza određivanja tijela za sprječavanje korupcije) (1) Entiteti, kantoni i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine mogu odrediti novu ili postojeću upravnu strukturu koja će biti zadužena za sprječavanje korupcije, izradu i provođenje strategije za borbu protiv korupcije i akcionih planova u tom entitetu ili Brčko distriktu Bosne i

Zakon predviđa da su ova tijela dužna blisko sarađivati s Agencijom kako bi se osiguralo pravovremeno i efikasno provođenje koordiniranih politika za borbu protiv korupcije.
Prema izjavama sagovornika iz Agencije, na nivou Federacije Bosne i Hercegovine spomenuto tijelo je formirano, ali mehanizam koordinacije sa nižim nivoima vlasti, kantonima i općinama, još uvijek nije uspostavljen. U Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH još uvijek se čeka na formiranje sličnih tijela koja bi predstavljala sponu Agencije sa nižim nivoima vlasti u BiH.

3.1.5. Nadzor, praćenje i izvještavanje

U BiH nije uspostavljen efikasan sistem za nadzor i praćenje implementacije Strategije i Akcionog plana u oblasti borbe protiv korupcije. Iako je uspostava efikasnog sistema nadzora nad implementacijom Strategije bio jedan od kratkoročnih ciljeva Strategije predviđen da se realizuje do kraja 2010. godine, četiri godine od donošenja i usvajanja Strategije i uspostave Agencije taj sistem još nije uspostavljen.

Ne postoji sveobuhvatan izvještaj o provedbi važeće Strategije i Akcionog plana od strane Agencije osim samoprocjene koju je Agencija uradila u sklopu izvještaja o svom radu za 2012. godinu.[25]

Strategija za borbu protiv korupcije je donesena za period 2009.-2014., a aktivnosti na izradi nove su u početnoj fazi. U revidiranom periodu još uvijek se nije pristupilo skeniranju i analizi rezultata provedbe postojeće Strategije kao prvog koraka u procesu donošenja nove Strategije i Akcionog plana. Ove aktivnosti predviđene su za 2014. godinu. Sličan proces u Srbiji je trajao oko dvije godine (osiguranje principa participativnosti i obavljanje javnih rasprava).

Agencija nema osigurana sredstva za izradu Strategije i Akcionog plana, kao ni za organizaciju javnih rasprava u procesu donošenja strateških dokumenata te će se ove aktivnosti provoditi u okviru donatorskih projekata.

U skladu sa najboljim praksama, minimalni standardi koji bi se trebali ispoštovati prilikom procesa donošenja strategije su dati u prilogu broj 8 ovog Izvještaja.

3.2. Kadrovska osposobljenost Agencije za implementaciju nadležnosti

Dinamika zapošljavanja u Agenciji nije pratila dinamiku planirane realizacije mjera u Akcionom planu. Četiri godine od svog osnivanja Agencija nije u potpunosti kadrovski osposobljena za sve aktivnosti iz svoje nadležnosti. Izražen je nedostatak kadrova sa analitičkim i pravnim kapacitetima te stručnjaka za IT tehnologije.

Zakonom je definisan status Agencije kao nezavisne i samostalne upravne organizacije, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Međutim, istim Zakonom je propisano da saglasnost na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije daje Vijeća ministara BiH.

Od predlaganja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji od strane Agencije do davanja saglasnosti Vijeća ministara BiH na ovaj značajno izmijenjeni dokument prošlo je sedam mjeseci.

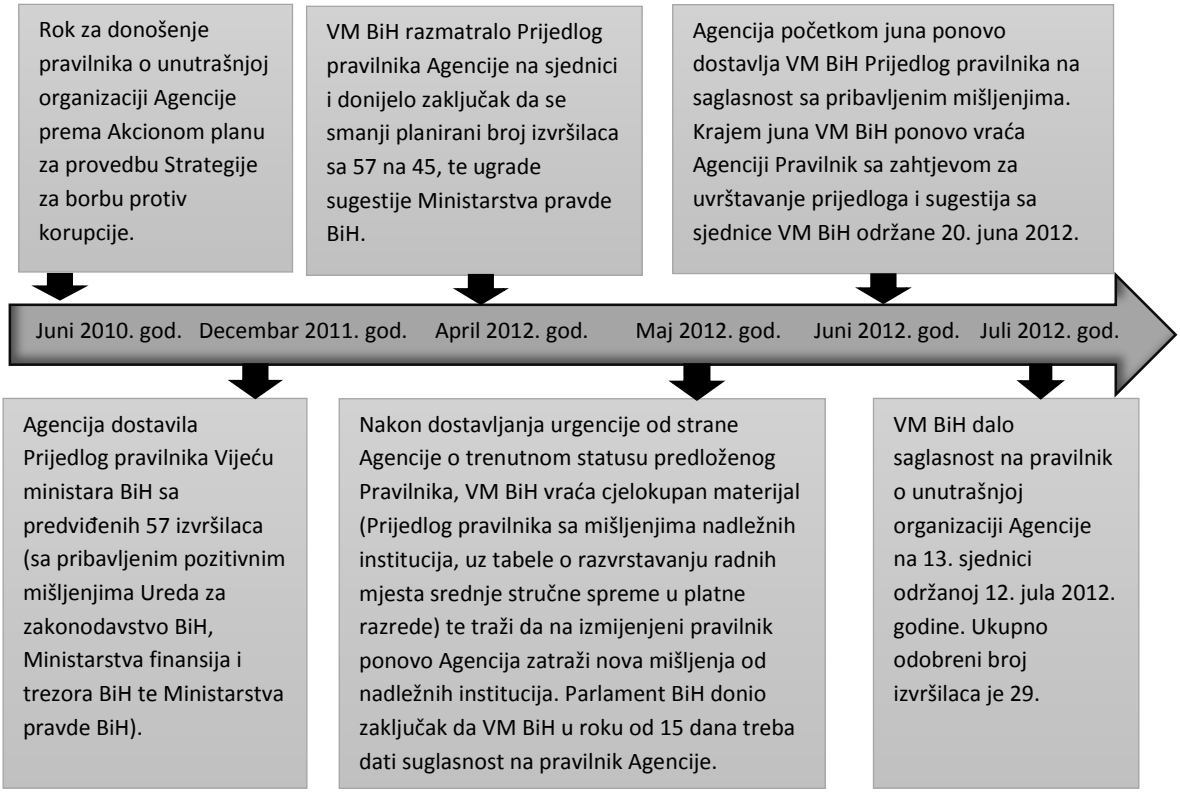
Gotovo dvije godine od formiranja Agencije, njeno rukovodstvo je u decembru 2011. godine uputilo Vijeću ministara BiH na saglasnost Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije sa predviđenih 57 uposlenih u tri sektora i osam odsjeka. Odobreno je 29 uposlenika i tri sektora u julu 2012. godine.

Hercegovine. (2) Određene strukture blisko će sarađivati s Agencijom da bi se osiguralo pravovremeno i efikasno provođenje koordiniranih politika za borbu protiv korupcije.

[25] Nevladina organizacija Transparency International BiH je vršila analize, odnosno monitoringe provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. i pripadajućeg Akcionog plana (www.ti-bih.org).

U Tabeli 2 u nastavku predstavljen je hronološki pregled procesa usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije:

Tabela 2 - Hronologija usvajanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka Agencije

Najznačajnije intervencije na Pravilnik koje je izvršilo Vijeće ministara BiH odnose se na sljedeće:

U Sektoru za prevenciju korupcije menadžment Agencije predložio je postojanje tri odsjeka: Odsjek za istraživanje i izradu politika, Odsjek za praćenje primjene propisa i obuke i Odsjek za informatiku. Ukupan broj predloženog osoblja u ovom sektoru iznosio je 15.

Vijeće ministara BiH nije odobrilo postojanje odsjeka unutar sektora te je od predloženih 15 odobrilo 8 pozicija. Tri pozicije u usvojenom Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji su pretvorene u jednu i to stručni savjetnik za izradu politika i akcionih planova, planova integriteta kao i praćenje sukoba interesa.

Predloženo postojanje odsjeka za praćenje propisa i obuke nije usvojeno kao ni pozicije šefa tog odsjeka i višeg stručnog saradnika za izmjene propisa. Cijeli predloženi odsjek za informatiku nije odobren tako da Agencija u revidiranom periodu ne raspolaže sa stručnjacima za informacione tehnologije.

U Sektoru za koordinaciju borbe protiv korupcije, od 14 predloženih odobreno je 8 pozicija. Predviđeni odsjeci za nadzor i procjenu provedbe strategije kao i koordinaciju borbe protiv korupcije i odsjek za međunarodnu saradnju nisu odobreni. Od predviđene četiri pozicije za nadzor i procjenu provođenja strategije, koju trebaju implementirati sve javne institucije u BiH, odobrene su dvije pozicije. Pozicija stručnog saradnika za vođenje baza podataka i razmjenu informacija nije predviđena usvojenim Pravilnikom.

U sektoru za pravne, kadrovske, opće i finansijsko-materijalne poslove od četrnaest predloženih odobreno je pet pozicija.

Do kraja 2013. godine u Agenciji je radilo 15 uposlenih što predstavlja oko 50% popunjenosti ljudskim kapacitetima.[26] Kadrovsko stanje u Agenciji, do kraja 2013. godine, je da u operativnim sektorima radi pet uposlenih, i to u Sektoru za koordinaciju rade, pored pomoćnika direktora, i dva stručna savjetnika, u Sektoru za prevenciju, pored pomoćnika direktora, jedan stručni savjetnik. Pomenuto osoblje angažovano je u Agenciji od aprila 2013. godine. U Tabeli 3 je predstavljen komparativni pregled predloženog, odobrenog i trenutnog broja uposlenih u Agenciji.

