



BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA

AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BIH NA PRIPREMI I NADZORU
IMPLEMENTACIJE PLANOVA INTEGRITETA



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
KANĀELARIJA ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH NA PRIPREMI I NADZORU IMPLEMENTACIJE PLANOVA INTEGRITETA“

Broj: 05-16-1-1440/22

Sarajevo, decembar 2022. godine

AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH NA PRIPREMI I NADZORU IMPLEMENTACIJE PLANOVA INTEGRITETA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Revizija je provedena s ciljem da se utvrdi da li su institucije BiH efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta kao jednog od preventivnih mehanizama koruptivnog djelovanja. Implementacija preporuka ove revizije trebala bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja.

Planovi integriteta su najobuhvatniji preventivni antikorupcijski dokumenti za smanjenje rizika od korupcije u institucijama BiH. Sadrže procjenu svih rizika za koruptivno djelovanje i adresiraju sve primijenjene mehanizme borbe protiv korupcije.

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH nisu bile efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta. Razlog za navedeno je izostanak i slabosti smjernica za planiranje, neblagovremeno pokretanje i donošenje planova integriteta, izostanak mjerljivih indikatora i neusaglašenost procijenjenih rizika. Zbog izostanka funkcionalnog nadzora, analiza i izvještavanja o realizaciji planova integriteta kod nadležnih institucija i institucija iz uzorka otežano je praćenje uspješnosti implementacije planova integriteta. Utvrđene slabosti u korištenju planova integriteta mogu dovesti do nesigurnosti i daljnjeg derogiranja povjerenja građana, potencijalnih investitora i privrednih subjekata u rad institucija BiH.

Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, nadležnim institucijama za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta i institucijama iz odabranog uzorka revizije. Realizacijom datih preporuka unaprijediti će se aktivnosti na osiguranju efikasne pripreme i implementacije planova integriteta u institucijama BiH.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

Sadržaj

1. UVOD.....	10
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju.....	10
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	12
1.3. Reviziono pitanje i kriteriji revizije.....	14
1.4. Izvori informacija i metode revizije	17
1.5. Struktura izvještaja	17
2. PLANOVI INTEGRITETA U INSTITUCIJAMA BiH - OSNOVNE INFORMACIJE	19
2.1. Opšti pojmovi u oblasti prevencije korupcije	19
2.2. Ključni dokumenti za prevenciju korupcije	20
2.3. Nadležne institucije i metodologija pripreme i implementacije planova integriteta.....	21
2.3.2. Nadležne institucije.....	21
2.3.3. Metodologija	21
2.3.4. Proces izrade i usvajanja planova integriteta.....	23
2.3.5. Nadzor implementacije plana integriteta	24
3. NALAZI.....	25
3.1. Aktivnosti nadležnih institucija na osiguranju jasnih smjernica za pripremu planova integriteta	25
3.1.1. Kašnjenje u donošenju Strategije za borbu protiv korupcije 2020 -2024. godina.....	25
3.1.2. Manjkavosti i nedostaci propisa za izradu i provođenje planova integriteta.....	26
3.2. Neblagovremena priprema usaglašenih planova integriteta institucija BiH	28
3.2.1. Blagovremenost donošenja planova integriteta	29
3.2.2. Institucije BiH se nisu pridržavale metodologije i smjernica za izradu i provođenje planova integriteta	31
3.2.3. Procjena rizika i upravljanje rizicima	32
3.3. Nadzor, izvještavanje i analiza pripreme i implementacije planova integriteta	34
3.3.1. Slabosti nadzora, izvještavanja i analiza nadležnih institucija u procesu pripreme i implementacije planova integriteta	35
3.3.2. Slabosti nadzora, izvještavanja i analiza pripreme i implementacije planova integriteta unutar institucija BiH.....	36
4. ZAKLJUČCI.....	38
4.1. Nadležne institucije nisu osigurale jasne smjernice za pripremu planova integriteta	38

4.2. Institucije BiH nisu uspješne u blagovremenoj pripremi usaglašenih planova integriteta	39
4.3. U institucijama BiH nije uspostavljen funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analiza implementacije planova integriteta	39
5. PREPORUKE	40
6. PRILOZI	42

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH
BIH	Bosna i Hercegovina
CRA aplikacija	Corruption Risk Assessment
EU	Evropska unija
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
GP	Granična policija BiH
Metodologija 2013.	Metodologija izrade plana integriteta, 2013. godina
Metodologija 2016.	Metodološko uputstvo za izradu plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH, 2016. godina
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
Model plan	Model plan integriteta za pravosudne institucije
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova BiH
Pravila 2018.	Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama BiH– Priručnik-, 2018. godina
Predsjedništvo BiH	Predsjedništvo
PS BIH	Parlamentarna skupština BiH
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije BiH
Registar rizika FUK	Registar rizika finansijskog upravljanja i kontrole
Smjernice 2013. godina	Smjernice za izradu i sprovođenje plana integriteta , 2013. godina
Smjernice 2016. godina	Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH, 2016. godina
Strategija 2009.-2014.	Strategija za borbu protiv korupcije 2009.-2014. godina
Strategija 2015.-2019.	Strategija za borbu protiv korupcije 2015.-2019. godina
Strategija 2020.-2024.	Strategija za borbu protiv korupcije 2020.-2024. godina
Tužilaštvo	Tužilaštvo BiH
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje BiH
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
VM BiH	Vijeće ministara BiH
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH
Zakon o upravi	Zakon o upravi BiH

Izvršni sažetak:

Revizija je provedena s ciljem da se utvrdi da li su institucije BiH efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta kao jednog od preventivnih mehanizama koruptivnog djelovanja. Implementacija preporuka ove revizije trebala bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja. U nastavku su najvažniji nalazi i preporuke revizije:

Nadležne institucije nisu osigurale jasne smjernice za pripremu planova integriteta.

- VM BiH je kasnio sa strateškim smjernicama za borbu protiv korupcije što je uzrokovalo kašnjenje u pokretanju aktivnosti za donošenje planova integriteta u institucijama BiH. Naime, VM BiH još uvijek nije usvojilo Strategiju 2020.-2024. godina, iako se BiH potpisivanjem međunarodnih sporazuma obavezala na ovu aktivnost.
- APIK nema jasno definisane smjernice za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH.
- Smjernicama iz 2013. godine nisu definisane oblasti i procesi u okviru kojih bi trebali biti identifikovani rizici i analizirani faktori rizika svakog pojedinačno identifikovanog rizika. Ovim smjernicama nije definisano izvještavanje s ciljem praćenja implementacije predloženih mjera.
- Pravila iz 2018. godine nisu u dovoljnoj mjeri pojasnila vezu između planova integriteta i sistema internih kontrola i pripadajućih rizika.
- Smjernicama 2016. godina za pravosudne institucije nisu jasno navedeni uslovi za donošenje i ažuriranje planova integriteta.
- Iako Smjernice 2016. godina definišu potrebu povezivanja plana integriteta i sistema internih kontrola, one ne definišu obavezu institucija da prate usaglašenost definisanih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika FUK-a, tako da plan integriteta Tužilaštva nije usklađen sa registrom rizika FUK-a.
- VSTV nema pisane smjernice (uputstva ili ček liste) za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH, iako je uspostavio dobru praksu prilikom davanja mišljenja na plan integriteta.
- Smjernice 2016. godina, kao ni Pravila 2018. godina ne sadrže uputstva o korištenju digitalne aplikacije procjene rizika od korupcije (CRA aplikacije).

Institucije BiH nisu uspješne u blagovremenoj pripremi usaglašenih planova integriteta.

- Institucije BiH nisu blagovremeno donijele plan integriteta, iako isti predstavlja važan interni dokument na osnovu kojih bi institucije prepoznale korupciju prije nego što se ona desi.
- Institucije BiH se nisu pridržavale metodologije i smjernica za izradu i provođenje planova integriteta.
- Planovi integriteta većine institucija iz uzorka ne obuhvataju mjerljive indikatore uspjeha, odnosno očekivane rezultate predviđene mjerom, te onemogućavaju mjerenje uspješnosti realizovanih mjera.
- Institucije nisu pratile usaglašenost definisanih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika FUK-a, niti su planove integriteta ažurirale u skladu sa ažuriranjem registra rizika FUK-a.

U institucijama BiH nije uspostavljen funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analiza implementacije planova integriteta.

- APIK i VSTV nisu uspostavili nadzor nad procesom pripreme planova integriteta s obzirom na to da su planovi integriteta u većini institucija BiH istekli, a još uvijek nisu doneseni novi.
- APIK i VSTV nisu uspostavili zadovoljavajući sistem nadzora implementacije planova integriteta.
- Rukovodioci većine institucija iz uzorka nisu uspostavili nadzor nad pripremom planova integriteta.
- Većina institucija iz uzorka u svojim planovima integriteta nije definisala mjerljive pokazatelje uspjeha što je uzrokovalo otežan nadzor implementacije mjera i smanjenu mogućnost procjene njihovog utjecaja na prepoznate rizike.
- Većina institucija iz uzorka nije osigurala nadzor implementacije mjera za poboljšanje integriteta.

Ured za reviziju je definisao preporuke nadležnim institucijama čija svrha je unapređenje aktivnosti na osiguranju efikasne pripreme i implementacije planova integriteta u institucijama BiH. Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, nadležnim institucijama za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta i institucijama iz uzorka.

Preporuke VM-u BiH:

- *VM BiH treba blagovremeno donositi smjernice za pripremu planova integriteta.*

Preporuke APIK-u i VSTV-u:

- *APIK i VSTV trebaju kontinuirano raditi na unapređenju metodologije za pripremu, implementaciju, izvještavanje i nadzor nad planovima integriteta.*
- *Potrebno je da nadležne institucije prate blagovremeno donošenje planova integriteta i preduzimaju aktivnosti nadzora i analize njihove implementacije.*

Preporuke institucijama BiH iz uzorka:

- *Institucije trebaju blagovremeno donositi planove integriteta koji su usklađeni sa funkcijama institucije i sistemom FUK.*
- *Potrebno je uspostaviti funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analize implementacije planova integriteta.*

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Učinci korupcije potkopavaju povjerenje javnosti u rad i stabilnost javnog sektora, podižu nivo nezadovoljstva, utiču na ravnopravnost i sigurnost građana te ugrožavaju vladavinu prava i pravnu državu. I sama sumnja u korupciju predstavlja opasnost jer dovodi u pitanje vjerodostojnost vlasti i odluka koje donose. Iako jedinstvena definicija termina korupcija ne postoji, jedna od često korištenih je definicija koja u širem smislu definiše korupciju kao zloupotrebu javnih ili privatnih ovlasti za posrednu ili neposrednu ličnu korist.¹

Procijenjeno je da troškovi korupcije u privredi Evropske unije (u daljem tekstu u EU) iznose 120 milijardi EUR godišnje, što je tek neznatno manje od iznosa godišnjeg budžeta EU.² Prema istraživanjima Antikorupcione mreže, BiH svake sekunde zbog korupcije gubi 47 KM.³ Nije samo trošak korupcije monetarni iznos u novcu, već su često životi ljudi u pitanju zbog loših puteva, mostova, pogrešnih lijekova koji se nabavljaju, opreme koja ne funkcioniše itd.⁴

Prema Indeksu percepcije korupcije za 2021. godinu, stepen korupcije u BiH se pogoršava.⁵ Ocjena je ista kao i prošle godine i najgora je u posljednjoj deceniji, jer BiH, za razliku od susjednih zemalja, nije napravila nikakav napredak u borbi protiv korupcije.⁶

Evropska komisija u svom mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u EU, podcrtava značajne nedostatke pravnog i strateškog okvira za sprečavanje korupcije.⁷ U mišljenju Evropske komisije se navodi i da su potrebne konstantne aktivnosti na razvoju mehanizama za osnaženje prevencije u borbi protiv korupcije. Definisani su ključni prioriteti za članstvo BiH u EU u dijelu vladavine prava koji govore o potrebi jačanja prevencije korupcije.⁸

¹ Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_hr.pdf

³ Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva BiH, <https://www.account.ba/>

⁴ [Korupcija u BiH se mjeri milionima \(slobodnaevropa.org\)](https://www.slobodnaevropa.org/korupcija-u-bih-se-mjeri-milionima)

⁵ Bosna i Hercegovina je zauzela treće mjesto u Evropi sa ocjenom 35, na skali od 0 do 100 (0 bodova označava visoko korumpiranu državu, a 100 bodova veoma uređenu), svrstavajući je na 110. mjesto od 180 zemalja. Više o ovome vidjeti na: [2021 Corruption Perceptions Index - Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/corruption)

⁶ [Transparency International: Visoka percepcija korupcije u BiH \(voanews.com\)](https://www.voanews.com/transparency-international-visoka-percepcija-korupcije-u-bih) Transparency International objavljuje Indeks percepcije korupcije jednom godišnje, pri čemu zemlje ne rangiraju prema stvarnom nivou korupcije, nego prema percepciji društva o korupciji u javnom sektoru. Što određena država ima niži skor na indeksu (manje bodova), to je percepcija javnosti o korupciji u njoj veća – i obrnuto.

⁷ [Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-clanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf \(europa.ba\)](https://europa.eu/european-council/pdf/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-clanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf)

⁸ Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU, strana 14, tačka 7: Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, uključujući pranje novca i terorizam, posebno putem:

- usvajanja i provedbe zakonodavstva o sukobu interesa i zaštiti “zviždača”
- osiguravanja učinkovitog funkcioniranja i koordinacije antikorupcijskih tijela
- usklađivanja zakonodavstva i ojačavanja kapaciteta za javne nabavke
- osiguravanja učinkovite suradnje između tijela za provedbu zakona i tužiteljstava
- demonstriranja napretka u uspostavljanju evidencije o proaktivnim istragama, potvrđenim optužnicama

Državni PAR monitor izvještaj za BiH 2019.–2020. godine⁹ pokazuje da samo oko 20% državnih službenika vjeruje da su postojeći mehanizmi za očuvanje integriteta i borbu protiv korupcije učinkoviti u postizanju ciljeva.¹⁰

Prije Strategije za borbu protiv korupcije, Predsjedništvo BiH (u daljem tekstu Predsjedništvo) je 2006. godine ratificiralo Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije (u daljem tekstu: UNCAC).¹¹ Usvojene su Strategija za borbu protiv korupcije BiH 2009.-2014. godina (u daljem tekstu: Strategija 2009.-2014.) i Strategija za borbu protiv korupcije BiH za period 2015.-2019. godina (u daljem tekstu: Strategija 2015.-2019.). Jedan od načina borbe protiv korupcije koje institucije BiH primjenjuju je i izrada planova integriteta – dokumenta u kojem institucije BiH identificiraju rizike za koruptivno ponašanje i u kojem planiraju preventivne mjere i aktivnosti. Obaveza donošenja planova integriteta¹² je nastala potpisivanjem UNCAC-a, prethodnim Strategijama za borbu protiv korupcije te zaključcima VM BiH.

Izvještaj revizije učinka, a i izvještaji finansijske revizije o radu institucija BiH ukazuju na nedostatke u procesu donošenja planova integriteta.¹³ Iako je proces izrade planova integriteta¹⁴ prisutan duže vrijeme u BiH, prisutni su i brojni izazovi u ovom procesu. Naime, razne publikacije ukazuju da je potrebno podići sistemsku svijest o svrsi i potencijalu kvalitetnog, efikasnog i koordiniranog provođenja planova integriteta s ciljem sveukupnog poboljšanja rada institucija, otklanjanje i sprječavanje različitih vrsta koruptivnih rizika i nepravilnosti u radu.¹⁵

Sve navedeno, kao i rezultati predstudijskih istraživanja, motivisalo je Ured za reviziju da provede reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru nad implementacijom planova integriteta“. Izvještaj revizije učinka iz ove oblasti trebao bi doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja.¹⁶ Odabir ove teme podržan je i od

⁹ Izvještaj državnog monitora za reformu javne uprave (PAR monitor – public administration reform monitor) rezultat je provedenih monitoring aktivnosti kroz projekt Osnajivanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformiranu javnu upravu (WeBER2.0).

¹⁰ Državni PAR monitor- Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu 2019 – 2020. godinu (Izdavač: Vanjsko politička inicijativa BiH) [CEPPARweb.pdf \(amazonaws.com\)](#)

¹¹ Predsjedništvo BiH donijelo je na 89. redovnoj sjednici 27.03.2006.g. odluku o ratifikaciji UNCAC, a 16.10.2006.g. Ministarstvo vanjskih poslova je deponovalo instrument o ratifikaciji kod Generalnog sekretara UN-a putem Misije BiH pri UN-u u Njujorku, kada je Konvencija i stupila na snagu. Tada su se počele stvarati obaveze za BiH, ne samo u primjeni Konvencije, već i vršenju određenih promjena u zakonodavstvu.

