

PRIRUČNIK ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

Alat za jačanje individualne i organizacione otpornosti na povrede integriteta na lokalnom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Švicarska agencija za razvoj i saradnju SDC

MEG

Projekat općinskog okolišnog
i ekonomskog upravljanja

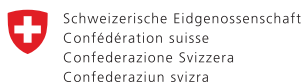


MEG

Projekat općinskog okolišnog
i ekonomskog upravljanja

Publikacija je objavljena u okviru Projekta općinskog okolišnog i ekonomskog upravljanja (eng. MEG - Municipal Environmental and Economic Governance Project) koji podržava i finansira Vlada Švicarske, a provodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u BiH.

Sadržaj ove publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske niti UNDP-a.



Švicarska agencija za razvoj i saradnju SDC

Projekat općinskog okolišnog i ekonomskog upravljanja (MEG) podržava i finansira Vlada Švicarske, a provodi Razvojni program Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (UNDP BiH).



SADRŽAJ

Lista skraćenica	6
UVOD	7
OSNOVNI POJMOVI	8
1. JAVNI SLUŽBENIK KAO STUB INTEGRITETA	9
2. ETIČKI KODEKS KAO STUB INTEGRITETA	10
3. TRANSPARENTNOST KAO STUB INTEGRITETA	12
4. UPRAVLJANJE RIZICIMA ZA NARUŠAVANJE INTEGRITETA	15
4.1 Sukob interesa kao najveći rizik za nastanak korupcije	15
4.2 Prevencija i suzbijanje korupcije	19
5. EFIKASNO UPRAVLJANJE RIZICIMA OD POVREDA INTEGRITETA NA LOKALNOM NIVOU	24
ZAVRŠNE NAPOMENE	29
Aneks I Sukob interesa - pojašnjenja, testovi i vježbe	31
Aneks II Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (definicije i primjeri)	37

LISTA SKRAĆENICA

ADSFBiH	Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine
ADURS	Agencija za državnu upravu Republike Srpske
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GRECO	Grupa država Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije
JLS	Jedinica lokalne samouprave
UN	Ujedinjene nacije
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
UNODC	Kancelarija UN-a za pitanja droge i kriminala
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
RS	Republika Srpska
SIGMA	Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropske unije za podršku poboljšanju uprave i upravljanja
ZOSPI	Zakon o slobodi pristupa informacijama

UVOD

Ovaj priručnik je nastao u sklopu aktivnosti MEG projekta u cilju pružanja podrške unaprjeđenju sistema za prevenciju i borbu protiv korupcije u partnerskim jedinicima lokalne samouprave (JLS).

Koncipiran je na takav način da omogući fazno analiziranje i jačanje pojedinačnih stubova integriteta i kao takav je prilagođen iskazanim potrebama JLS.

Namijenjen je svim JLS bez obzira da li su donijele planove integriteta ili ne.

Metodološki je osmišljen tako da može da posluži tokom izrade ili revidiranja planova integriteta, da se koristi samostalno ili kao pomoćni alat koji bi pojačao pozitivne efekte mjera i aktivnosti koje se realizuju u skladu s planovima integriteta.

Pojedincima omogućava da na efikasan način osvježe znanja i da kroz praktične vježbe ojačaju sopstvenu otpornost na povrede integriteta. Kreiran je tako da podstakne aktivnije učešće u aktivnostima matičnih JLS koje su usmjerene na prevenciju i borbu protiv korupcije.

Donosiocima odluka i rukovodiocima pruža potrebne informacije o prevenciji i borbi protiv korupcije i mapira faze u procesu jačanja sistema za očuvanje integriteta na nivou JLS.

Kao alat je fleksibilan jer sistem očuvanja integriteta razlaže na pojedinačne stubove integriteta koji se mogu zasebno tretirati u zavisnosti od prioriternih potreba JLS.

Omogućava fazno djelovanje i optimizaciju upotrebe postojećih resursa što je od izuzetnog značaja za JLS koje imaju specifične potrebe ili ograničene kapacitete ili pak imaju potrebu donositi planove za borbu protiv korupcije koji će biti na nivou cjelokupne JLS.

Priručnik je podijeljen u pet (5) dijelova.

U prvom dijelu fokus je stavljen na javnog službenika kao stub integriteta.

Drugi dio pojašnjava važnost etičkih kodeksa, dok je u trećem dijelu pobliže objašnjena veza između transparentnosti i očuvanja integriteta.

Četvrti dio obrađuje rizike po integritet kao što su sukob interesa i korupcija te u konačnici, u petom dijelu, prikazuje način izgradnje sistema za očuvanje integriteta i prevenciju i borbu protiv korupcije a kroz jačanje pojedinačnih stubova integriteta.

U dodatku date su i važne napomene koje treba da podstaknu na daljnje djelovanje i pomognu pri odabiru pristupa koji odgovara svakoj pojedinačnoj JLS.

Aneksi I i II sadrže praktične vježbe za jačanje sposobnosti prepoznavanja sukoba interesa u svakodnevnom funkcionisanju i definicije krivičnih djela s koruptivnim karakterom uz propratne praktične primjere.

OSNOVNI POJMOVI

Integritet pojedinca

Djelovanje u skladu s moralnim načelima, normama i zakonom.

Integritet sistema

Način rada institucije koji odražava poštovanje zakona i profesionalan, odgovoran, nepristrasan, transparentan i kvalitetan rad javnih službenika.

Javni organ

Podrazumijeva izvršni organ, zakonodavni organ, pravosudni organ, organ koji obavlja javnu funkciju i imenovan je ili ustanovljen u skladu sa zakonom te bilo koji drugi upravni organ i pravno lice koje je u vlasništvu javnog organa ili koje kontrolira javni organ.

Korupcija

Korupcija je zloupotreba povjerenih ovlašćenja radi sticanja koristi sebi ili drugome. Može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje dara ili neke druge koristi ili obećanja i uzima oblike koji se najčešće prepoznaju kao podmićivanje, pronevjera, zloupotreba položaja i trgovina uticajem.

Pakt integriteta

Dogovor ugovornog organa s ponuđačima da se prilikom nabavki velikih vrijednosti u proces uključi i treća strana, kao što je nevladina organizacija (NVO), da nadgleda proces kao neutralni posmatrač.

Plan integriteta

Predstavlja internu samoprocjenu izloženosti rizicima od nastanka korupcije i sadrži prijedlog mjera i aktivnosti koje su usmjerene na očuvanje integriteta i prevenciju korupcije.

Sukob interesa

Predstavlja sukob između privatnog i javnog interesa javnog službenika gdje je privatni interes kvalitativno ili kvantitativno takav da može uticati na zakonitost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije.

Transparentnost

Podrazumijeva javnost rada i blagovremeno informisanje javnosti o svim informacijama od značaja kao i otvorenost ka prijedlozima i kritikama javnosti.

Vladavina prava

Podrazumijeva usklađenost svih dijelova društva sa zakonom, a prevashodno predstavnika vlasti.

1. JAVNI SLUŽBENIK KAO STUB INTEGRITETA

Zakon o prevenciji i koordinaciji borbe protiv korupcije daje sljedeću definiciju javnog službenika:

„a) svako lice koje obavlja zakonodavnu, izvršnu, upravnu, tužilačku ili sudsku funkciju, bilo da je imenovano ili izabrano, bilo da je funkcija stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang tog lica;
b) svako lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući funkciju u javnom organu ili javnom preduzeću ili obavljanje javne službe;
c) svako drugo lice definisano u pravnom sistemu BiH kao javni funkcioner, javni službenik ili državni službenik”

Detalje potražite na: www.apik.ba

Opredjeljenje i sposobnost javnih službenika da se suprotstave korupciji predstavlja djelovanje u sopstvenom interesu.

Doprinos svakog javnog službenika u sferi prevencije i borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini (BiH) je nezamjenjiv.

Kao takav, predstavlja temelj izgradnje sistema otpornosti na rizike od povreda integriteta i korupcije.

Obučen, informisan i motivisan javni službenik je profesionalno odgovoran službenik.

Javni službenici uživaju visok stepen povjerenja koji nerijetko prati i velika odgovornost. Društvo im je zauzvrat

zagarantovalo lični dignitet, zaštitu prava i statusa kao i adekvatnu materijalnu nadoknadu.

Javni službenici direktno i indirektno utiču na živote građana, zajednice i društva u cjelini zbog čega se od javnih službenika očekuje da rade uvijek i isključivo za opšte dobro građana, u skladu sa zakonom.

Simbioza javne uprave i građana počiva na obostranom povjerenju i jasnom, obostranom poimanju prava, obaveza i odgovornosti.

Pojedinačna koruptivna krivična djela u kombinaciji s drugim vrstama povreda integriteta tvore domino efekat i protokom vremena dobijaju na svom destruktivnom potencijalu.

Šteta koju prouzrokuje korupcija se može dokumentovati u svakoj sferi društva počevši od lošeg kvaliteta pruženih usluga, posrnule privrede, do lošeg ekonomskog standarda prosječnih građana.

Njegovanje organizacione kulture koja akcenat stavlja na profesionalnu odgovornost javnog službenika i djelovanje isključivo u javnom interesu podrazumijeva kontinuiran rad na informisanju, obuci i pružanju podrške javnim službenicima.

Izgradnja sistema otpornosti na povrede integriteta počinje s ciljanim ulaganjem u ljudske potencijale i podizanjem individualne otpornosti na povrede integriteta.

2. ETIČKI KODEKS KAO STUB INTEGRITETA

Etika kao filozofska disciplina proučava i preporučuje poželjno ljudsko ponašanje.

Etičke vrijednosti su moralne vrijednosti.

Integritet se odnosi na primjenu moralnih vrijednosti, principa i normi ponašanja u svakodnevnom funkcionisanju.

Etički kodeks je skup smjernica kojima se nastoji očuvati integritet. On reguliše odnos javnog službenika prema poslu, kolegama, organizaciji i građanima.

Svrha mu je da predvidi i obeshrabri svaki vid etički nepoželjnog i profesionalno neodgovornog ponašanja.

Može da egzistira samostalno ili paralelno s kodeksom ponašanja javnih službenika ili u kombinaciji.

Očuvanje institucionalnog integriteta zahtijeva kontinuirano djelovanje u skladu s etičkim vrijednostima i zakonom uz puno prihvatanje profesionalne odgovornosti od strane svakog javnog službenika.

*„Odgovornost se ne može delegirati“
H. Truman*

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja u primjeni u BiH

Kao podzakonski akti, naslonjeni su na relevantne propise koji regulišu radno-pravni status, prava i obaveze različitih javnih službenika na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini (BiH).

Kodeksi za državne službenike

Oba entiteta u BiH imaju kodekse i to **Etički kodeks državnih službenika** u Federaciji BiH (FBiH) odnosno **Kodeks ponašanja državnih službenika** u Republici Srpskoj (RS). U FBiH kantoni koji su donijeli svoje propise o državnim službenicima i drugim licima zaposlenim u organima državne službe donijeli su i svoje kodekse.

Sadržaj kodeksa za državne službenike

Kodeksi nalažu postupanje u skladu s principima državne službe kao što su **postupanje u javnom interesu, integritet, zakonitost**, definišu **nespojivost** te sadrže odredbe o izuzećima, **sukobu interesa**, nadzoru nad primjenom kodeksa i **disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti** koja je u entitetima regulisana kroz posebne uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti.

Detalje potražite na web-stranicama agencija za državnu službu/upravu

www.adsfbih.ba i

www.adurs.net

Ponašanje službenika i namještenika

Propisi o namještenicima u organima državne službe u FBiH zajedno s propisima o službenicima i namještenicima u organima JLS u RS sadrže odredbe usmjerene na očuvanje integriteta. Oni su komplementarni propisima o državnim službenicima. RS je dodatno razvila i etički kodeks za službenike i namještenike u organima JLS dok se pravilnicima/uredbama reguliše disciplinska odgovornost. Kantoni u FBiH su ili preuzeli materiju ili je razradili kroz svoje propise.