Tabela 3 - Komparativni pregled predloženog, odobrenog i trenutnog broja uposlenih u Agenciji

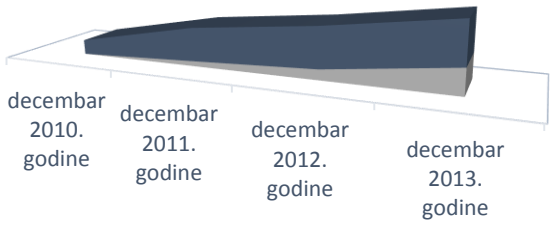
Organizaciona jedinica	Predloženi broj uposlenih[27] (decembar 2011. god)	Odobreni broj uposlenih[28] (juli 2012. god)	Trenutni broj uposlenih (decembar 2013. god)
Kabinet direktora	14	8	5
Sektor za prevenciju korupcije	15	8	2
Sektor za koordinaciju borbe protiv korupcije	14	8	3
Sektor za pravne, kadrovske, opće i finansijsko-materijalne poslove	14	5	5
Ukupno	**57**	**29**	**15**

Izvor. Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka Agencije

Dinamika zapošljavanja u Agenciji nije pratila dinamiku planirane realizacije mjera prema Akcionom planu. Analizom Akcionog plana je utvrđeno da je preko 80% aktivnosti bilo planirano da se realizuje do kraja 2013. godine. Dinamika zapošljavanja i postojeći kapaciteti uticali su na nerealizovanje planiranih aktivnosti. Navedeno se prezentira u sljedećem grafikonu:

Grafikon 1: Komparativni pregled dinamike zapošljavanja u Agenciji i planirane realizacije mjera prema Akcionom planu (AP)

[26] Vijeće ministara BiH je na 71. sjednici usvojilo Nacrt budžeta za finansiranje institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2014. godinu, a jedan od prioriteta za 2014. godinu će biti kadrovsko jačanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; krajem februara 2014. godine raspisan je javni oglas za popunjavanje pet radnih mjesta u Agenciji.
[27] Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije iz decembra 2011. godine.
[28] Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije usvojen na 13. sjednici VM BiH od 12.07.2012. godine.



	decembar 2010. godine	decembar 2011. godine	decembar 2012. godine	decembar 2013. godine
dinamika planirane realizacije mjera prema AP	30%	68%	82%	85%
dinamika zapošljavanja u Agenciji	0	10%	21%	52%

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka Agencije

Sagovornici u Agenciji posebno su istakli i nedostatak analitičkih kapaciteta kao jednog od osnovnih preduslova za efikasan rad. Pozicija analitičara u kabinetu direktora Agencije, iako je bila predviđena, nije odobrena. Također je istaknuta potreba i za stručnjacima iz oblasti informacionih tehnologija uzevši u obzir nadležnosti Agencije o pitanju prikupljanja podataka, analize i izrade baza podataka. Agencija zaključno sa 31.12.2013. godine ima jednog pravnika zaposlenog u sektoru za pravne, kadrovske, opće i finansijsko-materijalne poslove.

3.3. Mehanizmi prevencije korupcije na nivou institucija BiH

Kašnjenje u uspostavi Agencije i neblagovremeno kadrovsko osposobljavanje odrazili su se negativno na koordinaciju i pomoć ostalim institucijama BiH u procesu donošenja i implementacije planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta. Strategijom i Akcionom planom je predviđeno da sve javne institucije donesu planove djelovanja protiv korupcije i planove integriteta. Ovo je podrazumijevalo donošenje vlastitih planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta koje bi institucijama pomogle da se uspješno odupru korupciji u oblastima svoga rada.

3.3.1. Izrada i donošenje planova djelovanja protiv korupcije u institucijama BiH i saradnja sa Agencijom

Analizom izvještaja finansijske revizije Ureda za 2012. godinu, utvrđeno je da institucije BiH procesu izrade planova djelovanja protiv korupcije nisu pristupile sistemski i da većina institucija nije ispunila obavezu predviđenu strateškim dokumentima[29] koje je usvojilo Vijeće ministara BiH. Iako je bilo predviđeno da sve institucije donesu planove djelovanja protiv korupcije do sredine 2010. godine, samo je njih 16 do kraja 2012. godine na neki način ispunilo ovu obavezu (od 70 analiziranih). Navedeno se prezentira u narednoj tabeli:

[29] Strategija za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) i Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.)

Tabela 4: Pregled institucija – postojanje/nepostojanje planova djelovanja protiv korupcije

Postojanje/nepostojanje planova djelovanja protiv korupcije do kraja 2012. godine	**Broj institucija**	**%**
Institucije koje su imale donesene planove djelovanja za borbu protiv korupcije	16	23 %
Institucije koje nisu imale donesene planove djelovanja za borbu protiv korupcije	54	77 %
Ukupno:	**70**	**100 %**

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH – izvještaji finansijske revizije za 2012. godinu

Do 2013. godine, Agencija nije preduzimala aktivnosti na kreiranju jedinstvenih smjernica za izradu planova djelovanja protiv korupcije sa jasnim uputama i koracima koje institucije trebaju preduzeti. Na terenu je bio prisutan neusaglašen i nekoordinaran pristup u procesu izrade i donošenja planova.

Analiza je pokazala da forma izrade donesenih planova, kod institucija koje su imale planove, (njih 16), nije ujednačena i standardizovana što može predstavljati otežavajući faktor prilikom praćenja i nadzora istih od strane Agencije.

Različit je i vremenski period potreban za provedbu analiziranih planova. Planovi nekih institucija obuhvataju višegodišnje periode (dvije, tri ili četiri godine), dok su neke institucije donijele planove za čiju implementaciju je potrebna jedna godina.

Obaveza institucija BiH je i izvještavanje Agencije o provedbi akcionih planova djelovanja protiv korupcije. Iz razgovora sa predstavnicima Agencije i predstavnicima institucija BiH potvrđeno je da u velikom broju slučajeva, u posmatranom periodu, institucije BiH nisu izvještavale Agenciju o provedbi svojih planova a veći broj planova nije predvidio obavezu izvještavanja Agencije, iako navedena obaveza proizilazi iz državnog Akcionog plana. Doneseni planovi uglavnom predviđaju obavezu izvještavanja, ali unutar samih institucija.

U 2013. godini institucije BiH su aktivnije počele preduzimati korake na izradi akcionih planova te su neke, koje do tada nisu imale donesene akcione planove, pokrenule aktivnosti na donošenju istih. Prema izjavama sagovornika, tom prilikom nisu imali pomoć od strane Agencije te su sami morali osmisliti koncept kako i na koji način izraditi akcioni plan.

Tabela 5 : Aktivnosti Agencije i institucija BiH zaključno sa 30.11.2013. godine

Broj institucija koje su imale donesene planove borbe protiv korupcije (16) i koje su ostvarile saradnju sa Agencijom	**5**
Broj institucija koje nisu imale donesene planove borbe protiv korupcije (54), a koje su ostvarile saradnju sa Agencijom	**20**
Broj analiziranih institucija koje su ostvarile saradnju sa Agencijom (zaključno sa 30.11.2013. godine)	**25**

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka Agencije i izvještaja finansijske revizije za 2012. godinu

Kao što se vidi iz Tabele 5, od 16 institucija koje su imale donesene planove djelovanja, 5 institucija su ostvarile saradnju sa Agencijom zaključno sa 30.11.2013. godine. Od 54 institucije koje nisu imale donesene planove, 20 institucija su na neki način ostvarile saradnju sa Agencijom zaključno sa 30.11.2013. godine.

Agencija je preduzimala određene korake u 2013. godini na ujednačavanju forme i sadržaja planova djelovanja protiv korupcije. U tom smislu Agencija je kreirala smjernice za izradu nacrta planova u formi tabele. U posmatranom periodu po navedenim smjernicama su postupale uglavnom institucije koje nisu imale donesene planove, a obratile su se Agenciji za pomoć.

Kod nekih institucija koje su ranije usvojile planove (njih 16) korištena je metodologija koja se znatno razlikuje od spomenutih smjernica. Tako su neke institucije donosile planove identičnog sadržaja, mada se radi o institucijama različitog djelokruga djelovanja, a uočen je i slučaj donošenja plana djelovanja protiv korupcije sa rokovima izvedbe koji su već prošli.

Agencija je u nekim slučajevima davala pozitivno mišljenje i na novodostavljene planove djelovanja protiv korupcije, iako nisu doneseni u formi propisanoj smjernicama, što može znatno otežati praćenje realizacije istih planova.

U okviru smjernica za izradu nacrta akcionih planova djelovanja je predviđena i obaveza analize stepena implementacije akcionih planova od strane svake pojedine institucije, kao i obaveza dostavljanja analize Agenciji. Ne postoji standardizovana metodologija izvještavanja, na šta su skrenuli pažnju sagovornici iz nekih institucija.

3.3.2. Planovi integriteta

Proces izrade planova integriteta/sistem upravljanja rizicima od korupcije unutar institucija BiH još nije razvijen, iako je rok za ovu aktivnost bio maj 2012. godine.

Donošenje i usvajanje planova integriteta od strane institucija BiH nije regulisano kao zakonska obaveza. Obaveza donošenja planova integriteta je predviđena Akcionim planom u okviru Specifične mjere 2: Prevencija korupcije. U državama u okruženju (Slovenija, Srbija, Crna Gora) ova obaveza je regulisana zakonima. Detaljnije podatke o planovima integriteta u zemljama u okruženju vidjeti u Prilogu broj 9 ovog Izvještaja.

Sagovornici u Agenciji su istakli u oktobru 2013. godine da je metodologija izrade planova integriteta u fazi usvajanja, a ista je početkom januara 2014. godine objavljena na web stranici Agencije.

