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

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ЕФИКАСАН РАД АГЕНЦИЈЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ КОРУПЦИЈЕ И КООРДИНАЦИЈУ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Број: 01/02/03-09-16-1-331/14

Сарајево, март 2014. године

Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела ревизију учинка на тему *Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције* (Агенција). Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, Принципима ревизије учинка и водичима за ревизију врховних ревизионих институција у БиХ.

Циљ ревизије је био анализирати да ли су обезбијеђене претпоставке за ефикасну координацију активности на плану борбе против корупције, односно активности из надлежности Агенције. У том смислу, сагледане су и могућности успостављања и побољшања системског приступа у превенцији корупције. Ово захтијева постојање властитих акционих планова дјеловања против корупције, као и планова интегритета које институције БиХ требају донијети у сарадњи са Агенцијом.

Проведена истраживања су показала да нису створене потребне претпоставке за ефикасан рад Агенције ни четири године од њеног формирања. Успјешност сличних централизованих тијела зависи од доброг планског приступа и његове успјешне реализације, те добро дефинисаних и обезбијеђених механизама подршке.

Процес успостављања и оспособљавања Агенције одвијао се споро. Ово за посљедицу има бројна кашњења у имплементацији преузетих обавеза предвиђених Стратегијом за борбу против корупције и пратећим Акционим планом, те неких обавеза из надлежности Агенције.

Постојећи институционални оквир не обезбјеђује у потпуности принцип независности и одговорности Агенције, што додатно утиче на њен рад. Правни оквир предвиђа да Агенција буде независна и самостална управна организација која за свој рад одговара Парламентарној скупштини БиХ. Међутим, у пракси Савјет министара БиХ у значајној мјери утиче на организациону и финансијску независност Агенције. Ово је посебно видљиво из процеса обезбјеђивања материјалних претпоставки за рад Агенције, нарочито кадровских.

Поједине одредбе постојећег правног оквира су нејасне и непрецизне, а обим надлежности Агенције је значајно изнад њених постојећих капацитета. Рокови у Стратегији и Акционом плану постављени су амбициозно, а текли су независно од оспособљавања Агенције.

Системски приступ изради и доношења планова дјеловања против корупције и планова интегритета на нивоу институција БиХ није успостављен. Одсуство свеобухватне међусобне сарадње институција БиХ и Агенције за посљедицу може имати немогућност праћења провођења планова. Ово се може одразити на ефикасност механизама превенције корупције на нивоу институција БиХ.

Препоруке у извјештају упућене су Парламентарној скупштини БиХ, Савјету министара БиХ, Агенцији, али и осталим институцијама на државном нивоу. Њиховом реализацијом створиле би се добре претпоставке за ефикаснији рад Агенције, али и допринијело успостављању системског приступа у превенцији корупције у БиХ.

Канцеларија за ревизију је, у складу са Законом о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја субјектима ревизије на очитовање. Након тога, сачињен је коначан извјештај ревизије учинка који вам се доставља на даљу употребу и поступање.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

ЗАМЈЕНИЦА
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Божана Трнинић

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Џевад Некић

Садржај

Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције ... 2

Кориштене скраћенице ... 6

ПРЕДГОВОР ... 7

Извршни резиме ... 8

1. УВОД ... 11

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију ... 11

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије ... 12

1.3. Ревизиона питања ... 14

1.4. Критерији ревизије ... 14

1.5. Извори и методе ревизије ... 15

1.6. Структура извјештаја ... 16

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПРАВНИ ОКВИР АГЕНЦИЈЕ, МЕХАНИЗМИ ПРЕВЕНЦИЈЕ И ПРАКСЕ У ОКРУЖЕЊУ ... 17

2.1. Правни оквир ... 17

2.2. Институционални оквир ... 18

2.2.1. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције ... 18

2.2.2. Комисија за избор и праћење рада Агенције ... 19

2.2.3. Остале институције ... 19

2.3. Праксе земаља у окружењу ... 20

2.4. Активности институција БиХ на превенцији корупције (планови дјеловања против корупције и планови интегритета) ... 21

3. НАЛАЗИ ... 22

3.1. Правни оквир и његова имплементација ... 22

3.1.1. Процес успостављања Агенције и резултати анализе имплементације постојећег правног оквира ... 22

3.1.2. Улога и активности Комисије за избор и праћење рада Агенције ... 25

3.1.3. Вођење евиденција о појавама коруптивног дјеловања 25

3.1.4. Сарадња и координација Агенције са другим институцијама 26

3.1.5. Надзор, праћење и извјештавање 26

3.2. Кадровска оспособљеност Агенције за имплементацију надлежности 27

3.3. Механизми превенције корупције на нивоу институција БиХ 30

3.3.1. Израда и доношење планова дјеловања против корупције у институцијама БиХ и сарадња са Агенцијом 30

3.3.2. Планови интегритета 32

4. ЗАКЉУЧЦИ 34

4.1. Правни оквир и његова имплементација 34

4.2. Кадровски капацитети 36

4.3. Активности институција БиХ и сарадња са Агенцијом у процесу развоја ефикасних механизама превенције корупције 36

5. ПРЕПОРУКЕ 38

ПРИЛОЗИ 42

Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
Канцеларија	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
ISSAI	Међународни стандарди врховних ревизионих институција
UNCAC	Конвенција Уједињених народа против корупције
Стратегија	Стратегија за борбу против корупције (2009.-2014.)
Акциони план	Акциони план за провођење Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.)
СМ	Специфична мјера
Закон о Агенцији	Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
Агенција	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
Планови дјеловања	Планови дјеловања против корупције
Савјет министара БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
Комисија	Комисија за избор и праћење рада Агенције

ПРЕДГОВОР

У складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 12/06), Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине има право да изврши преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијеле или дијела институције, програма или активности и о томе извијестити Парламентарну скупштину БиХ, Савјет министара, Предсједништво БиХ и ревидирану институцију и ширу јавност.

Мандат Канцеларије је да, поред финансијске ревизије и ревизије усклађености, проводи и ревизију учинка, те друге специјалне ревизије. Када ревизори провјеравају да ли је новац потрошен на јавне програме и када процјењују да ли припремљене информације на исправан начин презентирају финансијску ситуацију, ријеч је о финансијској ревизији. Када се ревизијом провјерава у којој мјери су поштовани закони и прописи, ријеч је о ревизији усклађености. Међутим, адекватно припремљени финансијски извјештаји и усклађеност са постојећим законима и прописима само по себи не гарантује да је новац који је утрошен у јавне програме донио корист пореским обвезницима, па се тиме отварају активности Канцеларије у области ревизије учинка.

Ревизија учинка се фокусира на унапређење доброг учинка јавне управе кроз истраживање да ли су јавни програми и услуге достигли принципе економичности, ефикасности и ефективности. Провођењем ревизије учинка утврђују се услови и праксе које спрјечавају учинковитост, те даје могућност да се понуде прикладне препоруке. Ревизија учинка је генератор позитивних промјена и у том смислу континуирано подиже праг учинковитости.

Ревизија учинка представља независно, објективно и поуздано испитивање да ли су потези власти, програми, системи активности или организација проведени у складу са принципима економичности, ефикасности и ефективности, те да ли постоји простор за унапређење.

Ревизија учинка је дефинисана ISSAI[1] стандардима ревизије, а њен циљ је промовисање доброг, одговорног и транспарентног рада и управљања у јавном сектору, те обезбјеђење бољих јавних услуга грађанима. Улога ревизије учинка је и да укаже на постојеће пропусте и у складу с тим да одговарајуће препоруке. Имплементација датих препорука треба довести до позитивних промјена у систему, стварати нове вриједности и унаприједити функционисање система или институције, што се огледа у побољшању економичности, ефикасности и ефективности у кориштењу ресурса.

Ревизија учинка се генерално придржава једног од сљедећих приступа:

- Приступ оријентисан на систем који истражује исправно функционисање система управљања, посебно системе финансијског управљања;
- Приступ оријентисан на резултате који истражују да ли су постигнути циљеви на начин како је намјеравано или да ли су програми проведени или услуге пружене онако како је намјеравано;
- Приступ оријентисан на проблеме који испитује, верификује и анализира узроке одређених проблема или одступања од критерија.

У садашње вријеме, када је циљ већине влада унапређење ефикасности у раду њених институција, све више пажње се посвећује обезбјеђивању квалитетнијих услуга, али уз истовремено и перманентно изналажење уштеда. Тако, у условима ограничених ресурса и када је евидентан јаз између расположивих средстава и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка добија посебан значај.

[1] *ISSAI* – Међународни стандарди врховних ревизионих институција.

Извршни резиме

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка са фокусом на обезбјеђивање претпоставки за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у односу на преузете обавезе БиХ. Резултати до којих се дошло указују да се значајно каснило у обезбјеђивању ресурса потребних за рад Агенције, што се значајно одразило на успоставу ефикасног система превенције корупције на нивоу институција БиХ.

У наставку се даје преглед најважнијих налаза и препорука који су резултат ове студије:

Налази

- Рад Агенције пратиле су спора и неефикасна успостава Агенције као и кашњење у испуњавању преузетих обавеза предвиђених Стратегијом и Акционим планом;
- Постојећи правни оквир није до краја имплементиран, у појединим сегментима је непрецизан и нејасан, те није прописан поступак и одлучивање у случају непоштивања одредби;
- Агенција у протеклом периоду није давала мишљења и инструкције о питањима примјене закона и подзаконских аката који имају за циљ превенцију корупције нити су инициране активности у вези са измјенама и допунама постојећих законских рјешења и њихово усклађивање;
- У складу са измјенама и допунама Закона о сукобу интереса у институцијама власти БиХ из новембра 2013. године, Агенција ће преузети особље Одсјека за провођење Закона о сукобу интереса из Централне изборне комисије БиХ што ће захтијевати додатне ресурсе;
- Новоусвојени Закон о заштити пријавитеља корупције у институцијама БиХ захтијева доношење проведбених аката од стране Агенције, а према изјавама менаџмента Агенције, не постоји јасна слика о механизмима за праћење провођења овог Закона;
- Комисија за избор и праћење рада Агенције је конституисана 6,5 мјесеци након доношења Закона, а у пуном саставу је почела дјеловати након више од годину дана од конституирања;
- Агенција није успоставила базу података које би у складу са својим надлежностима требала прикупљати нити има приступ базама података других институција који се баве спрјечавањем корупције. Агенција не располаже подацима у којој фази поступка се налазе прослијеђене пријаве с индицијама коруптивног понашања које заприми;
- Систем за надзор над имплементацијом Стратегије и Акционог плана, као ни систем координације и сарадње са другим институцијама није у потпуности успостављен;
- Од предлагања Правилника о унутрашњој организацији Агенције до усвајања овог значајно измијењеног документа, прошло је седам мјесеци;
- Динамика запошљавања у Агенцији није пратила динамику реализације мјера предвиђених Акционим планом. Агенцији недостаје кадра са аналитичким вјештинама, као и стручњака из области права и информационих технологија;
- Изради планова дјеловања против корупције није се приступало системски. Највећи број институција на нивоу БиХ није благовремено испунило обавезе предвиђене стратешким документима;

- Највећи број институција БиХ није извјештавало Агенцију о провођењу планова дјеловања против корупције, иако ова обавеза произилази из Акционог плана;
- Процес израде планова интегритета (систем управљања ризицима од корупције) унутар институција БиХ није у потпуности развијен, иако је рок за ову активност био мај 2012. године;

Препоруке

Препоруке Парламентарној скупштини БиХ:

- *С циљем успостављања и обезбјеђивања принципа одговорности, независности и неометаног функционисања Агенције, размотрити правни и институционални оквир у којем дјелује Агенција;*
- *Обезбједити да принципи рада Агенције у потпуности буду базирани на принципима ратификованих међународних конвенција за борбу против корупције и оптималних рјешења код других сличних централизованих тијела;*
- *Разматрати анализе о провођењу стратешких докумената усвојених од стране Савјета министара БиХ у области борбе против корупције са аспекта ефикасности и ефективности;*
- *У процесу усвајања нове стратегије и акционог плана за борбу против корупције обезбједити испуњење потребних стандарда.*

Препоруке Савјету министара БиХ:

- *Редовно проводити детаљне анализе и евалуације ефикасности у имплементацији усвојених стратешких докумената у области борбе против корупције с циљем благовременог реаговања на одступања;*
- *У процесу доношења и усвајања нове стратегије и акционог плана за борбу против корупције, обезбједити испуњење потребних стандарда;*

Препоруке Агенцији:

- *Анализирати и предложити унапређење постојећег правног оквира, те предузимати потребне активности на доношењу нове стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана;*
- *Развијати ефикасан механизам надзора над имплементацијом постојећих као и будућих стратешких докумената из домена надлежности Агенције;*
- *Идентификовати потребе за специфичним профилом потребних кадровских капацитета Агенције и одређивањем приоритетних активности;*
- *Јачати даљу сарадњу са институцијама које у својим надлежностима имају сегмент борбе против корупције као и сарадњу са институцијама у сегменту израде и провођења планова дјеловања против корупције;*
- *Предузимати континуирано активности на упознавању (пружању стручне и савјетодавне помоћи) институција БиХ са обавезама које произилазе из процеса израде, доношења и провођења планова интегритета.*

Препоруке институцијама БиХ:

- *Континуирано сарађивати са Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у процесу израде и провођења планова дјеловања против корупције и планова интегритета;*
- *Благовремено и на потпун начин извјештавати Агенцију о провођењу донесених и усвојених планова дјеловања против корупције.*

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Иако велики број релевантних истраживања годинама указују на назадак или стагнацију БиХ у области борбе против корупције, одговорне институције и власти у БиХ не предузимају довољно потребне мјере, чак и на упозорења да борба против корупције може бити кључни фактор приближавања БиХ европским интеграцијама. Врховне ревизионе институције треба да придају велику важност комуникацији и подизању свијести јавности о корупцији и другим неправилностима кроз правовремено и јавно објављивање својих налаза. Повећано подизање свијести јавности о корупцији помаже подизању свијести о транспарентности и одговорности.

БиХ се обавезала на активну борбу против корупције ратификовањем низа међународних конвенција.[2] Овим се БиХ опредијелила за активну борбу против корупције у свом друштву. Поменуте конвенције предвиђају оснивање посебног тијела које треба да буде независно, те да има образован и стручан кадар за ефикасно сузбијање корупције.

Усвајањем Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (у даљем тексту: Закон о Агенцији) у децембру 2009. године, БиХ је приступила формалном испуњавању услова из потписаних конвенција.[3] Међутим, БиХ се и даље налази на самим почецима успостављања система одговорности према својим грађанима. Према Индексу перцепције корупције (ЦПИ) у регији Западног Балкана, БиХ има један од највиших степена перцепције присутности корупције у друштву. На глобалном нивоу, према истраживањима за 2013. годину, БиХ заузима 72. мјесто на листи од 177 земаља свијета.

---

[2] БиХ је ратификовала сљедеће конвенције: Конвенцију Уједињених народа против корупције, Конвенцију Уједињених народа против транснационалног организованог криминала, Кривичноправну конвенцију о корупцији Савјета Европе, Грађанскоправну конвенцију о корупцији Савјета Европе, те Конвенцију о прању, трагању, привременом одузимању и одузимању прихода стеченога кривичним дјелом.