Kodeksi na nivou JLS

Uzevši u obzir svoje potrebe, organi JLS mogu donositi sopstvene etičke kodekse kako bi dodatno ojačali sistem nadzora nad primjenom kodeksa i očuvali integritet.

Preporučena struktura kodeksa

Kodeksi sadrže pravila ponašanja, obaveze i zabrane u vezi s diskriminacijom i sukobom interesa kao i odredbe o načinu osiguranja primjene i nadzora nad primjenom kodeksa.

Međunarodni kontekst i situacija u BiH

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), koju je ratifikovala i BiH, nameće obavezu državama članicama da primjenjuju kodekse za „javne zvaničnike“.

Korak dalje načinila je **Grupa država Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije (GRECO)** proširivši pojam „**javnog zvaničnika**“ na taj način da obuhvata **sve u javnom sektoru** bilo da se radi „**o zaposlenima s ovlaštenjem ili bez njega, imenovanima ili izabranima**“. Time je primjena kodeksa postala prioritet za sve **javne službenike**.

U BiH kodeksi se donose za sudije, tužioce, policijske službe a u upotrebi su i unutar sektora od značaja gdje postoje na nivou pojedinačnih javnih i privatnih ustanova i preduzeća, ali i strukovnih udruženja kao što je npr. ljezarska komora.

Kodeksi za izabrane predstavnike vlasti

Oni egzistiraju samostalno ili kao dio Poslovnika o radu a o povredama kodeksa odlučuju komisije/ odbori, dok je pitanje sukoba interesa, kao najvećeg rizika, regulisano i posebnim propisima na nivou BiH, entiteta i BD BiH.

Funkcija (f) očuvanja etike na nivou JLS

Mehanizam nadzora nad dosljednom primjenom kodeksa treba da se bazira na rezultatima **analize očuvanja integriteta**. **Redovno izvještavanje** o rezultatima analize integriteta, kako interno tako i eksterno, efikasan je način promovisanja etičkih vrijednosti i kreiranja kulture očuvanja integriteta.

Sveobuhvatnost, stepen primjenjivosti i dosljedna i kontinuirana primjena kodeksa direktno utiču na očuvanje integriteta. Preduslov za dosljednu primjenu je **informisanje i edukacija javnih službenika** kao i **utemeljenje funkcije za očuvanje etike** u skladu s propisima i raspoloživim resursima.

Standardi i kodeksi ponašanja javnih zvaničnika prema Tehničkom vodiču za provedbu UNCAC-a:

- i. „rad u interesu javnosti;
- ii. rad u skladu sa principima stručnosti, efikasnosti, poštivanja zakona, objektivnosti, transparentnosti, povjerljivosti i nepristrasnosti, u trajnom nastojanju postizanja najboljih mogućih rezultata;
- iii. rad kojim se u svakom trenutku nastoji očuvati povjerenje javnosti;
- iv. pokazivanje poštivanja pravičnosti i učtivosti u radu sa građanima i sa drugim javnim zvaničnicima“

Detalje potražite na: www.unodc.org

Edukacija javnih službenika

Kontinuirana edukacija o etici i integritetu treba biti dio godišnjeg plana obuka i stručnog usavršavanja u skladu s članom 7. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (**UNCAC**).

Prijave povreda kodeksa na nivou JLS

Građani i službenici mogu se obratiti rukovodiocu organa JLS pritužbom na ponašanje javnog službenika za koje smatraju da je protivno odredbama kodeksa.

Pritužbe razmatra rukovodilac organa i po potrebi podnosi zahtjev za **disciplinski postupak** saglasno propisima i podzakonskim aktima kojima se reguliše pokretanje disciplinskog postupka za disciplinsku i materijalnu odgovornost.

S obzirom na mnoštvo definicija i propisa koje građani često ne znaju niti moraju da znaju, organi JLS koji su opredijeljeni za jačanje sistema za očuvanje integriteta će objaviti kodeks i praktikovati redovno interno i eksterno izvještavanje o poštovanju kodeksa.

Dodatno, **objaviće Vodič za građane s detaljnim uputstvima za podnošenje pritužbi**.

3. TRANSPARENTNOST KAO STUB INTEGRITETA

- Samo transparentna vlast je legitimna vlast!
- Transparentno je samo ono što je objavljeno i dostupno!
- Objava je standard dobre prakse – zadržavanje informacija treba da je izuzetak jer javnost ima pravo da zna!

BiH je opredijeljena da reformiše javnu upravu u skladu s **principima dobre uprave** i da time ispuni jedan od uslova za ulazak u Evropsku uniju (EU). Princip dobre uprave je transparentan, pravičan i pravedan odnos uprave i javnih službenika prema građanima, njihovim pravima i interesima.

Reformu javne uprave u BiH predvodi Kancelarija koordinadora za reformu javne uprave u BiH (**PARCO**). Zbog

izostanka značajnijeg napretka, i **EU** i **SIGMA** su BiH dale niz preporuka da se intenziviraju napori u provedbi reforme i ojača transparentnost u skladu s osnovnim principima otvorene vlasti. BiH je globalnoj inicijativi „**Partnerstvo za otvorenu vlast**” pristupila 2014. godine.

Detalje potražite na www.parco.ba i www.oecd.org

Transparentnost je jedan od stubova integriteta javne uprave koji jača povjerenje građana i promoviše rezultate rada. Potvrđuje opredijeljenost uprave za rad u skladu sa zakonom i javnim interesom.

Transparentnost omogućava kvalitetniju informisanost šire javnosti, medija i civilnog društva čime oni postaju značajni partneri u kreiranju ambijenta u kome se neprofesionalno, neetično a posebno koruptivno djelovanje učinkovito sprječava i suzbija.

Nivo transparentnosti je u direktnoj, proporcionalnoj vezi s indeksom percepcije korupcije.

Svijest o tome da su rezultati rada javno objavljeni i vidljivi doprinosi promovisanju odgovornog i efikasnog rada javnih službenika u skladu s principima **dobre uprave**.

U svrhu jačanja ovog stuba integriteta, uprava može koristiti različite mehanizme kao što su **proaktivna objava**, omogućavanje građanima da prijave nepravilnosti, podnesu žalbu, učestvuju u konsultacijama ili postave upit.

Alati poput **uputstva za pristup informacijama** i različitih **vodiča za građane** su neophodni za osiguranje nesmetanog pristupa **informacijama od značaja**.

Politika proaktivne objave (PPO) je mehanizam i efektivan način jačanja transparentnosti. Dugoročno umanjuje broj upita i smanjuje pritisak na zaposlene, štedi resurse i podstiče saradnju i dvosmjernu komunikaciju.

Tehnički preduslovi za uvođenje **PPO** zahtijevaju skromna ulaganja i u dosegu su i JLS s vrlo ograničenim resursima.

Većina dokumenata koja se objavljuje redovno se generiše tokom svakodnevnog rada javnih službenika. Kroz skromne napore, svaka JLS može u kratkom roku postići viši nivo transparentnosti.

Principi proaktivne objave na web-stranicama

Tačnost; blagovremenost; provjerljivost; redovno ažuriranje; strukturiranost; pretraživost; uporedivost; dostupnost bez korištenja specijaliziranih softverskih alata i licenci; dostupnost.

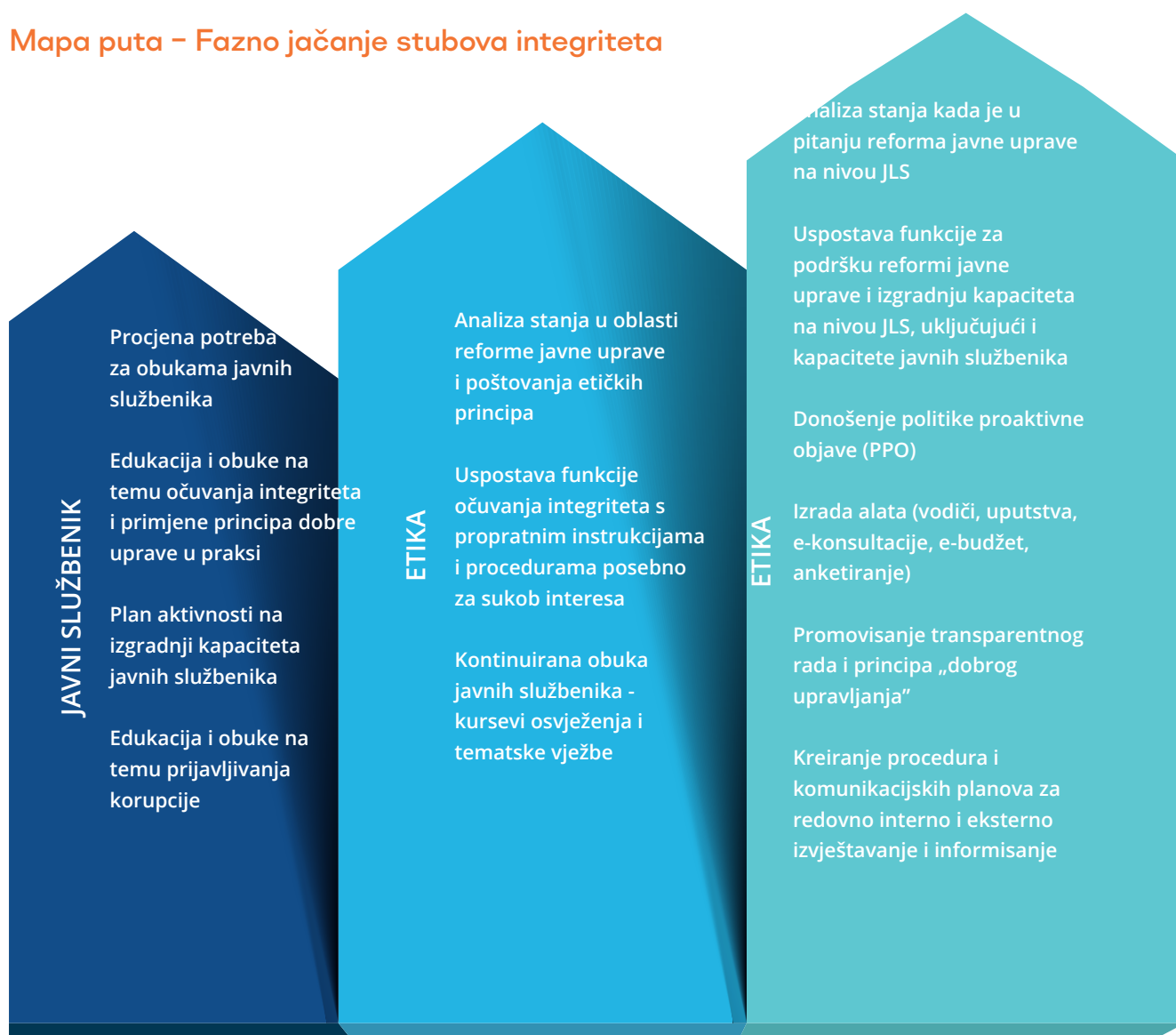
napredni	analitički budžet, analitički izvještaj o izvršenju budžeta, izvještaj o obavljenim konsultacijama, ukupna izdvajanja za imenovana lica, rukovodeće državne službenike itd.
srednji	budžet sa zahtjevima, izvještaj s preporukama o dodjeli ugovora ponuđačima, godišnji plan nabavki, uključujući sitne nabavke itd.
osnovni	plan integriteta, godišnji plan rada, godišnji plan nabavki, usvojeni budžet, strateški dokumenti, revizorski izvještaji, konkursi za otvorene pozicije itd.

Detaljna lista dokumenata za proaktivnu objavu je dostupna na stranici www.parco.gov.ba

Tabela br. 1 Primjer dokumenata za proaktivnu objavu po nivoima transparentnosti

Napredni nivo transparentnosti je „zlatni standard” i u direktnoj je vezi s pravom javnosti da „zna”. Pravo je izvedeno iz člana 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koja precizira da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja” u koje spada i „pravo na mišljenje bez miješanja i pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice”. Načini ostvarivanja ovog prava su različiti. U BiH su to zakoni o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) na nivou BiH i na nivou entiteta.