¹² Planovi integriteta su bitni za ugled institucije, koja gubi integritet pojavama nepotizma, klijentelizma, konflikata interesa i sl. Planovima integriteta diže se savjest o slabim tačkama i ranjivosti na koruptivne pojave, a cilj je spriječiti i upozoriti na korupciju. U okviru plana proučava se otpornost sistema na greške koje mogu dovesti do korupcije, a također i testiraju zakoni i pravilnici i mogućnost njihove zloupotrebe tokom kreiranja ili izvođenja. Izvor: Dobovšek, B(2009).Prevenција korupcije.

¹³ Izvještaj revizije učinka „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“ 2014. godina, Izvještaji o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2019. i 2020. godinu [www.revizija.gov.ba](#)

¹⁴ Izvor: Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama u Bosni i Hercegovini, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2018. godina

¹⁵ [IPAK - Analiza i preporuke za unaprijeđenje izrade i primjene planova integriteta u institucijama u Bosne i Hercegovine](#)

¹⁶ Ciljevi održivog razvoja su dostupni na:

https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/sustainable-development-goals.html

Cilj 16 – promovisati miroljubiva, inkluzivna i pravedna društva, te promicati vladavinu zakona i osigurati jednak pristup pravdi za sve kako bi izgradili učinkovite, odgovorne i uključive institucije. Poseban značaj ova revizija bi trebala dati realizaciji podcilja 16.5. - značajno smanjiti korupciju i podmičivanje u svim njihovim pojavnim oblicima.

organizacija civilnog društva koje su saradivale sa Uredom za reviziju u procesu selekcije i odabira ideja za potencijalne teme revizije učinka.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati da li su institucije BiH efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta kao jednog od preventivnih mehanizama koruptivnog djelovanja.

Svrha revizije je doprinijeti unapređenju u procesu borbe protiv korupcije i vraćanja povjerenja u integritet javnog sektora.

Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta kao jednog od preventivnih mehanizama koruptivnog djelovanja¹⁷ u institucijama BiH. Ovi preventivni mehanizmi se odnose na planove integriteta, odnosno na pripremu i nadzor implementacije istih.

Predmet revizije su bili usvojeni planovi integriteta institucija iz uzorka. Revizijom smo analizirali koje aktivnosti su institucije BiH preduzimale na pripremi i nadzoru implementacije usvojenih planova integriteta. Analizirali smo da li su planovi integriteta usklađeni sa važećom metodologijom, smjernicama i pravilima za pripremu i implementaciju planova integriteta.

Revizijom smo provjeravali da li su institucije BiH blagovremeno preduzele aktivnosti na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta.

Ispitali smo kako su VM BiH i nadležne institucije organizovali davanje smjernica za pripremu planova integriteta, kako je proces nadziran, i na koji način je uspostavljeno izvještavanje i analiza rezultata planova integriteta.

Analizirali smo koje su aktivnosti preduzimale institucije nadležne za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta koje pripremaju i usvajaju institucije BiH. Ispitali smo da li su nadležne institucije efikasno koordinirale ovim procesom i doprinijele blagovremenom donošenju planova integriteta institucija BiH.

Revizijom smo provjeravali da li su institucije BiH usaglasile planove integriteta sa drugim aktima institucije u kojim su definisani ciljevi, funkcija i organizacija institucije. Ovo smo testirali na primjeru usaglašenosti sa rizicima definisanim u okviru sistema FUK-a, koji

¹⁷ Preventivni mehanizmi za borbu protiv korupcije su: kanali za prijavu korupcije, sanduče za prijavu korupcije, link za prijavu korupcije, mehanizam zaštite prijavitelja korupcije, pravilnici o postupanju sa prijavama koruptivnog ponašanja kodeksi ponašanja, etički kodeksi, smjernice za izbjegavanje sukoba interesa u javnoj službi, edukacije/obuke, promo kampanje, antikorupcioni zakoni u užem i širem smislu, strategije i akcioni planovi, planovi borbe protiv korupcije, planovi integriteta. Izvor: Odgovor BiH na pitanja Evropske komisije.

također treba biti usaglašen sa drugim aktima koji definišu ciljeve, funkcije i organizaciju institucije.¹⁸

Podatke o blagovremenosti donošenja planova integriteta prikupljali smo za sve institucije BiH, dok smo ostale analize radili na osnovu podataka institucija iz uzorka.

Sagledavanjem navedenih aktivnosti, revizijom smo nastojali doći do odgovora da li su institucije BiH osigurale efikasnu pripremu i nadzor implementacije planova integriteta.

Za potrebe sticanja sveobuhvatne slike o procesu pripreme i nadzora implementacije planova integriteta obavljani su razgovori sa institucijama BiH koje su izabrane u uzorak studije, a koje su prikazane u narednoj tabeli:

Tabela 1: Izabrani uzorak institucija

Red. Br.	Naziv institucije BiH
1.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
2.	Visoko sudsko i tužilačko vijeće
3.	Granična policija BiH
4.	Regulatorna agencija za komunikacije
5.	Uprava za indirektno oporezivanje
6.	Tužilaštvo BiH
7.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

S obzirom na to da su postupci i radna mjesta koja su u literaturi prepoznata kao osjetljiva na korupciju¹⁹, obično mjesta koja su vezana za pružanje određenih vrsta usluga neposredno građanima, u uzorak su izabrane institucije koje direktno odgovaraju na zahtjeve i potrebe građana. Institucije u svom radu trebaju biti transparentnije, odgovornije i spremnije kako bi adekvatno reagovala na potrebe građana s ciljem poboljšanja kvaliteta upravljanja i pružanja usluga građanima. U uzorak su uzete i dvije institucije (APIK i VSTV) koje su nadležne za praćenje postupka donošenja i provođenja planova integriteta koje izrađuju i usvajaju institucije BiH i pravosudne institucije BiH, te koordiniraju procesom i pružaju pomoć prilikom izrade navedenih dokumenta.²⁰

¹⁸ Ciljevi, funkcije i organizacija poslova institucije definisani su u relevantnim planovima (programski budžet, strateški i godišnji planovi rada) i u aktima koji definišu organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta.

¹⁹ Postupci i radna mjesta osjetljivi na korupciju : Upravni postupci u kojima se odlučuje o pravima građana ili poslovnih subjekata (dozvole, vize, odobrenja i sl.); Postupci javne nabavke; Izvršenje kazni ili sankcija; Početak kaznenog postupka; Prikupljanje poreza ili naknada; Dodjela naknada; Dodjela subvencija i poticaja; Zapošljavanje ili napredovanje zaposlenika; Nadzor nad poslovnim procesima; Upravljanje budžetom; Upravljanje imovinom; Postupci karakteristični za određeno upravno područje • Rukovodioci; Donositelji odluka • Zaposlenici zaduženi za pregled javne dokumentacije • Zaposlenici zaduženi za upravljanje sredstvima • Zaposlenici u neposrednom doticaju sa strankama • Zaposlenici u neposrednom doticaju s dužnosnicima • Zaposlenici izloženi lobiranju. Izvor: Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01

²⁰ APIK je nadležna za praćenje postupaka donošenja i provođenja planskih antikorupcijskih dokumenata institucija BiH, dok je VSTV nadležan samo za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta pravosudnih institucija (Sud BiH i Tužilaštvo BiH). APIK i VSTV koordiniraju procesom izrade i usvajanja planskih preventivnih antikorupcijskih dokumenata (plan integriteta) i pružaju pomoć institucijama BiH prilikom izrade ovih dokumenata.

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

Nakon što je utvrđen cilj revizije, definisano je opće revizijsko pitanje koje glasi:

Da li su institucije BiH efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta?

Revizijska potpitanja glase:

- 1. Da li su nadležne institucije osigurale jasne smjernice za pripremu planova integriteta?***
- 2. Da li su institucije BiH blagovremeno pripremile usaglašene planove integriteta?***
- 3. Da li je uspostavljen funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analize implementacije planova integriteta?***

Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila za procjenu efikasnosti u predmetu revizije i odgovaraju revizionim pitanjima. Kriteriji su uspostavljeni na bazi kombinovanja kriterija zadatih u Zakonu o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije²¹, stručnim analizama/publikacijama „OECD²² preporuke vijeća za integritet javnog sektora²³, Priručnik o borbi protiv korupcije - OSCE“²⁴, Izvještaji Evropske komisije²⁵, „Analiza i preporuke za unapređenje izrade i primjene planova integriteta u institucijama BiH - IPAK“²⁶, Primjeri dobre prakse za izradu i provođenje planova integriteta.²⁷

Pod efikasnom pripremom i nadzorom implementacije planova integriteta u kontekstu ove studije se podrazumijeva da su institucije BiH osigurale jasne smjernice za pripremu planova integriteta i da su uspješne u blagovremenoj pripremi usaglašanih planova integriteta, kao i da je u institucijama BiH uspostavljen funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analize implementacije planova integriteta.

²¹ ("Službeni glasnik BiH", br.103/09 i 58/13).

²² Organization for Economic Co-operation and Development, - OECD recommendation of the council on public integrity. Više vidjeti na www.oecd.org/gov/ethics

²³ Infrastruktura za etičko pitanje su: smjernice, upravljanje i kontrola kao koncept javnog integriteta. Izvor: OECD recommendation of the council on public integrity

²⁴ OSCE-Organizacija za sigurnost saradnje u Evropi, Priručnik o borbi protiv korupcije, 2016. godina.

²⁵ Izvještaj Evropske komisije : "Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021", Više vidjeti na: https://europa.ba/wp-content/uploads/2021/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf

²⁶ IPAK – Institucionalna podrška antikorupciji „Analiza i preporuke za unapređenje izrade i primjene planova integriteta u institucijama BiH“

²⁷ Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina; Smjernice za izradu strategije integriteta i planova integriteta, 2018. godina

Kriteriji za prvo reviziono potpitanje:

VM BiH je potvrdilo obavezu donošenja planova integriteta usvajanjem Strategije 2020.-2024.).²⁸ APIK i VSTV imaju proaktivan pristup te podsjećaju institucije BiH na potrebu donošenja novih planova integriteta.²⁹

APIK i VSTV imaju uputstva/čeka liste za davanje mišljenja na planove integriteta koje osiguravaju da institucije prave planove integriteta usaglašene sa smjernicama za pripremu planova integriteta i uspostavljanja jedoobraznosti prilikom davanja mišljenja.³⁰ Prilikom davanja mišljenja APIK i VSTV provjeravaju da li su identifikovana rizična područja i definisane provodive mjere i preporuke za umanjeње rizika, rok za provođenje mjere, nosioce aktivnosti i indikatore za ocjenu provedene mjere.

Metodologija, smjernice i pravila za izradu i provođenje planova integriteta pružaju potrebne informacije o postupku procjene stepena izloženosti riziku od korupcije.

Smjernice sadrže najbolje prakse i primjere mjera i indikatora mjera kojima se olakšava proces pripreme planova integriteta. Smjernicama i pravilima je uspostavljena obaveza definisanja indikatora mjere u planovima integriteta institucija BiH.³¹ Definisane su zajedničke i specifične oblasti koje predstavljaju minimum sadržaja planova integriteta.³² Utvrđena je potreba usklađivanja liste rizika sa rizicima definisanim u okviru sistema internih kontrola. S ciljem praćenja predloženih mjera za ublažavanje rizika, metodologijom i smjernicama definisana je obaveza izvještavanja.³³

APIK i VSTV su donijeli pisano uputstvo za upotrebu i korištenje digitalne aplikacije za izradu, usvajanje, praćenje i izvještavanje planova integriteta institucija BiH.³⁴

Kriteriji za drugo reviziono potpitanje:

Institucije BiH su blagovremeno donijele planove integriteta. Planovi integriteta revidiraju se svake četiri godine, a po potrebi i ranije.

Planovi integriteta institucija BiH su usaglašeni sa metodologijom i smjernicama nadležnih institucija. Usaglašenost se odnosi i na to da se definisani rizici u planovima integriteta redovno prate i usklađuju sa registrom rizika finansijskog upravljanja i kontrole

²⁸ Izvještaj Evropske komisije : "Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021";

²⁹ Izvještaj Evropske komisije : "Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021";

IPAK – Institucionalna podrška antikorupciji „Analiza i preporuke za unapređenje izrade i primjene planova integriteta u institucijama BiH“;

³⁰ Član 33 (d) stav 2. Zakona o finansiranju institucija BiH: Rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli i za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija.

³¹ Primjer dobre prakse

³² Metodološko uputstvo za izradu plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH, 2016. godina.

³³ Primjer dobre prakse; Izvještaj Evropske komisije : "Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021", Više vidjeti na: https://europa.ba/wp-content/uploads/2021/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf

³⁴ Član 33 (d) stav 2. Zakona o finansiranju institucija BiH: Rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli i za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija.

(u daljem tekstu: FUK).³⁵ Institucije redovno analiziraju, procjenjuju i ažuriraju rizike u skladu sa relevantnim podacima³⁶.

Usaglašeni planovi integriteta su dokumenti koji sadrže konkretne antikorupcijske preventivne mjere potrebne za uklanjanje prilika i smanjenje rizika od korupcije ili neetičkih i neprofesionalnih radnji u svim područjima rada javnoga tijela. Preporučenim mjerama definisani su pokazatelji za ocjenu mjere (kriteriji/indikator i uspješnosti), određeni su rokovi za realizaciju i nosioci aktivnosti.³⁷

Planovima integriteta definisane su odgovornosti za ostvarenje svih aktivnosti i preporučenih mjera u cilju praćenja provođenja preporučenih mjera iz planova integriteta.

Kriteriji za treće reviziono potpitanje:

Institucije vrše nadzor nad procesom pripreme i implementacije planova integriteta. Rukovodioci institucija su uspostavili nadzor nad blagovremenom pripremom i implementacijom planova integriteta. Osigurana je dokumentovana odgovornost za nadzor i dokumenti o rezultatima nadzora. Institucije redovno pismeno izvještavaju o implementaciji planova integriteta. Izvještaj sadrži informaciju o svim tačkama iz plana. Vrše se dokumentovane analize na osnovu kojih se predlažu mjere za unapređenje.

Nadležne institucije uspostavile su nadzor nad pripremom i implementacijom planova integriteta u institucijama BiH i postoje dokumentovani tragovi provedenog nadzora.

S ciljem uspostavljanja nadzora nad procesom pripreme planova integriteta, APIK i VSTV prate rokove planova integriteta institucija BiH, preduzimaju blagovremene aktivnosti na donošenju novih, te raspolažu sveobuhvatnim evidencijama sa svim potrebnim informacijama o planovima integriteta institucija BiH.³⁸

U cilju unapređenja procesa donošenja planova integriteta uspostavljena je funkcionalna digitalna aplikacija koja služi za izradu, provođenje i nadzor nad implementacijom planova integriteta institucija BiH.

Nadležne institucije uspostavile su nadzor nad implementacijom planova integriteta u institucijama BiH i postoje dokumentovani tragovi provedenog nadzora. Analiziraju se izvještaji institucija o provođenju planova integriteta, prikupljaju dodatne informacije o implementaciji mjera i daju se preporuke za unapređenje.

³⁵ Planovi integriteta moraju biti usklađeni sa funkcijom i ciljevima institucije, sa planovima rada i u skladu sa organizacijom poslova i aktivnosti.

³⁶ anonimni upitnici unutar institucije, pravni okvir, izvještaji interne i eksterne revizije, interna pravila i procedure uključujući i etičko pitanje, opisi radnih mjesta, prethodni primjeri korupcije i neetičnog postupanja, zaprimljene žalbe, tužbe ili prijave na korupciju, anketiranje javnosti, građana, medija klijenata, stranki

³⁷ Primjer dobre prakse

³⁸ IPAK – Institucionalna podrška antikorupciji „Analiza i preporuke za unapređenje izrade i primjene planova integriteta u institucijama BiH“.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Da bi se analizirala oblast pripreme i nadzor nad implementacijom planova integriteta u institucijama BiH, revizorski tim se upoznao sa sadržajima relevantnih zakona koje uređuju ovu oblast, podzakonskih akata, propisa, internih akata subjekta revizije i drugih relevantnih dokumenata koji su vezani za cilj i predmet revizije. Tu se prije svega misli na Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije³⁹, Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine⁴⁰ kao i drugim relevantnim zakonima i propisima, zatim zaključke nadležnih institucija u BiH, VM-a BiH i Parlamentarne skupštine BiH i druge dokumente relevantne za predmet revizije.

Izvršili smo pregled i analizu procesa pripreme i donošenja strateških i planskih antikorupcijskih dokumenata institucija iz uzorka. Pod strateškim i planskim preventivnim antikorupcijskim dokumentima podrazumijevaju se strategije za borbu protiv korupcije institucija BiH, te planovi integriteta.

Metodom analize sadržaja utvrđivali smo da li su mjerljive preporuke za smanjenje identifikovanih rizika, te na koji način se vrši nadzor nad implementacijom mjera za smanjenje rizika.

Za objektivno sagledavanje problematike, proučavali smo i stručne studije i stručnu literaturu iz ove oblasti, međunarodne akte te metodologije i pravila kojom se regulisala priprema i implementacija strateških i planskih antikorupcijskih dokumenta.