Institucije BiH do kraja 2013. nisu imale jasno definisane smjernice i upute na koji način pristupiti procesu pripreme i izrade planova integriteta. Posljedica toga je nepostojanje planova integriteta u institucijama BiH, odnosno sistema upravljanja rizicima od korupcije.[30]

U Srbiji od donošenja smjernica i metodologije za izradu planova integriteta do roka za donošenje planova integriteta od strane svake pojedine institucije prošlo je oko dvije i pol godine. U BiH rok za ovu aktivnost bio je maj 2012. godine, a novoobjavljenim smjernicama dati su rokovi za izradu planova integriteta od oko sedam mjeseci.

Većina sagovornika iz institucija BiH, sa kojima su obavljeni razgovori, uglavnom nisu upoznati sa konceptom planova integriteta i često se miješa pojam i shvatanje šta podrazumijeva akcioni plan djelovanja protiv korupcije i plan integriteta.

U Agenciji do kraja 2013. godine nije bilo popunjeno mjesto državnog službenika koji bi bio zadužen za pripremu jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta i pružanje pomoći javnim institucijama u njihovom provođenju kao niti mjesto državnog službenika koji će biti zadužen za razvijanje edukativnih programa o pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, te nadzor nad njihovim provođenjem.

[30] Agencija za policijsku podršku BiH je donijela Plan integriteta koji sadrži značajan broj elemenata plana integriteta posmatrajući sa teoretskog aspekta gledišta.

Do kraja 2013. godine nisu organizovane sveobuhvatne obuke o pitanju upoznavanja institucija sa konceptom plana integriteta i obaveza koje proizilaze iz njih.[31] Za primjer prakse države u okruženju navodimo slučaj da je u Srbiji u periodu od januara 2012. godine do marta 2013. godine Agencija za borbu protiv korupcije osigurala znanje, informacije i savjete u vezi sa pojmom i uvođenjem planova integriteta za 3.934 predstavnika iz 2.504 organa javne vlasti.[32] Kao rezultat poduzetih aktivnosti preko 2.000 državnih organa i organizacija u Srbiji izradilo je i dostavilo planove integriteta Agenciji za borbu protiv korupcije.[33]

[31] Prema saznanjima početkom maja 2014. godine Agencija je planirala održati obuke za predstavnike institucija na državnom nivou.
[32] Prikaz prisustva predstavnika javne vlasti na održanim edukacijama o pojmu, značaju, cilju i načinu izrade plana integriteta od januara 2012. godine do marta 2013. godine http://www.acas.rs/images/stories/Nova_tabela_PI.pdf
[33] http://www.acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/936-planove-integriteta-uradila-polovina-drzavnih-organa.html

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio reviziju učinka pretpostavki za efikasan rad Agencije. Analiza je pokazala da nisu stvorene potrebne pretpostavke i da postoje kašnjenja u osiguravanju pretpostavki za efikasan rad Agencije. Ovo ima za posljedicu izostanak implementacije određenih nadležnosti Agencije i obaveza koje BiH ima u borbi protiv korupcije. Utvrđeno je da postoje slabosti u samom sistemu prevencije korupcije na nivou institucija BiH koje mogu uticati na efikasan rad Agencije. Aktivnosti na prevenciji i koordinaciji borbe protiv korupcije u BiH, predviđene za realizaciju u periodu 2009.-2014. umjesto u završnoj, još uvijek su u početnoj fazi.

Iako je predviđeno da Agencija bude nezavisna i samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeće ministara BiH u značajnoj mjeri ima uticaj na organizacionu i finansijsku nezavisnost Agencije, što je posebno vidljivo iz procesa osiguravanja kadrovskih i ostalih materijalnih pretpostavki za rad Agencije.

Kao rezultat, ciljevi koje je imala Agencija nisu u potpunosti ostvareni, a sve institucije na nivou BiH nisu na blagovremen i efikasan način razvile vlastite sisteme prevencije korupcije kroz planove djelovanja protiv korupcije i planove integriteta.

4.1. Pravni okvir i njegova implementacija

Podaci i informacije do kojih se došlo tokom revizije ukazuju da Agencija, od svog osnivanja, nije dobila adekvatnu podršku i većinu vremena se bavila problemima vezanim za uspostavu minimalnih preduslova za rad.

Uspješnost centalizovanih tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije zavisi i od planskog pristupa prilikom formiranja kao i dobro definisanih mehanizama podrške. Sveobuhvatni pristup uključuje više aktera i pažljivo planiranje i mjerenje učinka kao i realistična očekivanja.

U postojećem institucionalnom okviru, iako je Agencija definisana kao nezavisna i samostalna upravna ogranizacija koja za svoj rad odgovara Parlamentu BiH, uticaj Vijeća ministara umnogome je prisutan. On se prije svega ogleda u uticaju na unutrašnju organizaciju te kadrovsko i finansijsko osposobljavanje Agencije. Sistem odgovornosti u postojećem institucionalnom okviru disperzivno je postavljen.

Težnja i cilj osiguranja većeg stepena nezavisnosti sličnih tijela u regionu i svijetu jeste da se nadzor i praćenje nad radom ovih tijela učini što više politički neutralnim.

Pitanje praćenja i nadzora nad radom sličnih centralizovanih tijela u regionu i to u Sloveniji i Srbiji je uspostavljen drugačije, na način da, u slučaju Slovenije, tamošnja Komisija za prevenciju korupcije ima autonomiju i nezavisnost sličnu tamošnjem revizorskom sudu ili uredu ombdusmena. U slučaju Srbije, kao organ Agencije djeluje Odbor Agencije. Član Odbora Agencije ne može da bude član političke stranke, odnosno političkog subjekta. Također je prisutan veći broj članova iz reda ostalih društvenih sfera: sudstva, advokature, ombdusmena, državne revizije, predstavnika medija, socijalno-ekonomskog savjeta. U slučaju Komisije za izbor i praćenje rada Agencije u BiH, manji je broj „ eksternih“ članova, tri (dva predstavnika iz reda akademske zajednice te jedan predstavnik nevladinog sektora) u odnosu na šest članova koji su zastupnici u domovima Parlamentarne skupštine BiH.

Pojedine odredbe pravnog okvira su neprecizne i obimne, te daleko iznad postojećih kapaciteta Agencije. Primjera radi, to su pitanja izrade registra imovine javnih službenika, pitanje nadzora nad provedbom Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH te pitanje uređenja oblasti lobiranja kao jedne od mjera iz Akcionog plana.

Agencija je nadležna za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije na svim nivoima vlasti u BiH, javnom i privatnom sektoru. Ovo za rizik može imati izostanak implementacije preuzetih obaveza, jer postojeći pravni okvir nije uzeo u obzir uslove u kojima će se vršiti implementacija istog.

Odredbe zakona u zemljama u regionu, Srbija i Slovenija, preciznije određuju nadležnosti sličnih tijela u ovim državama te predviđaju i sistem sankcionisanja.

Zbog nepostojanja valjanih evidencija i baza podataka Agencija nije u mogućnosti vršiti statističko praćenje stanja i trendova korupcije. Ovo može predstavljati rizik da zbog nepostojanja valjanih ulaznih informacija bude upitna mogućnost osmišljavanja i provedbe programa za prevenciju korupcije.

Koordinacija i saradnja sa drugim institucijama ključni je faktor uspješnog rada Agencije. Međutim, ni nakon četiri godine od formiranja, saradnja između Agencije i drugih institucija nije na zadovoljavajućem nivou. Agencija treba imati proaktivniju ulogu, posebno u procesu saradnje na donošenju planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta.

Nepostojanje potpune sistemske i formalizovane saradnje između Agencije i institucija sa ovlaštenjima u suzbijanju korupcije može uticati na efikasnost, jer uspjeh Agencije zavisi od saradnje sa drugim agencijama u državi koje se bave borbom protiv korupcije. S obzirom da je djelokrug Agencije široko postavljen, pri čemu nisu osigurani mehanizmi saradnje Agencije i ostalih institucija, i s obzirom da ne postoji sistem sankcionisanja, može postojati realna mogućnost da se saradnja odvija na principima „dobre volje.“

Sve ovo je imalo za posljedicu nepostojanje potpunih pretpostavki za efikasan rad Agencije koja je direktno nadležna i za nadzor nad provođenjem Strategije i Akcionog plana.

Izmjenama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH kao i donošenjem novog Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, Agencija je dobila dodatne obaveze, iako nisu postojale potpune pretpostavke za ispunjavanje svih dosadašnjih.

Na nivou BiH nije uspostavljen efikasan sistem za nadzor nad implementacijom Strategije i Akcionog plana. Urađeni izvještaj o provedbi Strategije i Akcionog plana, koji je Agencija uradila u sklopu izvještaja o radu za 2012. godinu, nije ponudio potpunu osnovu za realnu ocjenu postojećeg stanja u provedbi mjera. Samim tim nije osigurana potpuna osnova za efikasna reagovanja na odstupanja, identifikovane slabosti i uska grla nastala provedbom mjera i aktivnosti. Nepostojanje preciznih pokazatelja provedbe postojeće Strategije i Akcionog plana mogu otežati donošenje nove strategije.

Aktivnosti na izradi nove strategije predviđene su za 2014. godinu, ali iskustva zemalja u regionu, primjer Srbije, pokazuju da slične aktivnosti traju oko dvije godine.

U proces izrade strategije treba uključiti veliki broj različitih aktera. Ukoliko se ne osigura princip participativnosti u procesu izrade i donošenja nove strategije i akcionog plana kao i metodologija sprovođenja, nadzora i izvještavanja, te ukoliko nova strategija i akcioni plan ne budu imali realne, jasne i provodive ciljeve, realne rokove, precizirane nosioce aktivnosti kao i jasne indikatore uspjeha, nadležnost, odgovornost i sankcije, neće biti osigurani minimalni standardi za kvalitetnu strategiju.