Mapa puta – Fazno jačanje stubova integriteta



Grafikon br. 1 Fazno jačanje stubova integriteta – mjere i aktivnosti

Jačanje stubova integriteta kroz partnerstvo i saradnju

Saradnja s agencijama za državnu službu, APIK-om, antikorupcijskim tijelima i savezima gradova i opština, NVO i međunarodnim organizacijama kao i razmjena iskustava s drugim JLS može višestruko ubrzati proces jačanja stubova integriteta kroz uvođenje učinkovitih i ekonomičnih rješenja.

4. UPRAVLJANJE RIZICIMA ZA NARUŠAVANJE INTEGRITETA

Sukob interesa implicira postojanje objektivnih okolnosti koje bi mogle uticati na objektivnost pojedinca na taj način da tokom obavljanja dužnosti javni interes podredi ličnom.

Razlikujemo stvarni, prividni i potencijalni sukob interesa.

Svaki oblik zahtijeva aktivno djelovanje na prevenciji, blagovremenom deklarisanju i detekciji te rješavanju (ne isključujući korektivne radnje i uklanjanje štetnih posljedica).

4.1 SUKOB INTERESA KAO NAJVEĆI RIZIK ZA NASTANAK KORUPCIJE

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine daje sljedeću definiciju:

„Sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije.“

Sukob interesa podriva principe **dobre uprave** i predstavlja najznačajniji rizik za pojavu svih oblika korupcije i može nastati u bilo kom procesu odlučivanja, donošenja i sprovedbe zakona. On počiva na principu suprotstavljenosti javnog s privatnim interesom svakog javnog službenika.

Moć odlučivanja već tvori plodno tlo za pojavu ovog rizika. Svaki pojedinac, pa tako i javni službenik, ima mnogo različitih privatnih interesa, bilo da se radi o ličnim, finansijskim, porodičnim ili nekim drugim.

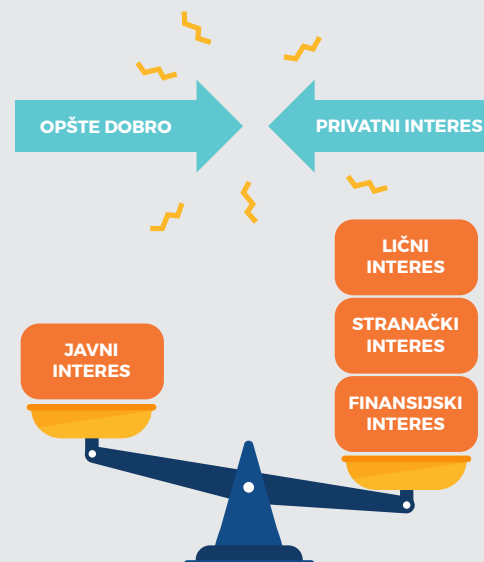
Preduslov za postojanje sukoba interesa kao rizika za narušavanje integriteta je prilika uz odsustvo kontrolnog mehanizma.

Postojanje sukoba interesa ne mora samo po sebi biti dokaz neprimjerenog postupanja, ali zahtijeva reagovanje, rješavanje i preduzimanje korektivnih radnji.

Stavljanje ličnog iznad javnog interesa je izvorište korupcije. Javlja se u situacijama



Ilustracija br. 1 - Rizik



Ilustracija br. 2 - Ravnoteža

kada pojedinac, koji je u sukobu interesa, pokuša ili djeluje na taj način da utiče na neki ishod ili donese odluku tako da podredi javni interes ostvarenju svog interesa, a u svrhu pribavljanja koristi sebi ili drugome.

Javni službenik ne postoji u vakuumu i treba da strogo vodi računa da svoje lične interese blagovremeno prepozna, objelodani i preduzme radnje da izbjegne sukob interesa.

Učestalost ovog rizika i potencijal za ozbiljno narušavanje integriteta i korupciju zahtijevaju proaktivno djelovanje u pravcu uvođenja politike upravljanja sukobom interesa kao najvažnijeg stuba integriteta. Ta politika uključuje dosljednu primjenu etičkog kodeksa, ali se prevashodno oslanja na mehanizme proaktivnog djelovanja, identifikacije i deklarisanja interesa. Uvođenje mehanizama za ranu detekciju i izbjegavanje sukoba interesa i redovna edukacija predstavljaju optimalan pristup. Efektivno upravljanje sukobom interesa je najvažniji stub integriteta kojim se jača individualna i institucionalna otpornost na povrede integriteta i korupciju.

Vrste sukoba interesa

Sukob interesa može biti stvaran – već se desio, te prividni i potencijalni (mogući).

Stvarni sukob interesa	Prividni sukob interesa	Potencijalni sukob interesa
<ul style="list-style-type: none"> • Već se desio! Zakazao je kontrolni mehanizam! • Zahtijeva izuzimanje javnog službenika iz procesa odlučivanja i vraćanje procesa na početak. • Ukoliko se ne preduzmu korektivne radnje, štetne posljedice mogu trajno narušiti integritet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nije (još) utvrđen, ali čini se da postoji! • Zahtijeva ispitivanje relevantnih činjenica o privatnim interesima javnog službenika. • Sve dok se slučaj ne riješi, dotični javni službenik je u trajnom prividnom sukobu interesa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Može nastati! • Sukob interesa može nastati ukoliko dođe do određenih promjena. • Potrebno je postupke prilagoditi na taj način da se problematične promjene izbjegnu.

Tabela br. 2 Vrste sukoba interesa

Najčešći oblici sukoba interesa:

Favoritizam	Nepotizam – situacija u kojoj odgovorno ili službeno lice, odnosno lice s autoritetom i moći, podrži lice s kojim je u rodbinskoj vezi da osigura zaposlenje ili ostvari neko pravo ili korist. Kronizam – situacija u kojoj odgovorno ili službeno lice, odnosno lice s autoritetom i moći, podrži lice s kojim je u prijateljskoj ili poznaničkoj vezi da osigura zaposlenje ili ostvari neko pravo ili korist. Patronaža – posebna pojava gdje se osoba bira za zaposlenje ili unaprijedi na bolje plaćeno radno mjesto zbog podobne političke pripadnosti ili političkih veza.
Nedozvoljeno korišćenje povjerljivih informacija	Situacija u kojoj javni službenik iskoristi informacije kojima ima pristup da bi za sebe ili drugoga ostvario neko pravo ili korist.
Stupanje na novu dužnost bez prethodne provjere	Prelaskom na novo radno mjesto javni službenik će biti direktno zadužen za poslovanje npr. s privrednim subjektom u kome ima finansijski interes.
Dodatne aktivnosti/djelatnosti za koje se plaća naknada	Dodatne aktivnosti/djelatnosti za koje se plaća naknada za koje treba odobrenje rukovodioca organa državne službe/uprave.
Darovi i druge vrste poklona	Prihvatanje darova i geste „gostoprimitva“ suprotno propisima i kodeksu.
Pantoflaža	Postzaposlenje kod pravnog lica nad kojim je javni službenik prethodno vršio neki oblik kontrole ili nadzora nad radom.

Tabela br. 3 Najčešći oblici sukoba interesa

Favoritizam nanosi ogromnu štetu integritetu sistema, direktno podriva povjerenje građana i ima širok i negativan uticaj na društvo.

Rezultuje nižim ili lošim kvalitetom javnih usluga i pogoduje nastanku i drugih oblika nepoželjnog ponašanja.

Dugoročno dovodi do kreiranja interesnih grupa koje imaju potencijal da se dalje uvezuju i nastupaju organizovano.

U situaciji u kojoj se sukob interesa toleriše, korupcija je rasprostranjena. Građani i sami postaju agenti-promoteri neetičnog ponašanja pa i korupcije.

Tamo gdje nije uspostavljena politika upravljanja sukobom interesa i gdje nisu jasno određeni parametri izbjegavanja sukoba interesa kodifikacijom principa i usmjeravanjem ponašanja, potrebno je da javni službenici redovno vrše **samoprocjenu**.

Pitanja za samoprocjenu imaju preventivni karakter i od posebne su koristi za one koji rade na **visokorizičnim pozicijama**.

Ona se koriste kontinuirano i preventivno jer „mjere” odnos snaga između odgovornosti, prilike za vršenje uticaja i **značajnog privatnog interesa**.

Značajan privatni interes se odnosi na privatni interes koji je kvalitativno takav i kvantitativno toliki da je razumno smatrati da ima potencijal da utiče na obavljanje dužnosti ili na odlučivanje odgovorne osobe.

Odgovornost za sprječavanje sukoba interesa je prevashodno na pojedincu.

Međunarodne obaveze upravljanja sukobom interesa

Konvencija **Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)** u članu 8. „Kodeksi ponašanja javnih službenika” navodi obavezu za države članice da primjenjuju standarde ponašanja za obavljanje javnih funkcija. **Preporuke Savjeta Evrope** su u istom pravcu. To podrazumijeva prevashodno poštovanje etičkih kodeksa, ali i primjenu drugih mjera kao što je daljnje jačanje funkcije očuvanja integriteta s dodatnim instrukcijama i procedurama usmjerenim posebno na sprječavanje sukoba interesa.

Detalje potražite na www.unodc.org i www.coe.int

Efektivna politika upravljanja sukobom interesa je najznačajniji stub integriteta.

Pitanja za samoprocjenu

- Da li imam odgovornost i ovlaštenja koja mi u datoj situaciji omogućavaju da na bilo koji način utičem na odlučivanje po datom pitanju?
- Da li u datoj situaciji imam značajan privatni interes?
- Da li moja odluka može da mi donese bilo kakvu korist?
- Ukoliko se ne izuzmem iz procesa odlučivanja, da li bi razumna osoba, kada sazna za moje okolnosti, posumnjala u moju objektivnost tokom odlučivanja i samim tim i odluku koja je donijeta?
- Da li bi javnost posumnjala u moju objektivnost?

Ukoliko je odgovor na pitanje br. 1 potvrđan, svaki sljedeći pozitivan odgovor indikuje potencijalni sukob interesa i zahtijeva izuzimanje iz procesa odlučivanja.

Pravni okvir regulisanja sukoba interesa izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika na nivou BiH, entiteta i BD BiH

Zakonima o sukobu/sprječavanju sukoba interesa izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika na nivou BiH, entiteta i BD BiH se pravno reguliše ova materija i nastoje spriječiti situacije u kojima privatni interes rezultuje bilo kojom koristi za pojedinca ili s njim interesno povezanog lica.

Pod tim terminom se podrazumijeva „**srodnik ili lice koje je sa izabranim zvaničnikom, nosiocem izvršne funkcije i savjetnikom u ličnoj, političkoj, ekonomskoj ili drugoj vezi koja bi mogla uticati na objektivnost u radu izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika**”.

Već i sama ova definicija oslikava širinu i značaj problematike prevencije sukoba interesa te indikuje da je sukob interesa vodeći rizik i izvorište nepravilnosti, neetičnog pa čak i koruptivnog ponašanja.

Zabrane se odnose na glasanje po bilo kojem pitanju koje se direktno tiče privatnog preduzeća u kojem izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije, savjetnik ili s njim interesno povezano lice ima finansijski interes.

Zabrane korišćenja povlaštenih informacija o radu državnih tijela radi sticanja lične koristi i druge vrste korišćenja položaja kako bi se uticalo na zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti i postigla lična korist, ili na neki drugi način interesno pogodovalo sebi ili interesno povezanom licu, takođe su obrađene propisima kao i pitanje poklona, ugovora o ličnim uslugama i sl.

Na zabrane ili imenovane predstavnike vlasti se primjenjuju i kodeksi koji dalje regulišu npr. proceduru izuzeća od glasanja kada se radi o potencijalnom sukobu interesa izabranih zvaničnika.

Problem primjene propisa proističe iz samog načina rada tijela/komisija za odlučivanje o sukobu interesa koje za sada nisu profesionalizovane ni na nivou BiH niti entiteta i BD BiH.

S obzirom na stvarne potrebe, očekuju se izmjene propisa koje će ići u pravcu kreiranja efikasnijeg sistema sprječavanja vodećeg rizika za nastanak korupcije i profesionalizacije komisija/tijela za odlučivanje.