Tim je prikupljao podatke metodama analize sadržaja dostupne dokumentacije, zaključaka nadležnih institucija BiH, planova i izvještaja, zabilješki sa sastanaka, analiza i izvještaja o postignutim rezultatima i dr. Dobivene informacije smo analizirali i upoređivali sa uspostavljenim kriterijima.

Metodom intervjua, obavili smo razgovore sa svim relevantnim učesnicima u procesu i predstavnicima nadležnih institucija. Prikupljeni podaci su korišteni za procjenu stanja.

Koristili smo i podatke iz finansijskih izvještaja i izvještaja revizije učinka Ureda za reviziju institucija BiH, godišnjih revizorskih izvještaja o glavnim nalazima i preporukama, kao i izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH.

1.5. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljene su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju učinka aktivnosti pripreme i nadzora nad implementacijom planova integriteta. U ovom poglavlju su predstavljena i reviziona pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

Kroz poglavlje 2. daju se podaci i informacije neophodne za razumijevanje procesa pripreme i implementacije planova integriteta u institucijama BiH.

U poglavlju 3. predstavljene su nalazi revizije, a koji se odnose na nedovoljne aktivnosti nadležnih institucija na osiguranju jasnih smjernica za pripremu planova integriteta, neefikasnost institucija BiH u pripremi i realizaciji usaglašenih planova integriteta i nefunkcionalan nadzor, izvještavanje i analiza implementacije planova integriteta.

³⁹ ("Službeni glasnik BiH", br.103/09 i 58/13).

⁴⁰ ("Službeni glasnik BiH", br. 61/04 , 49/09, 42/12 i 87/12)

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije koji daju odgovore na revizijska pitanja i odnose se na efikasnost institucija u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila oblast pripreme i nadzora implementacije planova integriteta u institucijama BiH.

2. PLANOVİ INTEGRITETA U INSTITUCIJAMA BiH - OSNOVNE INFORMACIJE

U ovom poglavlju ćemo prikazati opće pojmove i ključne dokumente bitne za razumijevanje procesa pripreme i nadzoru nad implementacijom planova integriteta u institucijama BiH kao i proces izrade i nadzora nad implementacijom plana integriteta u institucijama BiH.

2.1. Opšti pojmovi u oblasti prevencije korupcije

Korupcija označava svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom i entitetskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtjevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće vršenje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita⁴¹.

Pod **prevencijom korupcije** podrazumijeva se širi kontekst aktivnosti usmjerenih prije svega na identifikovanje i eliminisanje uzroka korupcije, odvracanje osoba od činjenja kaznenih djela u vezi s korupcijom, osiguranje i unaprjeđenje pravnog okvira za prevenciju korupcije. Također, podrazumijeva poticanje učešća civilnog društva u prevenciji korupcije, podizanje svijesti javnosti i stvaranje odnosa netolerancije prema korupciji, edukacija i bolje upoznavanje društva o uzrocima i posljedicama uticaja korupcije, te aktivno učešće u prevenciji i promovisanju transparentnog i odgovornog rada tijela i institucija u BiH⁴².

Integritet potiče od latinske riječi „Integritas“ što znači čestitost, cjelina, usaglašenost, nedjeljivost, postojanost, iskrenost i jedinstvo. To je pojam koji označava da osoba, odnosno institucija u cjelini svoj rad zasniva na načelima poštenja, savjesnosti, nepristrasnosti, transparentnosti. Pod integritetom institucije podrazumijevamo sposobnost institucije da poštuje norme i pravila, koja upravljaju područjem njenog djelovanja⁴³.

Koruptivni rizik - Termin „rizik“ pojmovno je definisan u ISO standardu⁴⁴ kao „uticaj nesigurnosti na ciljeve“ pri čemu se misli na ciljeve poslovanja. U odnosu na korupciju, rizik se definiše kao „bilo koja odlika, svojstvo ili izloženost pojedinca, tijela ili postupka koji povećava vjerovatnost koruptivnog ponašanja, kršenja integriteta, neetično ponašanje ili bilo koje drugo postupanje koje može negativno uticati na ciljeve i svrhu tijela javnog sektora⁴⁵.

Procjena koruptivnog rizika je alat koji se koristiti za utvrđivanje i analizu različitih koruptivnih rizika s kojima se javna institucija suočava. Ovim se alatom definiše koji će se rizici rješavati i u kojem vremenskom okviru. Utvrđivanje koraka procjene rizika ključan je element bilo kojeg plana koji omogućava određivanje prioriteta rizika i rješavanja istih

⁴¹ Pitanja i odgovori na zvaničnoj stranici APIK-a, <http://apik.ba/HowBA.aspx?langTag=bs-BA>

⁴² Pitanja i odgovori na zvaničnoj stranici APIK-a, <http://apik.ba/HowBA.aspx?langTag=bs-BA>

⁴³ Pitanja i odgovori na zvaničnoj stranici APIK-a, <http://apik.ba/HowBA.aspx?langTag=bs-BA>

⁴⁴ ISO standard 31000:2009

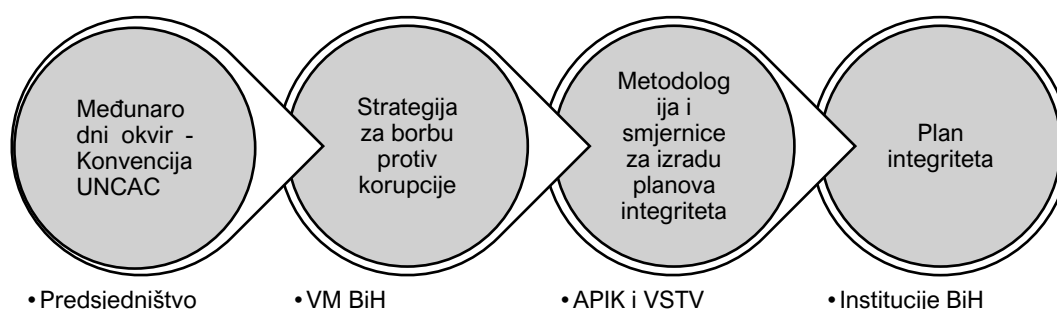
⁴⁵ Primjer dobre prakse

kao i prilagodbu plana stvarnim koruptivnim rizicima kojima je izloženo određena javna institucija⁴⁶.

2.2. Ključni dokumenti za prevenciju korupcije

Ključni dokumenti za prevenciju korupcije i nadležne institucije za njihovo donošenje prikazane su u narednoj ilustraciji:

Ilustracija 1: Dokumenti i institucije u procesu donošenja planova integriteta



Izvor: Ured za reviziju

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)⁴⁷, predstavlja globalni, pravni instrument o korupciji i sveobuhvatni dokument koji sadrži mjere za prevenciju, kriminalizaciju i međunarodnu saradnju.⁴⁸ Iako države mogu realizovati djelotvorne politike rada u svrhu prevencije korupcije bez postojanja strateškog dokumenta u toj oblasti, ovim odredbama sugeriraju se potreba za donošenjem sveobuhvatnog okvira borbe protiv korupcije.

Državna strategija za borbu protiv korupcije predstavlja opšti okvir borbe protiv korupcije koji tretira glavne uzroke za pojavu korupcije kao i načine kako se boriti protiv te pojave. Ovaj dokument ima sistemski pristup borbi protiv korupcije, kreira se za određeni vremenski period na osnovu analize i procjene pojava oblika korupcije i stepena zastupljenosti ove pojave. Usvojene strategije za borbu protiv korupcije u BiH su bile za period 2009–2014. godine i 2015–2019. godine.

Plan integriteta je interni antikorupcioni dokument nastao kao rezultat samoprocjene izloženosti institucije rizicima za nastajanje korupcije, koruptivnog dejstva kao i drugih oblika nepravilnosti te neetičkog i neprofesionalnog ponašanja kojim se predviđaju mjere i aktivnosti pravne i praktične prirode u cilju prevencije i otklanjanja nepravilnosti uzrokovanih svim pojavnim oblicima korupcije i neetičkog ponašanja.⁴⁹ U okviru plana

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Usvojena je 31. oktobra 2003. godine na Generalnoj skupštini UN-a, rezolucijom broj 58/4.

⁴⁸ Predsjedništvo BiH donijelo je na 89. redovnoj sjednici 27.03.2006.g. odluku o ratifikaciji UNCAC-a.

⁴⁹ Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama BiH – Priručnik, 2018. godina.

proučava se otpornost sistema na greške koje mogu dovesti do korupcije, a takođe i testiraju zakoni i pravilnici i mogućnost njihove zloupotrebe tokom kreiranja ili njihovog provođenja.⁵⁰

Metodologija i smjernice za donošenje planova integriteta preciziraju postupak izrade i provođenja planova integriteta u institucijama u BiH. One određuju određuju strukturu i faze izrade plana integriteta.

2.3. Nadležne institucije i metodologija pripreme i implementacije planova integriteta

2.3.1. VM BiH

VM BiH je organ izvršne vlasti BiH koji vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije, u skladu sa Ustavom BiH, zakonima i drugim propisima BiH. U ostvarivanju svojih prava i dužnosti VM BiH donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta.⁵¹ VM BiH usvaja strategiju za borbu protiv korupcije s ciljem stvaranja općeg okvira za odlučnu i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije, što podrazumijeva utvrđivanje prioritetnih oblasti za djelovanje, ali i određenih polaznih opredjeljenja i načina djelovanja.

2.3.2. Nadležne institucije

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: APIK) je nadležna za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta koje izrađuju i usvajaju institucije BiH. Ona propisuje jedinstvenu metodologiju i smjernice za izradu planova integriteta, koordinira procesom njihove pripreme i implementacije i pruža pomoć institucijama prilikom izrade ovih dokumenata.⁵²

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (u daljem tekstu: VSTV) je nadležno za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta koje izrađuju i usvajaju pravosudne⁵³ institucije BiH.

2.3.3. Metodologija

Kada je u pitanju proces izrade planova integriteta u institucijama na nivou BiH, ne postoji unificiran pristup. Ovdje razlikujemo metodologiju APIK-a i VSTV-a kako slijedi:

- **APIK:** Prvi pristup je baziran na metodologiji propisanoj od strane APIK-a i on je osnova za izradu planova integriteta institucija BiH. Metodologija propisana od strane APIK-a se sastoji od:

⁵⁰ Dobovšek, B. (2009). Prevencija korupcije. Podgorica: Uprava za kadrove. str. 115 i 116.

⁵¹ Zakon o Vijeću ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)

⁵² Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, ("Službeni glasnik BiH", broj 103/09, 58/13)

⁵³ Pravosudne institucije na nivou BiH su Sud BiH i Tužilaštvo BiH. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 25/04, 93/05,48/07 i 15/08).

- **Metodologija izrade plana integriteta**⁵⁴ koju je donio APIK 2013. godine (u daljem tekstu: Metodologija 2013) propisuje neophodne elemente plana integriteta: analiza podložnosti institucija koruptivnim pojavama, utvrđivanje najpodložnijih djelatnosti na korupciju-procjena rizika, preventivne mjere za smanjenje mogućnosti nastanka koruptivnih pojava, ostali dijelovi plana utvrđenih smjernicama. Pored elemenata, metodologijom su definisani ciljevi i svrha plana integriteta, faze i aktivnosti po fazama plana integriteta.
- **Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta** preciziraju postupak izrade planova integriteta. Njima je određena struktura plana integriteta, faze izrade i način izvršavanja pojedinih zadataka, rokovi za izradu i provođenje plana integriteta. Definisan je način praćenja kao i način procjene integriteta. Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta APIK je donio u 2013. godini (u daljem tekstu: Smjernice 2013). Ove smjernice su prestale da važe usvajanjem Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama BiH⁵⁵ (u daljem tekstu: Pravila 2018).
- **Pravila 2018.** sistemski uređuju procedure izrade i usvajanja plana integriteta kao i provođenje mjera i preporuka za poboljšanje integriteta unutar institucije kao i način izvještavanja institucije prema APIK-u. Definisana je uloga APIK-a kao koordinirajuće i kontrolno tijelo obzirom da institucijama pruža stručno-konsultativnu pomoć prilikom izrade planova integriteta, te vršenje kontrole nad realizacijom mjera za poboljšanje integriteta u institucijama. Pored toga je u okviru faza izrade plana integriteta objašnjena identifikacija rizika i analiza faktora rizika. Sastavni dio Pravila 2018. je i Model plana integriteta.
- **VSTV** - Drugi pristup je baziran na metodologiji propisanoj od strane VSTV-a i on je osnova za izradu planova integriteta pravosudnih institucija BiH. Ova Metodologija sastoji se od:
 - **Metodološko uputstvo za izradu plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH (u daljem tekstu Metodologija 2016).** Cilj Metodologije 2016. je da osobama uključenim u proces izrade plana integriteta ponudi praktične savjete i uputstva za provedbu svake faze u procesu izrade plana integriteta, a kako bi se proces samoprocjene integriteta pravosudne institucije učinio efikasnijim i sveobuhvatnijim, te dodatno olakšao.
 - **Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH**⁵⁶ (u daljem tekstu: Smjernice 2016) preciziraju postupak izrade i provođenja planova integriteta u pravosudnim institucijama u BiH. One određuju određuje strukturu i faze izrade plana integriteta, te rokovi i način izvještavanja. Kao dodatak ovih smjernica je Model plana integriteta pravosudnih institucija (u daljem tekstu: Model plan).

⁵⁴ Metodologija APIK-a: Broj 03-50-535-1/13 od 31.12.2013. godine

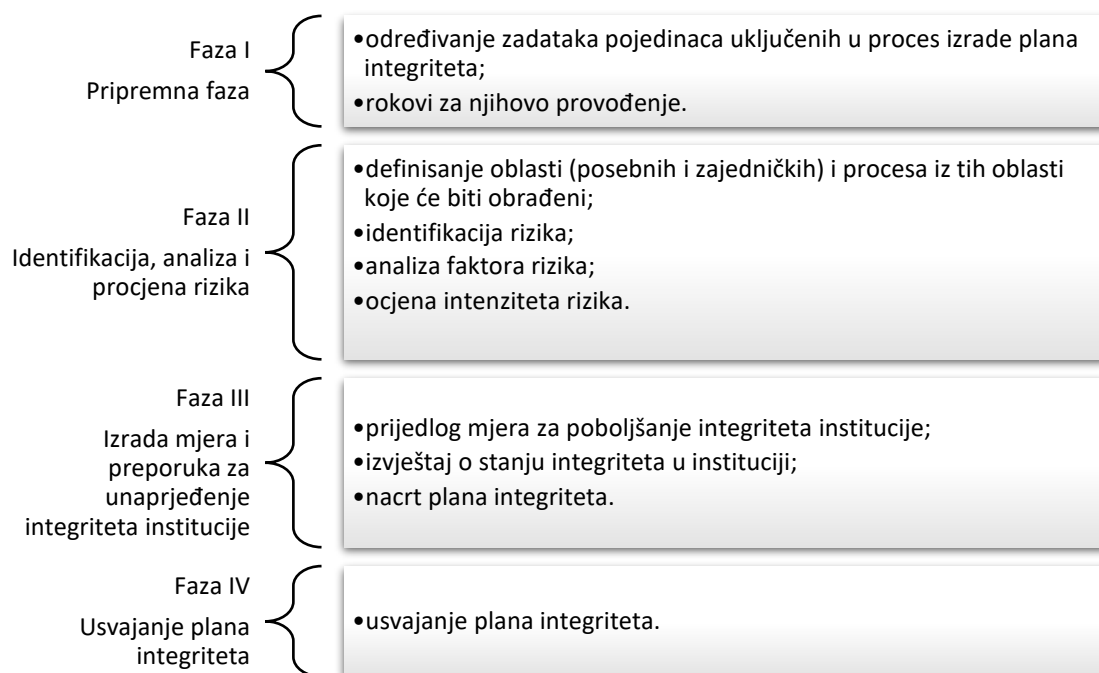
⁵⁵ http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/ostali-akti/smjernice-i-preporuke/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

⁵⁶ Na sjednici održanoj 8. jula 2016. godine VSTV je usvojilo Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH.

2.3.4. Proces izrade i usvajanja planova integriteta

Proces izrade planova integriteta u institucijama BiH se odvija u fazama, kao što je prikazano u sljedećoj ilustraciji.

Ilustracija 2. Faze izrade plana integriteta u institucijama BiH



Izvor: Ured za reviziju na bazi Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama BiH

Faze prikazane u prethodnom grafikonu su propisane i APIK-ovom i VSTV-ovom metodologijom. Proces izrade plana integriteta u institucijama BiH započinje tako što rukovodilac institucije donese odluku o izradi plana integriteta. Istom odlukom ili dodatnim rješenjem imenuje radnu grupu i koordinatora za izradu plana integriteta.