4.2. Kadrovski kapaciteti

Podaci i informacije do kojih se došlo tokom revizije ukazuju da se značajno kasnilo u kadrovskom osposobljavanju Agencije.

Agencija nije dobila potrebnu podršku u procesu donošenja pravilnika o sistematizaciji. Ograničenost u kapacitetima dovela je Agenciju u stanje da nije u mogućnosti provoditi neke od nadležnosti zbog kojih je i osnovana. Time su direktno ugroženi i sami ciljevi zbog kojih je osnovana Agencije.

Dinamika zapošljavanja u Agenciji nije pratila dinamiku planirane realizacije mjera iz Akcionog plana, s obzirom da su rokovi iz Akcionog plana počeli teći i prije nego što je Agencija osnovana. Naime, do kraja 2013. godine je bilo planirano da se realizuje oko 85% mjera, dok je zaključno sa krajem 2013. godine Agencija raspolagala sa oko 50% popunjenosti odobrenih kadrovskih kapaciteta. Uzimajući u obzir činjenicu da rokovi za implementaciju mjera iz Akcionog plana ističu krajem 2014. godine te da je Agencija, direktno ili indirektno, nadležna za realizaciju oko 89% mjera iz Akcionog plana, nameće se potreba određivanja prioriteta u pogledu budućih aktivnosti u skladu sa raspoloživim kapacitetima Agencije.

Vijeće ministara BiH je na 71. sjednici usvojilo Nacrt budžeta za finansiranje institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2014. godinu, a jedan od prioriteta za 2014. godinu će biti kadrovsko jačanje Agencije.

Agenciji nedostaju stručnjaci sa analitičkim vještinama, IT stručnjaci kao i stručnjaci iz oblasti prava. Ovo predstavlja rizik da uslijed nedostatka navedenih profila kadrova se ne preduzimaju koraci na uspostavljanju efikasnog sistema praćenja efekata primjene zakona koji za cilj imaju prevenciju korupcije te davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihove primjene. Nisu inicirane ni aktivnosti u vezi sa izmjenama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje. Također, odsustvo stručnjaka iz oblasti IT tehnologija doveo je do toga da Agencija ne raspolaže potrebnim bazama podataka kao ni adekvatnim evidencijama o statusu prijava sa indicijama koruptivnog ponašanja koje je Agencija zaprimila.

4.3. Aktivnosti institucija BiH i saradnja sa Agencijom u procesu razvoja efikasnih mehanizama prevencije korupcije

Sistemski pristup u procesu izrade i donošenja planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta nije uspostavljen. Nemogućnost praćenja provedbe planova od strane Agencije kao i odsustvo sveobuhvatne međusobne saradnje institucija i Agencije za posljedicu je imalo nedovoljno efikasan mehanizam prevencije korupcije na nivou institucija BiH u proteklom periodu.

Proces izrade i donošenja planova nije bio sistemski uređen. Aktivnosti su se odvijale neusklađeno i nekoordinirano što je za posljedicu imalo planove različite forme i sadržaja. Ovo može predstavljati otežavajući faktor za nadzor i praćenje provedbe mjera i aktivnosti iz navedenih planova. Iako su određene aktivnosti preduzete na unaprjeđivanju ovog procesa, bez usaglašenog i koordiniranog pristupa u procesu izrade planova, kao što je nepostojanje jasno definisanih aktivnosti koje se trebaju preduzeti, u kojem vremenskom periodu, ko su nosioci aktivnosti te indikatorima provedbe, kao i redovnog izvještavanja, nije moguće očekivati punu uspostavu efikasnog mehanizma i sistema prevencije korupcije od strane institucija BiH.

Sve institucije BiH nisu blagovremeno donijele vlastite planove djelovanja protiv korupcije, nisu izvještavale Agenciju o njihovoj provedbi, iako je važećom Strategijom i Akcionom planom predviđena ta obaveza. Jedan od razloga za takvo stanje je i neosiguravanje pretpostavki za efikasan rad Agencije što je rezultiralo izostankom potrebne saradnje i koordinacije između Agencije i institucija BiH.

U 2013. godini su preduzeti određeni koraci na intenziviranju saradnje. Agencija je ostvarila određeni nivo saradnje sa oko jednom trećinom institucija BiH o pitanju izrade planova djelovanja protiv korupcije. Institucije su se uglavnom samoinicijativno obraćale Agenciji za savjetodavnu i stručnu pomoć kako zbog aktuelnosti teme u javnom diskursu tako i kao posljedica datih preporuka finansijske revizije Ureda za 2012. godinu. Međutim, ne postoji standardizovana metodologija izvještavanja o provedbi planova što može uticati na nemogućnost kvalitetnog praćenja provedbe planova od strane Agencije.

Institucije BiH nisu u potpunosti razvile sisteme upravljanja rizicima od korupcije kroz izradu i provedbu planova integriteta. One nisu imale jasno definisane smjernice i upute na koji način pristupiti cijelom procesu. Bez uspostavljenog sistema upravljanja rizicima za nastanak i razvoj korupcije, institucije BiH neće biti u stanju same procijeniti svoj stepen izloženosti korupciji kroz identifikaciju odjela/pozicija koje su najpodložnije korupciji. Bez analize rizika, vlasti BiH ne znaju koliko su veliki rizici od korupcije i koje akcije bi trebalo preduzeti. U zemljama regiona (Slovenija, Srbija i Crna Gora) postoji zakonska obaveza za institucije da donesu planove integriteta. U BiH ta obaveza proizilazi iz Strategije i Akcionog plana. Bez potpune provedbe ovih aktivnosti Agencija u budućnosti neće u potpunosti imati pretpostavke za ispunjavanje svojih nadležnosti iz oblasti prevencije korupcije.

Agencija je tek početkom januara 2014. godine sačinila i objavila na svojoj web stranici smjernice i metodologiju za izradu planova integriteta. Sveobuhvatne obuke u cilju upoznavanja sa konceptom planova integriteta za predstavnike institucija BiH do kraja 2013. nisu održavane. Zbog kompleksnosti cjelokupnog procesa u izradi i provedbi planova integriteta, postoji vjerovatnoća da institucije neće uspostaviti sisteme upravljanja rizicima od korupcije do kraja perioda važenja Akcionog plana.

Višegodišnje neosiguravanje pretpostavki za efikasan rad Agencije je dovelo do toga da Agencija nije postala centralno i vodeće tijelo u prevenciji korupcije i koordinaciji borbe protiv korupcije.

5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je stekao uvjerenje da nisu bile osigurane pretpostavke za efikasan rad Agencije, te se na terenu i dalje ne ostvaruju dobri rezultati.

Cijeli proces se odvija sa značajnim zakašnjenjima te postoji dosta prostora za njegovo unaprjeđenje. Institucionalno ustrojstvo u kojem egzistira Agencija disperzivno je što se može odraziti i na sistem uspostave odgovornosti. Agencija za svoj rad odgovara Parlamentu BiH, ali je uticaj Vijeća ministara BiH na osiguravanje uslova za rad evidentan.

U nastavku, Ured za reviziju daje određene preporuke nadležnim institucijama koje su usmjerene ka Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeću ministara BiH, Agenciji te institucijama na državnom nivou.

Preporuke za Parlamentarnu skupštinu BiH:

- ***S ciljem uspostavljanja i osiguravanja principa odgovornosti, nezavisnosti i neometanog funkcionisanja Agencije, razmotriti pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje Agencija;***

Ovo podrazumijeva preduzimanje aktivnosti koje će za cilj imati unaprjeđenje postojećeg institucionalnog okvira u kojem funkcioniše Agencija, te aktivnosti na unaprjeđenju postojećeg pravnog okvira koji bi trebao da osigura realne pretpostavke za efikasan rad Agencije.

- ***Osigurati da principi rada Agencije u potpunosti budu bazirani na principima ratifikovanih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije i optimalnih rješenja kod drugih sličnih centralizovanih tijela;***

Ovo podrazumijeva razmatranje mogućnosti za unaprjeđenje sistema praćenja rada Agencije uz razmatranje najoptimalnijih rješenja koja su prisutna kod sličnih centralizovanih tijela za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije u EU i regionu sa ciljem osiguravanja principa participativnosti učesnika iz šire društvene zajednice.

- ***Razmatrati analize o provedbi usvojenih strateških dokumenata od strane Vijeća ministara BiH u oblasti borbe protiv korupcije sa aspekta efikasnosti i efektivnosti;***

Ovo podrazumijeva kontinuirano i aktivno praćenje stanja u procesu implementacije Strategijom i Akcionim planom preuzetih obaveza, kroz razmatranje izvještaja o provedbi Strategije i Akcionog plana te blagovremeno reagovanje na primjetna kašnjenja u provedbi mjera te preduzimanje neophodnih aktivnosti za prevazilaženje istih.

- ***U procesu usvajanja nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije osigurati ispunjenje potrebnih standarda;***

U procesu usvajanja nove strategije obratiti pažnju na primjenu standarda kontrole kvaliteta (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcionog plana, budžet akcionog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvještavanja, sistem odgovornosti za nepoštivanje obaveza, javna rasprava).

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Redovno provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja;***

Ovo podrazumijeva da se, po usvajanju obaveza koje proizilaze iz usvojenih strategija i akcionih planova, provode redovne i detaljne analize praćenja rezultata i evaluacije efikasnosti u implementaciji istih. Analize treba da sadrže informacije o svim problemima sa kojima se nadležne institucije susreću u procesu implementacije obaveza sa ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja.

- ***U procesu donošenja i usvajanja nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije, osigurati ispunjenje potrebnih standarda***

U procesu donošenja i usvajanja nove strategije obratiti pažnju na primjenu standarda kontrole kvaliteta (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcionog plana, budžet akcionog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvještavanja, sistem odgovornosti za nepoštivanje obaveza, javna rasprava).