Državni službenici, službenici i namještenici na nivou BiH, entiteta, kantona i BD BiH

Odredbe o sukobu interesa su sadržane u propisima kojima se reguliše radno-pravni status, prava i obaveze ovih javnih službenika kao i u pripadajućim podzakonskim aktima kao što su etički kodeksi odnosno kodeksi ponašanja.

Njihovo sankcionisanje se vrši u skladu s pravilnicima kojima se regulišu pravila disciplinskog postupka za disciplinsku i materijalnu odgovornost javnih službenika.

Ukoliko se radi o sumnji da je kroz povredu kodeksa ostvarena i finansijska korist ili neki drugi oblik koristi, građani i službenici podjednako mogu uočene nepravilnosti prijaviti i nadležnim istražnim organima.

Sve povrede propisa i kodeksa, uključujući i prividni sukob interesa, građani i ostali javni službenici prijavljuju rukovodiocu organa putem pritužbi.

Nakon razmatranja pritužbi, rukovodilac organa podnosi zahtjev za disciplinski postupak u skladu

s pravilnicima kojima se regulišu pravila disciplinskog postupka za disciplinsku i materijalnu odgovornost javnih službenika.

Objektivni test za utvrđivanje sukoba interesa i praktične vježbe dati su u Aneksu I

4.2 PREVENCIJA I SUZBIJANJE KORUPCIJE

Zakonom o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH (APIK) korupcija je definisana kao:

„svaka zloupotreba moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju, državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko distrikta BiH, gradskom ili opštinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi” za sebe ili drugog.

Detalje potražite na www.apik.ba

Slabost institucija i procesa dovodi do systemske (endemske) korupcije.

Dodatne podjele korupcije

Korupcija takođe može da se posmatra kao **aktivna i pasivna**. Pasivna korupcija je **čin primanja mita** dok se **čin davanja mita** karakteriše kao aktivna korupcija čak i kada je na zahtjev. Korupcija se javlja i u javnom i u privatnom sektoru pa i nevladinom.

Pravno definisanje korupcije u Bosni i Hercegovini

Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH zadužuje **Agenciju**

za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH (APIK) da predvodi napore na suzbijanju korupcije i očuvanju integriteta.

U krivičnim zakonima **ne postoji propisano krivično djelo korupcije**. Krivičnim zakonima na nivou BiH, entiteta i BD BiH su definisana koruptivna krivična djela i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.

Korupcija je svjesna zloupotreba ovlašćenja u cilju ostvarenja koristi.

U teoriji razlikujemo sljedeće vrste korupcije:

- a. Politička korupcija
- b. Krupna korupcija
- c. Birokratska korupcija

Politička korupcija se odvija među donosiocima odluka koji imaju političku moć i uključuje uticaj na pravni sistem. To je najopasniji vid korupcije i direktna opasnost po vladavinu prava, stabilnost i demokratiju.

Krupna korupcija je okarakterisana velikim iznosima i ogromnom štetom koju čini društvu.

Birokratska korupcija se još naziva i administrativnom ili sitnom jer je čine pojedinci usljed čega, teoretski govoreći, ima skromniji negativan uticaj na društvo. S druge strane, njena učestalost jača njen negativni uticaj na zajednice i time na društvo u cjelini.

Detalje potražite na www.transparency.org

Krivični zakoni entiteta su primjenjivi na JLS. Harmonizacija entitetskih propisa s propisom na nivou BiH je osigurala visok stepen ujednačenosti kako sadržaja tako i definicija.

Uzroci i faktori rizika za nastanak korupcije

Decentralizacija umnožava prilike za korupciju zbog širokog spektra nadležnosti, funkcija i odgovornosti. Pored toga, troma i kompleksna administracija, diskrecione moći birokrata i uticaj interesnih grupa kao i vrijednosti društva tvore plodno tlo za nastanak korupcije posebno u odsustvu adekvatnog sistema provjera i kontrola.

Oblici ponašanja koji se često povezuju s korupcijom:

- Sukob interesa
- Podmićivanje
- Favoritizam
- Zloupotreba položaja

Definicije djela s koruptivnim karakterom

Krivični zakoni BiH i entiteta daju lepezu sljedećih djela koja se smatraju koruptivnim:

- primanje dara i drugih oblika koristi;
- davanje dara i drugih oblika koristi;
- trgovina uticajem/ protivzakonito posredovanje;
- zloupotreba položaja ili ovlašćenja;
- pronevjera u službi i prevara u službi;
- posluga u službi;
- nesavjestan rad u službi.

Definicije su date u Aneksu II

Zakoni definišu i krivotvorenje službene isprave, protivzakonitu naplatu i isplatu, protivzakonito odavanje službene tajne, oslobođenje osobe lišene slobode i protivzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju. Većinu koruptivnih krivičnih djela, sa izuzetkom „davanja dara ili drugih oblika koristi”, čine odgovorne osobe. Za svako djelo potreban je umišljaj.

Strateški okvir u borbi protiv korupcije

Strategija za borbu protiv korupcije BiH 2015-2019. i prateći Akcioni plan su istekli uz skromnu implementaciju. U izradi je nova strategija koja će obuhvatiti period od 2020. do 2024. godine i sadržavaće pojačane mjere aktivne represije i prevencije.

I FBiH i RS su usvajale svoje strategije uz propratne akcione planove i osnivanje Antikorupcijskog tima u FBiH odnosno Komisije za provođenje strategije u RS.

Na isti način, po usvajanju nove strategije za BiH, očekuje se i usvajanje entitetskih strategija koje će dobrim dijelom pratiti principe državne strategije.

Neki od kantona u FBiH takođe imaju svoje strategije i akcione planove kao i tijela za prevenciju i borbu protiv korupcije.

Nastojanja su da usvajanjem nove Strategije BiH i niži nivoi pristupe implementaciji ili donošenju strategija i akcionih planova ili revidiranju postojećih kako bi realizacija mjera postigla veći uspjeh nego u prethodnom periodu.

Na lokalnom nivou nema potrebe čekati usvajanje novih strategija jer planovi integriteta u dobrom dijelu ili nisu usvojeni ili se ne implementiraju.

Institucionalni okvir u borbi protiv korupcije

Brojne institucije mimo Agencije za prevenciju i borbu protiv korupcije u BiH (**APIK**), na svim nivoima u BiH, imaju antikorupcijske nadležnosti, ali i obavezu prevencije korupcije unutar samih sebe. Među njima su parlamenti i skupštine, vlade i institucije, kao i zakonodavna tijela na svim nivoima vlasti.

Tu su svakako nezaobilazni interni revizori, inspekcije i eksterni revizori te tijela za prevenciju i borbu protiv korupcije na svim nivoima, policijske službe, tužilaštva i sudovi koji imaju direktnu ulogu u suzbijanju korupcije, uz napomenu da su **istražni organi jedini ovlašteni da preduzimaju operativne radnje u otkrivanju počinitelja koruptivnih i drugih krivičnih djela**.

Evidentno je da BiH ima zaokružen, ali neefikasan sistem za suzbijanje korupcije u kojem je, po mišljenju Evropske unije, „**primjetan uticaj politike**”.

Pravni okvir BiH pruža dobar osnov za intenziviranje napora u suprotstavljanju korupciji, na svim nivoima vlasti, ali izostaje njegova dosljedna primjena. Smanjenje uticaja politike, intenziviranje napora na prevenciji i suzbijanju korupcije uz kontinuirano jačanje institucionalnog okvira te dosljedna primjena zakona koraci su koji se u narednom periodu očekuju na svim nivoima vlasti u BiH pa i na nivou JLS.

Detalje potražite na www.europa.ba

Međunarodni kontekst

Ratifikovanjem, BiH se obavezala da primjenjuje brojne dokumente kao što su:

- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC);
- Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope protiv korupcije i dodatni protokol;
- Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope protiv korupcije;
- Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih krivičnim djelom;
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala s tri pripadajuća protokola.

Brojne su i regionalne inicijative kao npr. Međunarodna antikorupcijska akademija (**IACA**), Inicijativa za povrat nezakonito stečene imovine (**STAR**) koja je rezultat saradnje Svjetske banke (**WB**) i Kancelarije UN-a za droge i kriminal (**UNODC**), kao i Udarne grupa za finansijske istrage (**The Financial action task Force – FatF**) koja je usmjerena na međunarodne standarde za borbu protiv pranja novca, dok Vijeće Evrope prati napredak u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti putem **Odbora eksperata Vijeća Evrope za evaluaciju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (Moneyval)**.

Postoje i dodatne obaveze BiH prema **EU** i organizacijama kao što je Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (**OSCE**).

Detalje potražite na www.osce.org.

Izveštaji o skromnom napretku BiH kada je u pitanju primjena **Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)** i implementacija **GRECO** preporuka otkrivaju koliko posla čeka sve

nivoa vlasti u BiH kako bi se suzbila korupcija, što je i jedan od preduslova da se BiH pokrene na svom evropskom putu.

Detalje potražite na www.apik.ba i www.unodc.org

Zaštićeno prijavljivanje korupcije

Konvencija UN-a protiv korupcije (UNCAC) predviđa zaštitu lica koja prijave krivična djela. Konvencija Savjeta Evrope proširuje zaštitu na razne vrste nepravilnosti koje ne moraju biti krivično djelo.

Transparency International slično nastupa i navodi nepravilnosti kao npr. opasnost po javno zdravlje, sukob interesa, zaštita životne sredine, krivična djela.

Detalje potražite na www.transparency.org

Propisi koji tretiraju zaštitu prijavitelja korupcije egzistiraju u skladu sa ustavno-pravno političkim i administrativnim uređenjem i u BiH, odnosno na nivou BiH i u entitetima (u FBiH još uvijek kao nacrt).

Zaštićeno prijavljivanje u skladu s propisima o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju **je prijavljivanje informacija nadležnom autoritetu za koje zaposleni razumno vjeruje da predstavljaju korupciju**. Zakon pruža zaštitu kada je u pitanju:

- a. prijavljivanje informacija nadležnom autoritetu za koje zaposleni razumno vjeruje da predstavljaju korupciju i prijavljivanje krivičnog djela korupcije protiv odgovornog lica;
- b. podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi s korupcijom protiv odgovornog lica i svjedočenje na sudu ili pred organom uprave u postupku protiv odgovornog lica;
- c. saradivanje u postupku koji vode istražni organi;
- d. prijavljivanje informacija nadležnom autoritetu za koje zaposleni razumno vjeruje da predstavljaju korupciju; prijavljivanje krivičnog djela korupcije protiv odgovornog lica; podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi s korupcijom protiv odgovornog lica; svjedočenje na sudu ili pred organom uprave u postupku protiv odgovornog lica;
- e. saradivanje u postupku koji vode istražni organi.

Postupanje prijavljiivača se vrši u skladu s Pravilnikom o internom prijavljivanju korupcije i zaštiti lica koje prijavi korupciju.

Subjekti kojima se može izvršiti zaštićeno prijavljivanje su nadređene osobe tamo gdje je lice zaposleno a koje su zadužene za nadzor nad zakonitošću rada kao npr. inspekcije, policija, osoba ili organ rukovođenja i sl.

Zaštićenim prijavljivanjem se smatra i objavljivanje putem sredstava javnog informisanja pod uslovom da se radi na osnovu „razumnog uvjerenja“ da će biti „odmazde“ ili da će izostati reakcija nadležnih itd.

JLS primjenjuju entitetske propise.

Mogućnosti na nivou JLS

Borba protiv korupcije zahtijeva izgradnju sveobuhvatnog sistema očuvanja integriteta, prevencije i borbe protiv korupcije kojem može da prethodi samo adekvatna i temeljita analiza rizičnih oblasti i rizika.

Zakon prepoznaje stvarnost u kojoj se nerijetko nudi mito da bi osoba učinila ono što i treba da učini tj. uradi svoj posao.

U situacijama neefektivnog i neefikasnog rada, ostvarivanje različitih prava i pristup uslugama je otežan i stoga se povrede integriteta pa i korupcija češće javljaju da bi se npr. ubrzala troma procedura i sl.