[3] У члану 20., Кривичноправна конвенција о корупцији наводи: *Свака Страна ће усвојити такве мјере које су неопходне да обезбиједе да се лица, односно ентитети специјализирају за борбу против корупције. Они ће имати неопходну независност у сагласности са фундаменталним принципима правног система Стране, како би могли ефикасно и без незаконитих притисака вршити своје функције. Страна ће обезбиједити да особље таквих ентитета има адекватну обуку и изворе финансијских средстава за обављање својих задатака.* Конвенција је усвојена од стране Комитета Савјета Европе 27.01.1999. године, а на снагу ступила 01.07.2002. године. БиХ је конвенцију потписала 01.03.2000. године, а ратификовала 30.03.2002.године.
Доступно на: *http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/coe-crim-lcc/default.asp?content_id=5257*
Члан 6. Конвенције Уједињених народа против корупције, одређује постојање *Превентивног антикорупцијског тијела или тијела: 1. Свака држава уговорница ће, у складу с основним принципима свог правног система, успоставити, према*
потреби, тијело или тијела за спрјечавање корупције средствима као што су: (а) примјена политике поменуте у члану 5. ове Конвенције и, гдје то одговара, надгледање и координација примјене те политике; (б) унапређење и ширење знања о спрјечавању корупције. 2. Свака држава уговорница ће обезбиједити тијелу или тијелима поменутим у тачки 1. овог члана потребну независност, у складу са основним принциоима свог правног система, како би то тијело или тијела могла вршити своје функције успјешно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. Треба обезбиједити неопходна материјална средства и квалификовано особље, као и обуку тог особља за обављање функција. 3. Свака држава уговорница обавјештава Генералног Секретара Уједињених народа о називу и адреси једног или више органа који могу помоћи другим државама уговорницама у разради и примјени посебних мјера за спрјечавање корупције. Конвенција је усвојена резолуцијом Генералне скупштине 58/4 од 31.10.2003. године, а на снагу је ступила 14.12.2005. године. БиХ је потписала ову Конвенцију 16.09.2005. године, ратификовала 27.03.2006. године. Инструмент о ратификацији Конвенције БиХ је депоновала код генералног секретара УН-а 16.10.2006. године.
Доступно на: http://www.apik.ba/acms_documents%5Ckonvencija_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.pdf

Овај резултат указује да се БиХ и даље налази међу земљама са значајно израженом стопом корупције која утиче на све сегменте живота њених грађана.[4]

У принципима, приоритетима и условима за Европско партнерство са Босном и Херцеговином, обавезе БИХ у области антикорупционе политике су, између осталог, усвајање и провођење детаљног акционог плана борбе против корупције заснованог на државној стратегији за борбу против корупције.[5]

Невладине организације провеле су неколико истраживања провођења Акционог плана за провођење Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.), а истраживања су показала да је досадашња имплементација по различитим компонентама Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.) на незадовољавајућем нивоу. [6]

И Европска комисија је у свом извјештају о напретку Босне и Херцеговине на путу према ЕУ интеграцијама за 2011. и 2012. годину истакла да су предузети веома ограничени кораци у провођењу Стратегије и Акционог плана. Као разлог, у извјештајима се наводи кашњење у оспособљавању Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (у даљем тексту: Агенција), као и недовољна координација и сарадња између институција на различитим нивоима власти у БиХ.[7]

Медији такође имају коментаре о спорости имплементације Стратегије као и кашњењима у успостављању Агенције и проблемима у раду са којим се она суочава.[8]

Извјештаји Канцеларије о ревизији финансијских извјештаја Агенције за 2012. годину, наглашавају да неоспособљавање Агенције може имати за посљедицу неизвршавање законом предвиђених задатака, као и неиспуњавање обавеза које проистичу из Стратегије и Акционог плана.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Информације прикупљене у предстудији, указале су да се јављају елементарни проблеми у испуњавању обавеза БиХ у антикоруптивним активностима. Ово је опредијелило Канцеларију да проведе анализу претпоставки за ефикасан рад Агенције као један од сегмената овог процеса.

Циљ ревизије је утврдити да ли су обезбјеђене потребне претпоставке за ефикасно дјеловање Агенције. Такође циљ је и скренути пажњу на потребу побољшања системског приступа у превенцији корупције, кроз акцентирање нужности за постојањем властитих акционих планова дјеловања против корупције (у даљем тексту: планови дјеловања), као и планова интегритета које институције требају донијети у сарадњи са Агенцијом.

[4] Transparency International, Мониторинг испуњености међународних и европских обавеза Босне и Херцеговине у области борбе против корупције, јуни 2012. године: http://ti-bih.org/6791/bih-i-dalje-stagnira-u-borbi-protiv-korupcije/.

[5] Transparency International Босне и Херцеговине, Мониторинг испуњености међународних и европских обавеза БиХ у области борбе против корупције, јуни 2012. године, http://www.apik.ba/acms_documents%5Cmonitoring-ispunjenosti-medjunarodnih-i-evropskih-obaveza-bih-u-oblasti-borbe-protiv-korupcije.doc.

[6] Ibid.

[7] Европска комисија, Извјештај о напретку Босне и Херцеговине за 2011., доступно на www.dei.gov.ba.

[8] http://www.tip.ba/2012/03/17/osigurati-funkcioniranje-agencije-za-prevenciju-korupcije/

Током провођења ревизије, анализиран је институционални и правни оквир, имплементација, успостава и вођење потребних евиденција и база података, систем сарадње са другим институцијама, надзор и праћење провођења Стратегије и Акционог плана, те активности на доношењу нове стратегије и акционог плана.

Анализиран је и број запримљених пријава с индицијама коруптивног понашања које је Агенција запримила од оснивања до данас као и повратне информације о статусу тих пријава. Анализират ће се и евиденције које је успоставила и води Агенција.

Анализират ће се и ресурси додијељени за рад Агенције јер су и они свакако врло важна претпоставка за ефикасан рад Агенције.

Анализират ће се и презентирати и подаци о активностима Агенције који се односе на доношење јединствених смјерница за израду акционих планова дјеловања, те подаци о извјештавању и праћењу реализације планова дјеловања у институцијама на државном нивоу.

У главној студији бит ће анализиране и презентиране активности институција БиХ на изради акционих планова дјеловања, извјештавање, те могућност праћења реализације планова дјеловања.

Ревизија ће ставити фокус на институције на државном нивоу. Са институцијама из узорка, (Министарство безбједности БиХ, Гранична полиција БиХ, Агенција за јавне набавке БиХ, Дирекција за економско планирање БиХ, Централна изборна комисија БиХ) обављени су разговори о њиховим искуствима у процесу израде планова дјеловања као и сарадњи са Агенцијом. Анализирани су планови дјеловања код оних институција које су испуниле ову обавезу из Стратегије до краја 2012. године.

Остале институције и учесници којих се на било који начин тиче рад Агенције ће бити обухваћени само онолико колико их се тиче ова проблематика.

Ради утврђивања добрих пракси анализирани су и примјери рада сличних агенција у Србији и Словенији. Искуства других земаља могу послужити као извор информација за побољшања ефикасности босанскохерцеговачке Агенције. Репресивне методе борбе против корупције нису биле предмет ревизије.

1.3. Ревизиона питања

Дефинисани ревизорски проблем изражен је у облику главног ревизионог питања које гласи:

Да ли су испуњене претпоставке за ефикасан рад Агенције у односу на преузете обавезе БиХ у борби против корупције?

Како би се боље разумио ревизиони проблем и олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су сљедећа ревизорска потпитања:

1. ***Да ли постојећи правни оквир омогућава ефикасан рад Агенције?***
2. ***Да ли Агенција има потребне кадровске капацитете за реализацију својих надлежности?***
3. ***Да ли су институције БиХ у сарадњи са Агенцијом успоставиле ефикасне механизме превенције корупције - планове дјеловања против корупције и планове интегритета?***

1.4. Критерији ревизије

Након што су дефинисана ревизиона питања и потпитања, успостављени су критерији ревизије. За дефинисање критерија послужио је релевантни правни оквир, међународни документи и конвенције које је БиХ ратификовала као и обавезе које је БиХ преузела у циљу приступања ЕУ те добре праксе у неким земљама ЕУ и региону.

Критерији су одређени за свако ревизионо потпитање.

Критериј за прво ревизионо потпитање је: ***Агенција има потребан правни оквир који се успјешно имплементира.*** Ово подразумијева сљедеће:

- Благовремено су обезбјеђене потребне материјалне и кадровске претпоставке за ефикасан рад Агенције. Стратегија и Акциони план се имплементирају у складу са постављеним роковима;
- Постојећи правни оквир је јасан и прецизан те се имплементира. Усвојена Стратегија и Акциони план су добро дефинисани, проводиви са јасним линијама одговорности, дефинисаним очекивањима и јасним индикаторима успјеха;
- Агенција у складу са својим надлежностима води потребне евиденције и успоставила је базе података. Пријаве о индицијама коруптивног понашања које је Агенција запримила и прослиједила надлежним на поступање се адекватно прате. На основу броја пријава и области, Агенција прати трендове кретања коруптивног дјеловања;
- Сарадња и координација са другим институцијама је успостављена. То је омогућило праћење провођења преузетих обавеза од стране институција на свим нивоима власти;
- Успостављен је ефикасан систем координације, праћења и надзора активности на имплементацији Стратегије и Акционог плана. Редовно се извјештава о напретку и реализацији стратешких циљева. Остварени резултати диктирају активности на доношењу нове стратегије и акционог плана за борбу против корупције у БиХ;
- Систем праћења рада Агенције је усклађен са добрим праксама;

Критериј за друго ревизионо потпитање је: ***Агенција је оспособљена за имплементацију обавеза из своје надлежности.*** Ово подразумијева сљедеће:

- Институционални оквир Агенције је постављен на начин да обезбјеђује принципе независности и одговорности. Запослен је потребан број стручњака оспособљених за ефикасну имплементацију обавеза Агенције;
- Благовремено су усвојени потребни документи за неометан рад Агенције. Извршено је запошљавање потребног кадра, што омогућава ефикасно обављање задатака и благовремену реализацију преузетих обавеза. Динамика запошљавања прати динамику реализације планираних обавеза;
- Агенција има потребне капацитете и адекватан број стручних кадрова из домена струке. С обзиром на специфичности послова, Агенција има потребан број аналитичара као и потребне стручњаке из области информационих технологија (ИТ).

Критериј за треће ревизорско потпитање је: ***У сарадњи са Агенцијом, институције БиХ су донијеле своје планове дјеловања против корупције и планове интегритета те су успостављени ефикасни механизми превенције корупције.*** Ово подразумијева сљедеће:

- Агенција успјешно координира активности. Све институције су донијеле своје планове дјеловања против корупције. Форма планова и методологија процеса израде планова дјеловања је уједначена и стандардизована што Агенцији омогућава надзор и праћење њиховог провођења;
- Сарадња Агенције и институција БиХ је двосмјерна. Институције се Агенцији обраћају за савјетодавну помоћ у циљу ефикасног провођења обавеза. Агенција има проактиван однос у овом процесу;
- Успостављена је стандардизована методологија извјештавања о провођењу донесених планова дјеловања или уједначена методологија израде евалуацијских извјештаја о степену провођења усвојених планова дјеловања. Агенција је донијела смјернице за извјештавање и доставила их институцијама;
- Агенција је благовремено донијела потребну методологију за израду планова интегритета/ систем управљања ризицима и упутила је институцијама. Обуке за институције су проведене;
- Институције БиХ су благовремено израдиле планове интегритета/систем управљања ризицима од корупције. У институцијама БиХ су одређени одјели/позиције које су најподложније корупцији те су одговарајуће мјере успостављене како би се недостаци редуковали/елиминисали.

1.5. Извори и методе ревизије

Да би се обезбједиле информације за добијање одговора на постављена ревизиона потпитања, прикупљани су и анализирани подаци који се односе на улогу коју Агенција има у процесу дјеловања против корупције као и подаци који су помогли у оцјени претпоставки за њен ефикасан рад. Анализирано је правно уређење ове области у БиХ, као и праксе других земаља које имају формирану овакву врсту тијела (Словенија и Србија).

Одређене информације су прикупљене и из доступних извјештаја који обрађују ову проблематику у неким земљама у окружењу и земљама Европске уније. Примјери добре праксе или другачијег уређења и надлежности централизованих агенција које проводе антикорупитивне активности анализирани су кроз њихове извјештаје о раду.

Користила се доступна стручна литература, бројни извјештаји домаћих и иностраних невладиних организација које се баве антикоруптивним активностима. Анализирани су и подаци и информације са интернета који се односе на област борбе против корупције. Извјештаји и анализе које је радила Европска комисија, те невладин сектор у БиХ такође су кориштени за потребе ове студије.

Подаци су прибављани од Агенције, као и од институција из узорка. Одређене информације су прибављане и од осталих институција БиХ. Прикупљени су и анализирани планови дјеловања против корупције од институција на државном нивоу које су их донијеле закључно са 2012. годином. Обављено је низ разговора са компетентним лицима из ове области.

Детаљнији подаци и информације прикупљени су интервјуисањем запосленика Агенције у свим секторима, директором Агенције као и представницима институција из узорка, у вези са доношењем планова дјеловања против корупције на нивоу институција.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. Извјештаја представљени су мотиви који су опредијелили Канцеларију да анализира претпоставке за ефикасно функционисање Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције. У овом поглављу су представљени главно ревизионо питање са ревизионим потпитањима, циљ, обим и ограничења ревизије, критериј ревизије, те извори и методе ревизије.

Поглављем 2. представља се и појашњава улога Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, институционални оквир у којем дјелује, као и процес и значење планова дјеловања против корупције и планова интегритета као и праксе у окружењу.

У поглављу 3. су презентовани основни налази који подржавају ревизиона питања.

Поглавље 4. презентује закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије за ревизију чијом имплементацијом би се обезбиједиле претпоставке за ефикасан рад Агенције.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПРАВНИ ОКВИР АГЕНЦИЈЕ, МЕХАНИЗМИ ПРЕВЕНЦИЈЕ И ПРАКСЕ У ОКРУЖЕЊУ

У овом поглављу дефинише се појам корупције и појашњава улога Агенције, правни и институционални оквир у којем дјелује, као и процес и значење планова дјеловања против корупције и планова интегритета као и праксе у окружењу.

Постоји више дефиниција појма корупције. Све оне углавном се односе на злоупотребу јавних овласти за стицање приватне користи. У складу са Законом, корупција означава сваку злоупотребу моћи повјерене јавном службенику или лицу на политичком положају на државном, ентитетском, кантоналном нивоу, нивоу Брчко дистрикта БиХ, градском или општинском нивоу, која може довести до приватне користи. Корупција може укључивати и директно или индиректно захтијевање, давање или прихваћање мита или неке друге недопуштене предности или њене могућности, којима се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашања очекиваних од примаоца мита.[9]

2.1. Правни оквир

Глобални правни инструмент о корупцији - Конвенција Уједињених народа против корупције - усвојен је од стране Генералне скупштине УН-а 2003. године.[10] До данас је овај документ у свој правни поредак уврстило преко 90 земаља свијета, а 140 земаља је потписало.

Конвенција предвиђа оснивање посебног тијела за превенцију корупције које је, између осталог, задужено за имплементацију антикоруптивних политика и пракси као и надгледање и координирање имплементације тих мјера. Ово антикоруптивно тијело надлежно је и за повећање и ширење знања о превенцији корупције. Ратификацијом Конвенције држава се обавезује да ће гарантовати новоформираном тијелу потребну независност, да ће омогућити тијелу да ефективно ради, слободно од било којих утицаја. Држава мора обезбиједити и потребне ресурсе, обучено специјализовано особље као и обуку која је потребна за то особље.[11]

Босна и Херцеговина је Конвенцију потписала у септембру 2005. године, а ратификовала 2006. године. Прихватање Конвенције је почело стварати обавезе за БиХ, не само да примјењује одредбе Конвенције, већ и да изврши одређене промјене у свом законодавству.[12]
Савјет министара Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Савјет министара БиХ) је усвојио Стратегију и Акциони план у 2009. години. Овим документима су дефинисани циљеви, рокови, активности и њихови носиоци у борби против корупције.

[9] Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (Службени гласник БиХ, број: 103/09 и 58/13).
[10] Резолуцијом Генералне скупштине УН-а број 58/4 усвојена је 31. октобра 2003. године Конвенција Уједињених народа против корупције (UNCAC). Потписивање је уприличено 9. децембра 2003. године када се и обиљежава Међународни дан борбе против корупције.
[11] Члан 6. Конвенције Уједињених народа против корупције.
http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf.
[12] Transparency International BiH, Упоредна анализа БХ законског оквира са Конвенцијом Уједињених народа против корупције (UNCAC) http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Uporedna-analiza-BiH-zakonskog-okvira-sa-UNCAC1.pdf.

Сљедећи формални корак био је усвајање Закона о Агенцији.[13] Законом о Агенцији су, поред осталог, уређени: начин и облици превенције корупције, принципи рада Агенције, дјелокруг и надлежности Агенције, послови и задаци, начин руковођења, те сарадња са осталим институцијама и односи са јавношћу.