Preporuke za Agenciju:

- ***Analizirati i predložiti unaprjeđenje postojećeg pravnog okvira, te preduzimati potrebne aktivnosti na donošenju nove strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana;***

Ovo podrazumijeva predlaganje i preduzimanje potrebnih aktivnosti sa ciljem otklanjanja nejasnoća u procesu implementacije nadležnosti Agencije. Ove aktivnosti mogu podrazumijevati predlaganje rješenja za unaprjeđenje postojećih i eventualno donošenje novih pravila i provedbenih akata. Ovo podrazumijeva i aktivnosti oko izrade nove strategije i akcionog plana koje bi trebale biti rezultat aktivnog učešća sudionika u procesu kroz organizaciju javnih i stručnih rasprava zbog definisanja jasnih i provodivih ciljeva, sa jasno postavljenim mjerama provođenja, nosiocima aktivnosti, realnim i provodivim rokovima te indikatorima provedbe koji će biti orijentirani prema efektima aktivnosti

- ***Razvijati efikasan mehanizam nadzora nad implementacijom postojećih kao i budućih strateških dokumenata iz domena nadležnosti Agencije;***

Ovo podrazumijeva uspostavljanje i razvijanje mehanizama koordinacije sa svim institucijama u nadležnosti Agencije koji će omogućiti efikasno praćenje strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije. Također proaktivno djelovati u vezi sa članom 23. Zakona o Agenciji.

- ***Identifikovati potrebe za specifičnim profilom potrebnih kadrovskih kapaciteta Agencije i određivanjem prioritetnih aktivnosti;***

Ovo podrazumijeva analiziranje potreba za specifičnim vještinama koje uposlenici Agencije trebaju posjedovati, posebno obrativši pažnju na profile kadrova sa analitičkim vještinama. Cilj ovih aktivnosti je kadrovsko osposobljavanje i jačanje Agencije sa profilom osoblja koji je potreban za neometanu implementaciju nadležnosti Agencije te eventualno postavljanje prioriteta u pogledu budućih aktivnosti Agencije u skladu sa raspoloživim ljudskim resursima.

- ***Jačati dalju saradnju sa institucijama koje u svojim nadležnostima imaju segment borbe protiv korupcije kao i saradnju sa institucijama u segmentu izrade i provedbe planova djelovanja protiv korupcije;***

Ovo podrazumijeva preduzimanje proaktivnih, formaliziranih i koordiniranih aktivnosti na uspostavi i održavanju saradnje sa institucijama sa ovlaštenjima u suzbijanju korupcije posebno u segmentu razmjene iskustava i informacija.

Ovo podrazumijeva i uspostavu proaktivnog odnosa naspram institucija na državnom nivou koje su dužne izraditi i provoditi vlastite planove djelovanja protiv korupcije, osigurati da su doneseni planovi u skladu sa smjernicama Agencije, kao i unaprijediti sistem izvještavanja.

- ***Preduzimati kontinuirano aktivnosti na upoznavanju (pružanju stručne i savjetodavne pomoći) institucija BiH sa obavezama koje proizilaze iz procesa izrade, donošenja i provedbe planova integriteta.***

Ovo podrazumijeva preduzimanje potrebnih aktivnosti sa ciljem uspostave efikasnog i efektivnog procesa kontrole rizika unutar institucija kroz usvajanje i primjenu planova integriteta kao i s ciljem otklanjanja zapreka u procesu uspostave sistema upravljanja rizicima od korupcije u institucijama BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- ***Kontinuirano sarađivati sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u procesu izrade i provedbe planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta;***

Ovo podrazumijeva da doneseni planovi djelovanja protiv korupcije unutar institucija BiH kao i planovi integriteta treba da sadrže jasno definisane mjere i aktivnosti, realne rokove za provedbu, nosioce provedbe aktivnosti sa jasnim i nedvosmislenim pokazateljima implementacije koji će biti orijentirani prema efektima koji se namjeravaju postići provedbom mjera i aktivnosti.

- ***Blagovremeno i na potpun način izvještavati Agenciju o provedbi donesenih i usvojenih planova djelovanja protiv korupcije;***

Ova aktivnost podrazumijeva dostavljanje izvještaja Agenciji na osnovu kojih je moguće pratiti stepen realizacije preuzetih obaveza.

Tim revizije učinka:

Eldina Pleho, vođa tima

_____

Milan Milović, član tima

_____

Rukovodilac
Odjela revizije učinka

Fadila Ibrahimović

_____

PRILOZI

Prilog 1: Nadležnosti Agencije

Prilog 2: Osnovni podaci i organizacija tijela ovlaštenih za prevenciju i/ili borbu protiv korupcije u Republici Sloveniji i Republici Srbiji

Prilog 3: Organigram Komisije za prevenciju korupcije Republike Slovenije

Prilog 4: Organigram Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije

Prilog 5: Realizacija aktivnosti po specifičnim mjerama iz Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.)

Prilog 6: Dobra praksa u procesu izrade registra imovine funkcionera u Republici Srbiji

Prilog 7: Komparativni pregled zaprimljenih podnesaka/prijava od strane agencija zemalja u regionu (2010.-2013.)

Prilog 8: Minimalni standardi za kvalitetniju strategiju

Prilog 9: Koncept i pojam planova integriteta i prakse zemalja regiona

Prilog 10: Primjer obrasca online prijave o indicijama koruptivnog ponašanja

Prilog 11: Reference

Prilog 1. Nadležnosti Agencije

Prema Zakonu, nadležnosti Agencije su:

a) izrada Strategije za borbu protiv korupcije, te izrada Akcionog plana za prevenciju korupcije;

b) koordinacija i nadzor nad provođenjem Strategije i Akcionog plana, te davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog provođenja;

c) koordinacija rada javnih institucija u sprječavanju korupcije i sukoba interesa, te analiza pravosnažnih odluka nadležnih organa za procesuiranje sukoba interesa s ciljem sagledavanja pojava koruptivnog djelovanja, obavještavanje nadležnih institucija o zatečenom stanju, kao i preduzimanje ostalih neophodnih mjera u skladu sa zakonom;

d) praćenje sukoba interesa, davanje preporuka za strategiju upravljanja sukobom interesa u pojedinačnim slučajevima, te izdavanje smjernica za politiku upravljanja sukobom interesa u institucijama vlasti;

e) propisivanje jedinstvene metodologije za prikupljanje podataka o imovinskom stanju javnih službenika;

f) u koordinaciji s nadležnim organima, analiziranje dostavljenih podataka s ciljem utvrđivanja pojava koruptivnog djelovanja, te preduzimanje neophodnih mjera u skladu sa zakonom;

g) prikupljanje i analiziranje statističkih i drugih podataka, te informisanje svih relevantnih subjekata u Bosni i Hercegovini o rezultatima istraživanja;

h) postupanje po zaprimljenim prijavama s indicijama koruptivnog ponašanja u skladu s važećim propisima;

i) koordinacija rada institucija s javnim ovlaštenjima u suzbijanju korupcije;

j) praćenje efekata primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije i davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihove primjene, iniciranje aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje;

k) saradnja s domaćim naučnim i stručnim organizacijama, medijima i nevladinim organizacijama po pitanju prevencije korupcije;

l) saradnja s međunarodnim organizacijama, institucijama, inicijativama i organima;

m) uspostavljanje i vođenje baze podataka prikupljenih u skladu s ovim zakonom;

n) razvoj edukativnih programa po pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, te nadzor nad njihovim provođenjem;

o) javno publiciranje informacija o stanju korupcije;

p) informisanje nadležnih institucija i javnosti o obavezama po osnovu međunarodnih pravnih akata, te davanje preporuka za njihovu realizaciju u vezi s prevencijom korupcije;

r) propisivanje jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta i pružanje pomoći svim javnim institucijama u njihovoj realizaciji;

s) i drugi poslovi u vezi s prevencijom korupcije.

Prilog 2. Osnovni podaci i organizacija tijela ovlaštenih za prevenciju i/ili borbu protiv korupcije u Sloveniji i Srbiji

Komisija za sprječavanje korupcije u Republici Sloveniji

Komisija postoji od 2004 godine. U junu 2010. godine je usvojen novi zakon o integritetu i prevenciji korupcije koji je proširio mandat Komisije te ojačao njenu sposobnost da reguliše antikoruptivne napore.
Najvažnije promjene su:

- Zaštita prijavljivača korupcije
- Registracija lobističkih organizacija
- Sankcije za neusklađenosti sa antikoruptivnim zakonom
- Promjene u prirodi sankcija koje se izriču za neprijavljivanje imovine zvaničnika
- Javna dostupnost imovine
- Planovi integriteta obavezujući su za sve institucije.

Centralni ured Komisije se dijeli na Biro za istrage i nadzor i Centar za prevenciju i integritet. Svaki zakon, prije usvajanja od strane Parlamenta, Komisija analizira u pogledu rizika od korupcije. Komisija također radi na razvoju antikoruptivnih klauzula u javnim ugovorima čija je vrijednost iznad 10.000 eura i njihovoj kontroli. Komisija posjeduje istražne nadležnosti, ali i dalje razvija preventivne aktivnosti.