Svaka javna uprava treba da ima propisane procedure, usluge i prava koja garantuje građanima s jasnim rokovima i uputstvima.

Okosnica sistema prevencije korupcije je donošenje i implementacija mjera za ublažavanje rizika koje treba da su prepoznate u planu za prevenciju i borbu protiv korupcije na nivou JLS i to za sve rizične oblasti u kojima JLS ima nadležnosti, bilo da se radi o tipičnim, eksternim, organizacionim ili rizicima vezanim za procese ili pozicije.

Plan integriteta kao interni antikorupcioni dokument je osnovni dokument za svaku pojedinačnu instituciju i dobra polazna osnova.

Sveprisutnost korupcije zahtijeva sveobuhvatan pristup, kroz donošenje i dosljednu primjenu ili planova integriteta ili još obimnijih planova za prevenciju i borbu protiv korupcije na nivou JLS koji bi pokrili sve rizične oblasti.

Jedna od mogućnosti je i prilagodba postojećih planova integriteta i proširenje u sistem mjera koji bi na adekvatan način omogućio borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

JLS trebaju da donesu odluku o adekvatnom pristupu. Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU od 30. 5. 2019. godine: **„...Okvir, strateške politike, te institucionalni i pravni okvir za sprječavanje korupcije su fragmentirani i imaju značajne nedostatke...”**.

S obzirom da je BiH ratifikovala brojne međunarodne dokumente koji kreiraju specifične obaveze u pogledu prevencije i borbe protiv korupcije, na svakoj JLS je, a posebno na rukovodiocima, da započnu proces jačanja integriteta sistema i aktivne prevencije kako korupcije tako i svih drugih oblika neetičnog ponašanja.

Jedan ovakav priručnik omogućava fazno kretanje i postepenu izgradnju sistema otpornosti na povrede integriteta uz optimizaciju resursa i korišćenje već postojećih alata.

Izgradnjom i jačanjem stubova integriteta kreira se trajno povoljno okruženje za efikasno upravljanje rizicima na principima dobre uprave.

Osim toga, time se ispunjava i jedan od važnih uslova za daljnji pomak BiH na evropskom putu.

5. EFIKASNO UPRAVLJANJE RIZICIMA OD POVREDA INTEGRITETA NA LOKALNOM NIVOU

Nadležnosti JLS = rizične oblasti

Na nivou **Vijeća Evrope** 1985. godine je usvojen evropski standard kroz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi koju je BiH ratifikovala 1994. godine. U skladu s principima Povelje, **opština/općina je osnovna jedinica lokalne samouprave** u FBiH i RS. Principi ovakve organizacije su prepoznati domaćom legislativom koja reguliše pitanja lokalne samouprave i teritorijalne organizacije. Zakonom o principima lokalne samouprave FBiH i Zakonom o lokalnoj samoupravi RS regulišu se **nadležnosti jedinica lokalne samouprave**. Nadležnosti su razučene bilo da se radi o **izvornim ili prenesenim nadležnostima**. Svaka nadležnost na nivou JLS nosi određene **rizike** za narušavanje integriteta i shodno nadležnostima rizične oblasti se moraju sveobuhvatno posmatrati.

Stratifikacija faktora rizika unutar rizičnih oblasti

Da bi se unutar rizične oblasti adekvatno identifikovali rizici, potrebno je prikupljene dokaze posmatrati u svrhu identifikacije **tipičnih, eksternih/sistemskih, organizacionih, individualnih i ostalih rizika (specifikumi)**.

Tipični rizici su oni koji se najčešće javljaju: neetično ponašanje, sukob interesa, zloupotreba položaja, primanje dara itd.

Eksterni/sistemski su oni rizici na koje JLS ne može direktno uticati.

Organizacioni faktori rizika su vezani za samu internu organizaciju i procese rada.

Individualni faktori rizika su faktori vezani za pojedinca odnosno pozicije koje su izložene određenim rizicima.

Faktori vezani za procese rada uključuju interne procese i procedure kako unutar oblasti tako i unutar samih organizacionih jedinica unutar institucije.

Primjeri rizičnih oblasti na nivou JLS:

- Upravljanje sukobom interesa
- Zapošljavanje
- Prostorno planiranje i izgradnja
- Zaštita lica koja prijavljuju korupciju
- Upravljanje javnom imovinom
- Programi pomoći i grantovi
- Podsticaji
- Inspekcije i nadzor
- Javne nabavke
- Planiranje budžeta i adekvatno finansiranje potreba zajednice
- Rad javnih preduzeća i ustanova
- Upravljanje podacima

Ostali rizici reflektuju sve postojeće specifikume kao npr. odnos JLS i javnih ustanova koje je osnovala.

Ostali rizici reflektuju sve postojeće specifikume.

Rangiranje rizika

Grupisanje i rangiranje rizika podrazumijevaju presjek stanja kada je u pitanju frekventnost i intenzitet štetnog potencijala svakog rizika.

Oni omogućavaju prioritizaciju i utvrđivanje okvirnih, ali realnih rokova za donošenje mjera za

ublažavanje rizika što je od izuzetne važnosti posebno za JLS sa skromnijim kapacitetima.

Ova vrsta prikaza rizika pomaže pri izradi akcionih planova i drugih dokumenata kojima se prati i evaluira napredak u realizaciji politika usmjerenih na očuvanje integriteta.

Mjere za ublažavanje rizika mogu biti pravne, tehničko-tehnološke i praktične prirode, a mogu biti i „soft” zahvati kao obuke i planovi komunikacije.

Dijapazon mjera zavisi od utvrđenih prioriteta i resursa kojima raspolaže JLS.

Upravljanje rizicima na lokalnom nivou

Najčešće se izjednačava s **planom integriteta**. **Plan za prevenciju i borbu protiv korupcije** na nivou JLS koji prepoznaje sve rizične oblasti u skladu s nadležnostima još nije ustaljena praksa.

Kao dokument šireg obuhvata, plan za prevenciju i borbu protiv korupcije tretira sve oblasti i sve rizike kao i aktere bilo da se nalaze unutar organa JLS ili egzistiraju separatno, kao ustanove, javna preduzeća i sl.

S obzirom da je veliki broj **JLS** uložio napore u pravcu donošenja **planova integriteta**, veliki broj aktivnosti i posla je već obavljen.



Grafikon br. 2 Opšta metodologija za procjenu rizika

U fazi identifikacije i analize rizika, važno je podsjetiti se na stratifikaciju rizika i povesti računa o tome da se npr. sukob interesa kao tipični rizik može redovno pojavljivati u određenoj oblasti i određenom procesu kao što je procedura javne nabavke, gdje se najčešće greškom korak „evaluacija ponuda” isključivo smatra „ranjivim” rizikom, iako se rizik manifestuje u dobrom dijelu koraka unutar procedure.

Ažuriranje i revidiranje postojećih planova pruža idealnu šansu za ustoličenje adekvatne politike upravljanja rizicima na lokalnom nivou i pruža priliku da se ono što je već urađeno iskoristi i nadogradi.

Faze kreiranja i usvajanja i plana integriteta i plana za prevenciju i borbu protiv korupcije su jednake, samo se obuhvat oblasti razlikuje.

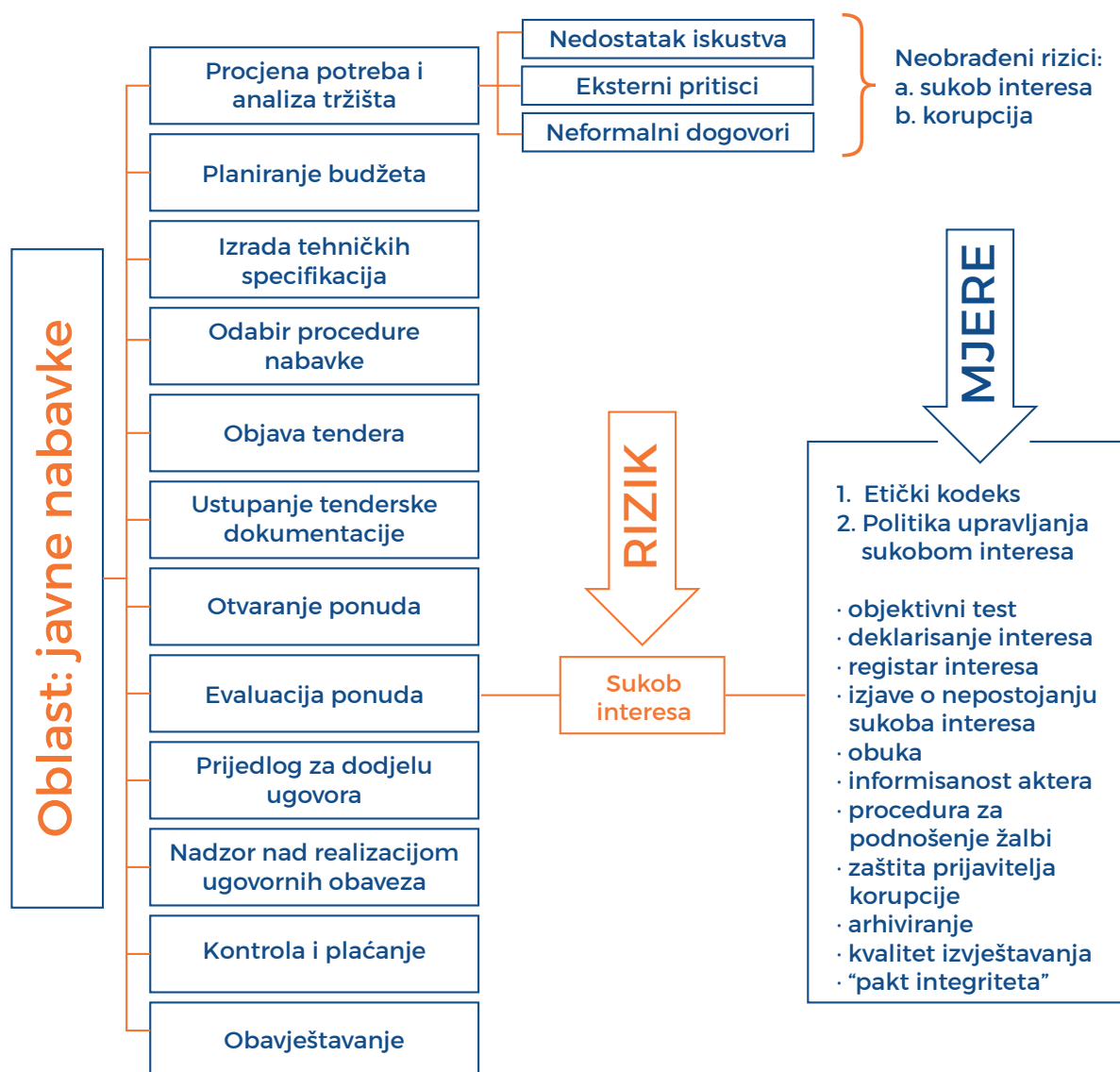
Konačno odredište i jednog i drugog pristupa je efikasno upravljanje rizicima. Početak zavisi od situacije u kojoj se nalazi pojedina JLS i od njenih potreba. Iz tog razloga ovaj priručnik nastoji pomoći faznoj izgradnji sistema kroz jačanje prioriternih stubova integriteta.

Ukoliko se ne bi uradila detaljna analiza svih faktora rizika, postoji opasnost da neki važni rizici ne budu identifikovani ili ne budu indikovani u svim oblicima u kojima se manifestuju u nekom organizacionom procesu ili proceduri. Sukob interesa kao „tipični rizik” je najbolji primjer kameleonske prirode pojedinih rizika koji se manifestuju i kao sljedeća pojava:

- Projekt i alokacija sredstava su određeni eksterno i mimo standardnih procedura i to od strane lica koja imaju privatni interes i veze u datom sektoru;
- Tehničku specifikaciju su pripremala lica koja imaju privatni interes u datom sektoru;
- Tehnička specifikacija je „skrojena“ za poznatog ponuđača;
- Ugovarača kontrolišu ili nadziru lica koja imaju privatni interes u pravnom subjektu;
- U fazi pripreme tendera su korišćeni nezavisni konsultanti.