Као општи циљ борбе против корупције у БиХ, у Стратегији се наводи смањење нивоа корупције, израда стратешког оквира и заједничких стандарда који ће се користити у БиХ, те јачање повјерења у институције власти на свим нивоима.

2.2. Институционални оквир

Доношењем Закона о Агенцији, у БиХ су створене формалне претпоставке за рад Агенције. Законом је успостављена Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције. Суштинско успостављање Агенције, чији резултати рада би били видљиви и препознатљиви, још увијек траје.

2.2.1. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције

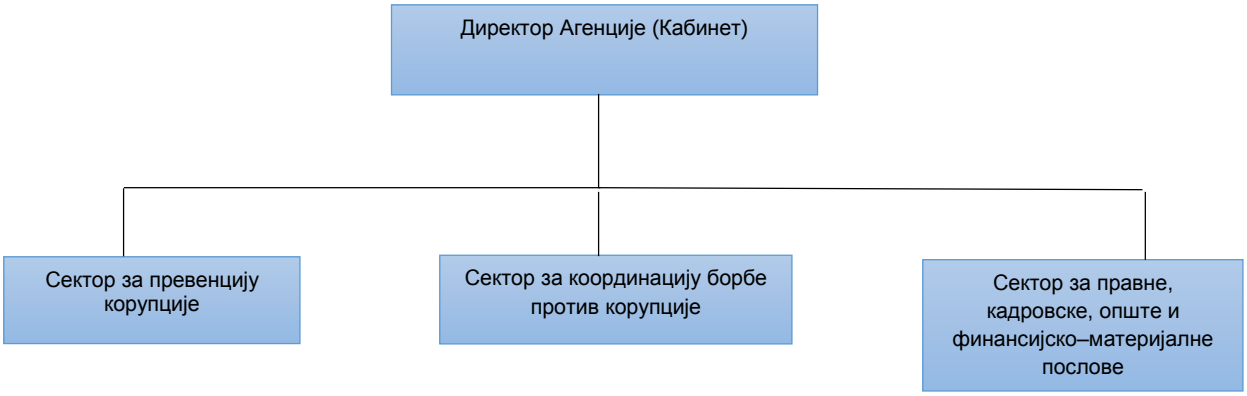
Агенција је према Закону независна и самостална управна организација која за свој рад одговара Парламентарној скупштини БиХ. Средства за рад Агенције обезбјеђују се из буџета. Агенцијом руководи директор. Директора именује Парламентарна скупштина БиХ на приједлог Комисије за избор и праћење рада Агенције (у даљем тексту: Комисија). Мандат директора је пет година с могућношћу још једног поновног избора. Директор Агенције има два замјеника. Правилник о унутрашњој организацији Агенције и кодекс понашања запослених у Агенцији доноси директор уз сагласност Савјета министара.

Најважнија улога Агенције је координација антикоруптивних активности и превентивно дјеловање. Агенција је надлежна за израду Стратегије за борбу против корупције и Акционог плана као и за координацију и надзор над провођењем Стратегије и Акционог плана те давање мишљења и инструкција о питању њиховог провођења. Агенција је надлежна и да прати ефекте примјене законских и подзаконских аката који имају за циљ превенцију корупције, те иницира њихову измјену и усклађивање. Агенција је надлежна и за прописивање јединствене методологије и смјерница за израду планова интегритета и пружање помоћи свим јавним институцијама у њиховој реализацији, те за сарадњу са научним и стручним организацијама, медијима и невладиним организацијама о питању превенције корупције, као и сарадња с међународним организацијама, институцијама, иницијативама и органима.

Више детаља о надлежностима Агенције презентира се у Прилогу број 1: Надлежности Агенције.

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ – Организациона структура:

[13] Парламентарна скупштина БиХ усвојила је Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у децембру 2009. године. Стратегију и Акциони план за борбу против корупције 2009.-2014. усвојио је Савјет министара БиХ три мјесеца прије доношења Закона, односно у септембру 2009. године.



2.2.2. Комисија за избор и праћење рада Агенције

Комисију за избор и праћење рада Агенције именује и разрјешава Парламентарна скупштина БиХ. Комисија има девет чланова,[14] Парламентарна скупштина БиХ у Комисију именује по три представника из Представничког дома и Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, два представника именује из академске заједнице и једног представника из невладиног сектора.

Надлежна је да покреће поступак за именовање и разрјешење директора Агенције и разматра извјештаје о раду Агенције (најмање два пута годишње). Законом је дефинисано да се Комисија не смије мијешати у свакодневни рад Агенције, нити од ње смије затражити информације о појединачним случајевима. Закон предвиђа да су сједнице Комисије отворене за јавност.

Од конституисања до данас Комисија је обављала и активности за стицање потребних услова за рад Агенције (обезбјеђивање додатних средстава за јачање кадровских капацитета и рјешавање питања смјештаја Агенције).

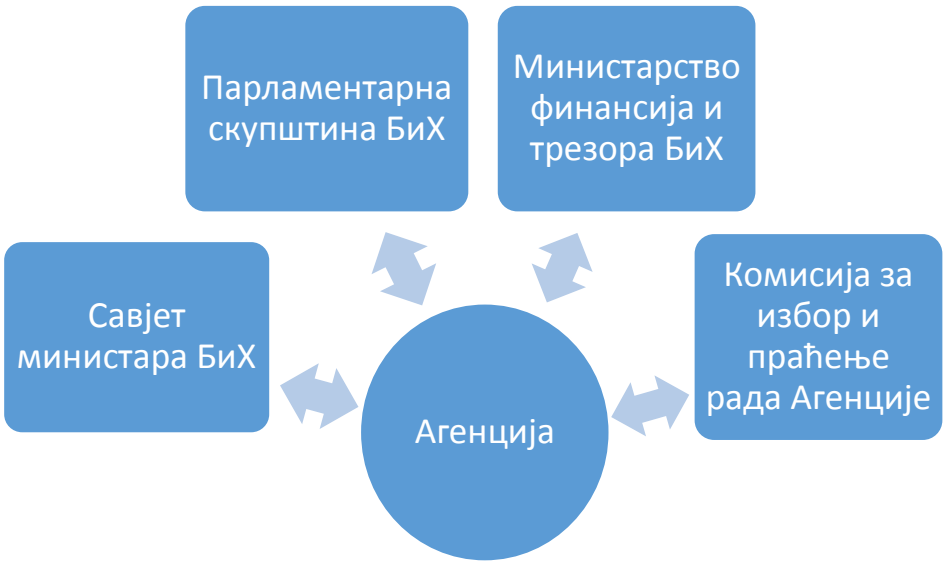
2.2.3. Остале институције

Савјет министара БиХ је надлежан за давање сагласности на Правилник о унутрашњој организацији Агенције и на Кодекс понашања запослених у Агенцији.

Средства за рад Агенције обезбјеђују се у буџету. Према процедурама Закона о финансирању институција БиХ, буџет се утврђује кроз консултације са Министарством финансија и трезора БиХ. Након што је захтјев утврђен на овом нивоу, исти се уврштава у нацрт буџета институција БиХ који даље пролази фазу разматрања у Савјету министара БиХ након чега свој приједлог упућује Предсједништву БиХ. Предсједништво БиХ је надлежно за предлагање буџета Парламенту БиХ.[15]

[14] Мандат три представника из Представничког дома и три представника из Дома народа Парламентарне скупштине БиХ именована у Комисију траје колико и мандат сазива Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у којем су изабрани. Мандат два представника академске заједнице и једног представника невладиног сектора траје четири године од дана именовања у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине (Члан 17. Закона о Агенцији).
[15] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13).

Институционални оквир у којем дјелује Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, представљен је на сљедећем графикону:



2.3. Праксе земаља у окружењу

Неке земље бивше Југославије су такође успоставиле централизована тијела за координацију и превенцију корупције (Словенија, Србија, Црна Гора, Македонија).

Комисија за спрјечавање корупције у Словенији је формирана 2004. године. У Словенији је 2010. године усвојен нови закон о интегритету и превенцији корупције које је проширио мандат Комисије и ојачао њену способност да регулише антикоруптивне напоре у земљи. Комисија за спрјечавање корупције у Словенији има аутономију и независност сличну тамошњем ревизорском суду или канцеларији омбдусмена. Комисија није подређена било којој државној институцији или министарству нити прима директне инструкције од извршне или законодавне власти. Такође, Комисија је независна у алокацији и организацији својих финансијских и људских ресурса као и приоритета у оквиру буџета. Годишњи извјештај о раду Комисије се доставља Парламенту. [16]

Оснивање Агенције за борбу против корупције у Србији започело је 2009. године. Агенција је самосталан и независан државни орган која је за обављање послова из своје надлежности одговорна Народној скупштини Републике Србије и којој подноси годишњи извјештај о раду. Извјештај о раду садржи и извјештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана који се достављају и Влади. Националну стратегију за борбу против корупције доноси Народна скупштина док Акциони план за спровођење Националне стратегије усваја Влада Ребублике Србије. У случају Србије, као орган Агенције дјелује Одбор Агенције. Члан Одбора Агенције не може да буде члан неке политичке странке, односно политичког субјекта. Одбор Агенције има девет чланова којег бира Народна скупштина Републике Србије на приједлог: Административног одбора Народне скупштине, Предсједника Републике, Владе, Врховног касационог суда, Државне ревизорске институције, Заштитника грађана и Повјереника за информације од јавног значаја (путем заједничког договора), Социјално-економског савета, Адвокатске коморе и удружења новинара у Републици Србији.

[16] Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije Slovenije, доступно на: https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/199.

Одбор има, између осталог, надлежност да бира и разрјешава директора Агенције, да усваја годишњи извјештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини те да предлаже средства за рад Агенције. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних мјеста у стручној служби Агенције доноси директор, по прибављеном мишљењу Одбора Агенције, уз сагласност одбора Народне скупштине надлежног за управу.[17]

Слична тијела формирана су и у Македонији и Црној Гори.

Више података о тијелима овлаштеним за превенцију и/или борбу против корупције у Словенији и Србији, као и организација тих тијела, презентовани су у прилозима уз Извјештај број: 2, 3 и 4.

2.4. Активности институција БиХ на превенцији корупције (планови дјеловања против корупције и планови интегритета)

У складу са обавезама из усвојеног Акционог плана[18], све институције на државном нивоу су дужне припремити своје планове дјеловања против корупције, те успоставити систем управљања ризицима од корупције (план интегритета). Агенција је у циљу што ефикаснијег провођења активности из своје надлежности дужна да координира провођење акционих планова дјеловања, а институције су обавезне Агенцију годишње извјештавати о њиховојм провођењу.

Планови интегритета се дефинишу као скуп правних и фактичких мјера које се планирају и предузимају у циљу отклањања могућности за настанак корупције унутар организације, организационих јединица и појединачних радних мјеста. Они су примарно превентивна мјера и прилагодљиви су специфичностима различитих организација, те побољшавају ефикасност у остварењу циљева антикорупцијске политике. Планови интегритета имају широку примјену. Могу их донијети и проводити владине и невладине организације, образовне институције, здравствени сектор и итд.

Смисао доношења планова интегритета је улагање систематског напора у:

- Процјењивање антикорупцијског капацитета, односно степена отпорности система на корупцију;
- Идентификовање порозних тачака;
- Предлагање мјера за побољшање унутрашње организационе структуре, поступака и правила;
- Праћење и периодично сумирање постигнутих резултата, послије чега би се цијели циклус по потреби понављао до постизања задовољавајућег статуса антикорупцијске заштите. [19]

Суштински, планови интегритета се доносе ради идентификовања одјела/позиција које су најподложније корупцији и успостављања мјера како би се ризици од корупције редуковали, односно елиминисали.[20]

[17] Република Србија, Закон о Агенцији за борбу против корупције (Службени гласник РС, број: 97/2008, 53/2010, 66/2011 и 67/2013).
[18] Акциони план за проведбу Стратегије за борбу против корупције, Специфична мјера 2: Превенција корупције.
[19] Р. Васић, Планови интегритета http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/iligor/Planovi%20integriteta.R.Vasic.ppt
[20] У оквиру Специфичне мјере 2: Превенција корупције.
http://www.apik.ba/acms_documents%5Cakcioni_plan_za_borbu_protiv_korupcije_2009-2014.pdf.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу ће се презентирати најважнији налази до којих се дошло током ревизије, а који указују на слабости система.

Налази су представљени као одступање од успостављених критерија ревизије.

Процес успостављања и оспособљавања Агенције одвијао се споро што је за резултат имало бројна кашњења у имплементацији преузетих обавеза у области борбе против корупције. Четири године од свог формирања Агенција још увијек нема све потребне претпоставке за ефикасан рад и имплементацију свих Законом прописаних надлежности.

За потпуно конституисање Комисије за избор и праћење рада Агенције било је потребно преко годину дана. Постојећи институционални оквир не обезбјеђује у потпуности принцип независности и одговорности што додатно утиче на рад Агенције.

Систем координације и сарадње са другим институцијама није у потпуности успостављен. Агенција има широк дјелокруг надлежности, али је једна од главних улога и координација и сарадња са другим институцијама. Не постоји систем санкција за одсуство сарадње са Агенцијом. У почетној су фази активности на изради нове стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана. Не постоји свеобухватан приступ изради планова дјеловања против корупције нити планова интегритета унутар институција БиХ.

3.1. Правни оквир и његова имплементација

За успоставу Агенције донесен је правни оквир. Донесена је државна Стратегија за борбу против корупције, пратећи Акциони план и Закон којим је успостављена Агенција. Постојећи правни оквир није до краја имплементиран. Представници Агенције истичу да су неке његове одредбе нејасне и непрецизне те да није прописан поступак и активности надлежних у случају непоштивања његових одредби.

3.1.1. Процес успостављања Агенције и резултати анализе имплементације постојећег правног оквира

Након доношења основног правног оквира успостава Агенције била је спора и неефикасна. Самим тим каснило се у испуњавању преузетих обавеза предвиђених Стратегијом и Акционим планом.

Пратећи хронологију дешавања утврђено је да активности од самог почетка на овом пољу касне. Руководство Агенције изабрано је годину и пол дана након усвајања Стратегије и Закона о Агенцији. Наиме, Закон о Агенцији је донесен 2009. године, а руководиоци су именовани средином 2011. године.

Годину и пол након предвиђеног рока Агенција је добила властити буџет. До децембра 2010. године требало је обезбиједити материјалне предуслове за рад Агенције укључујући, али не ограничавајући се на канцеларијски простор и намјенски буџет, што је било планирано Акционим планом. Тек средином 2012. године Агенција је добила властити буџет те добила претпоставке за канцеларијски простор те претпоставку за почетак рада Агенције.

Кашњење у успостављању Агенције значајно је утицало на њене даље активности.

Канцеларија је направила анализу самопроцјене имплементације активности из Акционог плана по специфичним мјерама (Специфична мјера 1: Изградња капацитета Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције; Специфична мјера 2: Превенција корупције; Специфична мјера 3: Образовање, обука и упознатост јавности; Специфична мјера 4: Провођење закона; Специфична мјера 5: Координација и провођење Стратегије) коју је Агенција сачинила у склопу свог годишњег извјештаја за 2012. годину.

У наредној табели представљен је преглед броја планираних и реализованих активности по специфичним мјерама до краја 2012. године, као и број планираних активности по специфичним мјерама до краја периода важења Стратегије и Акционог плана:

Временски аспект	Укупно	Специфична мјера 1	Специфична мјера 2	Специфична мјера 3	Специфична мјера 4	Специфична мјера 5
Планирано до краја 2014.	81	12	32	16	11	10
Планирано до краја 2012.	66	12	26	13	9	6
Реализовано до краја 2012.	14	4	6	2	0	2

Табела 1 – Преглед реализације активности по специфичним мјерама из Акционог плана

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ и Извјештај о раду Агенције за 2012. годину

Као што се види до краја 2012. године планирана је реализација више од 80% активности (66 од 81 активности). Реализовано је тек 14 планираних активности у потпуности до краја 2012. године што је процент од око 17%. Најслабији степен реализације био је по специфичној мјери три, која се тиче образовање, обука и упознатости јавности, те по специфичној мјери четири која се тиче провођења закона.

У Прилогу број 5 приказана је детаљнија анализа реализације активности по специфичним мјерама из Акционог плана.