Agencija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji

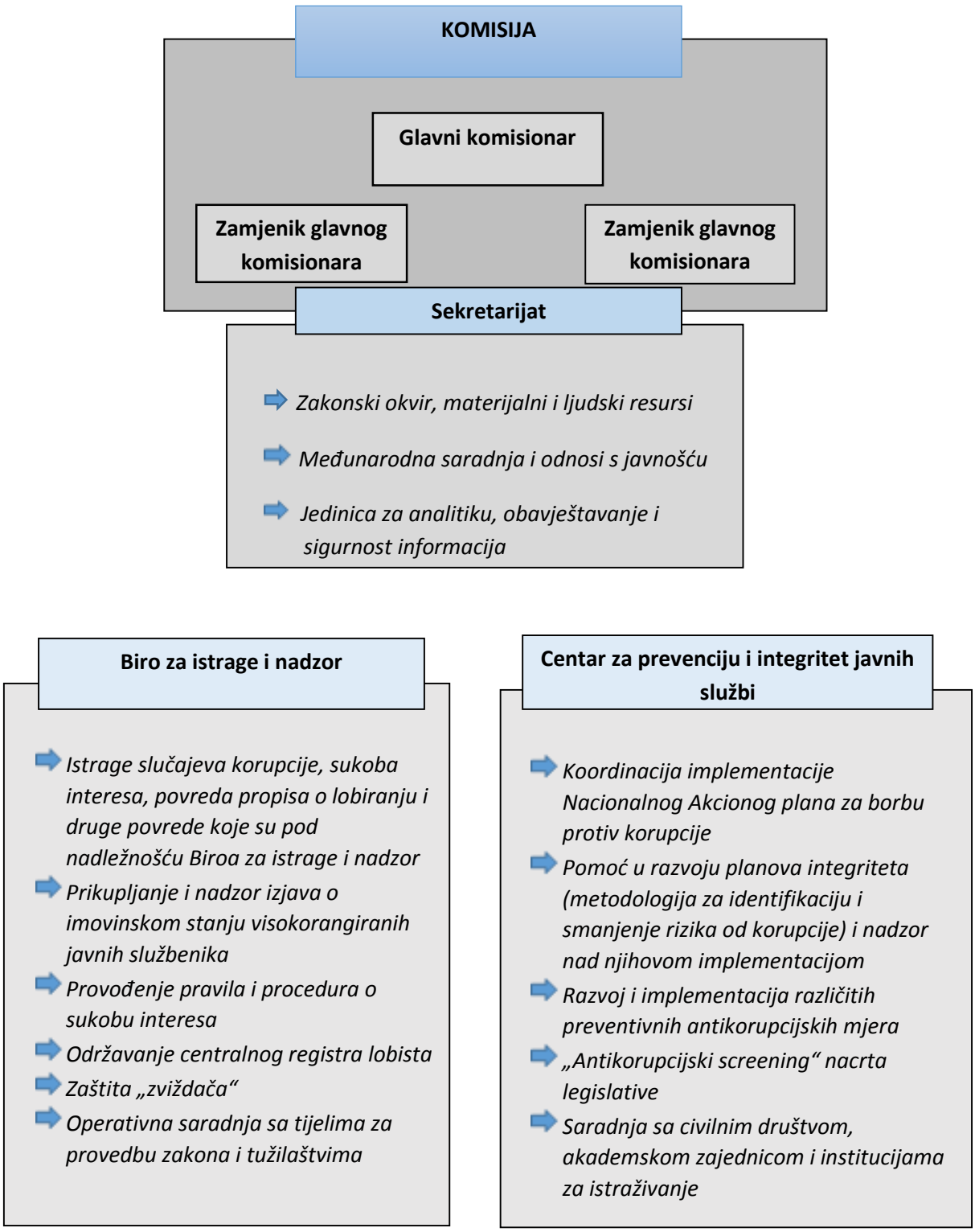
01. januara 2010. godine u primjeni je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije Srbije.
Neke od najvažnijih nadležnosti:

- pokretanje postupka i izricanje mjera zbog povrede zakona
- rješavanje o sukobu interesa
- obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih stranaka, odnosno političkih subjekata
- daje mišljenja i uputstva za sprovođenje ovog zakona
- daje inicijative za izmjenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije
- prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije
- vodi registar funkcionera i imovine
- pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije
- daje smjernice za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru.

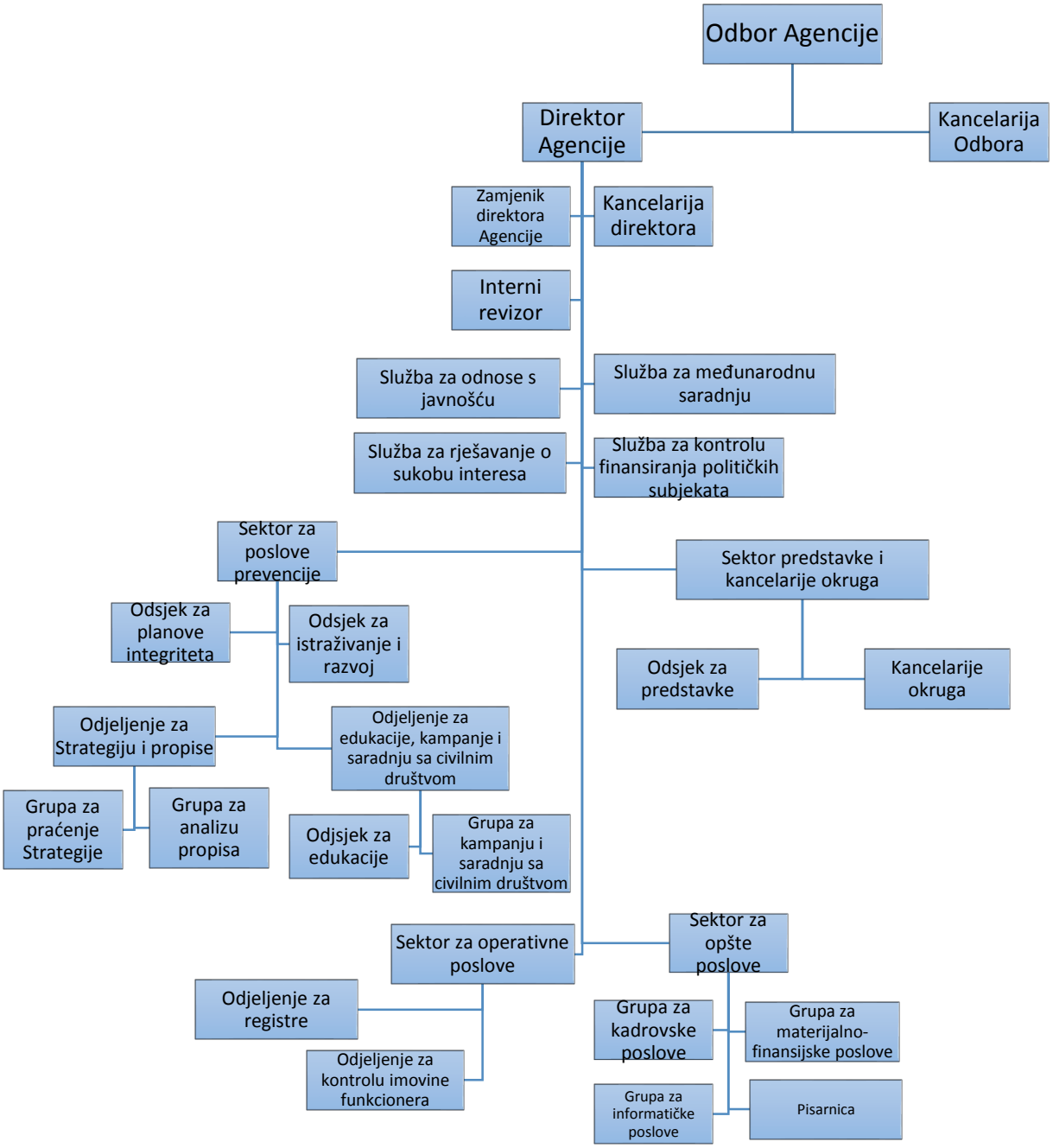
Organi Agencije su Odbor i direktor.
Agencija ima stručnu službu kojom rukovodi direktor, a osnovne unutrašnje jedinice Stručne službe su: Sektor za poslove prevencije, Sektor za operativne poslove, Sektor za predstavke i kancelarije okruga, Sektor za opšte poslove.
U sektorima se obrazuju uže unutrašnje jedinice - odjeljenja, odsjeci i grupe.
Radi vršenja poslova za pojedine oblasti rada izvan sastava sektora obrazuju se: Kancelarija Odbora, Kancelarija direktora, Interni revizor, Služba za međunarodnu saradnju, Služba za odnose sa javnošću, Služba za rješavanje o sukobu interesa, Služba za kontrolu finansiranja političkih subjekata.

Izvori: ***https://www.kpk-rs.si/sl/*** *i* *http://www.acas.rs/sr_lat/pocetna.html*

Prilog 3. Organigram Komisije za prevenciju korupcije Republike Sloveniji



Prilog 4. Organigram Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije



Prilog 5. Realizacija mjera iz Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije BiH (2009.-2014.)