Samo detaljnom analizom svakog koraka unutar procedure javne nabavke se može adekvatno isplanirati dovoljno širok dijapazon mjera koji će imati pozitivan efekat na očuvanje integriteta. U primjeru koji slijedi prikazana je detaljna analiza jednog koraka u proceduri i testirana na tipični rizik odnosno sukob interesa. Ukoliko se manifestacije ovog rizika ne bi identifikovale unutar ostalih koraka kao što je npr. „izrada tehničkih specifikacija“, plan upravljanja rizicima ne bi bio kompletan i predvidio bi samo jedan dio potrebnih mjera čime bi izostao stvarni napredak u očuvanju integriteta unutar ove oblasti.

U primjeru koji slijedi prikazana je situacija u kojoj je „tipični rizik“ kao što je sukob interesa identifikovan i obrađen samo u jednom dijelu procedure za javne nabavke uprkos tome što se javlja i na drugim mjestima.



Grafikon br. 3 Rizici po integritet u javnim nabavkama

Rangiranje rizika

		vjerovatnoća ponavljanja rizika				
		slaba	minimalna	umjerena	značajna	velika
uticaj	slab	1	2	3	4	5
	minimalan	2	4	6	8	10
	umjeren	3	6	9	12	15
	značajan	4	8	12	16	20
	izražen	5	10	15	20	25

Tabela br. 4 Rangiranje omjera vjerovatnoće ponavljanja rizika i uticaja (intenziteta štetnog potencijala) na skali od 1 do 25 gdje je 25 najveći rizik i najveći prioritet

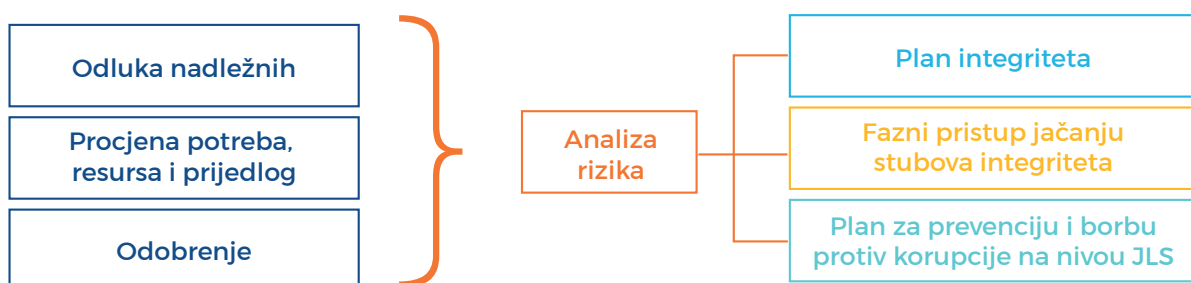
Napomena: Numeričke vrijednosti prioritetizuju rizike odnosno indikuju koliko brzo treba donijeti mjeru za ublažavanje određenog rizika s obzirom na omjer vjerovatnoće ponavljanja i uticaja.

legenda	slab uticaj	nema posljedica ili su zanemarljive
	minimalan uticaj	minimalne posljedice
	umjeren uticaj	posljedice su osjetne
	značajan uticaj	posljedice su veoma osjetne
	izražen uticaj	posljedice su izuzetno osjetne, traže visoka izdvajanja za saniranje nastale štete i zahtijevaju reorganizaciju procesa


Nakon što su rizici rangirani, pristupa se predlaganju lepeze mjera za ublažavanje rizika, ali i određivanju potrebnih resursa, rokova i izvora finansiranja sve do usvajanja odnosno početka implementacije.

Funkcije monitoringa, evaluacije i izvještavanja su neophodne.

Sve JLS koje implementiraju planove integriteta mogu već kroz izvještaje uočiti oblasti koje zahtijevaju dodatni rad ili pak iskoristiti te informacije da se lakše opredijele za stub integriteta na koji treba da se fokusiraju u narednom periodu, u skladu s potrebama i prioritetima.



Grafikon br. 4 Proces iznalaženja optimalnog pristupa za pojedinačne JLS

 <p>Javni službenik</p> <p>Procjena potreba za obukama javnih službenika</p> <p>Edukacija i obuke na temu očuvanja integriteta i primjene principa dobre uprave u praksi</p> <p>Plan aktivnosti na izgradnji kapaciteta javnih službenika</p> <p>Edukacija i obuke na temu prijavljivanja korupcije</p>	 <p>Etika</p> <p>Analiza stanja u oblasti poštovanja etičkih principa i kodeksa vježbe</p> <p>Uspostava funkcije očuvanja integriteta s prpratnim instrukcijama i procedurama posebno za sukob interesa</p> <p>Kontinuirana obuka javnih službenika - kursevi osvježenja i tematske vježbe</p>	 <p>Transparentnost</p> <p>Analiza stanja kada je u pitanju reforma javne uprave na nivou JLS</p> <p>Uspostava funkcije za izgradnju kapaciteta na nivou JLS, uključujući i kapacitete javnih službenika</p> <p>Donošenje politike proaktivne objave (PPO)</p> <p>Izrada alata (vodiči, uputstva, e-konsultacije, e-budžet, anketiranje)</p> <p>Promovisanje transparentnog rada</p> <p>Kreiranje procedura i komunikacijskih planova za redovno interno i eksterno izvještavanje i informisanje</p>	 <p>Upravljanje sukobom interesa</p> <p>Donošenje politike upravljanja sukobom interesa s akcentom na prevenciju</p> <p>Uvezivanje aktivnosti unutar funkcije očuvanja integriteta i funkcije za izgradnju kapaciteta</p> <p>Kontinuirana obuka javnih službenika - kursevi osvježenja i tematske vježbe</p>	 <p>Politika aktivne prevencije i borbe protiv korupcije</p> <p>Analiza potreba, rizičnih oblasti i rizika</p> <p>Donošenje odluke da se ide ili u parcijalno jačanje stubova integriteta ili usvajanje plana integriteta ili plana za prevenciju i borbu protiv korupcije na nivou JLS</p> <p>Kreiranje plana obuka za javne službenike</p> <p>Plan izvještavanja i informisanja</p> <p>Uvezivanje aktivnosti s funkcijom za očuvanje integriteta</p>
--	--	--	--	--

Grafikon br. 5 Šema uspostave sistema za upravljanje rizicima kroz jačanje stubova integriteta na nivou JLS (fazni pristup)

ZAVRŠNE NAPOMENE

Uspostavljanje potpunog, funkcionalnog i sveobuhvatnog mehanizma za upravljanje rizicima po integritet je krajnje odredište uprave koja je opredijeljena za rad uvijek i isključivo u javnom interesu.

Odakle krenuti? JLS može da se opredijeli da usvoji plan integriteta, da revidira postojeći plan integriteta i proširi ga u plan za prevenciju i borbu protiv korupcije na taj način da obuhvati prioritetne rizične oblasti ili pak da intenzivira rad na jačanju pojedinačnih stubova integriteta a sve u skladu s rezultatima analize potreba.

Rukovodioci utiču na odluku za koji će se pristup upravljanja rizicima JLS opredijeliti. Praktičari imaju mogućnost zagovaranja rješenja koja smatraju najpotrebnijim i mogu dati značajan doprinos posebno u fazama pripreme informacija, analize rizika i predlaganja mjera.

Mjere za ublažavanje rizika sežu od uvođenja tehničkih i tehnoloških rješenja preko donošenja i primjene novih pravila do usvajanja novih procedura i programa intenzivne edukacije i obuka.

Svaki provodiv plan treba da je naslonjen na funkciju monitoringa i evaluacije (M&E), izvještavanja i informisanja, ali i jasno pozicioniranje funkcije očuvanja integriteta kao jedinog načina da se kontinuirano jača sistemska otpornost na povrede integriteta.

Kontinuirana obuka treba da je prepoznata kao prioritet među donosiocima odluka i javnim službenicima i kao takva da svoje mjesto nađe u strategijama i planovima i to na taj način da se cilja na visok stepen obučenosti i informisanosti uz korišćenje mjerljivih indikatora napretka.

Viši nivoi vlasti imaju resurse koji mogu biti od pomoći i rješenja uvijek treba tražiti prvo unutar postojećeg administrativnog okruženja posebno nadležnih ministarstava i antikorupcijskih tijela kao i agencija za državnu službu/upravu i APIK-a.

Prakse i iskustva JLS u BiH i regionu, posebno ona koja su stečena kroz tehničku saradnju s međunarodnim organizacijama, mogu da ponude mnoštvo mogućih, efektivnih i što je najvažnije, ekonomičnih rješenja.

slab uticaj	nema posljedica ili su zanemarljive
Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.	
Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) www.apik.ba
Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama u Bosni i Hercegovini - priručnik	
Treći izvještaj monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.	
Izvještaj Grupe država Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije (GRECO) - Četvrti krug evaluacije: sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sucima i tužiteljima	
Analiza nadležnosti nadzornih komisija i zakonodavnih tijela u jedinicama lokalne samouprave u BiH	
Priručnik za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope	Vijeće Evrope www.coe.int
Priručnik OSCE-a o borbi protiv korupcije	
Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope protiv korupcije i dodatni protokol	
Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope protiv korupcije	
Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala s tri pripadajuća protokola	Kancelarija UN-a za pitanja droge i kriminala www.unodc.org
Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)	
Zakon o državnim službenicima i namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine	
Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine	
Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine	Agencija za državnu službu FBiH www.adsfbih.gov.ba
Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH	
Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine	
Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (NACRT)	Parlament FBiH www.parlamentfbih.gov.ba
Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine	
Uredba kojom se određuju specifični slučajevi nespojivosti funkcije savjetnika s drugim funkcijama	
Zakon o državnim službenicima RS	
Zakon o službenicima i namještenicima u organima jedinice lokalne samouprave	
Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave	
Kodeks ponašanja državnog službenika Republike Srpske	Agencija za državnu upravu RS www.adlurs.net
Kodeks ponašanja službenika u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi	
Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske	
Uredba o nespojivosti i slučajevima u kojima se može dati odobrenje državnim službeniku u upravi Republike Srpske da obavlja dodatne aktivnosti	
Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi	
Priručnik: Uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou	Transparency International BiH www.ti-bih.org

ANEKS I Sukob interesa – pojašnjenja, testovi i vježbe

Svaki građanin ima prava, obaveze i interese.

Javni službenik je ujedno i građanin koji kao takav ima prava, obaveze i (privatne) interese, ali i povjerene dužnosti i profesionalnu odgovornost da postupa uvijek i isključivo u skladu s javnim interesom. On svojim djelovanjem treba da zaštiti prava i interese svih građana. Pri donošenju odluka i vršenju diskrecionih ovlaštenja, javni službenik osigurava poštovanje i primjenu načela kao što su zakonitost, transparentnost i javnost, odgovornost, učinkovitost i ekonomičnost, profesionalna nepristrasnost i politička neutralnost. To je prepoznato u zakonima i kodeksima čiji sastavni dio su i odredbe o sukobu interesa.

Teret odgovornosti za izbjegavanje sukoba interesa se prevashodno stavlja na pojedinca koji u konačnici jedini može s apsolutnom sigurnošću znati sve svoje interese. Javni službenik treba da se uzdrži od zloupotrebe položaja i da je spriječi, da odgovorno postupa s povjerenom mu opremom i podacima, da adekvatno i u skladu sa zakonom i kodeksima tretira i ophodi se prema službi, kolegama i građanima.

Lični i privatni interesi pojedinca ne prestaju da postoje činom ulaska u javnu upravu. Javni interes s jedne, a privatni interesi s druge strane, mogu i egzistiraju u delikatnoj ravnoteži.

Suprotstavljenost privatnih interesa i obaveze služenja javnom interesu i podređivanju privatnog nalažu potrebu aktivnog rada na održanju ove osjetljive ravnoteže, te potrebu kontinuiranog postupanja na način koji efikasno sprječava sukob interesa.