Саговорници из Агенције су истакли да је Закон о Агенцији у својим појединим дијеловима непрецизан, те је обим надлежности значајно изнад тренутних капацитета Агенције. Такође је истакнуто да Стратегија и Акциони план нису цјеловито узели у обзир околности у којим ће се вршити имплементација те да се већина фактора ризика за њено провођење и остварила. Истакнуто је да су рокови у Акционом плану постављени амбициозно те су текли независно од оспособљавања Агенције. Стратегија је била резултат обавезе коју је БиХ имала као дио процеса либерализације визног режима.

Илустрације ради, у сегменту законске надлежности која се тиче прописивања јединствене методологије за прикупљање података о имовинском стању јавних службеника, саговорници из Агенције су навели да, између осталог, и због непрецизности одредбе нису приступили њеној имплементацији јер немају прецизне одредбе о томе ко је надлежан за креирање регистра имовине јавних службеника. Агенција у ревидираном периоду није предузела активности око израде методологије за прикупљање података о имовинском стању јавних службеника. Агенцији због непостојања запосленог службеника за информационе технологије, у посматраном периоду, нису обезбијеђене претпоставке за почетак израде регистра имовине јавних службеника.

Неке од мјера које би детаљније регулисале ову област, између осталог, тичу се и дефинисања прецизне надлежности над израдом регистра, садржај извјештаја имовинског стања функционера, рокове за доставу, обавезе извјештавања о битним промјенама, надлежности провјере благовремености подношења извјештаја, тачност и потпуност података. Овакве одредбе нису дио Закона о Агенцији (више детаља о доброј пракси у процесу израде регистра имовине службеника налази се у Прилогу број 6 овог Извјештаја).

Анализом програма рада за период од 2011. до 2014. године Агенције утврђено је да нису наведене и планиране активности потребне за реализацију надлежности Агенције у области праћења сукоба интереса. Према самопроцјени провођења надлежности коју је Агенција израдила у склопу Извјештаја о раду за 2012. годину, наведено је да тренутне активности усмјерене на измјене постојећег законодавства у предметној области отварају могућност ефикасног испуњавања ове надлежности Агенције, уз претпоставку да се обезбиједе новозапослени за извршавање ове надлежности.

Крајем 2013. године донесене су нове измјене и допуне Закона о сукобу интереса у институцијама БиХ.[21] Измјенама је предвиђено да ће Агенција преузети особље Одсјека за провођење Закона о сукобу интереса из Централне изборне комисије БиХ. Према ријечима саговорника из Агенције, овај процес захтијеват ће одређене административно-техничке претпоставке (измјене Правилника о унутрашњој организацији Агенције, обезбјеђивање адекватног простора и осталих ресурса за рад преузетих службеника).

Крајем 2013. године Парламентарна скупштина БиХ је усвојила Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ.[22] Његово провођење ће захтијевати доношење и проведбених аката од стране Агенције, а према изјавама менаџмента Агенције не постоји јасна слика о механизмима за праћење провођења овог Закона.

Агенција у посматраном периоду није давала мишљења и инструкције о питањима примјене закона и подзаконских аката који имају за циљ превенцију корупције нити је пратила ефекте примјене закона и подзаконских аката, а што је једна од њених надлежности. Нису иницране ни активности у вези са измјенама и допунама постојећих законских рјешења и њихово усклађивање, што такође спада у надлежност Агенције.

Слична тијела земаља у региону (Србија, Словенија) активно учествују у овом процесу, а у случају Словеније, Законом је дефинисано да Комисија за превенцију корупције даје мишљење на сваки законски или подзаконски акт прије него се он разматра пред Владом, у смислу усклађености одредби са већ постојећом регулативом из области превенције корупције. Агенција за борбу против корупције Србије је овлаштена да даје мишљења на нацрте закона у смислу процјене о томе да ли постоји ризик за појаву корупције у истим. Ова Агенција идентификује ризике корупције у одређеном закону, даје препоруке за њихово отклањање те указује на евентуалне посљедице које могу произаћи уколико се идентификовани недостаци не реализују.

У БиХ, Законом о Агенцији није прописан ни поступак ни одлучивање у случају повреде Закона о Агенцији, несарадње са Агенцијом у важним сегментима дјеловања против корупције, што је случај код сличних агенција неких других земаља у региону.

[21] Закон о сукобу интереса у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13).
[22] Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 100/13).

3.1.2. Улога и активности Комисије за избор и праћење рада Агенције

Комисија је конституисана 6,5 мјесеци након доношења Закона о Агенцији. У првих неколико сједница је дјеловала без једног представника из академске заједнице. Комисија је у пуном саставу почела дјеловати након више од годину дана од конституисања. До краја 2013. године Комисија је одржала 13 сједница, а према записницима ни на једној сједници није било присутно свих девет чланова.

Ревизорски тим је обавио разговор са другим замјеником предсједавајућег Комисије[23], чланом из реда академске заједнице, који је констатовао да постоје отворена питања везане за саме термине *парламентарна комисија* и *независна комисија*. Комисија је иницирала измјене Закона о Агенцији, које се тичу попуњавања празнина везаних за активности Комисије. Један од амандмана се тицао и увођења појма *надзор над радом Агенције* што није наишло на одобравања свих учесника у јавној расправи. Поменути амандман није дио Закона о Агенцији.

Комисија је предузимала активности према надлежним органима за обезбјеђивање додатних средстава за запошљавање особља Агенције, као и рјешавање питања трајног смјештаја Агенције.

3.1.3. Вођење евиденција о појавама коруптивног дјеловања

У сегменту који се тиче надлежности Агенције за прикупљање и анализу статистичких и других података, те информисање релевантних субјеката у БиХ о резултатима истраживања, из Агенције сматрају да нису јасно одређени начини прикупљања података.

Од свог оснивања до краја септембра 2013. године, Агенција је запримила 98 пријава са индицијама коруптивног понашања. Након анализе садржаја, 35 пријава је прослијеђено на даље поступање надлежним органима. Агенција не располаже подацима у којој фази поступка се налазе прослијеђене пријаве (преглед о броју пријава која слична тијела у региону запријме се налази у Прилогу број 7 овог Извјештаја).

Агенција нема базе података које би требала прикупљати у складу са својим надлежностима те нема приступ базама података јавних институција који се баве спрјечавањем корупције. Агенција не добија податке и информације од других институција које запримају пријаве са индицијама коруптивног понашања. Није успостављен систем за обавезно достављање података о пријавама корупције те на тај начин Агенција не врши обједињавање података о броју и структури пријава које су достављене и другим институцијама.

Саговорници у Агенцији су истакли да постојећи образац *онлине* пријаве, на који грађани Агенцији могу пријавити индиције коруптивног понашања, не пружа довољно информација који би могли обезбиједити јасне и релевантне показатеље о областима гдје је корупција најчешћа. Образац за *онлине* пријаву налази се у Прилогу број 10 извјештаја.

[23] Најава ревизије у фази предстудијског истраживања упућена је секретару Комисије, а састанак је организован са другим замјеником предсједавајућег Комисије, чланом из реда академске заједнице.

3.1.4. Сарадња и координација Агенције са другим институцијама

Систем координације и сарадње са другим институцијама није у потпуности успостављен. За Агенцију је изазов успоставити ефикасан систем сарадње и координације у комплексном политичком систему Босне и Херцеговине, посебно у сегменту надлежности надзора над провођењем Стратегије и Акционог плана, као и координације рада јавних институција у спрјечавању корупције.

Дјелокруг рада Агенције је постављен на начин да је надлежна за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у институцијама јавног и приватног сектора на свим нивоима власти. Систем санкционисања за евентуалну несарадњу са Агенцијом није успостављен.

Није постојала довољно развијена сарадња са Агенцијом и институцијама на државном нивоу која представља један од основа за ефикасан рад Агенције.

У разговору са представницима неких институција на државном нивоу, истицана је недовољна сарадња са Агенцијом па и одсуство сарадње, посебно у домену израде акционих планова дјеловања против корупције у институцијама БиХ. Саговорници су истакли потребу за проактивнијим дјеловањем Агенције наспрам својих надлежности, које се тичу рада институција на државном нивоу.

Није обезбијеђено ни правовремено и ефикасно провођење координираних политика за борбу против корупције. Законом о Агенцији предвиђена је обавеза одређивања тијела за спрјечавање корупције на нижим нивоима власти, ентитетима, кантонима и Брчко дистрикту БиХ (члан 23).[24] Закон предвиђа да су ова тијела дужна блиско сарађивати с Агенцијом како би се обезбиједило правовремено и ефикасно провођење координираних политика за борбу против корупције.

Према изјавама саговорника из Агенције, на нивоу Федерације Босне и Херцеговине споменуто тијело је формирано, али механизам координације са нижим нивоима власти, кантонима и општинама, још увијек није успостављен. У Републици Српској и Брчко дистрикту БиХ још увијек се чека на формирање сличних тијела која би представљала спону Агенције са нижим нивоима власти у БиХ.

3.1.5. Надзор, праћење и извјештавање

У БиХ није успостављен ефикасан систем за надзор и праћење имплементације Стратегије и Акционог плана у области борбе против корупције. Иако је успостава ефикасног система надзора над имплементацијом Стратегије био један од краткорочних циљева Стратегије предвиђен да се реализује до краја 2010. године, четири године од доношења и усвајања Стратегије и успостављања Агенције тај систем још није успостављен.

Не постоји свеобухватан извјештај о провођењу важеће Стратегије и Акционог плана од стране Агенције осим самопроцјене коју је Агенција урадила у склопу извјештаја о свом раду за 2012. годину.[25]

[24] Члан 23. (Обавеза одређивања тијела за спрјечавање корупције) (1) Ентитети, кантони и Брчко дистрикт Босне и Херцеговине могу одредити нову или постојећу управну структуру која ће бити задужена за спрјечавање корупције, израду и провођење стратегије за борбу против корупције и акционих планова у том ентитету или Брчко дистрикту Босне и Херцеговине. (2) Одређене структуре блиско ће сарађивати с Агенцијом да би се обезбиједило правовремено и ефикасно провођење координираних политика за борбу против корупције.

[25] Невладина организација Transparency International BiH је вршила анализе, односно мониторинге проведбе Стратегије за борбу против корупције 2009.-2014. и припадајућег Акционог плана (www.ti-bih.org).

Стратегија за борбу против корупције је донесена за период 2009.-2014., а активности на изради нове су у почетној фази. У ревидираном периоду још увијек се није приступило скенирању и анализи резултата провођења постојеће Стратегије као првог корака у процесу доношења нове Стратегије и Акционог плана. Ове активности предвиђене су за 2014. годину. Сличан процес у Србији је трајао око двије године (обезбјеђење принципа партиципативности и обављање јавних расправа).

Агенција нема обезбјеђена средства за израду Стратегије и Акционог плана, као ни за организацију јавних расправа у процесу доношења стратешких докумената те ће се ове активности проводити у оквиру донаторских пројеката.

У складу са најбољим праксама, минимални стандарди који би се требали испоштовати приликом процеса доношења стратегије су дати у прилогу број 8 овог Извјештаја.

3.2. Кадровска оспособљеност Агенције за имплементацију надлежности

Динамика запошљавања у Агенцији није пратила динамику планиране реализације мјера у Акционом плану. Четири године од свог оснивања Агенција није у потпуности кадровски оспособљена за све активности из своје надлежности. Изражен је недостатак кадрова са аналитичким и правним капацитетима те стручњака за ИТ технологије.

Законом је дефинисан статус Агенције као независне и самосталне управне организације, која за свој рад одговара Парламентарној скупштини БиХ. Међутим, истим Законом је прописано да сагласност на правилник о унутрашњој организацији Агенције даје Савјет министара БиХ.

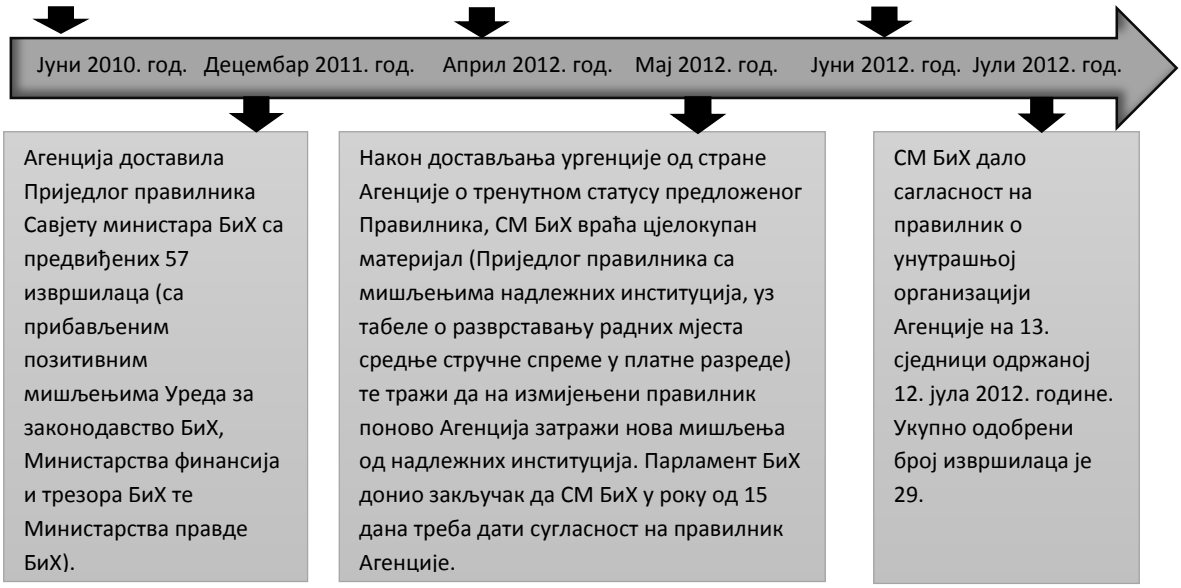
Од предлагања Правилника о унутрашњој организацији од стране Агенције до давања сагласности Савјета министара БиХ на овај значајно измијењени документ прошло је седам мјесеци.

Готово двије године од формирања Агенције, њено руководство је у децембру 2011. године упутило Савјету министара БиХ на сагласност Правилник о унутрашњој организацији Агенције са предвиђених 57 запослених у три сектора и осам одсјека. Одобрено је 29 запосленика и три сектора у јулу 2012. године.

У Табели 2 у наставку представљен је хронолошки преглед процеса усвајања правилника о унутрашњој организацији Агенције:

Табела 2 - Хронологија усвајања Правилника о унутрашњој организацији Агенције

Рок за доношење правилника о унутрашњој организацији Агенције према Акционом плану за провођење Стратегије за борбу против корупције.	СМ БиХ разматрало Приједлог правилника Агенције на сједници и донијело закључак да се смањи планирани број извршилаца са 57 на 45, те угради сугестије Министарства правде БиХ.	Агенција почетком јуна поново доставља СМ БиХ Приједлог правилника на сагласност са прибављеним мишљењима. Крајем јуна СМ БиХ поново враћа Агенцији Правилник са захтјевом за увртавање приједлога и сугестија са сједнице СМ БиХ одржане 20. јуна 2012.



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу родатака Агенције

Најзначајније интервенције на Правилник које је извршио Савјет министара БиХ односе се на сљедеће:

У Сектору за превенцију корупције менаџмент Агенције предложио је постојање три одсјека: Одсјек за истраживање и израду политика, Одсјек за праћење примјене прописа и обуке и Одсјек за информатику. Укупан број предложеног особља у овом сектору износио је 15.

Савјет министара БиХ није одобрио постојање одсјека унутар сектора те је од предложених 15 одобрио 8 позиција. Три позиције у усвојеном Правилнику о унутрашњој организацији су претворене у једну и то стручни савјетник за израду политика и акционих планова, планова интегритета као и праћење сукоба интереса.

Предложено постојање одсјека за праћење прописа и обуке није усвојено као ни позиције шефа тог одсјека и вишег стручног сарадника за измјене прописа. Цијели предложени одсјек за информатику није одобрен тако да Агенција у ревидираном периоду не располаже са стручњацима за информационе технологије.

У Сектору за координацију борбе против корупције, од 14 предложених одобрено је 8 позиција. Предвиђени одсјеци за надзор и процјену провођења стратегије као и координацију борбе против корупције и одсјек за међународну сарадњу нису одобрени. Од предвиђене четири позиције за надзор и процјену провођења стратегије, коју требају имплементирати све јавне институције у БиХ, одобрене су двије позиције. Позиција стручног сарадника за вођење база података и размјену информација није предвиђена усвојеним Правилником.