Specifična mjera 1: *Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije*

Status realizacije	Broj aktivnosti/mjera	% realizacije
100 % realizovano	4	33,3
80 % realizovano	1	8,3
50 % realizovano	2	16,7
30 % realizovano	2	16,7
Kontinuirano	2	16,7
Nema ocjene o statusu provedbe	1	8,3
Ukupno	12	100

Specifična mjera 2: *Prevencija korupcije*

Status realizacije	Broj aktivnosti/mjera	% realizacije
100 % realizovano	6	18,8
80 % realizovano	1	3,1
60 % realizovano	3	9,4
50 % realizovano	3	9,4
40 % realizovano	1	3,1
Kontinuirano	15	46,9
U toku	1	3,1
Nema ocjene o statusu provedbe	2	6,3
Ukupno	32	100

Specifična mjera 3: *Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti*

Status realizacije	Broj aktivnosti/mjera	% realizacije
100 % realizovano	2	12,5
Kontinuirano	8	50
U toku	6	37,5
Ukupno	16	100

Specifična mjera 4: *Provedba zakona*

Status realizacije	Broj aktivnosti/mjera	% realizacije
50 % realizovano	1	9,1
Kontinuirano	2	18,2
U toku	5	45,5
Nema ocjene o statusu provedbe	3	27,2
Ukupno	11	100

Specifična mjera 5: *Koordinacija i provedba Strategije*

Status realizacije	Broj aktivnosti/mjera	% realizacije
100 % realizovano	2	20
50 % realizovano	1	10
U toku	5	50
Nema ocjene o statusu provedbe	2	20
Ukupno	10	100

Ukupna realizacija mjera iz Akcionog plana za provedbu Strategije

Status realizacije	Broj aktivnosti/mjera	% realizacije
100 % realizovano	14	17,3
80 % realizovano	2	2,5
60 % realizovano	3	3,7
50 % realizovano	7	8,6
40 % realizovano	1	1,2
30 % realizovano	2	2,5
Kontinuirano	27	33,3
U toku	17	21
Nema ocjene o statusu provedbe	8	9,9
Ukupno	81	100

Prilog 6. Praksa u procesu izrade registra imovine funkcionera u Srbiji

Obaveza lica koja obnašaju javne funkcije u Srbiji o dostavljanju informacija o njihovoj ličnoj imovini je prvi put uspostavljena u aprilu 2004. godine, kada je donesen Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije. U skladu sa ovim zakonom, formiran je Republički odbor za rješavanje sukoba interesa. Odbor je kao nezavisni organ, pored drugih nadležnosti, imao i nadležnost da upravlja registrom lične imovine funkcionera. Prema navedenom zakonu, javni funkcioneri sa obavezom prijavljivanja svoje imovine Republičkom odboru za rješavanje sukoba interesa su sva lica koja su izabrana, imenovana ili postavljena u organe Republike Srbije, autonomnih pokrajina, općina ili gradova, kao i u organe javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija, pokrajina, općina ili grad.

Od osnivanja do prestanka sa radom[34], Republički odbor je zaprimio između 4.200 i 6.800 izjava o imovini, na godišnjoj osnovi[35], iako se procjenjuje da je bilo oko 14.000 funkcionera. Glavni razlog zbog kojeg javni funkcioneri u Srbiji nisu ozbiljno shvatili ovu obavezu leži prvenstveno u činjenici da su propisane mjere u navedenom zakonu bile administrativne prirode[36]. Republički odbor bi propisivao navedene mjere za javne funkcionere u slučajevima kada nisu ispunili svoje obaveze propisane zakonom i također u slučajevima kada nisu dostavili informacije o vlastitoj imovini.

Imajući na umu da su mjere propisane Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije bile nedovoljno učinkovite i uspješne, postojala je potreba za usvajanjem novih mjera. Osim administrativnih mjera, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije su uvedene i prekršajne mjere za javne funkcionere koji ne poštuju odredbe novog zakona. Štaviše, u slučaju neprijavljivanja ili davanja lažnih informacija o ličnoj imovini, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije je propisano do 5 godina zatvora i zabrane obavljanja i vršenja javne funkcije na period do 10 godina ukoliko je potvrđena presuda protiv funkcionera.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije je značajno proširio definiciju i pojam javnog funkcionera pri čemu je, po navedenom zakonu, javni funkcioner i svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i druga lica koje bira Narodna skupština. Bez obzira na činjenicu da prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije nisu svi javni funkcioneri obavezni podnijeti i dostaviti Agenciji izjave o imovini[37], u vrijeme kada je osnovana Agencija bilo je procijenjeno i da je oko 18.000 funkcionera u Srbiji u obavezi dostaviti svoje izjave o imovini.

Kako bi se dobro i precizno upravljalo ovim područjem, Agencija je gotovo odmah nakon stupanja na snagu Zakona, usvojila Pravilnik o registru funkcionera i imovine. Ovim Pravilnikom je također propisan obrazac koji su funkcioneri morali koristiti prilikom podnošenja izjave o imovini. Osim toga, Pravilnik je podjednako propisao da funkcioneri koji su obavljali funkciju u vrijeme usvajanja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije moraju dostaviti svoje izjave o imovini Agenciji do 31. januara 2010. godine. U isto vrijeme, Agencija je pokrenula javnu kampanju kako bi promovirala obavezu o podnošenju izjava o imovini javnih funkcionera

[34] Republički odbor za rješavanje sukoba interesa je prestao sa radom 01. januara 2010. godine kada je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije stupio na snagu. Agencija je, pored ostalih nadležnosti, preuzela sve ovlasti od Republičkog odbora za rješavanje sukoba interesa.

[35] Republički odbor je u 2005. godini zaprimio oko 6.200 izjava o imovini, u 2006. godini oko 5.800, u 2007. godini oko 6.800, u 2008. godini oko 4.200 te nakon izbora u maju 2009. godine oko 5.000 izjava o imovini.

[36] U slučaju povrede (kršenja) zakona, Republički odbor je imao mogućnost propisati dvije mjere protiv funkcionera koji ne poštuju zakon i to: upozorenje bez javne objave i javna objava prijedloga za razrješenje.

[37] Zamjenici, članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća, ustanova ili organizacija čiji je osnivač općina ili grad nisu obavezni podnijeti i dostaviti Agenciji izjave o imovini. Također, funkcioneri koji su članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća, ustanova ili organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili grad Beograd nisu obavezni dostaviti Agenciji izjave o imovini, sve dok ne primaju bilo kakvu naknadu po osnovu članstva u navedenim tijelima.

Agenciji. Konačan rezultat ove inicijative je bio da je do kraja februara 2010. godine Agencija zaprimila preko 16.500 izjava o imovini, što čini ukupno 95% javnih funkcionera koji su ispunili svoju zakonsku obavezu.

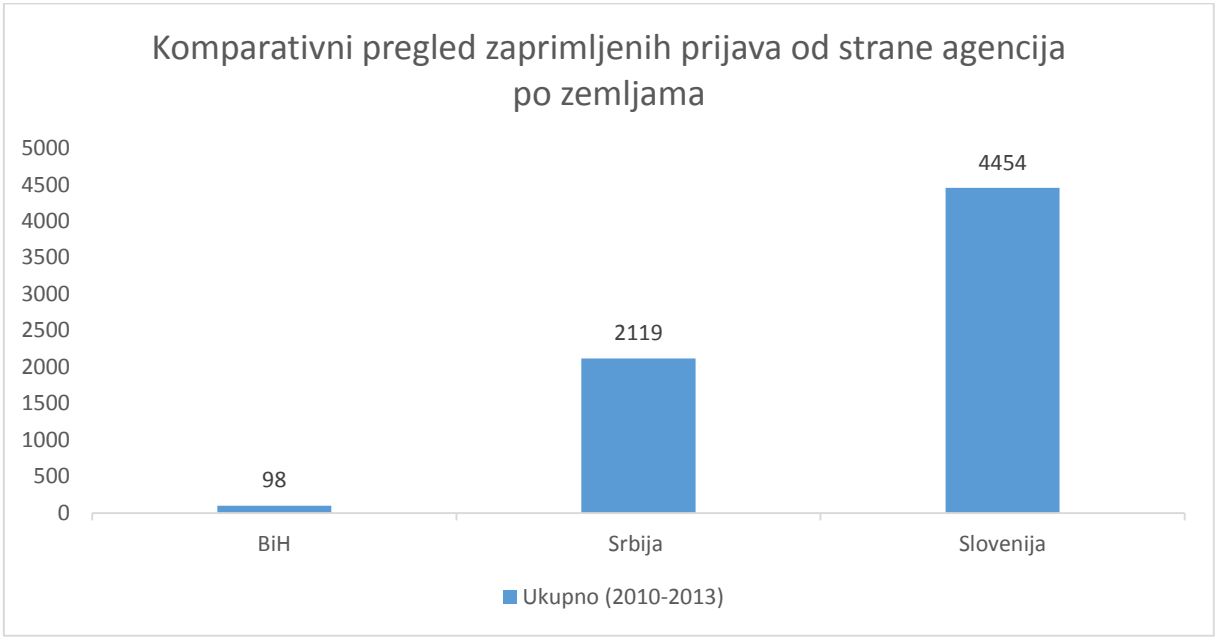
U junu 2010. godine, Agencija je javno objavila informaciju o navedenim izjavama na svojoj web stranici. Zbog toga, prikupljanje izjava o imovini javnih funkcionera u Srbiji i uspostava registra funkcionera i imovine predstavlja za Agenciju jedan od najvećih uspjeha u prvoj godini funkcionisanja. Najveći izazov u narednim godinama za Agenciju će biti uspostava adekvatnog i pouzdanog mehanizma sa drugim državnim tijelima, ustanovama, finansijskim organizacijama, preduzećima i drugim tijelima u cilju provjere izjava o imovini javnih funkcionera.

Izvor: **http://www.acauthorities.org/success-story**

Prilog 7. Komparativni pregled zaprimljenih prijava od strane agencija zemalja u regionu (2010.-2013.)