Održanje ravnoteže između javnog i privatnog interesa zahtijeva kontinuiran rad i disciplinu. Bez rigoroznog regulisanja i revnosne primjene procedura za sprječavanje sukoba interesa ne može se pričati o integritetu jer se privatni interes ne može zanemariti ma koliko neko bio pošten i profesionalan.

To naglašava potrebu postojanja efikasnog mehanizma za sprječavanje sukoba interesa u svim oblastima i sferama rada, djelovanja, odlučivanja i provedbe zakona na nivou JLS.

Izostanak aktivnog djelovanja u ovom pravcu je u direktnoj suprotnosti s načelima državne uprave i suprotno odredbama zakona o državnoj službi.

Bez obzira na ozbiljan potencijal da naruši integritet pa i da dovede do korupcije, sukob interesa se ne može posmatrati isključivo kao problem pojedinca.

Povjeravanje potpune i isključive odgovornosti za sprječavanje i uklanjanje sukoba interesa pojedincu, odlika je apatične javne uprave.

Zakon i kodeksi koji regulišu prava i obaveze javnih službenika odgovornost stavljaju na pojedinca, ali i na rukovodioce organa uprave, pa samim tim i na instituciju.

Situacije koje se uopšteno pojavljuju, kao i specifične situacije vezane za specifičan lokalitet i djelokrug rada i nadležnosti, treba da budu oslikane kodeksima koji trebaju efektivno da predvide, jasno definišu i uspostave mehanizam za detekciju, rješavanje situacije i uklanjanje ili ublažavanje štete koja je učinjena ukoliko do nje dođe.

Sprječavanje i upravljanje sukobom interesa zahtijeva održavanje ravnoteže različitih zahtjeva i pritisaka koji se konstantno i iznova javljaju, te predstavlja jedan od najizazovnijih zadataka kako za pojedinca tako i za javnu upravu koja je opredijeljena na služenje javnom interesu i rad po principima dobrog upravljanja.

Politika upravljanja sukobom interesa kao važan stub očuvanja integriteta podrazumijeva aktivnosti pojedinca, rukovodioca, organizacione jedinice i institucije u cjelini u cilju očuvanja integriteta.

Ona podrazumijeva: procedure za blagovremenu identifikaciju i deklarisanje interesa, uvođenje procedure prethodnih provjera postojanja sukoba interesa kao i cjelokupnu lepezu aktivnosti - od preduzimanja korektivnih radnji i uklanjanja posljedica, analiza, publikovanja izvještaja, sve do edukacije i treninga.

Postoje razni alati koji pomažu u razvijanju svijesti i vještina upravljanja sukobom interesa kao što su pitanja za samoprocjenu, ali i drugi korisni alati kao što je objektivni test za detekciju stvarnog, prividnog i potencijalnog sukoba interesa koji ćemo razmotriti dalje u tekstu.

Preporučuje se široka primjena ovih testova u svakodnevnom radu, posebno nakon zaprimanja novih predmeta, prilikom rada u radnim tijelima i komisijama a prije početka razmatranja bilo kojeg predmeta, zahtjeva, prijave po osnovu javnog poziva, javnog konkursa i sl.

OBJEKTIVNI TEST ZA DETEKCIJU SUKOPA INTERESA

Napomena: Oba pitanja uvijek postaviti u svakoj novoj situaciji u kojoj se provodi zakon, donosi odluka ili odlučuje o bilo kom pitanju.

PITANJE #1

Koju funkciju vrši, odnosno koje dužnosti su povjerene javnom službeniku?

Napomena: Odgovor vezati za uvid u dokaz kao npr. u opis posla, ugovor o radu, instrukcije, rješenja, odluke o imenovanju u radna tijela, komisije i sl.

Odgovor treba biti jasan i treba da taksativno pobroji dužnosti koje se vezuju za predstojeći „radni zadatak“, npr. članstvo u komisiji za odabir kandidata.

PITANJE #2

Da li javni službenik ima značajne privatne interese koji dotiču, na bilo koji način, oblast odnosno dužnosti koje su mu povjerene u datoj situaciji?

Napomena: Značajan interes se odnosi na privatni interes koji je takav da je razumno smatrati da može da utiče na obavljanje dužnosti ili odlučivanje odgovorne osobe. Kvalitativno i kvantitativno je takav i toliki da je razumno vjerovati da će neprimjereno uticati na odgovorno lice.

Mogući scenario br. 1 Stvarni sukob interesa

Ako je odgovor „pozitivan“ na oba pitanja odnosno lice je nadležno i može uticati na ishod procesa odlučivanja a ujedno ima i značajan privatni interes, može se deklarirati postojanje stvarnog sukoba interesa.

Potrebno je hitno reagovati preduzimanjem korektivnih radnji.

Mogući scenario br. 2 Prividni sukob interesa

Ako je odgovor na bilo koje pitanje „neodređen“, odnosno ako nisu rasvijetljene sve činjenice van razumne sumnje, konstatuje se da postoji privid sukoba interesa.

On sam po sebi nije stvarni, ali ima potencijal da naruši integritet i zahtijeva preduzimanje dodatnih radnji na rasvijetljavanju činjenica sve dok se u potpunosti ne isključi sukob interesa ili utvrdi postojanje sukoba interesa i preduzmu korektivne radnje.

Mogući scenario br. 3 Potencijalni sukob interesa

Uvidom u činjenice konstatovano je da bi, ukoliko se okolnosti ne promijene tj. prihvati se imenovanje u članstvo npr. komisije za prijem kandidata po javnom konkursu u situaciji kada budući član komisije ima odgovornost ali i značajan privatni interes, odgovor na oba pitanja bio „pozitivan“.

Pravilno postupanje je deklarisanje interesa i povlačenje iz procesa odlučivanja.

Mogući scenario br. 4 Nepostojeći sukob interesa

Uvidom u činjenice, odgovor na jedno ili na oba pitanja je negativan. Nije detektovan značajan privatni interes i/ili lice nema odgovornost niti moć uticaja na odlučivanje i stoga je zaključeno da u datoj situaciji i u datim okolnostima nema sukoba interesa.

Preduzimanje daljnjih radnji nije potrebno.

PRAKTIČNE VJEŽBE ZA SAMOSTALNI RAD ILI RAD U GRUPI – SUKOB INTERESA**PITANJE #1 Koje dužnosti su povjerene osobi X**

Odgovor: Uvidom u odluku o imenovanju članova komisije za procjenu kandidata jasno je da je osoba X, kao predsjednik komisije, ključna osoba za testiranje, evaluaciju i sačinjavanje konačne rang liste kandidata tj. ima moć da utiče na odluku.

Pitanje #2 Da li državni službenik ima značajan privatni interes u datoj situaciji?

Odgovor: S obzirom da je jedan od kandidata srodnik osobe X, razumno je zaključiti da ima kvalitativno značajan privatni interes koji može ugroziti nepristrasnost pri odlučivanju.

Zaključak: Odgovor na oba pitanja je pozitivan i može se utvrditi postojanje stvarnog sukoba interesa.

Preporuka: Osoba X treba deklarirati interes te dati ostavku na mjesto predsjednika komisije uz potpuno povlačenje iz procesa.

Vježba #1

Osoba X je odlukom imenovana na mjesto predsjednika komisije za sprovođenje javnog konkursa za popunjavanje radnog mjesta. Jedan od kandidata je u rodu s njim a ostali nisu upoznati s tom činjenicom. Komisija je započela rad.

Vježba #2

Osoba X treba odlukom biti imenovana na mjesto predsjednika komisije za sprovođenje javnog konkursa za

Vježba #3

Osoba X je imenovana za predsjednika komisije za dodjelu grantova iz sredstava budžeta a po osnovu javnog poziva za predaju projekata organizacija civilnog društva. Komisija je tek počela raditi i razmatrati pristigle projektne prijedloge. U jednoj od organizacija civilnog društva je zaposlen i sin drugog člana komisije. Osoba X zna za to.

Vježba #4

Osoba X je izabrana za odbornika u skupštini opštine. Majka dotičnog je izvršna direktorica privatnog preduzeća koje sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta posluje u iznosima koji prelaze 5.000 KM. Kao odbornik, osoba X tvrdi da nije bila u situaciji niti da raspravlja niti odlučuje o pitanjima koja bi joj na bilo koji način omogućila da ostvari privatni interes niti njegovoj majci.

Vježba #5 UTVRĐIVANJE RIZIKA

Oblast: zapošljavanje i radno-pravni odnosi
Rizik: sukob interesa
Tema: dodatne aktivnosti za koje se prima naknada

PITANJE #1 Koje dužnosti su povjerene osobi X

Odgovor: Ukoliko osoba X bude imenovana za predsjednika komisije za procjenu kandidata, jasno je da bi tada, kao predsjednik komisije, bio ključna osoba za testiranje, evaluaciju i sačinjavanje konačne rang liste kandidata.

Pitanje #2 Da li državni službenik ima značajan privatni interes u datoj situaciji?

Odgovor: S obzirom da je jedan od kandidata blizak srodnik osobe X, razumno je zaključiti da, ukoliko se kandidat prijavi za posao, osoba X ima kvalitativno značajan privatni interes te da nije razumno očekivati potpunu nepristrasnost pri odlučivanju.

Zaključak: Odgovor na oba pitanja je pozitivan i može se utvrditi postojanje potencijalnog sukoba interesa.

Preporuka: Osoba X treba deklarirati interes i odustati od članstva u komisiji ukoliko njen blizak srodnik ne odustane od namjere da se prijavi na konkurs.

PITANJE #1 Koje dužnosti su povjerene osobi X

Odgovor: Osoba je odbornik u skupštini opštine i na nju se primjenjuju odredbe važećeg propisa o sukobu interesa.

Pitanje #2 2 Da li državni službenik ima značajan privatni interes u datoj situaciji?

Odgovor: S obzirom da se zakonom o sprječavanju sukoba interesa za izabrane predstavnike vlasti zabranjuje i samo stvaranje situacija u kojima privatni interes može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u vršenju javnih funkcija, dovoljno je samo utvrditi činjenicu srodnitva i istovremenog obavljanja nespojivih funkcija kod izabranog zvaničnika ili njegovog bliskog srodnika. U konkretnom slučaju, sukob interesa postoji i kada nema direktne krivice nosioca javne funkcije ili ostvarenog privatnog interesa.

Preporuka: Izreći sankciju u skladu sa zakonom, npr. novčanu sankciju odborniku koja je srazmjerna učinjenoj povredi zakonskih odredbi tj. srazmjerna okolnostima i vremenu koje je proteklo „u sukobu interesa”. Privatno preduzeće mora prestati da posluje sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta dok je osoba X na funkciji ili privatno preduzeće mora mijenjati izvršnog direktora.

PITANJE #1 Koje dužnosti su povjerene osobi X

Odgovor: Uvidom u odluku o imenovanju članova komisije za procjenu kandidata jasno je da je osoba X, kao predsjednik komisije, između ostalog, zadužena za osiguranje dosljednog rada komisije u skladu sa zakonom. Drugi član komisije takođe ima moć uticaja na proces odlučivanja..

Pitanje #2 2 Da li državni službenik ima značajan privatni interes u datoj situaciji?

Odgovor: Nesporno je da se radi o bliskom srodniku drugog člana komisije za dodjelu grantova i razumno je vjerovati da ima značajan privatni interes da osigura finansiranje organizaciji civilnog društva u kojoj mu je sin zaposlen i prima punu platu.

Zaključak: S obzirom da je na nivou JLS uvedena politika upravljanja sukobom interesa i shodno tome uvedena praksa potpisivanja izjave o nepostojanju sukoba interesa, razumno je zaključiti da osoba Y nema namjeru deklarirati sukob interesa niti adekvatno postupiti. Ova vrsta ponašanja se može okarakterisati i kao namjera da se počini krivično koruptivno djelo. Odgovor na oba pitanja je pozitivan i može se utvrditi postojanje stvarnog sukoba interesa i obaveza daljnjeg postupanja.