U drugoj fazi, radna grupa zajedno sa koordinatom za izradu plana integriteta, radi prikupljanja informacija, provodi anketiranje svih uposlenika putem anonimnog upitnika za samoprocjenu integriteta institucije, te analizira prikupljene podatke. Na osnovu početne procjene i nalaza iz analize prikupljenih informacija, radna grupa identifikuje i analizira osnovne rizike u svim oblastima funkcionisanja institucije. Na osnovu identifikovanih i rangiranih rizika, predlaže mjere za unaprjeđenje integriteta, te prioritetnost predloženih mjera, vremenske rokove i odgovorne osobe za njihovu implementaciju.

Nakon sveobuhvatne identifikacije, analize, procjene, rangiranja rizika, te izrade prijedloga mjera za unaprjeđenje, radna grupa podnosi rukovodiocu izvještaj o stanju integriteta u toj instituciji. Na osnovu izvještaja o stanju integriteta u instituciji, radna grupa izrađuje prijedlog plana za upravljanje rizicima koji dostavlja rukovodiocu na razmatranje i odobravanje.

U četvrtoj fazi, nakon što rukovodilac odobri plan za upravljanje rizicima, radna grupa objedinjuje svu dokumentaciju sačinjenu u procesu izrade plana integriteta, te u skladu

sa predloženim modelom plana integriteta, izrađuje prijedlog plana integriteta institucije, i podnosi ga rukovodiocu institucije na usvajanje.

Iduća ilustracija prikazuje uticaj usvojenog plana integriteta na rad institucija:

Ilustracija 3. Uticaj Plana integriteta na rad institucije



Izvor: Ured za reviziju na bazi podataka iz APIK-a

2.3.5. Nadzor implementacije plana integriteta

Nadzor implementacije mjera i preporuka za poboljšanje integriteta javne institucije preuzima koordinator procesa. Rukovodilac javne institucije redovno prati provođenje plana integriteta i zajedno sa koordinatorom priprema pokazatelje efikasnosti i procjenjuje rezultate predloženih mjera i preporuka za poboljšanje integriteta. Rukovodilac javne institucije donosi odluku o ponovnoj izradi plana integriteta svake 4 godine, ili ranije ukoliko se analizom provođenja plana integriteta procijeni da je integritet javne institucije narušen. Izvještaj o provođenju mjera i preporuka za poboljšanje integriteta dostavlja se APIK-u.⁵⁷

Kada se radi o pravosudnim institucijama BiH, rukovodilac pravosudne institucije izvještaj o provođenju mjera iz plana integriteta dostavlja VSTV-u. VSTV izrađuje godišnji izvještaj o provođenju planova integriteta pravosudnih institucija u kojem daje preporuke pravosudnim institucijama, za daljnji proces implementacije planova integriteta.⁵⁸

⁵⁷ Smjernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, 2013. godina.

⁵⁸ Smjernice za izradu i sprovođenja plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH, 2016. godina.

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentovani su glavni nalazi do kojih smo došli u procesu revizije. Nalazi revizije prikazuju odstupanja od kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene da li su institucije BiH efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta. Rezultati provedene revizije učinka pokazuju da institucije BiH nisu efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta s ciljem preventivnog djelovanja i sprečavanja različitih vrsta koruptivnih rizika i nepravilnosti u radu, o čemu govore nalazi u nastavku.

3.1. Aktivnosti nadležnih institucija na osiguranju jasnih smjernica za pripremu planova integriteta

VM BiH i nadležne institucije⁵⁹ nisu osigurali jasne smjernice za pripremu planova integriteta. Ovo se odnosi na Strategiju za borbu protiv korupcije, Metodologiju, smjernice i pravila nadležnih institucija za pripremu planova integriteta, o čemu više govorimo u nastavku.

3.1.1. Kašnjenje u donošenju Strategije za borbu protiv korupcije 2020 - 2024. godina

VM BiH je kasnio sa strateškim smjernicama za borbu protiv korupcije što je uzrokovalo kašnjenje u pokretanju aktivnosti za donošenje planova integriteta u institucijama BiH. Naime, VM BiH još uvijek nije usvojio Strategiju 2020-2024.⁶⁰ iako se BiH potpisivanjem međunarodnih sporazuma obavezala na ovu aktivnost.⁶¹

Kašnjenje u donošenju strateških smjernica za borbu protiv korupcije uzrokovalo je neblagovremeno pokretanje aktivnosti za donošenje planova integriteta u institucijama BiH.

Kašnjenje usvajanja strategije ne isključuje ranije utvrđenu obavezu donošenja planova integriteta u institucijama BiH, jer ne postoji druga odluka VM-a BiH kojom se institucije BiH oslobađaju obaveze donošenja planova integriteta. Nadležne institucije, za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta, nisu VM-u BiH predlagale odluku o prestanku obaveze pripreme planova integriteta za institucije BiH.

⁵⁹ Pod nadležnim institucijama podrazumijevamo Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) .

⁶⁰ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je aktivnosti na izradi prijedloga Strategije 2020-2024. finalizirala u februaru 2020. godine, te je dostavila VM BiH na razmatranje. VM BiH je na sjednicama razmatralo Prijedlog odluke o usvajanju Strategije 2020-2024. godina, ali je nije usvojilo. VM BiH je na 25. sjednici održanoj 3.2.2021. godine, razmatralo Prijedlog odluke o usvajanju Strategije, te isti nije prihvaćen tj. nije dobio potrebnu većinu glasova. VM BiH na 39. Sjednici održanoj 11.6.2022. godine, nakon obavljenih konsultacija u drugom krugu glasanja, nije usvojilo Prijedlog odluke o usvajanju Strategije.

⁶¹ Obaveza donošenja Planova integriteta je nastala potpisivanjem Konvencije, prethodnim Strategijama za borbu protiv korupcije kao i Strategijama reforme javne uprave te zaključcima VM-a BiH. Konvencijom ujedinjenih naroda za borbu protiv korupcije, Akcionim planom Strategije za borbu protiv korupcije u okviru Specifične mjere 2: Prevencija korupcije, zaključak VM BiH sa 104. sjednice održane 9.7.2014. godine.

APIK i VSTV tvrde da je kašnjenje VM-a BiH da usvoji predloženu Strategiju 2020-2024. uzrokovalo njihovo kašnjenje u pokretanju inicijativnih aktivnosti za donošenje planova integriteta u institucijama BiH.⁶²

3.1.2. Manjkavosti i nedostaci propisa za izradu i provođenje planova integriteta

U ovom dijelu ćemo govoriti o nedostacima propisa kojima se precizira i sistemski uređuje postupak pripreme i provođenja planova integriteta u institucijama.

3.1.2.1. Metodologija, smjernice i pravila APIK-a

Propisi APIK-a kojima se precizira i sistemski uređuje postupak pripreme i provođenja planova integriteta u institucijama imaju utvrđene manjkavosti i nedostatke. Ovi nedostaci mogu za posljedicu imati njihovu otežanu primjenu.

Detaljniju analizu nedostataka smjernica smo uradili na institucijama iz uzorka⁶³ i utvrdili da postoji značajan prostor za poboljšanje postojeće metodologije, smjernica i pravila APIK-a, o kojima govorimo u nastavku nalaza.

APIK nema jasno definisane smjernice (uputstvo/čeka listu) za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH. Mišljenje se daje na proceduru izrade plana integriteta, bez analize identifikovanih rizičnih područja, definisanih mjera za umanjavanje nastanka rizika i indikatora za ocjenu provedene mjere. Nedostatak smjernica o davanju mišljenja⁶⁴ na plan integriteta doveo je do neujednačenog postupanja prilikom davanja mišljenja⁶⁵ tako da se pozitivno mišljenje davalo i u slučajevima kada planovi integriteta institucija iz uzorka nisu sadržavali sve neophodne elemente definisane u Smjernicama 2013. godina.

Analizom metodologije, smjernica i pravila za pripremu i implementaciju planova integriteta u institucijama BiH koje je donio APIK utvrđeno je da iste ne pružaju sve potrebne informacije. Naime, iako APIK ima teoretski definisane faze izrade plana

⁶² Većini institucija BiH, za čije praćenje pripreme i implementacije je nadležna APIK, su istekli planovi integriteta. Prema podacima VSTV-a, plan integriteta Suda BiH je istekao u martu 2022. godine. VSTV i APIK su, nakon obavljenih razgovora u toku obavljanja revizije učinka pokrenuli aktivnosti o započinjanju novog ciklusa izrade plana integriteta (VSTV je aktivnosti pokrenulo krajem marta, a APIK krajem maja 2022. godine). Prema podacima APIK-a institucije BiH koje su donijele nove planove integriteta su: Agencija za državnu službu BiH, Agencija za nadzor nad tržištem, Agencija za osiguranje u BiH, Agencija za javne nabavke, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Službeni list BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH i Visoko sudsko tužilačko vijeće BiH.

⁶³ Prema izjavama sagovornika iz MVP-a, UINO-a i RAK-a kao glavni nedostaci metodologije i smjernica iz 2013. godine sa kojima su se susretali prilikom pripreme planova integriteta nevedeni su upravo praktični primjeri kojima bi se olakšao i približio proces pripreme i implementacije plana integriteta, posebno u dijelu identifikacije i procjene rizičnih područja, analiza i procjena faktora rizika, mjera i indikatora uspjeha za unapređenje integriteta u zajedničkim i specifičnim oblastima.

⁶⁴ Ček lista koja bi bila podsjetnik nadležnim institucijama prilikom davanja mišljenja kako bi planovi integriteta sadržavali sve neophodne elemente

⁶⁵ GP i RAK su dobili pozitivno mišljenje, a da njihovi planovi integriteta nisu u potpunosti pripremljeni u skladu sa Smjernicama iz 2013. godine.

integriteta, one nisu dovoljno dokumentovane i obrazložene praktičnim primjerima kojima bi se olakšao i približio proces pripreme i implementacije plana integriteta, posebno u dijelu identifikacije i procjene rizičnih područja, analize i procjene faktora rizika. Više o praktičnim primjerima vidjeti u prilogu 1. Nisu dati praktični primjeri mjera za ublažavanje rizika niti su predviđeni mjerljivi indikatori uspjeha koji bi trebali da olakšaju pripremu planova integriteta u institucijama BiH. Primjere vidjeti u prilogu 4 i 5. Sa druge strane VSTV je u tom smislu napravio iskorak u dijelu sačinjavanja listi identifikovanih rizika neprofesionalnog, neetičkog i koruptivnog ponašanja u tužilaštvima i sudovima BiH, mogućih mjera za unapređenje integriteta i mjerljivih indikatora uspjeha, čime je institucijama olakšana priprema planova integriteta.

Prvim smjernicama iz 2013. godine nisu definisane oblasti⁶⁶ i procesi u okviru kojih bi trebali biti identifikovani rizici i analizirani faktori rizika svakog pojedinačno identifikovanog rizika. Smjernicama 2013. godina nije definisano izvještavanje s ciljem praćenja implementacije predloženih mjera.

Pravila iz 2018. godine nisu u dovoljnoj mjeri pojasnila vezu između planova integriteta i sistema internih kontrola i pripadajućih rizika.⁶⁷ Pravila nisu osigurala da se priprema planova integriteta integrira u jedinstven planski ciklus institucija i da su planovi integriteta usuglašeni sa registrom rizika FUK-a, o čemu više govorimo u poglavlju 3.2.3. Standardi interne kontrole⁶⁸ definisali su ovu obavezu kao osnovu institucijama pri izradi podzakonskog okvira radi ostvarivanja njihovih ciljeva i stvaranja uslova za etički uređeno, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje.

Također, pisana Pravila 2018. nisu ažurirana u skladu sa uvođenjem novih IT alata za pripremu i implementaciju planova integriteta (CRA aplikacija)⁶⁹. S tim u vezi, korisnicima nisu date pisane smjernice⁷⁰ o upotrebi CRA aplikacije, čime je propuštena prilika jednostavnijeg korištenja ovog alata.

⁶⁶ Institucijama nisu date upute kako da definišu zajedničke oblasti koje se smatraju zajedničkim za sve institucije, unutar kojih se identifikuju i analiziraju rizici i njihovi odgovarajući faktori rizika koji će biti obrađeni kroz plan integriteta. Pored zajedničkih postoje i specifične (posebne) oblasti se odnose na specifične nadležnosti institucija.

⁶⁷ Polazna osnova i za SIK i za planove integriteta su ciljevi, funkcija i organizacija poslova institucije, s tim u vezi rizici u ova dva dokumenta se trebaju podudarati.

⁶⁸ Standardi interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine se zasnivaju na Zakonu o finansiranju institucija BiH, a predstavljaju obavezna osnova institucijama pri izradi podzakonskog okvira radi ostvarivanja njihovih ciljeva i stvaranja uslova za etički uređeno, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje. Naime, finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjerenje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način. („Službeni glasnik BiH“, br: 61/14).

⁶⁹ Corruption Risk Assessment – procjena rizika od korupcije. U saradnji sa Regionalnom antikorupcijskom inicijativom APIK i VSTV su razvili softver za izradu planova integriteta.

⁷⁰ Iako je APIK na svojoj web stranici objavio video o korištenju CRA aplikacije sagovornici su izjavili da im ista nije praktična i da je neophodno pisano uputstvo o upotrebi i korištenju. APIK nije uputstvo o korištenju CRA alata za izradu, usvajanje, provođenje i izvještavanje o planovima integriteta u institucijama BiH učinila dostupnim za korištenje u institucijama BiH, iako je isto za potrebe APIK-a sačinio RAI (Regional anti-corruption initiative) tim.

3.1.2.2. Metodologija i smjernice VSTV-a

Propisi VSTV-a kojima se precizira i sistemski uređuje postupak pripreme i provođenja planova integriteta u institucijama imaju utvrđene manjkavosti i nedostatke koji za posljedicu imaju njihovu otežanu primjenu.

Smjernicama 2016. godina nisu jasno navedeni uslovi za donošenje i ažuriranje planova integriteta. Naime, u Smjernicama 2016. godina navedeno je da se planovi integriteta u zavisnosti od potreba mogu mijenjati svake četiri godine, ili ranije ukoliko se analizom procijeni da je integritet pravosudne institucije narušen. Pored toga je navedeno da se procjena efikasnosti i efektivnosti plana integriteta vrši svake druge godine uzimajući u obzir rezultate realizacije predloženih mjera za unapređenje integriteta, nakon čega se donosi nova odluka o usvajanju plana integriteta. Ovakva formulacija korisnike može dovesti u nedoumicu koji je rok za donošenje ažuriranih planova integriteta. Sagovornici iz VSTV-a nam također nisu mogli dati jasno tumačenje treba li se plan integriteta ažurirati svake dvije ili četiri godine.

Iako Smjernice 2016. godina definišu potrebu povezivanja plana integriteta i sistema internih kontrola, one ne definišu obavezu institucija da prate usaglašenost definisanih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika FUK-a, tako da plan integriteta Tužilaštva (u daljem tekstu: Tužilaštvo) nije usklađen sa registrom rizika FUK-a o čemu više govorimo u poglavlju 3.2.3.

VSTV nema pisane smjernice (uputstva ili ček liste) za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH, iako je uspostavio dobru praksu te prilikom davanja mišljenja na planove integriteta Tužilaštvo provjeravalo: da li je plan integriteta pripremljen u skladu sa Smjernicama 2016. godina, da li su predložene mjere za poboljšanje za sve identifikovane i procijenjene rizike, te sugerisao institucijama da sve preporuke moraju imati definisane mjerljive indikatore mjere/uspjeha. Također, Smjernice 2016. godina ne sadrže uputstva⁷¹ o korištenju digitalne aplikacije procjene rizika od korupcije (CRA aplikacije)⁷².

3.2. Neblagovremena priprema usaglašenih planova integriteta institucija BiH

U ovom poglavlju ćemo govoriti o utvrđenim nedostacima u procesu blagovremene pripreme planova integriteta u skladu sa definisanom metodologijom, nedostacima u procesu procjene i upravljanja rizicima i njihove usaglašenosti sa rizicima definisanim u FUK-u.

⁷¹Prema navodima sagovornika iz VSTV-a planiraju napraviti pisano uputstvo za korištenje CRA digitalne aplikacije.

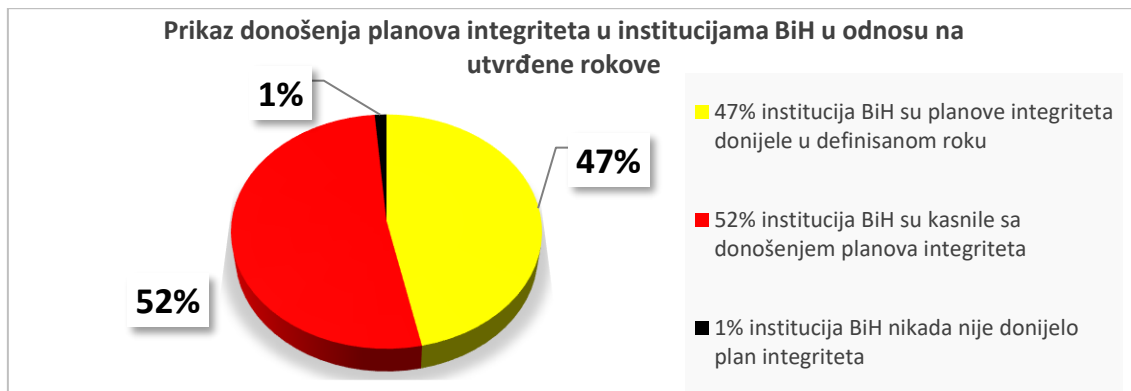
⁷² Corruption Risk Assessment – procjena rizika od korupcije. U saradnji sa Regionalnom antikorupcijskom inicijativom APIK i VSTV su razvili softver za izradu planova integriteta.