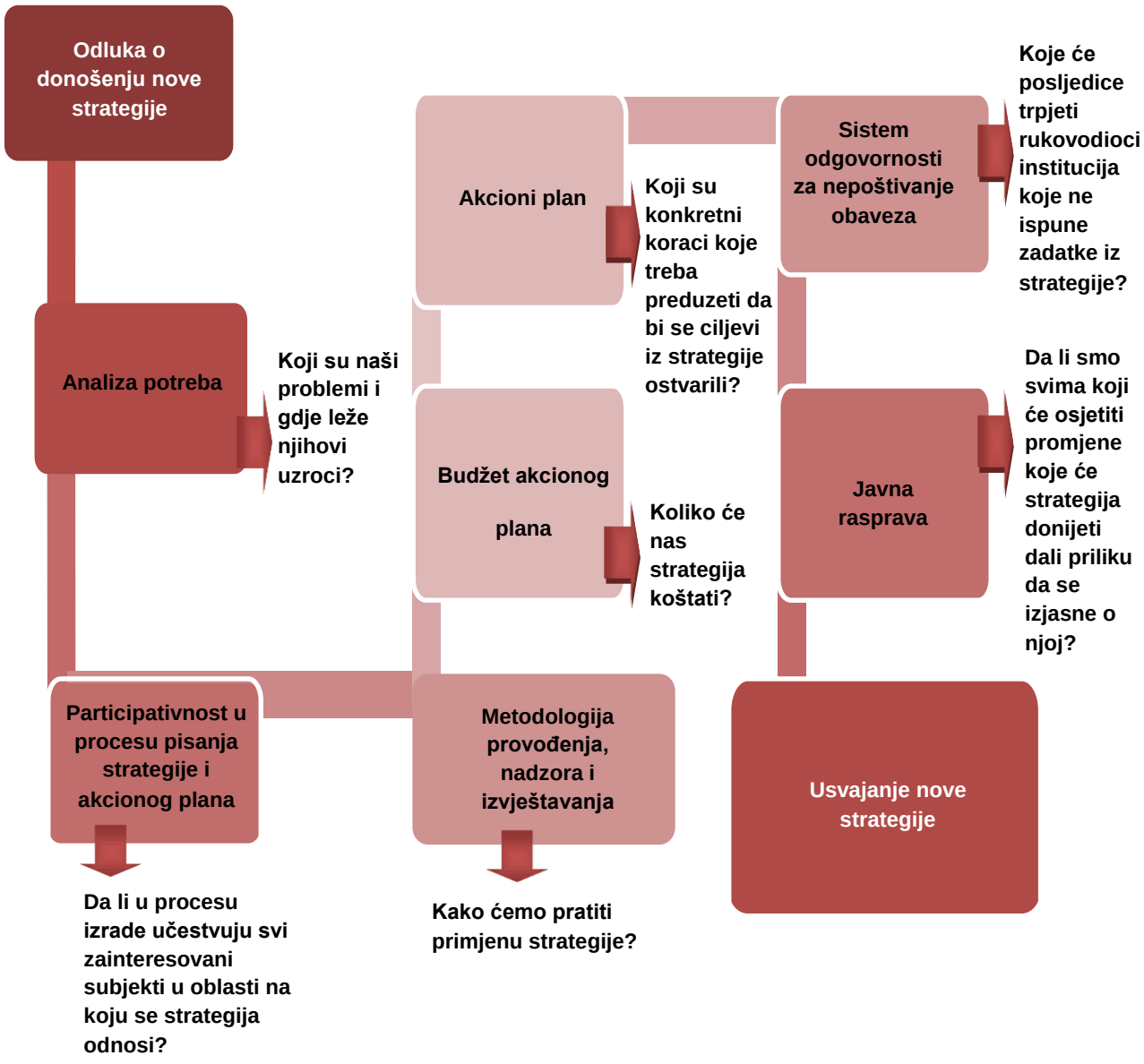
Zemlja	Broj zaprimljenih prijava u 2010. godini	Broj zaprimljenih prijava u 2011. godini	Broj zaprimljenih prijava u 2012. godini	Ukupno (i sa dostupnim podacima iz 2013. godine)
1	2	3	4	5
Republika Slovenija	1.191	1.422	1.841	4.454
Republika Srbija	277	365	577	2.119
BiH	-	3	75	98

Izvori: Izvještaji o radu agencija



Izvor: Izvještaji o radu agencija u BiH, Republici Srbiji i Republici Sloveniji

Prilog 8. Minimalni standardi za kvalitetniju strategiju



Izvor: http://www.acas.rs/images/stories/Minimalni_standardi_za_kvalitetniju_Strategiju.pdf

Prilog 9. Koncept i pojam planova integriteta i prakse zemalja regiona

Pojam integritet (lat. Integritas - potpunost, poštenost, čistost, usklađenost, cjelovitost) označava ponašanje institucije i pojedinca koji djeluju pošteno, nezavisno, nepristrasno, transparentno**.**

Zašto je bitan i na šta utiče plan integriteta?

- identifikuje slabe tačke u radu institucije;
- uspostavlja mehanizme i mjere za njihovo uklanjanje;
- podiže kapacitete odbrane institucije od mogućih koruptivnih uticaja;
- lični i profesionalni integritet i etičke vrijednosti rukovodioca i zaposlenih;
- efikasno rukovođenje i upravljanje institucijom;
- jasno i nedvosmisleno ispunjavanje misija i ciljeva;
- podiže odgovornost i kompetentnost zaposlenih.

Različiti alati, ali sa istom svrhom:

- interna kontrola = revizija
- upravljanje rizikom
- alati za procjenu ličnog integriteta = testiranje integriteta
- ***planovi integriteta***
- atlas rizika – mapiranje koruptivnih ponašanja
- upravljanje ljudskim resursima

Prakse zemalja regiona:

- Slovenija: **član 47. Zakona o integritetu i prevenciji korupcije** određuje sadržaj plana, obavezne donosioce planova (sve državne institucije, sve lokalne zajednice, sve javne agencije, sve javne institucije, svi komercijalni javni fondovi i tijela);
- Srbija: **poglavlje VII (članovi od 58. do 61.) Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije** određuju sadržaj i donosioce planova (državni organi i organizacije, organi teritorijalne i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća), Agenciju kao instituciju zaduženu za izradu i objavu smjernica za izradu i sprovođenje planova integriteta, sa rokovima; Agencija može vršiti procjenu integriteta i kod drugih pravnih lica, ali o njihovu trošku;
- Crna Gora: **član 68. Zakona o državnim službenicima i namještenicima** određuje sadržaj plana, organe koji su u obavezi da donesu i planove integriteta kao i organ zadužen za donošenje smjernica za izradu planova;

Izvori: ***http://www.acas.rs/sr_lat/pocetna.html*****,** ***https://www.kpk-rs.si/sl/*****,** ***http://www.antikorupcija.me/***

Prilog 10. Primjer obrasca *online* prijave o indicijama koruptivnog ponašanja

1. Na koga se Vaša prijava odnosi?

2. Opišite nezakonitu radnju.

3. Kada je izvršena nezakonita radnja?

4. Mjesto gdje je izvršena nezakonita radnja?

5. Da li želite da ostanete anonimni?

DA

NE

6. Ukoliko ne želite da ostanete anonimni molimo za lične podatke

Ime i Prezime:

Vaš e-mail:

Provjerićemo informacije iz Vaše prijave i o tome Vas obavijestiti. Svi podaci koje pošaljete Agenciji bit će povjerljivi.

Obavijest o telefonskom broju za prijavu korupcije:

Izvor: www.apik.ba

Prilog 11. Reference:

1. A Review of the Effectiveness of Anti-Corruption Agencies, Commission on the Prevention of Corruption Slovenia, Stephanie E. Trapnell, Consultant, The World Bank, 2012.
2. Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz dokumenta *Evropsko partnerstvo sa BiH*, DEI BiH, 2008-2012.
3. Analize provedbe/stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) - Periodični izvještaji, Transparency International BiH, 2011-2012 http://ti-bih.org/publikacije/
4. Anti-Corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality, Patrick Meagher, University of Maryland, USA, 2004.
5. Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevence, European University Institute Working Paper, RSCAC 2009/08.
6. Anti-Corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article V of the UNCAC?, Anti-Corruption Resource Centre, 2007.
7. Antikorupcijski planovi kao dio strategijskog djelovanja protiv korupcije, Transparency International BiH, mart 2011. godine http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Antikorupcijski-planovi-kao-dio-strategijskog-djelovanja-protiv-korupcije.pdf
8. Does Performace Matter for Institutional Survival? The Method and Politics of Preformace measurement for Anti-Corruption Agencies, EUI Woring Papers, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2009.
9. Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope.
10. Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study, United Nations Development Programme, 2005.
11. Integrity and Prevention Of Corruption Act, Comision for The Prevention of Corruption, Republic of Slovenia.
12. Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2011. i 2012. godinu.
13. Izvještaji o finansijskoj reviziji institucija BiH Ureda za reviziju institucija BiH za 2012. godinu.
14. Izvještaji o napretku BiH za 2011. i 2012. godinu.
15. Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom.
16. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije.
17. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.
18. Krivičnopravna Konvencija o korupciji Vijeća Evrope.
19. Measuring Success in Five African Anti-Corruption Commissions, Anti-Corruption Resource Centre, May 2005.
20. Monitoring napretka u provođenju antikorupcionih reformi u BiH, Transparency International BiH, 10. oktobar 2013. godine http://ti-bih.org/6675/monitoring-napretka-u-provodenju-antikorupcijskih-reformi-u-bih/

21. Odluka Vijeća EU o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom i opoziv Odluke 2006/55/EZ, Brisel, 18.02.2008. godine.
22. Priručnik za izradu plana integriteta, Agencija za borbu protiv korupcije, Republika Srbija, 2012.
23. Strategija za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) i Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.).
24. Studija sistema nacionalnog integriteta 2013, Transparency International BiH, 07.12.2012. godine http://ti-bih.org/5856/studija-sistema-nacionalnog-integriteta/
25. Transparency International BiH, Uporedna analiza BH zakonskog okvira sa Konvencijom Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (UNCAC).
26. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije (Službeni glasnik BiH, broj 103/09, 58/13).
27. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH“, broj 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13).
28. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 100/13).
29. Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH 61/ 04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13).
30. http://ec.europa.eu/anti_fraud/
31. http://www.acas.rs/sr_lat/pocetna.html,
32. https://www.kpk-rs.si/sl/,
33. http://www.antikorupcija.me/
34. http://ljudskaprava.ba/korupcija-u-bih-analiza-stanja-11/