У сектору за правне, кадровске, опште и финансијско-материјалне послове од четрнаест предложених одобрено је пет позиција.

До краја 2013. године у Агенцији је радило 15 запослених што представља око 50% попуњености људским капацитетима.[26] Кадровско стање у Агенцији, до краја 2013. године, је да у оперативним секторима ради пет запослених, и то у Сектору за координацију раде, поред помоћника директора, и два стручна савјетника, у Сектору за превенцију, поред помоћника директора, један стручни савјетник. Поменуто особље ангажовано је у Агенцији од априла 2013. године. У Табели 3 је представљен компаративни преглед предложеног, одобреног и тренутног броја запослених у Агенцији.

Табела 3 - Компаративни преглед предложеног, одобреног и тренутног броја запослених у Агенцији

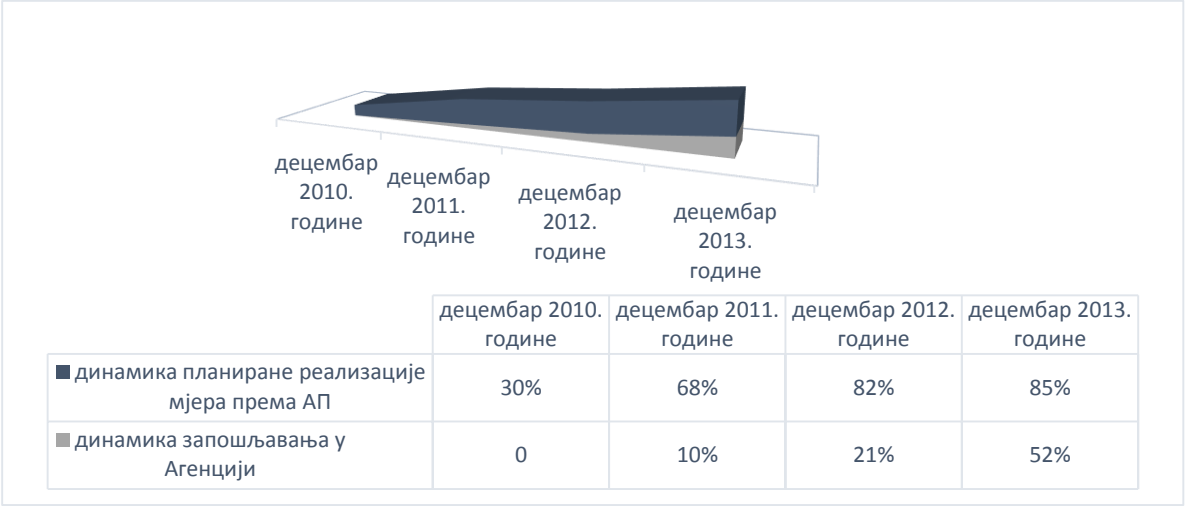
Организациона јединица	Предложени број запослених[27] (децембар 2011. год)	Одобрени број запослених[28] (јули 2012. год)	Тренутни број запослених (децембар 2013. год)
Кабинет директора	14	8	5
Сектор за превенцију корупције	15	8	2
Сектор за координацију борбе против корупције	14	8	3
Сектор за правне, кадровске, опште и финансијско-материјалне послове	14	5	5
Укупно	**57**	**29**	**15**

Извор. Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података Агенције

Динамика запошљавања у Агенцији није пратила динамику планиране реализације мјера према Акционом плану. Анализом Акционог плана је утврђено да је преко 80% активности било планирано да се реализује до краја 2013. године. Динамика запошљавања и постојећи капацитети утицали су на нереализовање планираних активности. Наведено се презентира у сљедећем графикону:

[26] Савјет министара БиХ је на 71. сједници усвојио Нацрт буџета за финансирање институција БиХ и међународних обавеза за 2014. годину, а један од приоритета за 2014. годину ће бити кадровско јачање Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције; крајем фебруара 2014. године расписан је јавни оглас за попуњавање пет радних мјеста у Агенцији.
[27] Приједлог правилника о унутрашњој организацији Агенције из децембра 2011. године.
[28] Правилник о унутрашњој организацији Агенције усвојен на 13. сједници СМ БиХ од 12.07.2012. године.

Графикон 1: Компаративни преглед динамике запошљавања у Агенцији и планиране реализације мјера према Акционом плану (АП)



	децембар 2010. године	децембар 2011. године	децембар 2012. године	децембар 2013. године
динамика планиране реализације мјера према АП	30%	68%	82%	85%
динамика запошљавања у Агенцији	0	10%	21%	52%

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података Агенције

Саговорници у Агенцији посебно су истакли и недостатак аналитичких капацитета као једног од основних предуслова за ефикасан рад. Позиција аналитичара у кабинету директора Агенције, иако је била предвиђена, није одобрена. Такође је истакнута потреба и за стручњацима из области информационих технологија узевши у обзир надлежности Агенције о питању прикупљања података, анализе и израде база података. Агенција закључно са 31.12.2013. године има једног правника запосленог у сектору за правне, кадровске, опште и финансијско-материјалне послове.

3.3. Механизми превенције корупције на нивоу институција БиХ

Кашњење у успостављању Агенције и неблаговремено кадровско оспособљавање одразили су се негативно на координацију и помоћ осталим институцијама БиХ у процесу доношења и имплементације планова дјеловања против корупције и планова интегритета. Стратегијом и Акционом планом је предвиђено да све јавне институције донесу планове дјеловања против корупције и планове интегритета. Ово је подразумијевало доношење властитих планова дјеловања против корупције и планова интегритета које би институцијама помогле да се успјешно одупру корупцији у областима свога рада.

3.3.1. Израда и доношење планова дјеловања против корупције у институцијама БиХ и сарадња са Агенцијом

Анализом извјештаја финансијске ревизије Канцеларије за 2012. годину, утврђено је да институције БиХ процесу израде планова дјеловања против корупције нису приступиле системски и да већина институција није испунила обавезу предвиђену стратешким документима[29] које је усвојио Савјет министара БиХ. Иако је било предвиђено да све институције донесу планове дјеловања против корупције до средине 2010. године, само је њих 16 до краја 2012. године на неки начин испунило ову обавезу (од 70 анализираних). Наведено се презентира у наредној табели:

[29] Стратегија за борбу против корупције (2009.-2014.) и Акциони план за проведбу Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.)

Табела 4: Преглед институција – постојање/непостојање планова дјеловања против корупције

Постојање/непостојање планова дјеловања против корупције до краја 2012. године	**Број институција**	**%**
Институције које су имале донесене планове дјеловања за борбу против корупције	16	23 %
Институције које нису имале донесене планове дјеловања за борбу против корупције	54	77 %
Укупно:	**70**	**100 %**

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ – извјештаји финансијске ревизије за 2012. годину

До 2013. године, Агенција није предузимала активности на креирању јединствених смјерница за израду планова дјеловања против корупције са јасним упутама и корацима које институције требају предузети. На терену је био присутан неусаглашен и некоординаран приступ у процесу израде и доношења планова.

Анализа је показала да форма израде донесених планова, код институција које су имале планове, (њих 16), није уједначена и стандардизована што може представљати отежавајући фактор приликом праћења и надзора истих од стране Агенције.

Различит је и временски период потребан за провођење анализираних планова. Планови неких институција обухватају вишегодишње периоде (двије, три или четири године), док су неке институције донијеле планове за чију имплементацију је потребна једна година.

Обавеза институција БиХ је и извјештавање Агенције о провођењу акционих планова дјеловања против корупције. Из разговора са представницима Агенције и представницима институција БиХ потврђено је да у великом броју случајева, у посматраном периоду, институције БиХ нису извјештавале Агенцију о провођењу својих планова а већи број планова није предвидио обавезу извјештавања Агенције, иако наведена обавеза произилази из државног Акционог плана. Донесени планови углавном предвиђају обавезу извјештавања, али унутар самих институција.

У 2013. години институције БиХ су активније почеле предузимати кораке на изради акционих планова те су неке, које до тада нису имале донесене акционе планове, покренуле активности на доношењу истих. Према изјавама саговорника, том приликом нису имали помоћ од стране Агенције те су сами морали осмислити концепт како и на који начин израдити акциони план.

Табела 5 : Активности Агенције и институција БиХ закључно са 30.11.2013. године

Број институција које су имале донесене планове борбе против корупције (16) и које су остварile сарадњу са Агенцијом	**5**
Број институција које нису имале донесене планове борбе против корупције (54), а које су остварile сарадњу са Агенцијом	**20**
Број анализираних институција које су остварile сарадњу са Агенцијом (закључно са 30.11.2013. године)	**25**

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података Агенције и извјештаја финансијске ревизије за 2012. годину

Као што се види из Табеле 5, од 16 институција које су имале донесене планове дјеловања, 5 институција су остварile сарадњу са Агенцијом закључно са 30.11.2013. године. Од 54 институције које нису имале донесене планове, 20 институција су на неки начин остварile сарадњу са Агенцијом закључно са 30.11.2013. године.

Агенција је предузимала одређене кораке у 2013. години на уједначавању форме и садржаја планова дјеловања против корупције. У том смислу Агенција је креирала смјернице за израду нацрта планова у форми табеле. У посматраном периоду по наведеним смјерницама су поступале углавном институције које нису имале донесене планове, а обратиле су се Агенцији за помоћ.

Код неких институција које су раније усвојиле планове (њих 16) кориштена је методологија која се знатно разликује од споменутих смјерница. Тако су неке институције доносиле планове идентичног садржаја, мада се ради о институцијама различитог дјелокруга дјеловања, а уочен је и случај доношења плана дјеловања против корупције са роковима изведбе који су већ прошли.

Агенција је у неким случајевима давала позитивно мишљење и на новодостављене планове дјеловања против корупције, иако нису донесени у форми прописаној смјерницама, што може знатно отежати праћење реализације истих планова.

У оквиру смјерница за израду нацрта акционих планова дјеловања је предвиђена и обавеза анализе степена имплементације акционих планова од стране сваке појединe институције, као и обавеза достављања анализе Агенцији.

Не постоји стандардизована методологија извјештавања, на шта су скренули пажњу саговорници из неких институција.

3.3.2. Планови интегритета

Процес израде планова интегритета/систем управљања ризицима од корупције унутар институција БиХ још није развијен, иако је рок за ову активност био мај 2012. године.

Доношење и усвајање планова интегритета од стране институција БиХ није регулисано као законска обавеза. Обавеза доношења планова интегритета је предвиђена Акционим планом у оквиру Специфичне мјере 2: Превенција корупције. У државама у окружењу (Словенија, Србија, Црна Гора) ова обавеза је регулисана законима. Детаљније податке о плановима интегритета у земљама у окружењу видјети у Прилогу број 9 овог Извјештаја.

Саговорници у Агенцији су истакли у октобру 2013. године да је методологија израде планова интегритета у фази усвајања, а иста је почетком јануара 2014. године објављена на web страници Агенције.

Институције БиХ до краја 2013. нису имале јасно дефинисане смјернице и упуте на који начин приступити процесу припреме и израде планова интегритета. Посљедица тога је непостојање планова интегритета у институцијама БиХ, односно система управљања ризицима од корупције.[30]

У Србији од доношења смјерница и методологије за израду планова интегритета до рока за доношење планова интегритета од стране сваке појединe институције прошло је око двије и пол године. У БиХ рок за ову активност био је мај 2012. године, а новообјављеним смјерницама дати су рокови за израду планова интегритета од око седам мјесеци.

Већина саговорника из институција БиХ, са којима су обављени разговори, углавном нису упознати са концептом планова интегритета и често се мијеша појам и схватање шта подразумијева акциони план дјеловања против корупције и план интегритета.

[30] Агенција за полицијску подршку БиХ је донијела План интегритета који садржи значајан број елемената плана интегритета посматрајући са теоретског аспекта гледишта.

У Агенцији до краја 2013. године није било попуњено мјесто државног службеника који би био задужен за припрему јединствене методологије и смјерница за израду планова интегритета и пружање помоћи јавним институцијама у њиховом провођењу као нити мјесто државног службеника који ће бити задужен за развијање едукативних програма о питању превенције корупције и борбе против корупције, те надзор над њиховим провођењем.

До краја 2013. године нису организоване свеобухватне обуке о питању упознавања институција са концептом плана интегритета и обавеза које произилазе из њих.[31] За примјер праксе државе у окружењу наводимо случај да је у Србији у периоду од јануара 2012. године до марта 2013. године Агенција за борбу против корупције обезбиједила знање, информације и савјете у вези са појмом и увођењем планова интегритета за 3.934 представника из 2.504 органа јавне власти.[32]

Као резултат предузетих активности преко 2.000 државних органа и организација у Србији израдило је и доставило планове интегритета Агенцији за борбу против корупције.[33]

[31] Према сазнањима почетком маја 2014. године Агенција је планирала одржати обуке за представнике институција на државном нивоу.
[32] Приказ присуства представника јавне власти на одржаним едукацијама о појму, значају, циљу и начину израде плана интегритета од јануара 2012. године до марта 2013. године 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. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ је извршила ревизију учинка претпоставки за ефикасан рад Агенције. Анализа је показала да нису створене потребне претпоставке и да постоје кашњења у обезбјеђивању претпоставки за ефикасан рад Агенције. Ово има за посљедицу изостанак имплементације одређених надлежности Агенције и обавеза које БиХ има у борби против корупције. Утврђено је да постоје слабости у самом систему превенције корупције на нивоу институција БиХ које могу утицати на ефикасан рад Агенције. Активности на превенцији и координацији борбе против корупције у БиХ, предвиђене за реализацију у периоду 2009.-2014. умјесто у завршној, још увијек су у почетној фази.

Иако је предвиђено да Агенција буде независна и самостална управна организација која за свој рад одговара Парламентарној скупштини БиХ, Савјет министара БиХ у значајној мјери има утицај на организациону и финансијску независност Агенције, што је посебно видљиво из процеса обезбјеђивања кадровских и осталих материјалних претпоставки за рад Агенције.

Као резултат, циљеви које је имала Агенција нису у потпуности остварени, а све институције на нивоу БиХ нису на благовремен и ефикасан начин развиле властите системе превенције корупције кроз планове дјеловања против корупције и планове интегритета.

4.1. Правни оквир и његова имплементација

Подаци и информације до којих се дошло током ревизије указују да Агенција, од свог оснивања, није добила адекватну подршку и већину времена се бавила проблемима везаним за успоставу минималних предуслова за рад.

Успјешност централизованих тијела за превенцију корупције и координацију борбе против корупције зависи и од планског приступа приликом формирања као и добро дефинисаних механизама подршке. Свеобухватни приступ укључује више актера и пажљиво планирање и мјерење учинка као и реалистична очекивања.

У постојећем институционалном оквиру, иако је Агенција дефинисана као независна и самостална управна огранизација која за свој рад одговара Парламенту БиХ, утицај Савјета министара умногоме је присутан. Он се прије свега огледа у утицају на унутрашњу организацију те кадровско и финансијско оспособљавање Агенције. Систем одговорности у постојећем институционалном оквиру дисперзивно је постављен.

Тежња и циљ обезбјеђења већег степена независности сличних тијела у региону и свијету јесте да се надзор и праћење над радом ових тијела учини што више политички неутралним.

Питање праћења и надзора над радом сличних централизованих тијела у региону и то у Словенији и Србији је успостављен другачије, на начин да, у случају Словеније, тамошња Комисија за превенцију корупције има аутономију и независност сличну тамошњем ревизорском суду или канцеларији омбдусмена. У случају Србије, као орган Агенције дјелује Одбор Агенције. Члан Одбора Агенције не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта. Такође је присутан већи број чланова из реда осталих друштвених сфера: судства, адвокатуре, омбдусмена, државне ревизије, представника медија, социјално-економског савјета.

У случају Комисије за избор и праћење рада Агенције у БиХ, мањи је број „ екстерних“ чланова, три (два представника из реда академске заједнице те један представник невладиног сектора) у односу на шест чланова који су заступници у домовима Парламентарне скупштине БиХ.