3.2.1. Blagovremenost donošenja planova integriteta

Institucije BiH nisu blagovremeno donijele plan integriteta, iako isti predstavlja važan interni dokument na osnovu kojih bi institucije prepoznale korupciju prije nego što se ona desi.

U narednom grafikonu prikazan je broj institucija BiH koje su planove integriteta u odnosu na utvrđene rokove u smjernicama.

Grafikon 1: Prikaz donošenja planova integriteta u institucijama BiH u odnosu na utvrđene rokove



Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka APIK-a

Prema podacima APIK-a, samo 35 od 75 institucija BiH je planove integriteta donijelo u predviđenom roku, iako su po Smjernicama 2013. godina bile obavezne usvojiti plan integriteta najkasnije do kraja 2014. godine.⁷³ Ministarstvo vanjskih poslova BiH (u daljem

Više od pola institucija BiH nije donijelo svoje planove integriteta u predviđenom roku.

tekstu: MVP) je jedina institucija koja nikada nije usvojila plan integriteta. Naime, MVP do sredine 2022. godine nije imalo usvojen plan integriteta, iako je po Smjernicama 2013. godina bilo u obavezi donijeti plan integriteta još 2014. godine.

U aprilu 2022. godine MVP je započelo aktivnosti na pripremi prvog plana integriteta.⁷⁴

Primijećeni trend kašnjenja institucija BiH u donošenju planova integriteta je nastavljen i nakon isteka rokova za njihovo ažuriranje. U narednoj tabeli je dat pregled godina donošenja i rokova važenja planova integriteta institucija iz uzorka .

⁷³ Institucije BiH su bile obavezne okončati prvu fazu (dostavljanje odluke o imenovanju radne grupe) izvršenja plana integriteta u roku od 45 dana od datuma objavljivanja Smjernica iz 2013. godine (donesene u decembru 2013. godine). Nakon okončanja prve faze, institucije BiH su bile u obavezi usvojiti plan integriteta u roku od 6 mjeseci.

⁷⁴ MVP je 28.5.2019. godine donio Odluku o formiranju radne grupe za izradu plana integriteta ali nije započelo druge aktivnosti na izradi plana integriteta. Zatim je ponovo 4.4.2022. godine donio novu Odluku o formiranju radne grupe za izradu plana integriteta te započelo aktivnosti na pripremi prvog plana integriteta.

Tabela 2: Pregled godina donošenja i rokova isteka Planova integriteta institucija iz uzorka

Red. br.	Naziv institucije BiH	Rok za donošenje plana integriteta	Plan integriteta donesen (godina)	Plan integriteta važi do (godina)	Novi plan integriteta donesen (godina)
1.	APIK	2014.	2016.	2020.	-
2.	VSTV	2014.	2015/2019.	2023.	-
3.	UINO ⁷⁵	2014.	2014.	2018.	2022.
4.	RAK ⁷⁶	2014.	2015.	2019.	-
5.	GP ⁷⁷	2014.	2015.	2019.	2022.
6.	MVP ⁷⁸	2014.	-	-	-
7.	Tužilaštvo ⁷⁹	2017.	2018.	2022.	2022.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka APIK-a

Napomena: APIK i VSTV u ovom dijelu posmatramo kao institucije koje donose planove integriteta, a ne kao institucije nadležne za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta.

Iz prethodne tabele se može vidjeti da MVP⁸⁰ nikad nije donio plan integriteta, a da je UINO jedina institucija iz uzorka koja je u roku donijela plan integriteta. Pored toga se može vidjeti da od četiri institucije iz uzorka, čiji su planovi integriteta istekli, UINO, GP i Tužilaštvo su donijeli novi plan integriteta sa kašnjenjem od četiri godine.⁸¹ Također, iako je VSTV kasnio sa donošenjem prvog plana integriteta, to je jedina institucija iz uzorka koja u kontinuitetu od 2015. godine ima važeći plan integriteta.

Institucije iz uzorka nisu donosile, niti ažurirale svoje planove integriteta iako je obaveza donošenja planova integriteta najkasnije svake četiri godine, a po potrebi i ranije.

U narednoj ilustraciji prikazane su posljedice slabosti planova integriteta kao i njihovog nedonošenja u institucijama BiH.

⁷⁵ UINO je krajem 2021. godine pokrenula aktivnosti na izradi novog Plana integriteta te se obratila APIK-u za pristup CRA aplikaciji (Corruption Risk Assessment) koja služi za izradu Plana integriteta. UINO je u toku provođenja revizije usvojila novi plan integriteta (Plan integriteta UINO-a usvojen 30.06.2022. godine).

⁷⁶ RAK je početkom 2021. godine formirao radnu grupu za izradu novog Plana integriteta te sačinila Upitnik za samoprocjenu integriteta. Iako je prošlo više od godine dana od kreiranja Upitnika aktivnosti nisu završene.

⁷⁷ GP je u toku provođenja revizije pokrenula aktivnosti na pripremi novog plana integriteta (aktivnosti na pripremi novog plana integriteta pokrenute su 28.06.2022. godine). Nakon dostavljenog Nacrta izvještaja GP nam je dostavila Odluku o usvajanju i provođenju Plana integriteta (Plan integriteta GP-a usvojen 27.10.2022. godine).

⁷⁸ MVP još uvijek nije donio Plan integriteta. U aprilu 2022. godine je imenovana radna grupa za pripremu Plana integriteta.

⁷⁹ Tužilaštvo je u toku provođenja revizije, na zahtjev VSTV-a, pokrenulo aktivnosti na pripremi novog plana integriteta koristeći IT digitalnu aplikaciju i u toku provođenja revizije je usvojilo (01.12.2022. godine) plan integritet. Po Smjernicama 2016. pravosudne institucije su bile dužne usvojiti planove integriteta najkasnije do 31.12.2017. godine, međutim plan integriteta Tužilaštva usvojen je 29.10.2018. godine.

⁸⁰ MVP je jedina institucija BiH koja nije donijela plan integriteta po Smjernicama iz 2013. godine. MVP je tek početkom mjeseca aprila 2022. godine preduzelo aktivnosti na pripremi prvog plana integriteta.

⁸¹ UINO je plan integriteta usvojila 30.06.2022. godine. Plan integriteta GP-a usvojen 27.10.2022. godine. Tužilaštvo je plan integriteta usvojilo 01.12.2022. godine.

Ilustracija 4: Potencijalne posljedice nedostataka preventivnih mehanizama koruptivnog djelovanja i neetičkog i neprofesionalnog ponašanja u institucijama iz uzorka

U institucijama BiH evidentirani su slučajevi sumnje na korupciju i zloupotrebu položaja čije su se neprimjerene, koruptivne i nezakonite radnje mogle predvidjeti u planovima integriteta i mogle su se poduzeti kontrolne mjere koje su ih mogle spriječiti ili svesti na najmanju moguću mjeru, kao što su: u UINO zloupotrebu položaja prilikom obavljanja službenih dužnosti, ostvarivanja koristi za sebe prilikom obračuna plaća kao i propusti u pravilnom postupanju sa predmetnom robom u postupku carinske procedure; u RAK-u nesavjesno obavljanje povjerenih poslova čime je uzrokovana veća materijalna šteta na imovini poslodavca radi pribavljanja vlastite koristi; u GP-u nepravilnosti kod zapošljavanja i vršenja kontrola na graničnim prelazima, a u Tužilaštvu zloupotrebe položaja i pronevjeru u službi. U svim ovim ilustracijama rizici su mogli biti prepoznati i mogle su biti implementirane mjere koje bi spriječile ove događaje.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka. Navedeno se temelji na: rješenjima prvostepene disciplinske komisije UINO-a i RAK-a, pisanim informacijama GP-a i Tužilaštva.

3.2.2. Institucije BiH se nisu pridržavale metodologije i smjernica za izradu i provođenje planova integriteta

Iako je revizioni tim evidentirao manjkavosti u donesenim smjernicama ipak neke od institucija u uzorku se nisu ni pridržavale elementarnih metodoloških postavki kao što su popisi radnih mjesta i internih propisa, pokazatelji za ocjenu, rokovi, nosioci aktivnosti, odgovorne osobe i sl.

Kao primjer navodimo Plan integriteta Granične policije (u daljem tekstu: GP) koji ne sadrži popis radnih mjesta sa detaljnim opisima ovlaštenja i odgovornosti već samo pregled organizacije GP-a, odnosno sistematizaciju radnih mjesta.⁸² Bez detaljnog opisa ovlaštenja i odgovornosti nije bilo moguće utvrditi nivo rizika pojedinih radnih mjesta niti dati odgovarajuću mjeru da bi se taj rizik od korupcije smanjio.

Prijedlozi mjera i preporuka u planu integriteta GP-a za poboljšanje integriteta su bez redoslijeda i vremenskog rasporeda prioriteta. Također, GP u Planu integriteta nije definisala odgovornu osobu za provođenje definisanih mjera za unapređenje. Posljedica nedefinisanja rokova i odgovornih osoba jeste otežano praćenje provođenja plana integriteta. Neke od mjera za unaprjeđenje integriteta su uopćene i teško mjerljive, bez definisanih indikatora mjere⁸³, što otežava mogućnost praćenja realizacije mjera i procjene uticaja na identifikovane rizike. Plan integriteta RAK-a ne sadrži popis i pregled svih internih propisa i akata javne institucije, kao ni prijedlog prioriteta provođenja predloženih mjera. Nedostaci pregleda i analize internih akata smanjuju mogućnost procjene

⁸² Postojeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji GP-a nema sadržane opise poslova za policijske službenike. GP je izradio novi prijedlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u kojem su sadržani opisi poslova radnih mjesta policijskih službenika s ciljem usklađivanja sa Odlukama o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH iz 2013. godine. Prema navedenim odlukama VM-a BiH, pravilnici o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH su trebali biti usklađeni prije 8 godina, odnosno do kraja 2014. godine.

⁸³ Neke mjere podrazumijevaju primjenu Zakona o javnim nabavkama i podzakonske regulative ili primjena strategije upravljanja ljudskim resursima.

izloženosti institucije rizicima postojanja i adekvatnosti regulative, odnosno rizika nepostojana i nejasnoće propisa, kao i pravne neusaglašenosti poslovanja institucije sa propisima koji su na snazi.

Tužilaštvo nije vršilo procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta svake druge godine, uzimajući u obzir rezultate realizacije predloženih mjera za unapređenje integriteta, a što je definisano Smjernicama 2016. godina. Ovo za posljedicu može imati propuštenu priliku za unapređenje planova integriteta nakon izvršene analize.

Ovakvi nedostaci planova integriteta mogu ukazivati na nedovoljnu posvećenost institucija u pripremi ovih planova.

3.2.3. Procjena rizika i upravljanje rizicima

Procjenu rizika i upravljanje rizicima smo povjerali na institucijama iz uzorka i utvrdili da nijedna institucija⁸⁴ nije pratila usaglašenost definisanih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika FUK-a, niti su planove integriteta ažurirale u skladu sa ažuriranjem registra rizika FUK-a.⁸⁵

Iako APIK-ova metodologija i smjernice za izradu i provođenje plana integriteta iz 2013. godine, kao i VSTV-ove iz 2016. godine, propisuju potrebu povezivanja plana integriteta i sistema unutrašnjih kontrola, poređenjem rizika koji su navedeni u planovima integriteta nije moguće uspostaviti direktnu vezu sa rizicima navedenim u registru rizika institucija iz uzorka.⁸⁶

U različitim dokumentima institucija BiH navođeni su neusaglašeni rizici.

3.2.4. Izostanak mjerljivih indikatora uspješnosti

Planovi integriteta većine institucija iz uzorka ne obuhvataju mjerljive indikatore uspjeha, odnosno očekivane rezultate predviđene mjerom, te onemogućavaju mjerenje uspješnosti realizovanih mjera. Primjere iz planova integriteta određenih institucija iz uzorka vidjeti u prilogu 3.

Planovi integriteta većine institucija iz uzorka ne obuhvataju mjerljive indikatore uspjeha.

⁸⁴ UINO je usaglašenost definisanih rizika u planu integriteta sa registrom rizika FUK-a uvela u novom planu integriteta koji nije bio predmet ove revizije jer nije bio usvojen u vrijeme provođenja glavne studije.

⁸⁵ Standardi interne kontrole u institucijama BiH se zasnivaju na Zakonu o finansiranju institucija BiH, a predstavljaju obavezna osnova institucijama pri izradi podzakonskog okvira radi ostvarivanja njihovih ciljeva i stvaranja uslova za etički uređeno, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje. Naime, finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjerenje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način. („Službeni glasnik BiH“, br: 61/14).

⁸⁶ Također, prema navodima sagovornika iz predstudijskih istraživanja, institucije nisu usklađivale rizike procijenjene u planovima integriteta sa listom rizika donesenom u okviru sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Revizioni tim analizirao je definisane indikatore uspjeha navedene u planovima integriteta institucija iz uzorka, a rezultati te analize su prezentirani u narednoj tabeli:

Tabela 3: Pregled institucija iz uzorka koje su definisale indikatore mjere/uspjeha

Red.br.	Naziv institucije	Definisan indikator uspješnosti mjere
1.	APIK	ne
2.	VSTV	da
3.	UINO	ne
4.	RAK ⁸⁷	ne
5.	GP	ne
6.	MVP ⁸⁸	n/p*
7.	Tužilaštvo	da

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Iako su VSTV i Tužilaštvo definisali indikatore mjere uspjeha, ovi indikatori u određenom broju slučajeva nisu mjerljivi, odnosno ne pružaju mogućnost mjerenja uspješnosti realizovanih mjera. Indikatori su većinom uopćeni, bez navođenja konkretnih očekivanih rezultata (npr.: broj edukacija, tačan naziv i broj propisa koje je potrebno donijeti, tačno definisan način kontrole izvještavanja, tačno opisan način na koji će se unaprijediti funkcionisanje određenog sistema, tačan broj provedenih kontrola i sl.), tako da se ne može procijeniti da li je potrebna mjera realizovana i kako njena realizacija utiče na rizike.⁸⁹ Više vidjeti u prilogu 2.

U narednoj ilustraciji prikazan je primjer dobre prakse usaglašenosti u pripremi plana integriteta sa FUK-om u UINO-u.

⁸⁷ RAK je u jednom slučaju definisao pokazatelj provođenja mjere time što je definisan Pravilnik koji je potrebno donijeti i određena nadležna osoba za prijem prijave korupcije da bi mjera bila realizovana.

⁸⁸ N/p* nije primjenjivo jer MVP nije usvojio plan integriteta.

⁸⁹ Primjeri očekivanih rezultata mjere/indikatora iz Plana integriteta Tužilaštva: efikasan sistem nadzora nad radom nositelja pravosudnih funkcija, transparentan sistem zapošljavanja, siguran i zakonit sistem čuvanja dokaza, efikasnija kontrola rada vještaka, osigurano kontinuirano usaglašavanje i analiziranje prakse u postupanju i sl.

Primjeri očekivanih rezultata mjere/indikatora iz Plana integriteta VSTV: kontinuirano se unaprjeđuje sistem arhiviranja, nadzor nad podacima u posjedu VSTV-a, kao i pristup i obradi tih podataka; uspostavljen sistem kontrola primjene propisa o prijemu poklona; edukacija zaposlenih o važnosti poštivanja etičkih kodeksa realizovana; osigurani efikasni mehanizmi pozivanja na odgovornost pred nadležnim disciplinskim tijelima u slučajevima odavanja povjerljivih informacija.

Kao primjer indikatora mjere navodimo indikator definisan u dokumentu „Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina; Smjernice za izradu strategije integriteta i planova integriteta, 2018. godina“: Broj provedenih edukacija službenika i namještenika o etičnom ponašanju i broj uključenih službenika i namještenika u provedenim edukacijama kao i aktivno sudjelovanje osobe zadužene za etiku, broj podnesenih pritužbi građana, službenika i namještenika na kršenje odredaba Etičkog kodeksa službenika i namještenika, izrađen nacrt pravilnika o nagrađivnju zaposlenih, izrađena baza podataka, uvedeni elektronski podaci i sl.

Ilustracija 5: Primjer dobre prakse usaglašenosti plana integriteta UINO 2022-2026.godina sa FUK-om

Radna grupa imenovana za izradu plana integriteta je izvršila identifikaciju, analizu i procjenu rizika te sačinila pregled specifičnih i zajedničkih oblasti djelovanja UINO-a, kao i koruptivnih rizika, njihovih faktora i intenziteta. Sačinjen je prijedlog mjera za unapređenje integriteta UINO, određeni nosioci i vremenski rokovi za njihovu realizaciju.