Preporuka: Nakon što je osoba X primijenila objektivni test i utvrdila da u slučaju osobe Y postoji stvarni sukob interesa, u skladu s etičkim kodeksom, treba da zaustavi proces a zatim da obavijesti rukovodioca organa o okolnostima kako bi se donijele adekvatne mjere tj. isključenje osobe Y iz procesa odlučivanja uz mogućnost preduzimanja dodatnih mjera u skladu sa zakonom, etičkim kodeksom i pravilnikom za disciplinsku odgovornost.

- Postoji li uredba kojom se pobliže uređuje pitanje nespojivosti i slučajevi u kojima se može dati odobrenje javnom službeniku da obavlja dodatne aktivnosti?
- Da li su javni službenici upoznati sa sadržajem pravilnika/uredbe/odluke?
- Postoji li definisana procedura za odobravanje pojedinačnih zahtjeva za odobrenje?
- Da li su javni službenici upoznati s procedurom?
- Na koji način?
- Da li se procedura primjenjuje redovno?
- Prepoznaje li procedura rizik od sukoba interesa?
- Na koji način ona reguliše razmatranje zahtjeva u odnosu na rizik?
- Postoji li sistem provjere okolnosti prije davanja odobrenja?
- Postoji li standardizovan formular/urnek formalnog zahtjeva?
- Postoji li centralizovana arhiva ili baza odobrenih i neodobrenih zahtjeva javnih službenika?
- Vršite li se monitoring i kontrola?
- Postoje li izvještaji koji npr. na godišnjem nivou prate broj izdatih odobrenja?
- Na koji način se vrši kontrola i ko je zadužen za nju?
- Da li postoji trag da je ikad ijedan javni službenik sankcionisan za kršenje odredbi pravilnika/uredbe/odluke? Kako, koliko?
- Da li je to igdje raportirano (izvještaj o radu, očuvanju integriteta i sl.)?

U svjetlu datih odgovora:

- **Rangirajte rizik;**
- **Predložite mjeru/mjere za ublažavanje rizika;**
- **Provjerite da li je rizik prepoznat postojećim planom integriteta;**
- **Predložite donošenje politike upravljanja sukobom interesa i njen sadržaj.**

ANEKS II Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (definicije i primjeri)

vrsta djela	definicija	primjer
<p>PRIMANJE DARA I DRUGIH OBLIKA KORISTI (primanje mita)</p>	<p>Čini odgovorno ili službeno lice zahtijevajući i primajući poklon za sebe ili drugog a da učini što ne smije ili ne učini ono što mora ili da ne izvrši što ne smije ili izvrši što mora. Uključuje zahtijevanje, primanje poklona ili obećanja da će poklon biti dat. Obuhvata i strane službenike. Može se izvršiti i naknadnim traženjem dara ili koristi za sebe ili drugoga.</p>	<p>Primjer br. 1: Direktor organizacione jedinice u JP za održavanje puteva i njegov zamjenik su od firmi koje su redovnom procedurom angažovane na održavanju puteva naknadno zatražili i uzimali po 3% od svake fakture za izvedene količine radova, po privremenim situacijama, ali plaćenim u naturi u obliku rada na vikendicama oba lica.</p> <p>Primjer br. 2: Odgovorno lice u ime nadzora nad realizacijom ugovora za izvođenje građevinskih radova je u dogovoru s projekt menadžerom, u ime ugovornog organa, od izvođača radova zatražilo i uzimalo novčani iznos od 10% od svake fakture kojom su se fakturisali fiktivni radovi i količine tih radova koje je odobravao projekt menadžer. Odgovorno lice u ime nadzora je posredovanjem počinilo i dodatno krivično djelo.</p> <p>Primjer br. 3: Inspektor rada je prihvatio poklon-vaučer za ljetovanje za dvoje od vlasnika turističke agencije koja zapošljava petero radnika od kojih samo dvoje imaju zaključen ugovor o radu. Poklon je dat kako inspektor ne bi učinio ono što mora, odnosno da ne bi napravio službenu zabilješku. Inspektor je počinio koruptivno djelo primanja dara dok je vlasnik turističke agencije počinio krivično djelo davanja dara i drugih oblika koristi.</p> <p>Šteta: Sredstva budžeta koja su namijenjena da osiguraju kvalitet putne mreže i time bezbjednost saobraćaja za sve građane su zloupotrijebljena. Može se očekivati da zbog davanja mita izvođač napravi dodatne uštede na uštrb kvaliteta izvedenih radova. Da bi se ove radnje preduzimale, nerijetko se planiraju veća sredstva od potrebnih, čime se umanjuju dostupna sredstva za finansiranje npr. pružanja zdravstvenih usluga, opremanja škola i vrtića i sl. Takvo ponašanje rijetko je pojedinačan slučaj i predstavlja ustaljenu praksu. Ono motivise i druge zaposlene, ali i izvođače radova da tako nastupe. Građani apsolutno gube povjerenje u njih.</p>
<p>DAVANJE DARA I DRUGIH OBLIKA KORISTI (davanje mita)</p>	<p>Čini osoba ili posrednik koji nastupa prema odgovornoj osobi, odnosno službenom licu te daje ili obećava poklon da odgovorno ili službeno lice ne izvrši što treba ili da izvrši što ne smije odnosno da izvrši što treba i ne izvrši što ne smije. Potreban je umišljaj za krivičnu odgovornost. Kažnjava se osoba koja nudi dar službenom licu.</p>	<p>Primjer br. 4: Odgovorno lice u ime nadzora nad realizacijom ugovora za izvođenje građevinskih radova je u dogovoru s projekt menadžerom, u ime ugovornog organa, od izvođača radova zatražilo i uzimalo novčani iznos od 10% od svake fakture kojom su se fakturisali fiktivni radovi i količine tih radova.</p>

TRGOVINA UTICAJEM	<p>Situacija u kojoj osoba primi nagradu ili neku drugu korist kako bi korišćenjem svog službenog ili uticajnog položaja posredovala da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja ili da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti. Prethodno se za takvu situaciju koristio termin „protivzakonito posredovanje“.</p>	<p>Primjer br. 5: Sudija je primio novčani iznos koji je od optuženog zatražio preko posrednika kako bi po osnovu priznanja krivice, optuženome za krađu, dosudio uslovnu kaznu i izdjestvovao da postupajući tužilac ne uloži žalbu na presudu čime bi ista postala pravosnažna. I sudija i posrednik su počinili krivična djela, ali i optuženi.</p>
ZLOUPOTREBA POLOŽAJA ILI OVLAŠĆENJA	<p>Predstavlja prekoračenje ovlašćenja od strane službenog lica ili neobavljanje dužnosti uz nаноšenje štete drugome ili kada neko kroz težu povredu prava drugog pribavi korist sebi ili drugome. Potreban je umišljaj za krivičnu odgovornost.</p>	<p>Primjer br. 6: Rukovodeći službenik je izvršio uticaj na državnog službenika da kao član komisije za prijem kandidata u radni odnos podrži bliskog člana porodice, čime je nanio štetu ostalim kandidatima a pribavio korist licu s kojim je u bliskoj rodbinskoj vezi. Zauzvrat, državnog službeniku obećao je i iznos koji je ekvivalent dvije neto plate za predmetnu poziciju kao protivnaknadu „za trud“ čime je takođe počinio krivično djelo davanja dara i drugog oblika koristi. Državni službenik - član komisije kriv je za primanje dara i drugog oblika koristi kao i za zloupotrebu položaja i kriv je i rukovodeći službenik koji je izvršio uticaj i dao dar u obliku novca.</p> <p>Šteta: Sredstva budžeta koja su namijenjena da osiguraju prijem kvalitetnih kadrova u javnu upravu, da služe u javnom interesu građana, zloupotrijebljena su i iskorišćena za prijem kadrova „preko veze“ kao da se radi o privatnom preduzeću. Ostali kandidati koji su možda kvalifikovaniji su na šteti i neće, uprkos kvalifikacijama i volji da se založe i daju svoj doprinos, ovaj put dobiti šansu za zaposlenje. Time bivaju motivisani da i oni potraže načine da putem korupcije ostvare zaposlenje ili u najmanju ruku postaju ogorčeni. Kvalitet usluga javne uprave može da trpi a time i građani, posebno kada je ovo krivično djelo česta pojava koja se „toleriše“ i „podrazumijeva“ i podstiče posebno po osnovu nepotizma, kronizma i posebno patronaže tj. zapošljavanja po političkoj liniji/podobnosti. Povjerenje građana je izgubljeno a motiv za daljnje postupanje mimo javnog interesa i mimo zakona je dat i ostalima u javnoj upravi, političkim strankama i samim građanima.</p>
PREVARA U SLUŽBI	<p>Situacija u kojoj službena ili odgovorna osoba djeluje s ciljem da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist, podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovodi u zabludu ovlaštenu osobu da izvrši nezakonitu isplatu.</p>	<p>Primjer br. 7: Rukovodilac službe ovlašten za nadzor rada „ugovarača“ je svojim potpisom ovjeravao fiktivne šalterice licima (stranačkim kadrovima njegove matične političke stranke) zaposlenim po ugovoru o djelu koji nisu dolazili na posao, time omogućivši podnošenje lažnih obračuna i dovevši u zabludu ovlaštenu osobu da izvrši nezakonitu isplatu za datume tokom kojih ta lica nisu radila.</p> <p>Primjer br. 8: Članovi komisije za naknadu šteta, u ime organa uprave, svjesno su i s namjerom da drugom omoguće pribavljanje protivpravne imovinske koristi, ovjeravali zapisnik o šteti u vinogradu nastaloj uslijed grada navodeći fiktivan broj oštećenih stabala, time omogućivši podnošenje lažnih obračuna i dovevši u zabludu ovlaštenu osobu da izvrši nezakonitu isplatu za štetu koja nije načinjena, samo zato što se radi o članu političke stranke iz koje i sami dolaze.</p>

<p>POSLUGA U SLUŽBI</p>	<p>Situacija u kojoj se osoba neovlašćeno služi novcem ili drugim pokretnostima koje su joj povjerene u službi ili radu uopšteno, ili situacija u kojoj osoba omogućujući drugoj osobi neovlašćeno korišćenje. Razlikuje se od pronevjere po tome što se ne radi o trajnom prisvajanju.</p>	<p>Primjer br. 9: Službenica je iz blagajne uzela iznos kako bi platila dospjelu ratu za kredit jer je banka već opominje. Planira da vrati novac nakon što primi sljedeću platu.</p>
<p>PRONEVJERA U SLUŽBI</p>	<p>Situacija u kojoj osoba, u svrhu pribavljanja protivpravne imovinske koristi sebi ili drugome, prisvoji pokretnosti (novac, vrijednosne papire) koje su joj povjerene u službi ili uopšte. Razlikuje se od posluge u službi po tome što se radi o trajnom prisvajanju.</p>	<p>Primjer br. 10: Službenica je iz blagajne uzela iznos kako bi platila dospjelu ratu za kredit jer je banka već opominje u nadi da manjak neće biti otkriven. Novac ne planira vratiti.</p>
<p>NESAVJESTAN RAD U SLUŽBI</p>	<p>Službeno ili odgovorno lice koje svjesnim kršenjem zakona, drugih propisa ili opšteg akta ili propuštanjem dužnosti nadzora, očigledno nesavjesno postupi u vršenju dužnosti, pa usljed toga teže povrijedi prava drugog ili prouzrokuje imovinsku štetu.</p>	<p>Ovdje se radi o krivičnom djelu koje je vezano za status odgovornog lica (službena ili odgovorna osoba), koje obuhvata i činjenje i nečinjenje npr. oglašivanje šefa policije da zaštiti javne objekte tokom održavanja utakmice koje za posljedicu ima npr. materijalnu štetu na zgradi opštine koju su počinili navijači. Oglašivanje se ovdje posmatra kao način izvršenja krivičnog djela.</p> <p>Obični prijestupi se sankcionišu kao disciplinski prekršaji (povreda obaveza na radu), dok se za dokazivanje krivice za ovo krivično djelo mora dokazati da se radi o iznimno nesavjesnom postupanju.</p>

N.B. Lista nije konačna.

Detaljne opise svakog koruptivnog krivičnog djela potražite u krivičnim zakonima BiH i entiteta.