Поједине одредбе правног оквира су непрецизне и обимне, те далеко изнад постојећих капацитета Агенције. Примјера ради, то су питања израде регистра имовине јавних службеника, питање надзора над провођењем Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ те питање уређења области лобирања као једне од мјера из Акционог плана. Агенција је надлежна за превенцију и координацију борбе против корупције на свим нивоима власти у БиХ, јавном и приватном сектору. Ово за ризик може имати изостанак имплементације преузетих обавеза, јер постојећи правни оквир није узео у обзир услове у којима ће се вршити имплементација истог.

Одредбе закона у земљама у региону, Србија и Словенија, прецизније одређују надлежности сличних тијела у овим државама те предвиђају и систем санкционисања.

Због непостојања ваљаних евиденција и база података Агенција није у могућности вршити статистичко праћење стања и трендова корупције. Ово може представљати ризик да због непостојања ваљаних улазних информација буде упитна могућност осмишљавања и провођења програма за превенцију корупције.

Координација и сарадња са другим институцијама кључни је фактор успјешног рада Агенције. Међутим, ни након четири године од формирања, сарадња између Агенције и других институција није на задовољавајућем нивоу. Агенција треба имати проактивнију улогу, посебно у процесу сарадње на доношењу планова дјеловања против корупције и планова интегритета.

Непостојање потпуне системске и формализоване сарадње између Агенције и институција са овлаштењима у сузбијању корупције може утицати на ефикасност, јер успјех Агенције зависи од сарадње са другим агенцијама у држави које се баве борбом против корупције. С обзиром да је дјелокруг Агенције широко постављен, при чему нису обезбјеђени механизми сарадње Агенције и осталих институција, и с обзиром да не постоји систем санкционисања, може постојати реална могућност да се сарадња одвија на принципима „добре воље.“

Све ово је имало за посљедицу непостојање потпуних претпоставки за ефикасан рад Агенције која је директно надлежна и за надзор над провођењем Стратегије и Акционог плана.

Измјенама Закона о сукобу интереса у институцијама власти БиХ као и доношењем новог Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ, Агенција је добила додатне обавезе, иако нису постојале потпуне претпоставке за испуњавање свих досадашњих.

На нивоу БиХ није успостављен ефикасан систем за надзор над имплементацијом Стратегије и Акционог плана. Урађени извјештај о провођењу Стратегије и Акционог плана, који је Агенција урадила у склопу извјештаја о раду за 2012. годину, није понудио потпуну основу за реалну оцјену постојећег стања у провођењу мјера. Самим тим није обезбјеђена потпуна основа за ефикасна реаговања на одступања, идентификоване слабости и уска грла настала провођењем мјера и активности. Непостојање прецизних показатеља провођења постојеће Стратегије и Акционог плана могу отежати доношење нове стратегије.

Активности на изради нове стратегије предвиђене су за 2014. годину, али искуства земаља у региону, примјер Србије, показују да сличне активности трају око двије године.

У процес израде стратегије треба укључити велики број различитих актера. Уколико се не обезбиједи принцип партиципативности у процесу израде и доношења нове стратегије и акционог плана као и методологија спровођења, надзора и извјештавања, те уколико нова стратегија и акциони план не буду имали реалне, јасне и проводиве циљеве, реалне рокове, прецизиране носиоце активности као и јасне индикаторе успјеха, надлежност, одговорност и санкције, неће бити обезбијеђени минимални стандарди за квалитетну стратегију.

4.2. Кадровски капацитети

Подаци и информације до којих се дошло током ревизије указују да се значајно каснило у кадровском оспособљавању Агенције.

Агенција није добила потребну подршку у процесу доношења правилника о систематизацији. Ограниченост у капацитетима довела је Агенцију у стање да није у могућности проводити неке од надлежности због којих је и основана. Тиме су директно угрожени и сами циљеви због којих је основана Агенције.

Динамика запошљавања у Агенцији није пратила динамику планиране реализације мјера из Акционог плана, с обзиром да су рокови из Акционог плана почели тећи и прије него што је Агенција основана. Наиме, до краја 2013. године је било планирано да се реализује око 85% мјера, док је закључно са крајем 2013. године Агенција располагала са око 50% попуњености одобрених кадровских капацитета. Узимајући у обзир чињеницу да рокови за имплементацију мјера из Акционог плана истичу крајем 2014. године те да је Агенција, директно или индиректно, надлежна за реализацију око 89% мјера из Акционог плана, намеће се потреба одређивања приоритета у погледу будућих активности у складу са расположивим капацитетима Агенције.

Савјет министара БиХ је на 71. сједници усвојио Нацрт буџета за финансирање институција БиХ и међународних обавеза за 2014. годину, а један од приоритета за 2014. годину ће бити кадровско јачање Агенције.

Агенцији недостају стручњаци са аналитичким вјештинама, ИТ стручњаци као и стручњаци из области права. Ово представља ризик да услијед недостатка наведених профила кадрова се не предузимају кораци на успостављању ефикасног система праћења ефеката примјене закона који за циљ имају превенцију корупције те давање мишљења и инструкција о питању њихове примјене. Нису инициране ни активности у вези са измјенама постојећих законских рјешења и њихово усклађивање. Такође, одсуство стручњака из области ИТ технологија довео је до тога да Агенција не располаже потребним базама података као ни адекватним евиденцијама о статусу пријава са индицијама коруптивног понашања које је Агенција запримила.

4.3. Активности институција БиХ и сарадња са Агенцијом у процесу развоја ефикасних механизама превенције корупције

Системски приступ у процесу израде и доношења планова дјеловања против корупције и планова интегритета није успостављен. Немогућност праћења провођења планова од стране Агенције као и одсуство свеобухватне међусобне сарадње институција и Агенције за посљедицу је имало недовољно ефикасан механизам превенције корупције на нивоу институција БиХ у протеклом периоду.

Процес израде и доношења планова није био системски уређен. Активности су се одвијале неусклађено и некоординирано што је за посљедицу имало планове различите форме и садржаја. Ово може представљати отежавајући фактор за надзор и праћење провођења мјера и активности из наведених планова. Иако су одређене активности предузете на унапређивању овог процеса, без усаглашеног и координираног приступа у процесу израде планова, као што је непостојање јасно дефинисаних активности које се требају предузети, у којем временском периоду, ко су носиоци активности те индикаторима провођења, као и редовног извјештавања, није могуће очекивати пуну успоставу ефикасног механизма и система превенције корупције од стране институција БиХ.

Све институције БиХ нису благовремено донијеле властите планове дјеловања против корупције, нису извјештавале Агенцију о њиховом провођењу, иако је важећом Стратегијом и Акционом планом предвиђена та обавеза. Један од разлога за такво стање је и необезбјеђивање претпоставки за ефикасан рад Агенције што је резултирало изостанком потребне сарадње и координације између Агенције и институција БиХ.

У 2013. години су предузети одређени кораци на интензивирању сарадње. Агенција је остварила одређени ниво сарадње са око једном трећином институција БиХ о питању израде планова дјеловања против корупције. Институције су се углавном самоиницијативно обраћале Агенцији за савјетодавну и стручну помоћ како због актуелности теме у јавном дискурсу тако и као посљедица датих препорука финансијске ревизије Канцеларије за 2012. годину. Међутим, не постоји стандардизована методологија извјештавања о провођењу планова што може утицати на немогућност квалитетног праћења провођења планова од стране Агенције.

Институције БиХ нису у потпуности развиле системе управљања ризицима од корупције кроз израду и провођење планова интегритета. Оне нису имале јасно дефинисане смјернице и упуте на који начин приступити цијелом процесу. Без успостављеног система управљања ризицима за настанак и развој корупције, институције БиХ неће бити у стању саме процијенити свој степен изложености корупцији кроз идентификацију одјела/позиција које су најподложније корупцији. Без анализе ризика, власти БиХ не знају колико су велики ризици од корупције и које акције би требало предузети. У земљама региона (Словенија, Србија и Црна Гора) постоји законска обавеза за институције да донесу планове интегритета. У БиХ та обавеза произилази из Стратегије и Акционог плана. Без потпуног провођења ових активности Агенција у будућности неће у потпуности имати претпоставке за испуњавање својих надлежности из области превенције корупције.

Агенција је тек почетком јануара 2014. године сачинила и објавила на својој web страници смјернице и методологију за израду планова интегритета. Свеобухватне обуке у циљу упознавања са концептом планова интегритета за представнике институција БиХ до краја 2013. нису одржаване. Због комплексности цјелокупног процеса у изради и провођењу планова интегритета, постоји вјероватноћа да институције неће успоставити системе управљања ризицима од корупције до краја периода важења Акционог плана.

Вишегодишње необезбјеђивање претпоставки за ефикасан рад Агенције је довело до тога да Агенција није постала централно и водеће тијело у превенцији корупције и координацији борбе против корупције.

5. ПРЕПОРУКЕ

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је стекла увјерење да нису биле обезбијеђене претпоставке за ефикасан рад Агенције, те се на терену и даље не остварују добри резултати.

Цијели процес се одвија са значајним закашњењима те постоји доста простора за његово унапређење. Институционално устројство у којем егзистира Агенција дисперзивно је што се може одразити и на систем успостављања одговорности. Агенција за свој рад одговара Парламенту БиХ, али је утицај Савјета министара БиХ на обезбјеђивање услова за рад евидентан.

У наставку, Канцеларија за ревизију даје одређене препоруке надлежним институцијама које су усмјерене ка Парламентарној скупштини БиХ, Савјету министара БиХ, Агенцији те институцијама на државном нивоу.

Препоруке за Парламентарну скупштину БиХ:

- ***С циљем успостављања и обезбјеђивања принципа одговорности, независности и неометаног функционисања Агенције, размотрити правни и институционални оквир у којем дјелује Агенција;***

Ово подразумијева предузимање активности које ће за циљ имати унапређење постојећег институционалног оквира у којем функционише Агенција, те активности на унапређењу постојећег правног оквира који би требао да обезбиједи реалне претпоставке за ефикасан рад Агенције.

- ***Обезбиједити да принципи рада Агенције у потпуности буду базирани на принципима ратификованих међународних конвенција за борбу против корупције и оптималних рјешења код других сличних централизованих тијела;***

Ово подразумијева разматрање могућности за унапређење система праћења рада Агенције уз разматрање најоптималнијих рјешења која су присутна код сличних централизованих тијела за превенцију и координацију борбе против корупције у ЕУ и региону са циљем обезбјеђивања принципа партиципативности учесника из шире друштвене заједнице.

- ***Разматрати анализе о провођењу усвојених стратешких докумената од стране Савјета министара БиХ у области борбе против корупције са аспекта ефикасности и ефективности;***

Ово подразумијева континуирано и активно праћење стања у процесу имплементације Стратегијом и Акционим планом преузетих обавеза, кроз разматрање извјештаја о провођењу Стратегије и Акционог плана те благовремено реаговање на примјетна кашњења у провођењу мјера те предузимање неопходних активности за превазилажење истих.

- ***У процесу усвајања нове стратегије и акционог плана за борбу против корупције обезбиједити испуњење потребних стандарда;***

У процесу усвајања нове стратегије обратити пажњу на примјену стандарда контроле квалитета (анализа потреба, партиципативност у процесу писања стратегије и акционог плана, буџет акционог плана, методологија провођења, надзора и извјештавања, систем одговорности за непоштивање обавеза, јавна расправа).

Препоруке Савјету министара БиХ:

- ***Редовно проводити детаљне анализе и евалуације ефикасности у имплементацији усвојених стратешких докумената у области борбе против корупције с циљем благовременог реаговања на одступања;***

Ово подразумијева да се, по усвајању обавеза које произилазе из усвојених стратегија и акционих планова, проводе редовне и детаљне анализе праћења резултата и евалуације ефикасности у имплементацији истих. Анализе треба да садрже информације о свим проблемима са којима се надлежне институције сусрећу у процесу имплементације обавеза са циљем благовременог реаговања на одступања.

- ***У процесу доношења и усвајања нове стратегије и акционог плана за борбу против корупције, обезбиједити испуњење потребних стандарда***

У процесу доношења и усвајања нове стратегије обратити пажњу на примјену стандарда контроле квалитета (анализа потреба, партиципативност у процесу писања стратегије и акционог плана, буџет акционог плана, методологија провођења, надзора и извјештавања, систем одговорности за непоштивање обавеза, јавна расправа).

Препоруке за Агенцију:

- ***Анализирати и предложити унапређење постојећег правног оквира, те предузимати потребне активности на доношењу нове стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана;***

Ово подразумијева предлагање и предузимање потребних активности са циљем отклањања нејасноћа у процесу имплементације надлежности Агенције. Ове активности могу подразумијевати предлагање рјешења за унапређење постојећих и евентуално доношење нових правила и проведбених аката. Ово подразумијева и активности око израде нове стратегије и акционог плана које би требале бити резултат активног учешћа судионика у процесу кроз организацију јавних и стручних расправа због дефинисања јасних и проводивих циљева, са јасно постављеним мјерама провођења, носиоцима активности, реалним и проводивим роковима те индикаторима провођења који ће бити оријентисани према ефектима активности

- ***Развијати ефикасан механизам надзора над имплементацијом постојећих као и будућих стратешких докумената из домена надлежности Агенције;***

Ово подразумијева успостављање и развијање механизама координације са свим институцијама у надлежности Агенције који ће омогућити ефикасно праћење стратегије и акционог плана за борбу против корупције. Такође проактивно дјеловати у вези са чланом 23. Закона о Агенцији.

- ***Идентификовати потребе за специфичним профилом потребних кадровских капацитета Агенције и одређивањем приоритетних активности;***

Ово подразумијева анализирање потреба за специфичним вјештинама које запосленици Агенције требају посједовати, посебно обративши пажњу на профиле кадрова са аналитичким вјештинама. Циљ ових активности је кадровско оспособљавање и јачање Агенције са профилом особља који је потребан за неометану имплементацију надлежности Агенције те евентуално постављање приоритета у погледу будућих активности Агенције у складу са расположивим људским ресурсима.

- ***Јачати даљу сарадњу са институцијама које у својим надлежностима имају сегмент борбе против корупције као и сарадњу са институцијама у сегменту израде и провођења планова дјеловања против корупције;***

Ово подразумијева предузимање проактивних, формализованих и координираних активности на успостављању и одржавању сарадње са институцијама са овлаштењима у сузбијању корупције посебно у сегменту размјене искустава и информација. Ово подразумијева и успоставу проактивног односа наспрам институција на државном нивоу које су дужне израдити и проводити властите планове дјеловања против корупције, обезбиједити да су донесени планови у складу са смјерницама Агенције, као и унаприједити систем извјештавања.

- ***Предузимати континуирано активности на упознавању (пружању стручне и савјетодавне помоћи) институција БиХ са обавезама које произилазе из процеса израде, доношења и провођења планова интегритета.***

Ово подразумијева предузимање потребних активности са циљем успостављања ефикасног и ефективног процеса контроле ризика унутар институција кроз усвајање и примјену планова интегритета као и с циљем отклањања запрека у процесу успостављања система управљања ризицима од корупције у институцијама БиХ.

Препоруке институцијама БиХ:

- ***Континуирано сарађивати са Агенцијом за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у процесу израде и провођења планова дјеловања против корупције и планова интегритета;***

Ово подразумијева да донесени планови дјеловања против корупције унутар институција БиХ као и планови интегритета треба да садрже јасно дефинисане мјере и активности, реалне рокове за провођење, носиоце провођења активности са јасним и недвосмисленим показатељима имплементације који ће бити оријентисани према ефектима који се намјеравају постићи провођењем мјера и активности.

- ***Благовремено и на потпун начин извјештавати Агенцију о провођењу донесених и усвојених планова дјеловања против корупције;***

Ова активност подразумијева достављање извјештаја Агенцији на основу којих је могуће пратити степен реализације преузетих обавеза.

Тим ревизије учинка:

Елдина Плехо, вођа тима

_____

Милан Миловић, члан тима

_____

Руководилац
Одјела ревизије учинка

Фадила Ибрахимовић

_____

ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Надлежности Агенције

Прилог 2: Основни подаци и организација тијела овлаштених за превенцију и/или борбу против корупције у Републици Словенији и Републици Србији

Прилог 3: Органиграм Комисије за превенцију корупције Републике Словеније

Прилог 4: Органиграм Агенције за борбу против корупције Републике Србије

Прилог 5: Реализација активности по специфичним мјерама из Акционог плана за провођење Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.)