U toku izrade Plana integriteta UINO-a izvršena je procjena kvaliteta regulative, kadrova i procesa u praksi u svim segmentima njenog funkcionisanja, što je jedan od temeljnih koraka u pravcu poboljšanja kvaliteta rada institucije. Utvrđivanje i procjenu rizika su vršili na način da su opisali rizik, njegove glavne uzroke i potencijalne posljedice. U okviru registra rizika finansijskog upravljanja i kontrole sačinjen je pregled odgovora na rizike, odnosno pregled planiranih aktivnosti (smanjenje, prenošenje ili izbjegavanje rizika).

Također, uvedeno je sistemsko izvještavanje o rizicima na način da rukovodioci svih nivoa rukovođenja izvještavaju Komisiju za praćenje i procjenu funkcionisanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole koja izvještava direktora UINO-a i priprema godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli koji se podnosi Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i tezora BiH.

Napominjemo da je Plan integriteta UINO-a istekao 2019. godine i da su čekali da APIK pokrene aktivnosti na donošenju novih planova integriteta putem CRA digitalne aplikacije. S obzirom na to da APIK nije pokrenuo aktivnosti, UINO je samoinicijativno pokrenuo donošenje novog plana integriteta u decembru 2021. godine i usvojila novi plan integriteta u toku provođenja ove revizije.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

3.3. Nadzor, izvještavanje i analiza pripreme i implementacije planova integriteta

U poglavlju 3.2. utvrdili smo nedostatke u procesu blagovremene pripreme planova integriteta u skladu sa definisanom metodologijom, nedostatke u procesu procjene i upravljanja rizicima, kao i njihove usaglašenosti sa rizicima definisanim u registru rizika FUK-a, te nedostatke indikatora uspješnosti mjere u planovima integriteta. Međutim, i pored ovih problema institucije iz uzorka i nadležne institucije nisu osigurale nadzor, izvještavanje i analizu pripreme i implementacije planova integriteta.

Nije osiguran funkcionalan nadzor, izvještavanje i analiza pripreme i implementacije planova integriteta.

3.3.1. Slabosti nadzora, izvještavanja i analiza nadležnih institucija u procesu pripreme i implementacije planova integriteta

APIK i VSTV⁹⁰ nisu uspostavili nadzor nad procesom pripreme planova integriteta s obzirom na to da su planovi integriteta u većini institucija BiH istekli, a još uvijek nisu doneseni novi. Na ovaj način nadležne institucije nisu osigurale blagovremeno ažuriranje jednog od najznačajnijih preventivnih antikorupcijskih mehanizama.

APIK ne vodi sveobuhvatne evidencije o aktivnostima koje institucije BiH preduzimaju u vezi sa planovima integriteta. Uvidom u dostavljene evidencije utvrđene su njihove slabosti koje se ogledaju u slijedećem: u evidencijama se nazivi pojedinih institucija ponavljaju u periodu od jedne ili dvije godine, bez navođenja razloga ponovnog unosa dostave Plana integriteta. Nije naveden datum dostavljanja Plana integriteta institucije BiH APIK-u, niti datum davanja mišljenja. Također, u evidencijama se navodi da je MVP dostavio plan integriteta, a analizom je utvrđeno da MVP nikada nije sačinio plan integriteta.

S obzirom na to da APIK ne vodi sveobuhvatne evidencije o planovima integriteta, ne raspolaže ni podacima kojim institucijama su istekli planovi integriteta i kada, kod koliko institucija su planovi integriteta pri isteku, koliko institucija je ažuriralo planove integriteta i slično. S tim u vezi, APIK nije imao proaktivnu ulogu u podsticanju institucija na donošenju novih planova integriteta.

APIK nije osigurao preduslove za donošenje planova integriteta putem CRA digitalne aplikacije.⁹¹ Naime, većina institucija nisu još uvijek dobile šifre za pristup aplikaciji,⁹² niti su prošle proces obuka u cilju podučavanja njene upotrebe.

Iako je u izvještaju o radu APIK-a⁹³ navedeno da je proces uvođenja digitalizacije za pripremu i implementaciju planova integriteta priveden kraju i pušten u masovniju upotrebu, APIK nije uspostavio funkcionalnu CRA (corruption risk assessment) digitalnu aplikaciju koja služi za izradu planova integriteta institucija BiH. Institucije iz uzorka⁹⁴ nisu dobile pristupne podatke za korištenje aplikacije niti planove integriteta pripremaju putem ove aplikacije. Na ovaj način propuštena je prilika da se proces pripreme planova integriteta u institucijama BiH pojednostavi, modernizuje i ubrza.

⁹⁰ Dok je APIK nadležan za praćenje postupaka donošenja i provođenja Planova integriteta BiH, VSTV je od 2016. godine nadležan za pravosudne institucije. Ni VSTV, kao ni APIK nije djelovao proaktivno te blagovremeno upozoravao Sud i Tužilaštvo da preuzmu aktivnosti na izradi novih planova integriteta.

⁹¹ CRA aplikacija u APIK-u nije funkcionalna iako je par institucija BiH dobilo pristupne podatke (Uprava za indirektno oporezivanje, Ministarstvo odbrane, Agencija za državnu službu, dok je Službeni list donio novi plan integriteta putem ove aplikacije). Prema navodima sagovornika iz APIK-a CRA aplikacija ima tehničkih nedostataka i neophodna je njena nadogradnja i održavanje za koju APIK-u nedostaju finansijska sredstva.

APIK ima u planu, da aplikaciju čiju izradu je podržao RAI u okviru projekta unaprijede, pomoću sljedećeg (RAI) projekta koji će se odnositi na otklanjanje tehničkih nedostataka.

CRA aplikacija VSTV-a za pripremu planova integriteta putem IT alata je funkcionalan i koristi se od sredine 2022. godine.

⁹² Osim nekolicine institucija kao što su: UINO, MO, ADS.

⁹³ Izvještaj o radu APIK-a za 2021. godinu.

⁹⁴ UINO je dobio pristupne podatke CRA digitalnoj aplikaciji, ali ne koristi CRA digitalnu aplikaciju zbog tehničkih nedostataka u radu ovog IT alata.

APIK i VSTV nisu uspostavili zadovoljavajući sistem nadzora implementacije planova integriteta. Naime, APIK nije uspostavio nadzor i praćenje implementacije planova integriteta u institucijama BiH.

APIK nam nije ponudio dokaze da je vodio evidencije o institucijama koje su dostavile informacije o implementaciji mjera i preporuka iz planova integriteta. Nedostatak evidencija doveo je do toga da APIK ne raspolaže podacima o broju institucija koje nisu dostavile ove informacije.

VSTV nam nije ponudio dokaze da je uspostavio nadzor nad provođenjem planova integriteta u dijelu podsjećanja institucija na obavezu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta svake druge godine, iako je to jedna od obaveza iz Smjernica 2016. godina.

Iako je APIK od institucija zahtijevao određene informacije o implementaciji mjera i preporuka iz usvojenih planova integriteta,⁹⁵ nije uspostavio redovno godišnje izvještavanje o implementiranim mjerama. Prikupljene informacije nije analizirao i evaluirao kako bi na osnovu rezultata analize dao preporuke institucijama za dalji proces unapređenja pripreme i implementacije planova integriteta. APIK od 2017. godine nije od institucija BiH tražio informacije o implementaciji mjera i preporuka iz planova integriteta.

3.3.2. Slabosti nadzora, izvještavanja i analiza pripreme i implementacije planova integriteta unutar institucija BiH

Slabosti nadzora, izvještavanja i analiza pripreme i implementacije planova integriteta koje su utvrđene kod nadležnih institucija, konstantovane su i kod institucija iz uzorka.

Izostao je nadzor rukovodioca većine institucija iz uzorka⁹⁶ u pripremi planova integriteta. Primjer izostanka nadzora rukovodioca institucije nad procesom pripreme plana integriteta je GP, čiji je imenovani koordinator radne grupe za izradu i implementaciju plana integriteta otišao u penziju, a nije zadužena osoba za koordinaciju aktivnosti s ciljem nadzora nad procesom pripreme i implementacije plana integriteta. Na ovaj način GP nije osigurao kontinuirane aktivnosti s ciljem nadzora nad provođenjem mjera iz plana integriteta, kao i izradu novog plana, što je predviđeno metodologijom i smjernicama za izradu i provođenje plana integriteta. MVP nije donio plan integriteta, te s tim u vezi nije ni uspostavio nadzor nad ovim procesom.

Većina institucija iz uzorka⁹⁷ nisu definisale mjerljive indikatore uspjeha prilikom pripreme planova integriteta. Samim time otežan je nadzor i mogućost praćenja implementacije mjera i procjene utjecaja na prepoznate rizike.

⁹⁵ Informacije o implementaciji mjera iz planova integriteta APIK je od institucija zahtijevala u periodu od donošenja planova integriteta do kraja 2017. godine.

⁹⁶ UINO je jedina institucija iz uzorka koja je donijela prvi plan integriteta (2014. godine) u roku, a VSTV je institucija koja je blagovremeno donijela novi plan integriteta.

⁹⁷ GP, RAK, APIK i UINO nisu definisali indikatore mjere u svojim planovima integriteta.

Osim što nije uspostavljen nadzor rukovodioca institucija na pripremi planova integriteta, određene institucije iz uzorka⁹⁸ nisu osigurale ni nadzor implementacije mjera za poboljšanje integriteta.

U većini institucija iz uzorka koordinator je jedina osoba koja je zadužena za stalno praćenje implementacije plana integriteta. Prema navodima sagovornika iz institucija iz uzorka prisutno je nerazumijevanje da je za implementaciju mjera i ostvarenje zadovoljavajućih rezultata neophodno učešće svih zaposlenih. Koordinator većine institucija iz uzorka su jedini zaduženi za implementaciju planova integriteta, kojima je to jedan od dodatnih poslova.

GP, RAK i APIK nisu sačinjavali i rukovodiocu institucije dostavljali izvještaje o implementiranim mjerama iz planova integriteta⁹⁹, iako su u svojim planovima integriteta definisali ovu obavezu. Ukoliko nedostaje izvještavanje, samim tim nema ni analiza informacija iz izvještaja na osnovu kojih bi se dale preporuke za unapređenje planova integriteta. Također, Tužilaštvo nije sačinilo ni dostavilo izvještaj o provođenju plana integriteta za 2019. godinu, iako je ova obaveza definisana Smjernicom 2016.¹⁰⁰

Izvještavanje o realizaciji predviđenih mjera iz planova integriteta nije se radilo na osnovu analize efikasnosti i procjene rezultata predloženih mjera, niti su to rukovodioci većine institucija zahtijevali.¹⁰¹

Naime, iako su institucije u izvještajima navodile realizovane mjere te navodile status i učinkovitost mjere, zbog nedefinisanih mjerljivih indikatora uspjeha nismo se mogli uvjeriti na koji način su ocijenili realizaciju mjera i njihov uticaj na stepen smanjenja koruptivnih rizika u institucijama BiH.¹⁰²

⁹⁸ GP, RAK, APIK

⁹⁹ UINO je u ovom procesu napravio iskorak te je pored redovnih informacija koje je slala na zahtjev APIK-a, pripremila završni izvještaj o realizaciji mjera iz plana integriteta za rukovodioca institucije.

¹⁰⁰ Tužilaštvo je VSTV-u dostavilo izvještaje o provođenju plana integriteta za 2018. i 2020. godinu.

¹⁰¹ GP, RAK i UINO su dostavljali izvještaje o napretku u provođenju preporuka iz plana integriteta na zahtjev APIK-a.

¹⁰² Kao primjer navodimo RAK koji je u izvještaju o napretku o provođenju preporuka iz Plana integriteta ocijenio da je došlo do smanjenja rizika na korupciju po svim implementiranim preporukama, bez dodatnih obrazloženja i dokaza koji su ih doveli do takvih procjena. Preporuke su se uglavnom odnosile na navođenje zakona, pravilnika i uputstava po kojima RAK postupa u procesu poslovanja. Kao primjer navodimo: prijem zaposlenika se vrši u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji RAK-a, RAK poštuje procedure koje su propisane Zakonom o javnim nabavkama, RAK postupa u skladu sa Uputstvom o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja i sl.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta“ koja je pokazala da institucije BiH nisu bile efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta.

Razlog za navedeno je izostanak i slabosti smjernica za planiranje, neblagovremeno pokretanje i donošenje planova integriteta, izostanak mjerljivih indikatora i neusaglašenost rizika. Zatim, neuspostavljanje funkcionalnog nadzora, izvještavanja i analiza planova integriteta u nadležnim i u institucijama iz uzorka, otežava praćenje njihove implementacije.

Utvrdene slabosti u sistemu pripreme i nadzora implementacije planova integriteta kao osnovnog dokumenta institucija za smanjenje rizika od korupcije mogu dovesti do nesigurnosti i daljnjeg derogiranja povjerenja građana, potencijalnih investitora i privrednih subjekata u rad institucija BiH. Uzimajući u obzir da je jačanje integriteta institucija i borba protiv korupcije preduslov za uspjeh BiH na evropskom putu, nedostaci u ovom sistemu su prepreka njenom napredovanju.

Ovakvim pristupom institucija se donošenje planova integriteta obesmišljava i svodi na puko administriranje i zadovoljenje formalne obaveze pripreme dokumenta pod nazivom Plan integriteta, dokumenta čiji se kvalitet ne provjerava i čija se primjena ne prati i ne analizira.

4.1. Nadležne institucije nisu osigurale jasne smjernice za pripremu planova integriteta

Iako je suprotstavljanje korupciji jedan od najvećih izazova institucija BiH, VM BiH i nadležne institucije nisu imale proaktivnu ulogu u procesu pripreme planova integriteta. Naime, VM BiH nije usvojilo strateški dokument koji odražava službenu predanost institucija BiH na promovisanju integriteta i prevenciji korupcije. VM BiH nije dalo potreban značaj borbi protiv korupcije jer nije blagovremeno definisalo svoje strateško opredjeljenja u ovoj oblasti, zato je teško za očekivati da će i same institucije u borbi protiv korupcije pružiti više.

Također, ukoliko institucije odgovorne za praćenje i podršku u procesu donošenja i realizacije planova integriteta nisu proaktivne, teško je očekivati da će sistem za koji su odgovorni uspješno funkcionisati. Neblagovremene inicijative za pokretanje aktivnosti donošenja planova integriteta, nedovoljne i nejasne upute bez praktičnih primjera za pripremu planova integriteta nisu pomogle institucijama BiH u korištenju ovog relativno novog alata za borbu protiv korupcije.

Nedovoljno jasne smjernice za definisanje pokazatelja uspjeha za mjere borbe protiv korupcije umanjuje mogućost praćenja njihove učinkovitosti u borbi protiv korupcije.

4.2. Institucije BiH nisu uspješne u blagovremenoj pripremi usaglašenih planova integriteta

Nedovoljna posvećenost institucija u pripremi planova integriteta ukazuje da većina institucija tek formalno ispunjava obavezu izrade planova integriteta i da takvi planovi ne mogu biti učinkovito sredstvo borbe protiv korupcije.

Planovima integriteta nisu osigurani mjerljivi indikatori za smanjenje rizika od zloupotrebe položaja zaposlenih, koji se ogleda u smanjenju i preventivnom djelovanju na oblasti osjetljive na korupciju.

Institucije BiH nisu osigurale usklađivanje utvrđenih rizika u planovima integriteta sa rizicima FUK-a, te je na taj način propuštena prilika uvezivanja ovih procesa čiji je zajednički cilj smanjenje ukupne izloženosti riziku institucije i rada njenih zaposlenih. Navedeni nedostaci planova integriteta pokazatelj su nedovoljne posvećenosti institucija BiH u borbi protiv korupcije.

4.3. U institucijama BiH nije uspostavljen funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analiza implementacije planova integriteta

Planovi integriteta se ne realizuju sami od sebe. Ukoliko nismo uspostavili funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analiza implementacije planova integriteta, teško je očekivati ozbiljne rezultate od ovih planova. Nadzor nad realizacijom ovih planova pokazatelj je posvećenosti nadležnih institucija.

U institucijama BiH nije osiguran nadzor nad implementacijom planova integriteta, kako u institucijama, tako ni od strane nadležnih institucija. Iniciranje i praćenje aktivnosti na pripremi i implementaciji planova integriteta kod institucija BiH je otežano s obzirom na to da APIK ne raspolaže evidencijama o planovima integriteta koje donose institucije BiH.

APIK nije uspostavio smjernice za izvještavanje koje bi im koristile za ocjenu implementacije planova integriteta. Institucije nisu uspostavile kontinuirano izvještavanje o implementiranim mjerama iz planova integriteta što ukazuje na činjenicu da se ovom procesu nije posvetila dužna pažnja. Također, većina institucija nije definisala mjerljive indikatore, čime je nadzor unutar institucije otežan, te posljedično i nadzor koje vrše nadležne institucije.