Прилог 6: Добра пракса у процесу израде регистра имовине функционера у Републици Србији

Прилог 7: Компаративни преглед запримљених поднесака/пријава од стране агенција земаља у региону (2010.-2013.)

Прилог 8: Минимални стандарди за квалитетнију стратегију

Прилог 9: Концепт и појам планова интегритета и праксе земаља региона

Прилог 10: Примјер обрасца онлине пријаве о индицијама коруптивног понашања

Прилог 11: Референце

Прилог 1. Надлежности Агенције

Према Закону, надлежности Агенције су:

а) израда Стратегије за борбу против корупције, те израда Акционог плана за превенцију корупције;

б) координација и надзор над провођењем Стратегије и Акционог плана, те давање мишљења и инструкција о питању њиховог провођења;

ц) координација рада јавних институција у спрјечавању корупције и сукоба интереса, те анализа правоснажних одлука надлежних органа за процесуирање сукоба интереса с циљем сагледавања појава коруптивног дјеловања, обавјештавање надлежних институција о затеченом стању, као и предузимање осталих неопходних мјера у складу са законом;

д) праћење сукоба интереса, давање препорука за стратегију управљања сукобом интереса у појединачним случајевима, те издавање смјерница за политику управљања сукобом интереса у институцијама власти;

е) прописивање јединствене методологије за прикупљање података о имовинском стању јавних службеника;

ф) у координацији с надлежним органима, анализирање достављених података с циљем утврђивања појава коруптивног дјеловања, те предузимање неопходних мјера у складу са законом;

г) прикупљање и анализирање статистичких и других података, те информисање свих релевантних субјеката у Босни и Херцеговини о резултатима истраживања;

х) поступање по запримљеним пријавама с индицијама коруптивног понашања у складу с важећим прописима;

и) координација рада институција с јавним овлаштењима у сузбијању корупције;

ј) праћење ефеката примјене закона и подзаконских аката који имају за циљ превенцију корупције и давање мишљења и инструкција о питању њихове примјене, иницирање активности у вези са измјенама и допунама постојећих законских рјешења и њихово усклађивање;

к) сарадња с домаћим научним и стручним организацијама, медијима и невладиним организацијама по питању превенције корупције;

л) сарадња с међународним организацијама, институцијама, иницијативама и органима;

м) успостављање и вођење базе података прикупљених у складу с овим законом;

н) развој едукативних програма по питању превенције корупције и борбе против корупције, те надзор над њиховим провођењем;

о) јавно публицирање информација о стању корупције;

п) информисање надлежних институција и јавности о обавезама по основу међународних правних аката, те давање препорука за њихову реализацију у вези с превенцијом корупције;

р) прописивање јединствене методологије и смјерница за израду планова интегритета и пружање помоћи свим јавним институцијама у њиховој реализацији;

с) и други послови у вези с превенцијом корупције.

Прилог 2. Основни подаци и организација тијела овлаштених за превенцију и/или борбу против корупције у Словенији и Србији

Комисија за спрјечавање корупције у Републици Словенији

Комисија постоји од 2004 године. У јуну 2010. године је усвојен нови закон о интегритету и превенцији корупције који је проширио мандат Комисије те ојачао њену способност да регулише антикоруптивне напоре.
Најважније промјене су:

- Заштита пријављивача корупције
- Регистрација лобистичких организација
- Санкције за неусклађености са антикоруптивним законом
- Промјене у природи санкција које се изричу за непријављивање имовине званичника
- Јавна доступност имовине
- Планови интегритета обавезујући су за све институције.

Централни уред Комисије се дијели на Биро за истраге и надзор и Центар за превенцију и интегритет. Сваки закон, прије усвајања од стране Парламента, Комисија анализира у погледу ризика од корупције. Комисија такође ради на развоју антикоруптивних клаузула у јавним уговорима чија је вриједност изнад 10.000 еура и њиховој контроли.

Комисија посједује истражне надлежности, али и даље развија превентивне активности.

Агенција за борбу против корупције у Републици Србији

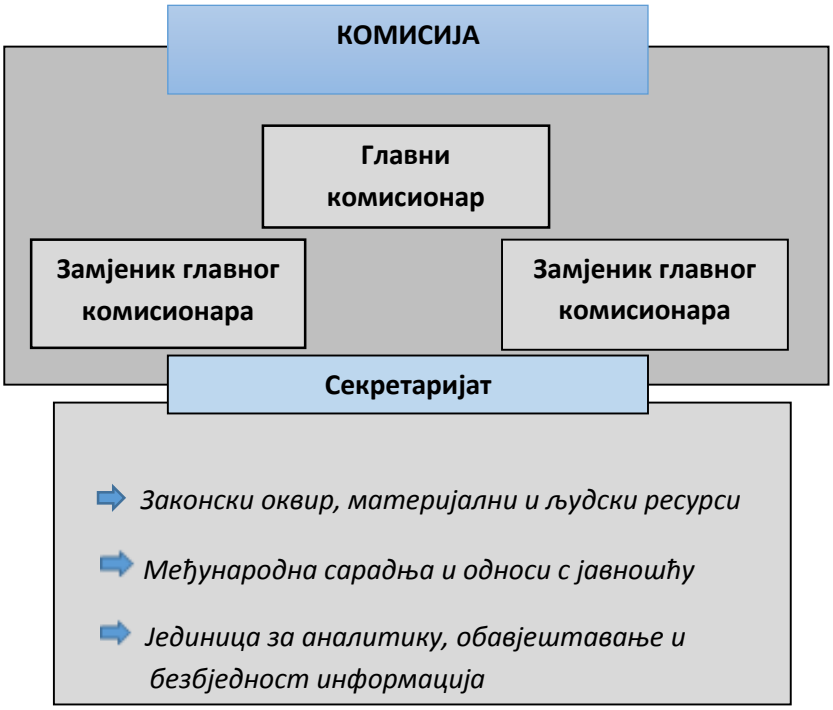
01. јануара 2010. године у примјени је Закон о Агенцији за борбу против корупције Србије.
Неке од најважнијих надлежности:

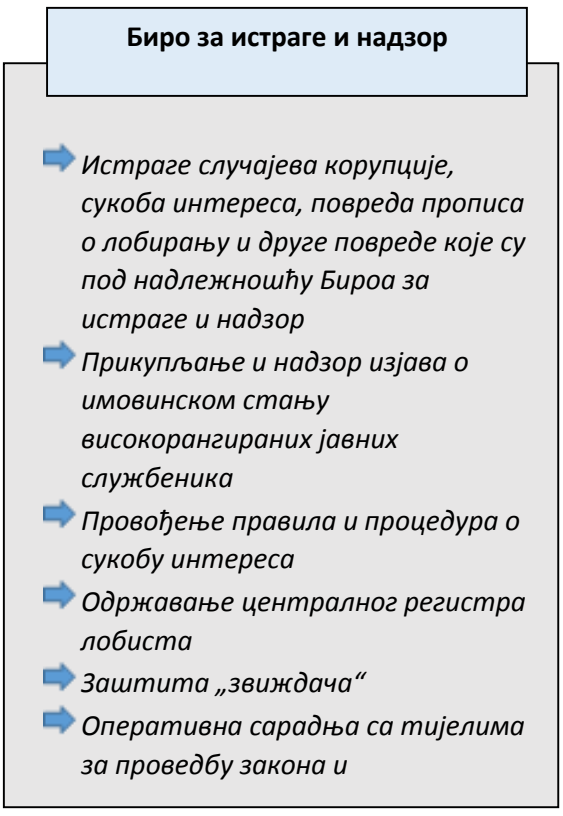
- покретање поступка и изрицање мјера због повреде закона
- рјешавање о сукобу интереса
- обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, односно политичких субјеката
- даје мишљења и упутства за спровођење овог закона
- даје иницијативе за измјену и доношење прописа у области борбе против корупције
- прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције
- води регистар функционера и имовине
- пружа стручну помоћ у области борбе против корупције
- даје смјернице за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору.

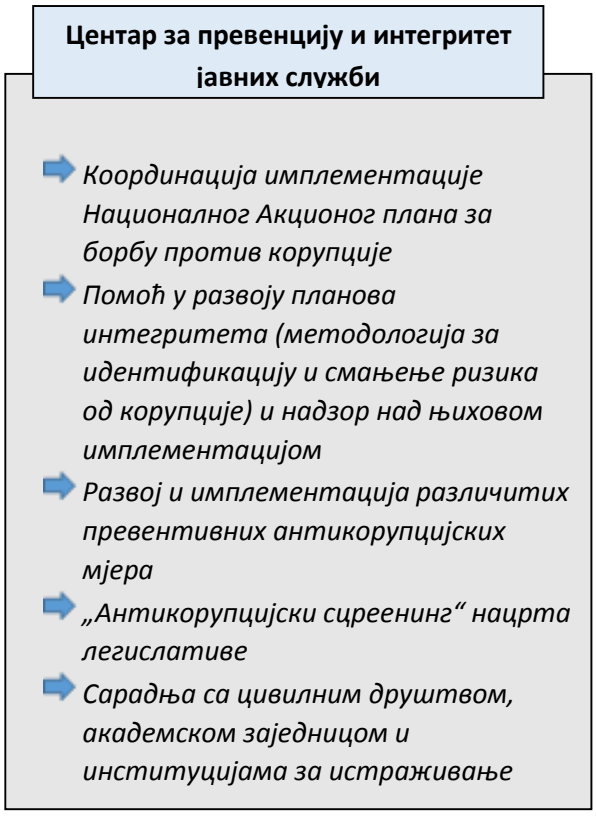
Органи Агенције су Одбор и директор.
Агенција има стручну службу којом руководи директор, а основне унутрашње јединице Стручне службе су: Сектор за послове превенције, Сектор за оперативне послове, Сектор за представке и канцеларије округа, Сектор за опште послове.
У секторима се образују уже унутрашње јединице - одјељења, одсјеци и групе.
Ради вршења послова за поједине области рада изван састава сектора образују се: Канцеларија Одбора, Канцеларија директора, Интерни ревизор, Служба за међународну сарадњу, Служба за односе са јавношћу, Служба за рјешавање о сукобу интереса, Служба за контролу финансирања политичких субјеката.

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

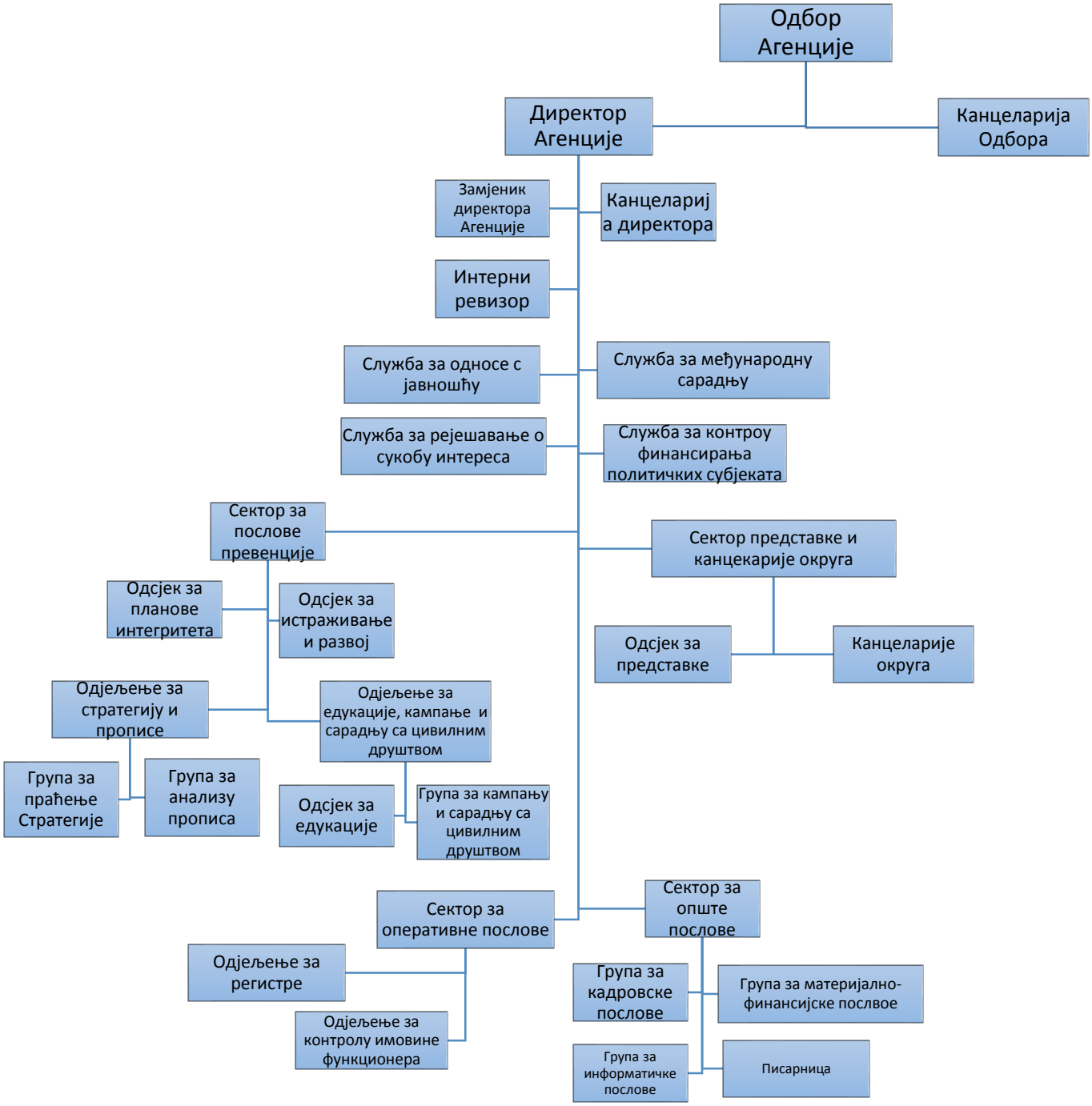
Прилог 3. Органиграм Комисије за превенцију корупције Републике Словенији







Прилог 4. Органиграм Агенције за борбу против корупције Републике Србије



Прилог 5. Реализација мјера из Акционог плана за провођење Стратегије за борбу против корупције БиХ (2009.-2014.)

Специфична мјера 1: *Изградња капацитета Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције*

Статус реализације	Број активности/мјера	% реализације
100 % реализовано	4	33,3
80 % реализовано	1	8,3
50 % реализовано	2	16,7
30 % реализовано	2	16,7
Континуирано	2	16,7
Нема оцјене о статусу провођења	1	8,3
Укупно	12	100

Специфична мјера 2: *Превенција корупције*

Статус реализације	Број активности/мјера	% реализације
100 % реализовано	6	18,8
80 % реализовано	1	3,1
60 % реализовано	3	9,4
50 % реализовано	3	9,4
40 % реализовано	1	3,1
Континуирано	15	46,9
У току	1	3,1
Нема оцјене о статусу провођења	2	6,3
Укупно	32	100

Специфична мјера 3: *Образовање, обука и упознатост јавности*

Статус реализације	Број активности/мјера	% реализације
100 % реализовано	2	12,5
Континуирано	8	50
У току	6	37,5
Укупно	16	100

Специфична мјера 4: *Провођење закона*

Статус реализације	Број активности/мјера	% реализације
50 % реализовано	1	9,1
Континуирано	2	18,2
У току	5	45,5
Нема оцјене о статусу провођења	3	27,2
Укупно	11	100

Специфична мјера 5: *Координација и провођење Стратегије*

Статус реализације	Број активности/мјера	% реализације
100 % реализовано	2	20
50 % реализовано	1	10
У току	5	50
Нема оцјене о статусу провођења	2	20
Укупно	10	100

Укупна реализација мјера из Акционог плана за провођење Стратегије

Статус реализације	Број активности/мјера	% реализације
100 % реализовано	14	17,3
80 % реализовано	2	2,5
60 % реализовано	3	3,7
50 % реализовано	7	8,6
40 % реализовано	1	1,2
30 % реализовано	2	2,5
Континуирано	27	33,3
У току	17	21
Нема оцјене о статусу провођења	8	9,9
Укупно	81	100

Прилог 6. Пракса у процесу израде регистра имовине функционера у Србији

Обавеза лица која обнашају јавне функције у Србији о достављању информација о њиховој личној имовини је први пут успостављена у априлу 2004. године, када је донесен Закон о спрјечавању сукоба интереса у обављању јавне функције. У складу са овим законом, формиран је Републички одбор за рјешавање сукоба интереса. Одбор је као независни орган, поред других надлежности, имао и надлежност да управља регистром личне имовине функционера. Према наведеном закону, јавни функционери са обавезом пријављивања своје имовине Републичком одбору за рјешавање сукоба интереса су сва лица која су изабрана, именована или постављена у органе Републике Србије, аутономних покрајина, општина или градова, као и у органе јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, покрајина, општина или град.