Neblagovremeno donošenje planova integriteta, nedostaci u njihovoj pripremi i nadzoru nad implementacijom dovode do toga da institucije BiH ne raspolažu preventivnim mehanizmima koji će uticati na smanjenje rizika za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti u svim oblastima funkcionisanja institucije.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju, temeljem nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja predmetne revizije, daje preporuke VM-u BiH, APIK-u i VSTV-u kao nadležnim institucijama za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta i institucijama BiH iz uzorka.

U cilju uspostave efikasne pripreme i implementacije planova integriteta u institucijama BiH, Ured za reviziju preporučuje sljedeće:

Preporuka VM-u BiH:

- ***VM BiH treba blagovremeno donositi smjernice za pripremu planova integriteta.***

Pod ovom preporukom podrazumijevamo blagovremeno usvajanje strateških i drugih dokumenata za borbu protiv korupcije.

Preporuke APIK-u i VSTV-u:

- ***APIK i VSTV trebaju kontinuirano raditi na unapređenju metodologije za pripremu, implementaciju, izvještavanje i nadzor nad planovima integriteta.***

APIK i VSTV moraju, između ostalog, unaprijediti postojeće smjernice i metodologiju pripreme planova integriteta sa više praktičnih primjera, što bi trebalo institucijama pomoći da pripreme bolje planove integriteta. Bolje smjernice i obuke potrebno je pripremiti i za korištenje softverskih rješenja koja podržavaju pripremu i implementaciju planova integriteta. Pored smjernica za pripremu planova, potrebno je razraditi i smjernice za nadzor, izvještavanje i analizu realizacije planova integriteta što bi u konačnici doprinijelo boljim rezultatima koji se očekuju od ovog ključnog preventivnog antikorupcijskog mehanizama.

- ***Potrebno je da nadležne institucije prate blagovremeno donošenje planova integriteta i preduzimaju aktivnosti nadzora i analize njihove implementacije.***

Ova preporuka podrazumijeva da APIK i VSTV, kao nadležne institucije za praćenje postupaka donošenja i provođenja planova integriteta treba da preduzimaju i kontinuirano unapređuju aktivnosti u cilju efikasnog praćenja i nadzora nad provedbom planova integriteta kako bi se utvrdili nedostaci u ovom procesu te pružile preporuke za unapređenje.

Preporuke institucijama BiH iz uzorka:

- ***Institucije trebaju blagovremeno donositi planove integriteta koji su usklađeni sa funkcijama institucije i sistemom FUK-a.***

Potrebno je da institucije BiH blagovremeno donose planove integriteta i kontinuirano rade na prepoznavanju novih rizičnih oblasti i usklađuju ih sa ciljevima i funkcijama institucije, organizacijom aktivnosti i registrom rizika FUK-a. Zatim je potrebno da definišu mjere za unapređenje sa jasnim indikatorima uspjeha kako bi osigurale mjerljivost preporuka iz planova integriteta.

- ***Potrebno je uspostaviti funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analize implementacije planova integriteta.***

U okviru ove preporuke potrebno je da rukovodioci institucija blagovremeno uspostave mehanizam nadzora, izvještavanja i analize pripreme i implementacije planova integriteta. Potrebno je uspostaviti sistem odgovornosti za implementaciju mjera i praćenja da li su implementirane mjere doprinijele smanjenju stepena rizika na korupciju.

Tim revizije učinka:

Jasna Ćesir

Viši revizor učinka – vođa
tima

v.r.

Dragana Božović

Samostalni revizor učinka -
član tima

v.r.

Danijel Čolo

Rukovodilac Odjela za reviziju učinka

v.r.

Radivoje Jeremić

Rukovodilac Odjela za kontrolu
kvaliteta, metodologiju i planiranje
revizije učinka

v.r.

6. PRILOZI

Prilog 1: Praktični primjeri procjene koruptivnih rizika

Prilog 2: Primjeri iz plana integriteta VSTV-a i Tužilaštva

Prilog 3: Primjeri mjera i preporuka u planovima integriteta institucija iz uzorka (GP i RAK)

Prilog 4: Dijelovi iz Smjernica 2013. godina koji govore o procjeni podložnosti rizicima i procjeni postojećih preventivnih mjera i kontrola

Prilog 5: Primjer dobre prakse

Prilog 6: Reference

Prilog 1: Praktični primjeri procjene koruptivnih rizika

Mapiranje osjetljivih postupaka i funkcija

Temeljem svih prikupljenih podataka, sljedeći korak u postupku procjene je mapiranje svih područja unutar određenog javnog tijela za koje se smatra da su osjetljiva na bilo koju vrstu korupcije, te obično uključuje analizu aktivnosti i planova određenog tijela kako bi se izdvojile aktivnosti u kojima bi moglo doći do koruptivnog ponašanja.

Slika: Postupci i radna mjesta osjetljivi na korupciju

OSJETLJIVI POSTUPCI

- Upravni postupci u kojima se odlučuje o pravima građana ili poslovnih subjekata (dozvole, vize, odobrenja i sl.)
- Postupci javne nabave
- Izvršenje kazni ili sankcija
- Početak kaznenog postupka
- Prikupljanje poreza ili naknada
- Dodjela naknada
- Dodjela subvencija i poticaja
- Zapošljavanje ili napredovanje zaposlenika
- Nadzor nad poslovnim procesima
- Upravljanje proračunom
- Upravljanje imovinom
- Postupci karakteristični za određeno upravno područje

OSJETLJIVA RADNA MJESTA

- Rukovoditelji
- Donositelji odluka
- Zaposlenici zaduženi za pregled natječajne dokumentacije
- Zaposlenici zaduženi za upravljanje sredstvima
- Zaposlenici u neposrednom doticaju sa strankama
- Zaposlenici u neposrednom doticaju s dužnosnicima
- Zaposlenici izloženi lobiranju

Izvor: Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina

U nastavku su dati praktični primjeri procjene koruptivnih rizika

Primjer opisa koruptivnog rizika

	ČIMBENICI KORUPTIVNIH RIZIKA	KORUPTIVNI RIZICI	NEGATIVAN UČINAK
Izdavanje građevinskih dozvola	<p>PRAVNI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nejasne zakonske odredbe • Tradicija darivanja malih znakova pažnje tijekom ispitivanja zahtjeva <p>INSTITUCIONALNI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samo jedan zaposlenik je zadužen za ispitivanja zahtjeva • Nema predodređenih kašnjenja • Nedostatak interne procedure o ispitivanju zahtjeva <p>POJEDINAČNI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nejasne zakonske odredbe • Tradicija darivanja malih znakova pažnje tijekom ispitivanja zahtjeva 	<p>Mito</p> <p>Sukob interesa</p> <p>Neprikladni darovi</p>	<p>Sudac može poništiti izdanu dozvolu</p> <p>Tijelo koje je izdalo dozvolu se može, u slučaju nezgode, smatrati odgovornim</p> <p>Zaposlenik zadužen za ispitivanje zahtjeva može se procesuirati</p>

Primjer vjerojatnosti koruptivnih rizika prilikom izdavanja građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	RAZINA VJEROVATNOSTI	EVALUACIJA VJEROVATNOSTI
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	Moguće	2
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	Moguće	2
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	Gotovo sigurno	4

Tabela: Primjer učinka koruptivnih rizika na izdavanje građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	NAJVIŠI MOGUĆI UČINAK	RAZINA UČINKA	EVALUACIJA UČINKA
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	Loše konstruirana zgrada koja nije u skladu sa zakonskim standardima se sruši što rezultira smrću većeg broja ljudi.	Vrlo visoka	4
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	Zaposlenik može biti procesuiran zbog nezakonitog interesa u aktivnosti za koju je on zadužen.	Visoka	3
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	Ako dobiveni dar određuje postupak izdavanja dozvole, tada će isti biti ugrožen.	Srednja	2

Izvor: Smjernice za izradu strategije integriteta i planova integriteta, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina

Prilog 2: Primjeri iz plana integriteta VSTV-a i Tužilaštva

U narednoj tabeli prikazani su primjeri jasno definisanih indikatora mjere iz Plana integriteta VSTV-a, kao i indikatori koje je potrebno unaprijediti.

Primjeri jasno definisanih indikatora mjere iz Plana integriteta VSTV, kao i indikatori koje je potrebno unaprijediti.

Oblast funkcionisanja / naziv rizika/ intenzitet rizika	Opis mjere	Očekivani rezultati (indikator)	Jasni indikatori uspjeha	Napomena
Disciplinska odgovornost	Donijeti Priručnik o disciplinskom postupku	Donesen Priručnik o disciplinskom postupku	Da	
Disciplinska odgovornost	Poduzeti aktivnosti informisanja građana o nadležnostima UDT-a	Poduzete aktivnosti informisanja građana o nadležnostima UDT-a	Ne	Da bi indikator bio jasno definisan treba tačno definisati koje aktivnosti je potrebno preduzeti, npr: donijeti interni akt o načinu informisanja građana, mjesečno sačinjavati informacije i objavljivati informacije za građane i sl.
Etika i lični integritet	Imenovati povjerenika za etiku koji će pratiti primjenu Kodeksa.	Imenovan povjerenik za etiku koji prati primjenu Kodeksa.	Da	
Etika i lični integritet	Osigurati efikasne mehanizme pozivanja na odgovornost pred nadležnim disciplinskim tijelima u slučajevima korištenja ugleda i dužnosti zaposlenika kako bi se pribavila finansijska ili druga korist za sebe ili druge osobe	Osigurani efikasni mehanizmi pozivanja na odgovornost pred nadležnim disciplinskim tijelima u slučajevima korištenja ugleda i dužnosti zaposlenika kako bi se pribavila finansijska ili druga korist za sebe ili druge osobe	Ne	Da bi indikator bio jasno definisan treba izbjegavati termine kao što su: efikasno, transparentno, blagovremeno, redovno, kontinuirano i sl. Ove termine potrebno je zamijeniti sa preciznim aktivnostima koje treba preduzeti, kao što su: donijeti pravilnik, uspostaviti komisiju, mjesečno/polugodišnje/godišnje izvještavati, sačiniti obrazloženje i sl.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz plana integriteta VSTV-a

U nastavku je tabela sa uporednim prikazom primjera indikatora mjera iz Plana integriteta Tužilaštva koje je potrebno unaprijediti i unaprijeđenih indikatora mjera iz ažurirane Liste rizika VSTV-a za Tužilaštvo.

Uporedni prikaz primjera indikatora mjera iz Plana integriteta Tužilaštva koje je potrebno unaprijediti i indikatora mjera iz ažurirane Liste rizika VSTV-a za Tužilaštvo.

Izvor	Oblast funkcionisanja/ naziv rizika	Opis mjere	Pokazatelj mjere/indikator
VSTV	Nadzor nad radom nosilaca pravosudnih funkcija i ostalih zaposlenih	Dostavljanje informacija o provedenom nadzoru od strane šefova odjela/odsjeka/rukovodioca ostalih zaposlenih rukovodiocu pravosudne institucije Razmatranje informacija o provedenom nadzoru sa fokusom na uočene nedostatke	Informacije se dostavljaju rukovodiocu pravosudne institucije na polugodišnjem nivou Uočeni nedostaci sa zaključcima evidentirani u zapisnik, te informacije o realizaciji zaključaka sa prethodnog kolegija
Tužilaštvo	Nadzor nad radom nosilaca pravosudnih funkcija i ostalih zaposlenih	Unaprijediti interne akte koji regulišu pitanje nadzora	Efikasan sistem nadzora nad radom nositelja pravosudnih funkcija

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz plana integriteta VSTV-a

Prilog 3: Primjeri mjera i preporuka u planovima integriteta institucija iz uzorka (GP i RAK)

Planovi integriteta većine institucija iz uzorka ne obuhvataju mjerljive indikatore uspjeha, odnosno očekivane rezultate predviđene mjerom, te onemogućavaju mjerenje uspješnosti realizovanih mjera. Primjere iz planova integriteta određenih institucija iz uzorka dajemo u nastavku.

Plan unapređenja integriteta-mjere i preporuke u Graničnoj policiji BiH

Normativni dio	Primjenom novog Zakona o javnim nabavkama i podzakonske regulative kroz obuku i konkretan rad unaprijedit će se rad komisija za provođenje tendera za javne nabavke, a time uticati na smanjenje izloženosti ovom riziku.
	Razraditi procedure za upoznavanje svih zaposlenih o strateškim dokumentima GP i politikama etike i integriteta s kojima raspolaže GP s preporukama za uključivanje tih politika u godišnji plan rada svake jedinice, u organizovanju obuka i uključivanju pitanja o etici i integritetu u godišnjem testiranju/procjeni znanja policijskih službenika.
	Poboljšati dostupnost odluka menadžmenta i rukovodnih radnika GP nižim nivoima rukovođenja i izvršiocima u GP.
	Izmjena i dopuna Akcionog plana GP s ciljem da se Plan i program obuka uvrste teme integriteta.
	Revizija proceduralnih dokumenata u cilju poboljšanja vertikalne i horizontalne komunikacije.
	Razvijanje jasnih propisa, instrukcija, kontrolnih lista i drugih internih odredbi za slučajeve kada zaposlenik napusti službu.
	Usvajanje procedura za procjenu rizika i identifikovanje osjetljivih pozicija.
	Razvijanje kontrolne liste i propisa u vezi sukoba interesa uposlenika GP.
	Razvijanje registra rizičnih radnim mjesta GP.
	Donijeti izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.
Razvijati i usvajati minimum standarda o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju i proceduru za prijavljivanje.	
	Jačati međuinstitucionalne i saradnju sa srodnim institucijama, kao i međusobnu saradnju između organizacionih jedinica same uprave.
	Nedostatak budžetskih sredstava i adekvatnog i transparentnog nagrađivanja službenika na osnovu radnog učinka je stalno prisutni rizik u smislu slabijeg rada i izloženosti riziku od korupcije.
	Kako se ne primjenjuje često rotiranje službenika u onim slučajevima u kojima je to opravdano i neophodno propisima omogućiti zaštitu zaposlenih i povećanje efikasnosti u radu.

Organizacijski dio	Ne postoje mehanizmi kontrole radnog učinka ili se ne primjenjuju , ocjenjivanje se svodi na zbir obavljenih poslova prema Planu rada GP, nisu u primjeni indikatori. Poboljšati praćenje izvršavanja radnih zadataka
	Prilikom kreiranja anti-korupcionih mjera i obavljanje inspekcijskog nadzora, naročito pažnju obratiti na policijske službenike starosne dobi 35-44 godine, koji imaju između 16-25 godina radnog staža u policiji.
	Izvršiti detaljnu analizu izvršenih prestupa i izrečenih mjera za te prestupe te u skladu sa tim predložiti korigovanje politika sankcionisanja, kako bi se ostvarila svrha sankcionisanja.
	Organizovati obaveznu obuku za sve pripadnike GP na temu: integritet policijskog službenika.
	Kroz provođenje relevantnih obuka i izradu i distribuciju edukativnih i promotivnih materijala povećati svijest o štetnosti koruptivnog ponašanja.
	Organizovati obaveznu obuku sa sadržajem koji će: <ul style="list-style-type: none"> • naglasiti važnost borbe protiv korupcije u GP, • pojasniti oblike i vrste neetičnog postupanja policijskih službenika, • podsjetiti policijske službenike GP na obavezu prijavljivanja bilo koje vrste i oblika koruptivnog ponašanja.
Kadrovski dio	Nije u potpunosti u primjeni strategija upravljanja ljudskim resursima i kratkoročna i dugoročna projekcija potrebnih kadrova i njihova edukacija i osiguravanje uslova za njihovo zadržavanje u instituciji.
	Nepostojanje adekvatne analize rizika radnih mjesta i radnih procesa od izloženosti korupciji i drugim neprihvatljivim praksama.
	Ne vrši se kontrola sukoba interesa zaposlenih u odnosu na prirodu posla koju obavlja.
	Nedefinisane procedure odnosno nedostatak procedura ili neadekvatna kontrola vezano za upoznavanje sa strateškim dokumentima organizacijskih jedinica odnosno GP, pogotovo ciljevima koji su direktno vezani za odgovornosti i nadležnosti uposlenika.
	Nepoštivanje hijerarhijskog uređenja naročito lokalni-regionalni-centralni nivo i obrnuto, nedostatak ili mali broj zajedničkih koordinacijskih sastanaka organizacijskih jedinica.
	Komunikacija i koordinacija sa drugim institucijama u BiH i agencija za provođenje zakona u pogledu pouzdanosti često nisu na zadovoljavajućem nivou, uglavnom zbog nepoštivanja procedura i uticaja politike na rad institucija BiH.

Mjere za poboljšanje stanja i otklanjanje opasnosti od korupcije- RAK

Mjera	Zaduženje za provođenje	Rok	Pokazatelj provođenja
Izrada, razmatranje i usvajanje plana integriteta RAK-a usaglašenog sa Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014 i Akcionim planom.	Direktor, pomoćnici direktora	Decembar 2014.	
Izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji RAK-a, internom revizoru u opis poslova dodati provođenje i ažuriranje Plana integriteta, procjenu rizika od korupcije, izvještavanje o korupciji i kontakte sa APIK-om.	Direktor	Maj 2015.	
Uspostava komunikacijskih kanala u instituciji u cilju davanja poticaja korisnicima ili uposlenicima da prijave korupciju.	Direktor, pomoćnici direktora	Maj 2015.	
Svim uposlenicima učiniti dostupne informacije o antikorupcijskim zakonima, podzakonskim aktima, Strategijom, Akcionim planom za borbu protiv korupcije, Planom integriteta, putem posebnog foldera koji će biti dostupan svakom uposleniku.	Direktor, pomoćnici direktora	April 2015.	
Donošenje Pravilnika o internom prijavljivanju korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju i određivanje nadležne osobe za prijem prijava.	Direktor		Donesen Pravilnik i određena nadležna osoba
Sveobuhvatna analiza svih podzakonskih akata s ciljem otkrivanja slabosti i nepravilnosti ili nepostojanja pravila i procedura ili eventualnih nedorečenosti u njima koje bi mogle dovesti do koruptivnog ponašanja predložiti eventualne izmjene i dopune.	Pomoćnici direktora	Oktober 2015.	
Analiza opisa poslova i zadataka svakog radnog mjesta u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji sa prijedlogom preciznijih i obuhvatnijih opisa.	Pomoćnici direktora	Oktober 2015.	
Analiza opisa poslova i zadataka uposlenih u smislu koncentracije koruptivno rizičnih sa eventualnim prijedlogom za smanjenje ili pojačanu kontrolu od strane nadređenog.	Direktor, pomoćnici direktora	Oktober 2015.	

<p>Analiza upravljanja ljudskim resursima, stalno stručno usavršavanje i obrazovanje uposlenika prisustvo seminarima i osmišljavanje savremenih programa o štetnosti korupcije i podizanja svijesti o nužnosti efikasne borbe protiv korupcije.</p>	<p>Direktor, pomoćnici direktora</p>	<p>Kontinuirano</p>	
<p>Saradnja i razmjena iskustva i praksi u provođenju aktivnosti između RAK-a i APIK-a.</p>	<p>Direktor, pomoćnici direktora, osoba odgovorna za provedbu plana integriteta</p>	<p>Kontinuirano</p>	
<p>Izveštavanje periodično ili po potrebi nadležnih institucija o provođenju Plana integriteta ili drugim pitanjima vezanim sa prevencijom korupcije na temelju usvojene metodologije.</p>	<p>Direktor, pomoćnici direktora, osoba odgovorna za provedbu plana integriteta</p>	<p>Kontinuirano</p>	

Prilog 4: Dijelovi iz Smjernica 2013. godina koji govore o procjeni podložnosti rizicima i procjeni postojećih preventivnih mjera i kontrola

DIO III - FAZE IZRADE PLANA INTEGRITETA

ČLAN 10.

(Faza procjene podložnosti rizicima – druga faza)

U drugoj fazi radna grupa identifikuje aktivnosti koje su najizloženije nepropisnom i eventualno koruptivnom djelovanju – aktivnosti podložne koruptivnom djelovanju.

ČLAN 12.

(Aktivnosti procjene povezane sa unutrašnjim zadacima javne institucije)

Radna grupa procjenjuje aktivnosti podložne koruptivnom ponašanju i korupciji unutar javne institucije, a koje se odnose na:

- a) informacije (zaštitu klasifikovanih i ličnih podataka, čuvanje informacija u elektroničkom ili drugom obliku i sl.);
- b) novac (nadzor nad korištenjem budžetskih sredstava, odobravanje i nadzor nad isplatama naknada i povratom troškova i sl.);
- c) sredstva i usluge (aktivnosti javnih nabavki, imenovanje komisija za ocjenu ponuda, učešće u pregovorima, određivanje dobavljača, upravljanje sredstvima u organizaciji, raspoređivanje sredstava u organizaciji, korištenje sredstava – telefona, automobila, ličnih računara izvan radnog vremena ili izvan organizacije, čišćenje ureda, zaštita i sigurnost kod savjetovanja i sl.)

ČLAN 13.

(Aktivnosti procjene povezane sa vanjskim zadacima javne institucije)

Radna grupa procjenjuje aktivnosti podložne koruptivnom ponašanju i korupciji izvan javne institucije, a koje se odnose na:

- a) prikupljanja raznih registracionih listi, zahtjeva za isplatu, povrat dugova, kreditnih zaduženja i sl.;
- b) ugovore sa vanjskim izvršiocima (izjava o prioritetnim investicijama, rasprava o pozivima za podnošenje ponuda/javnom pozivu, nadzor nad izvršenjem budžeta, izjave o zahtjevima nalogodavaca, odabir oblika javnog poziva, ocjenjivanje ponuda, pregovori, izbor izvođača, nadzor nad provedbom, dodjela odobrenja za dodatnu nabavku, nadzor nad provedbom ugovora i sl.);
- c) plaćanja (dodjela subvencija, potpora, pomoći);
- d) odobravanja (dodjela koncesija, izdavanje ličnih dokumenata, dozvola);
- e) izvršenja (uspostavljanje prioriteta nadzora, odabir ciljnih grupa za nadzor, utvrđivanje, popis zaprimljenih stvari i sl.).

ČLAN 15.

(Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola – treća faza)

Treća faza podrazumijeva procjenu i ocjenu postojećeg stanja izloženosti i procjenu mehanizama otpora koji već postoje u sustavu javne institucije. Ona predstavlja procjenu podložnosti/rizičnosti izloženosti institucije prema koruptivnom ponašanju i korupciji.

ČLAN 18.

(Procjena stepena izloženosti riziku)

Na osnovu kvantitativnih analiza postojećih internih propisa, drugih akata i dokumentacije, odgovora zaposlenika na upitnike, analize upravljanja ljudskim resursima, provedenih razgovora sa zaposlenicima i diskusija, radna grupa procjenjuje dobijene rezultate i daje konačnu procjenu stepena rizičnosti javne institucije prema koruptivnom ponašanju i korupciji.

ČLAN 19.

(Početna procjena stanja)

(1) Radna grupa cjelovitim pristupom i sistematskim radom, koristeći svoja stručna znanja, prethodno iskustvo i poznavanje funkcionisanja javne institucije ili institucije, prvo upozna je i procjenjuje opće stanje i mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije te drugih oblika nezakonitog ili neetičkog postupanja polazeći od strukture, sistema organizacionih uslova, ljudskih resursa, pojedinačnih i ukupnih procesa i sl.

(2) Početna procjena obuhvata i potrebu povezivanja plana integriteta i sistema unutrašnjih kontrola, revizije i drugih sistemskih alata u javnoj instituciji ili instituciji.

Plan integriteta je potrebno pripremiti na način da ostane otvoren prema tim sistemima i alatima te da u cjelini podržava i jača otpornost na korupciju i druge oblike nezakonitog i neetičkog postupanja.

(3) Početna procjena uzima u obzir i mogućnost da plan integriteta bude otvoren za komunikaciju i razmjenu iskustava na lokalnom, kantonalnom, entitetskom ili državnom nivou.

ČLAN 20.

(Odabir određenih radnih mjesta i poslova za procjenu podložnosti rizicima)

(1) Na osnovu početne procjene stanja radna grupa u pojedinim organizacionim jedinicama javne institucije ili institucije uočava sistemske faktore rizika i utvrđuje radna mjesta za procjenu podložnosti rizicima korupcije i drugih oblika nezakonitog ili neetičkog ponašanja državnih službenika i namještenika.

(2) Radna grupa vrši cjelovitu analizu rezultata početne procjene i na osnovu svog uvjerenja donosi zaključke o tome koja radna mjesta i koji poslovi treba da budu predmet detaljne analize i procjene rizika, jer su prema općoj procjeni unutrašnjih i vanjskih faktora podložni nastanku i razvoju korupcije, drugih oblika nezakonitog ili neetičkog ponašanja, npr.:

- mogući nastanak i razvoj nenamjernih povreda ili zloupotreba određenih pravila ponašanja koji su određeni zakonima ili etičkim kodeksom;

- neusklađeni, nejasni ili zastarjeli propisi; sistemski problemi upravljanja povjerenim poslovima, državnom imovinom i državnim interesom, ljudskim resursima i dr., koji zbog negativnog uticaja na određena radna mjesta ili poslove predstavljaju sistemske faktore opasnosti za umanjivanje integriteta i gubitak povjerenja javnosti u instituciju i njene zaposlene.

(3) Rezultate analize radna grupa evidentira u zapisnik i u izvještaj o radu i uzima ih u obzir kod procjene podložnosti određenih radnih mjesta rizicima korupcije, drugih oblika nezakonitog ili neetičkog ponašanja državnih službenika i namještenika.

Prilog 5: Primjer dobre prakse

Primjeri preporučenih mjera, rokova, nosilaca i pokazatelja za mjeru iz Smjernica za izradu strategije integriteta i planova integriteta, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina

Kodeks ponašanja službenika u upravnim tijelima

Podizanje razine etičnosti na svim razinama javnih tijela važan je društveni prioritet. Koprivničko-križevačka županija donijela je Etički kodeks službenika i namještenika upravnih tijela Koprivničko-križevačke županije („Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije“ broj 4/15.) kojim se propisuju pravila ponašanja službenika i namještenika u upravnim tijelima Koprivničko-križevačke županije u odnosima prema građanima, udrugama, tijelima državne uprave, medijima, ustanovama, trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama te međusobni odnosi službenika i/ili namještenika. Župan Koprivničko-križevačke županije imenovao je i Etičko povjerenstvo nadležno za primjenu Etičkog kodeksa službenika i namještenika upravnih tijela Koprivničko-križevačke županije.

Mjere:

- a) Nadzor nad primjenom Etičkog kodeksa službenika i namještenika Koprivničko-križevačke županije,
- b) Savjetovanje i edukacija službenika i namještenika o etičkom ponašanju, s posebnim naglaskom edukacije osobe zadužene za etiku u Koprivničko-križevačkoj županiji,
- c) Zaprimanje pritužbi službenika i namještenika kao i stranaka u postupcima pred tijelima Koprivničko-križevačke županije na neetično i moguće koruptivno ponašanje službenika/namještenika.

Rok: Trajno.

Nositelj: Nadležno upravno tijelo za službeničke odnose, osoba zadužena za etiku i Antikorupcijsko povjerenstvo u Koprivničko – križevačkoj županiji.

Pokazatelji za mjeru: Broj provedenih edukacija službenika i namještenika o etičnom ponašanju i broj uključenih službenika i namještenika u provedenim edukacijama kao i aktivno sudjelovanje osobe zadužene za etiku. Broj podnesenih pritužbi građana, službenika i namještenika na kršenje odredaba Etičkog kodeksa službenika i namještenika Koprivničko-križevačke županije.

Javna nabava

Javna nabava je jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike, jer se radi o ključnom području u kome javni i privatni sektor ulaze u financijsku interakciju.

Ciljevi jedinstvenog sustava javne nabave su koordinirano provođenje postupaka i transparentna dodjela ugovora o javnoj nabavi i koncesiji te ugovora o javno-privatnom partnerstvu, jednaki tretman svih sudionika sustava javne nabave, potenciranje tržišnog natjecanja i održivog gospodarskog rasta te istodobno pružanje jedinstvene pravne zaštite.

U cilju jačanja integriteta svih sudionika koji su uključeni u poslove javne nabave osmišljeni su i edukativni i specijalistički programi za službenike koji obavljaju te poslove.

Županijska skupština Koprivničko-križevačke županije donijela je i Pravilnik o načinu provođenja postupaka jednostavne nabave („Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije“ broj 10/17.)

radi što transparentnijeg provođenja postupaka jednostavne nabave i postizanja jednoobraznosti u postupanju.

Mjere:

- a) Objave o predstojećim javnim nabavama,
- b) Uvid u razloge poništenja ili ukidanja odluka o odabiru ponuditelja u skladu sa zakonom,
- c) Unapređenje razvoja internet portala javnih nabava, u cilju transparentnosti u radu upravnih tijela Koprivničko-križevačke županije koja provode javnu nabavu te jačanje povjerenja građana u županijsku vlast,
- d) Nastavak kontinuirane objave svih odluka o provedenim postupcima javnih nabava na službenim internetskim stranicama Koprivničko-križevačke županije,
- e) Redovito usavršavanje službenika zaduženih za provedbu postupaka javne nabave,
- f) Jačanje svijesti o važnosti sprječavanja korupcije u sustavu javne nabave (putem medija, stručnih rasprava i dr.),
- g) Provođenje postupaka javne nabave na transparentni način, jednak tretman svih sudionika u sustavu javne nabave,
- h) Objavljivanje izjava dužnosnika Županija da ne postoje gospodarski subjekti s kojima bi predstavnici naručitelja (Županije) ili s njima povezane osobe, bili u sukobu interesa u smislu važećih zakonskih i podzakonskih akata (tzv. antikoruptivna klauzula),
- i) Strogo poštivanje zakonskih i podzakonskih te internih propisa kojima se regulira postupak provođenja javne nabave robe, radova i usluga,
- j) Proširenje postupaka objedinjene javne nabave (školstvo, zdravstvo i slično).

Rok: Trajno.

Nositelj: Nadležna upravna tijela za provođenja postupaka javne nabave Koprivničko- križevačke županije, izvršno tijelo Koprivničko-križevačke županije, Antikorupcijsko povjerenstvo, ustanove kojima je Koprivničko-križevačka županija osnivač.

Pokazatelji za mjeru: Broj odluka o provedenim javnim nabavama na službenoj internetskoj stranici Koprivničko-križevačke županije, broj edukacija službenika o važnosti sprječavanja korupcije u sustavu javne nabave, broj objava o predstojećim javnim nabavama, broj provedenih objedinjenih javnih nabava za određena područja.

Primjer Akcionog plana dat u Smjernici¹⁰³ za izradu strategije integriteta i planova integriteta

PRAVOSUĐE						
BR.	Aktivnost	Nosilac	Sunosilac	Rok za provedbu	Potrebna sredstva	Pokazatelji provedbe
Unapređenje sustava provjere imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika						
	Izrada i uvođenje elektroničkih obrazaca za podnošenje imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika	MP	DOV, DSV	III. kvartal 2017.	170.000,00 kn za 2017. godinu	Izrađena baza podataka Uvedeni elektronički podaci
Jačanje integriteta i odgovornosti zaposlenika Carinske uprave te osiguravanje adekvatnih tehničkih preuvjeta učinkovitim provođenju carinskih postupaka						
	Provedba edukacije na temu etike i etičkog kodeksa putem interaktivnog on-line edukacijskog modela	MF - Carinska uprava		IV. kvartal 2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	• 70% službenika koji je sudjelovao na on-line edukaciji 1 planiranog modula

¹⁰³ Primjer naveden u Smjernicama za izradu strategije integriteta i planova integriteta, maj 2018. [https://mpu.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/Etika//Smjernice%20za%20izradu%20strategije%20integriteta%20i%20planova%20integriteta%20\(svibanj%202018.\).pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/Etika//Smjernice%20za%20izradu%20strategije%20integriteta%20i%20planova%20integriteta%20(svibanj%202018.).pdf)

Prilog 6: Reference

1. Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, usvojena 31. oktobra 2003. godine na Generalnoj skupštini UN-a, rezolucijom broj 58/4.
2. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, "Službeni glasnik BiH", br.103/09 i 58/13
3. Zakon o finansiranju institucija BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 61/04 , 49/09, 42/12 i 87/12
4. ISO standard 31000:2009
5. Standardi interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br: 61/14.
6. Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina
7. Smjernice za izradu strategije integriteta i planova integriteta, Jačanje integriteta javnog sektora CRO INTEGRITY/HR 12 IB OT 01, 2018. godina
8. Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama BiH – Priručnik, APIK 2018. godina
9. Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU
10. Državni PAR monitor - Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu 2019 – 2020. godinu (Izdavač: Vanjsko politička inicijativa BiH)
11. IPAK - Analiza i preporuke za unaprjeđenje izrade i primjene planova integriteta u institucijama u Bosne i Hercegovine
12. Izvještaj revizije učinka „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“ 2014. godina,
13. Izvještaji o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2019. i 2020. godinu
14. Izvještaj Evropske komisije: "Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021"
15. OECD Recommendation of the Council on Public Integrity
16. OSCE-Organizacija za sigurnost saradnje u Evropi, Priručnik o borbi protiv korupcije, 2016. godina.
17. Metodološko uputstvo za izradu plana integriteta u pravosudnim institucijama BiH, 2016. godina.
18. Metodologija APIK-a: Broj 03-50-535-1/13 od 31.12.2013. godine
19. Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini, Gregor Virant
20. Uporedna analiza BH zakonskog okvira sa Konvencijom Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (UNCAC), Transparency International
21. Dobovšek, B. (2009), Prevencija korupcije, Podgorica: Uprava za kadrove. str. 115 i 116.

KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Tešanjaska 24a/29
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 275 400
F: + 387 33 275 401
E: salbih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
 @UredzaReviziju