Од оснивања до престанка са радом[34], Републички одбор је запримио између 4.200 и 6.800 изјава о имовини, на годишњој основи[35], иако се процјењује да је било око 14.000 функционера. Главни разлог због којег јавни функционери у Србији нису озбиљно схватили ову обавезу лежи првенствено у чињеници да су прописане мјере у наведеном закону биле административне природе[36]. Републички одбор би прописивао наведене мјере за јавне функционере у случајевима када нису испунили своје обавезе прописане законом и такође у случајевима када нису доставили информације о властитој имовини.

Имајући на уму да су мјере прописане Законом о спрјечавању сукоба интереса у обављању јавне функције биле недовољно учинковите и успјешне, постојала је потреба за усвајањем нових мјера. Осим административних мјера, према Закону о Агенцији за борбу против корупције су уведене и прекршајне мјере за јавне функционере који не поштују одредбе новог закона. Штавише, у случају непријављивања или давања лажних информација о личној имовини, Законом о Агенцији за борбу против корупције је прописано до 5 година затвора и забране обављања и вршења јавне функције на период до 10 година уколико је потврђена пресуда против функционера.

Закон о Агенцији за борбу против корупције је значајно проширио дефиницију и појам јавног функционера при чему је, по наведеном закону, јавни функционер и свако изабрано, постављено или именовано лице у органе привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и друга лица које бира Народна скупштина. Без обзира на чињеницу да према Закону о Агенцији за борбу против корупције нису сви јавни функционери обавезни поднијети и доставити Агенцији изјаве о имовини[37], у вријеме када је основана Агенција било је процијењено и да је око 18.000 функционера у Србији у обавези доставити своје изјаве о имовини.

Како би се добро и прецизно управљало овим подручјем, Агенција је готово одмах након ступања на снагу Закона, усвојила Правилник о регистру функционера и имовине.

[34] Републички одбор за рјешавање сукоба интереса је престао са радом 01. јануара 2010. године када је Закон о Агенцији за борбу против корупције ступио на снагу. Агенција је, поред осталих надлежности, преузела све овласти од Републичког одбора за рјешавање сукоба интереса.

[35] Републички одбор је у 2005. години запримио око 6.200 изјава о имовини, у 2006. години око 5.800, у 2007. години око 6.800, у 2008. години око 4.200 те након избора у мају 2009. године око 5.000 изјава о имовини.

[36] У случају повреде (кршења) закона, Републички одбор је имао могућност прописати двије мјере против функционера који не поштују закон и то: упозорење без јавне објаве и јавна објава приједлога за разрјешење.

[37] Замјеници, чланови управних и надзорних одбора јавних предузећа, установа или организација чији је оснивач општина или град нису обавезни поднијети и доставити Агенцији изјаве о имовини. Такође, функционери који су чланови управних и надзорних одбора јавних предузећа, установа или организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или град Београд нису обавезни доставити Агенцији изјаве о имовини, све док не примају било какву накнаду по основу чланства у наведеним тијелима.

Овим Правилником је такође прописан образац који су функционери морали користити приликом подношења изјаве о имовини. Осим тога, Правилник је подједнако прописао да функционери који су обављали функцију у вријеме усвајања Закона о Агенцији за борбу против корупције морају доставити своје изјаве о имовини Агенцији до 31. јануара 2010. године. У исто вријеме, Агенција је покренула јавну кампању како би промовирала обавезу о подношењу изјава о имовини јавних функционера Агенцији. Коначан резултат ове иницијативе је био да је до краја фебруара 2010. године Агенција запримила преко 16.500 изјава о имовини, што чини укупно 95% јавних функционера који су испунили своју законску обавезу.

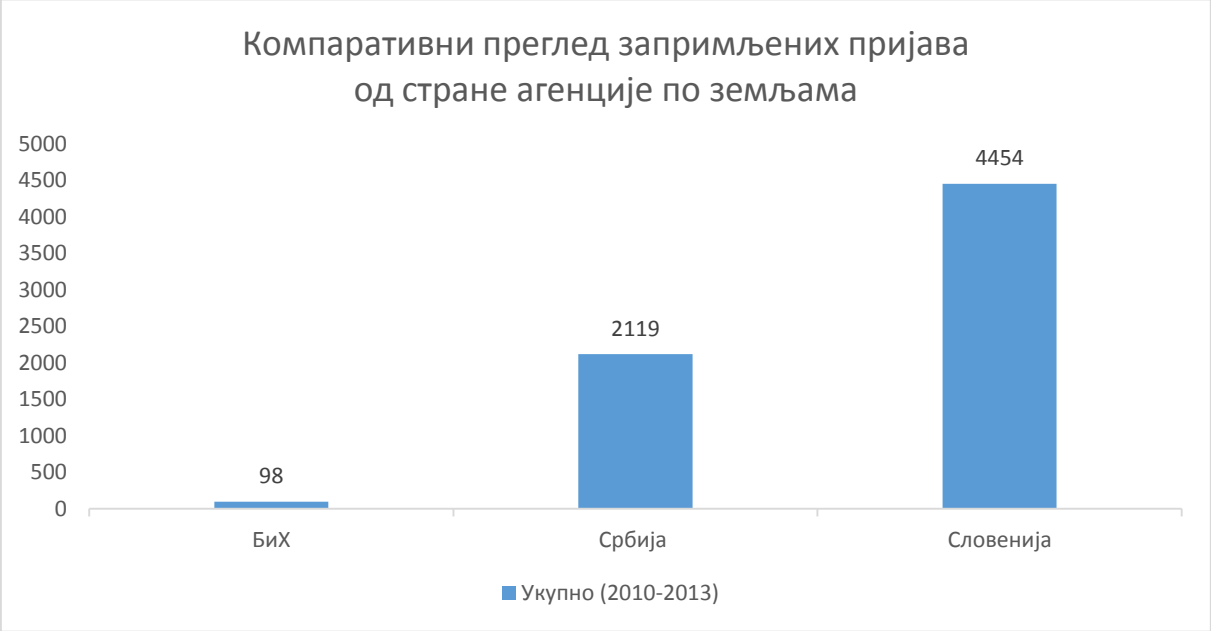
У јуну 2010. године, Агенција је јавно објавила информацију о наведеним изјавама на својој web страници. Због тога, прикупљање изјава о имовини јавних функционера у Србији и успостава регистра функционера и имовине представља за Агенцију један од највећих успјеха у првој години функционисања. Највећи изазов у наредним годинама за Агенцију ће бити успостава адекватног и поузданог механизма са другим државним тијелима, установама, финансијским организацијама, предузећима и другим тијелима у циљу провјере изјава о имовини јавних функционера.

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

Прилог 7. Компаративни преглед запримљених пријава од стране агенција земаља у региону (2010.-2013.)

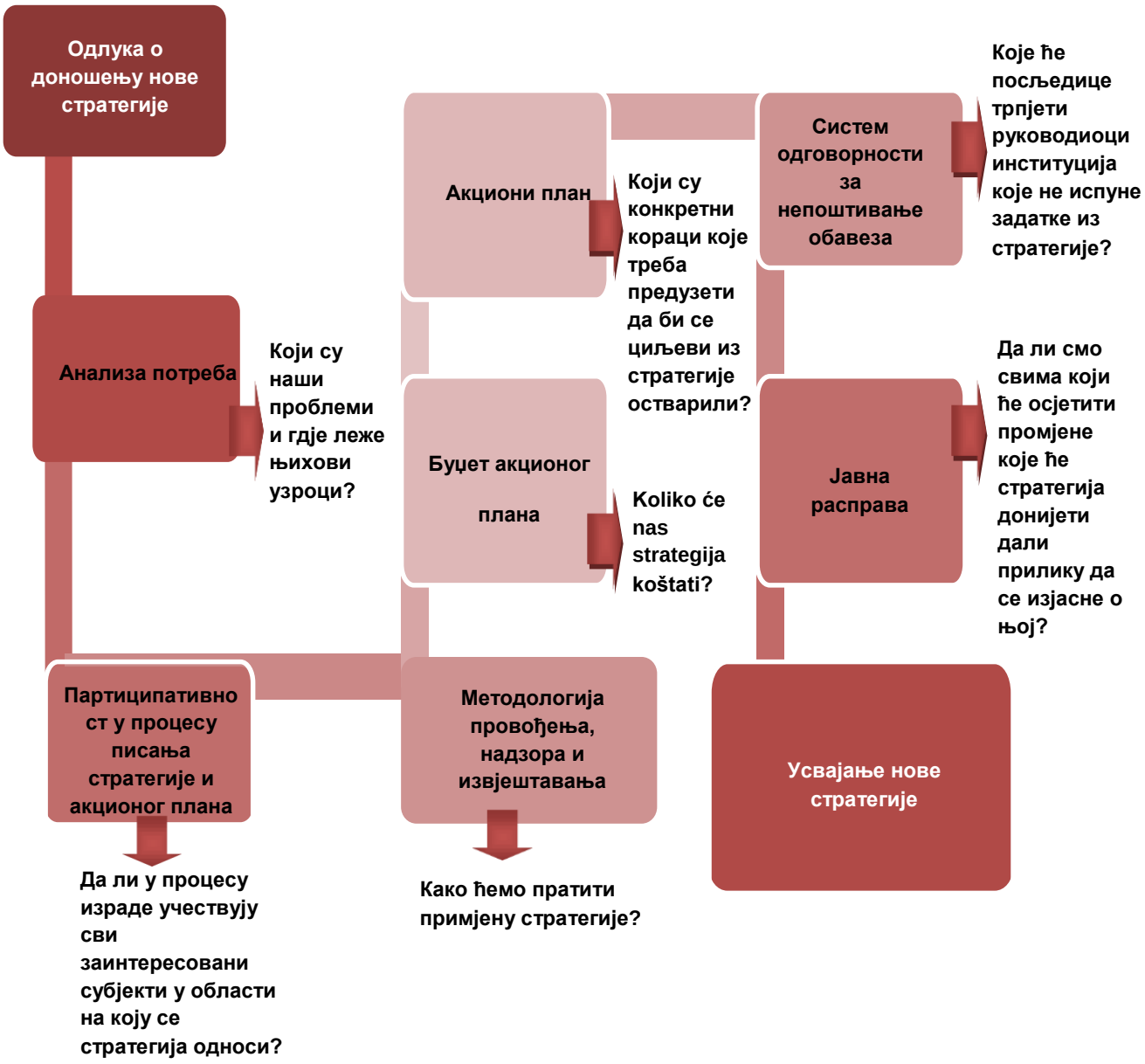
Земља	Број запримљених пријава у 2010. години	Број запримљених пријава у 2011. години	Број запримљених пријава у 2012. години	Укупно (и са доступним подацима из 2013. године)
1	2	3	4	5
Република Словенија	1.191	1.422	1.841	4.454
Република Србија	277	365	577	2.119
БиХ	-	3	75	98

Извори: Извјештаји о раду агенција



Извор: Извјештаји о раду агенција у БиХ, Републици Србији и Републици Словенији

Прилог 8. Минимални стандарди за квалитетнију стратегију



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

Прилог 9. Концепт и појам планова интегритета и праксе земаља региона

Појам интегритет (лат. Интегритас - потпуност, поштеност, чистост, усклађеност, цјеловитост) означава понашање институције и појединца који дјелују поштено, независно, непристрасно, транспарентно**.**

Зашто је битан и на шта утиче план интегритета?

- идентификује слабе тачке у раду институције;
- успоставља механизме и мјере за њихово уклањање;
- подиже капацитете одбране институције од могућих коруптивних утицаја;
- лични и професионални интегритет и етичке вриједности руководиоца и запослених;
- ефикасно руковођење и управљање институцијом;
- јасно и недвосмислено испуњавање мисија и циљева;
- подиже одговорност и компетентност запослених.

Различити алати, али са истом сврхом:

- интерна контрола = ревизија
- управљање ризиком
- алати за процјену личног интегритета = тестирање интегритета
- ***планови интегритета***
- атлас ризика – мапирање коруптивних понашања
- управљање људским ресурсима

Праксе земаља региона:

- Словенија: **члан 47. Закона о интегритету и превенцији корупције** одређује садржај плана, обавезне доносиоце планова (све државне институције, све локалне заједнице, све јавне агенције, све јавне институције, сви комерцијални јавни фондови и тијела);
- Србија: **поглавље ВИИ (чланови од 58. до 61.) Закона о Агенцији за борбу против корупције** одређују садржај и доносиоце планова (државни органи и организације, органи територијалне и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа), Агенцију као институцију задужену за израду и објаву смјерница за израду и спровођење планова интегритета, са роковима; Агенција може вршити процјену интегритета и код других правних лица, али о њихову трошку;
- Црна Гора: **члан 68. Закона о државним службеницима и намјештеницима** одређује садржај плана, органе који су у обавези да донесу и планове интегритета као и орган задужен за доношење смјерница за израду планова;

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

Прилог 10. Примјер обрасца *онлине* пријаве о индицијама коруптивног понашања

1. На кога се Ваша пријава односи?

2. Опишите незакониту радњу.

3. Када је извршена незаконита радња?

4. Мјесто гдје је извршена незаконита радња?

5. Да ли желите да останете анонимни?

ДА

НЕ

6. Уколико не желите да останете анонимни молимо за личне податке

Име и Презиме:

Ваш e-mail:

Провјерићемо информације из Ваше пријаве и о томе Вас обавијестити. Сви подаци које пошаљете Агенцији бит ће повјерљиви.

Обавијест о телефонском броју за пријаву корупције:

Izvor: www.apik.ba

Прилог 11. Референце:

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. Акциони план за реализацију приоритета из документа *Европско партнерство са БиХ*, ДЕИ БиХ, 2008-2012.
3. Анализе провођења/степена имплементације Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.) - Периодични извјештаји, 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. Грађанскоправна конвенција о корупцији Савјета Европе.
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. Извјештај о раду Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције за 2011. и 2012. годину.
13. Извјештаји о финансијској ревизији институција БиХ Канцеларије за ревизију институција БиХ за 2012. годину.
14. Извјештаји о напретку БиХ за 2011. и 2012. годину.
15. Конвенција о прању, трагању, привременом одузимању и одузимању прихода стеченога кривичним дјелом.
16. Конвенција Уједињених народа против корупције.
17. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала.
18. Кривичноправна Конвенција о корупцији Савјета Европе.
19. Measuring Success in Five African Anti-Corruption Commissions, Anti-Corruption Resource Centre, May 2005.
20. Мониторинг напретка у провођењу антикорупционих реформи у БиХ, Transparency International BiH, 10. октобар 2013. године http://ti-bih.org/6675/monitoring-napretka-u-provodenju-antikorupcijskih-reformi-u-bih/

21. Одлука Савјета ЕУ о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Босном и Херцеговином и опозив Одлуке 2006/55/ЕЗ, Брисел, 18.02.2008. године.
22. Приручник за израду плана интегритета, Агенција за борбу против корупције, Република Србија, 2012.
23. Стратегија за борбу против корупције (2009.-2014.) и Акциони план за провођење Стратегије за борбу против корупције (2009.-2014.).
24. Студија система националног интегритета 2013, Transparency International BiH, 07.12.2012. године http://ti-bih.org/5856/studija-sistema-nacionalnog-integriteta/
25. Transparency International BiH, Упоредна анализа БХ законског оквира са Конвенцијом Уједињених Нација против корупције (UNCAC).
26. Закон о Агенцији за превенцију корупције и борбу против корупције (Службени гласник БиХ, број 103/09, 58/13).
27. Закон о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ“, број 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13).
28. Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 100/13).
29. Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ 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/