

**РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВЛАДА**

**СТРАТЕГИЈА
БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ
ОД 2018. ДО 2022. ГОДИНЕ**

Бања Лука, јул 2018. године

САДРЖАЈ

Листа скраћеница	3
УВОД.....	4
1. МЕТОДОЛОГИЈА И ХРОНОЛОГИЈА ИЗРАДЕ СТРАТЕГИЈЕ.....	5
2. АНАЛИЗА СТАЊА	6
2.1. Републичка управа и локална самоуправа	9
2.2. Унутрашњи послови.....	12
2.3. Правосуђе	14
2.4. Јавне службе са посебним освртом на здравство и образовање	16
2.5. Запошљавање и сукоб интереса	18
2.6. Имовинско-правни односи	20
2.7. Финансије и привреда	22
2.8. Невладин сектор, политичке организације и медији	26
3. ВИЗИЈА, МИСИЈА, СТРАТЕШКА ПИТАЊА И СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ	28
3.1. Визија.....	28
3.2. Мисија.....	28
3.3. Стратешка питања	28
3.4. Стратешки циљеви	29
4. СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ И АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ	31

Листа скраћеница

АДУ РС – Агенција за државну управу Републике Српске
АПК – апликација за пријаву сумње на корупцију и друге неправилности у раду
АПИФ – Агенција за посредничке, информатичке и финансијске услуге
АУОИ – Агенција за управљање одузетом имовином
Влада – Влада Републике Српске
ВСТС БиХ – Високи судски и тужилачки савјет БиХ
GRECO – енгл. Group of States Against Corruption (Савјет Европе је 1999. године основао групу држава против корупције)
ГСРЈС РС – Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ИРБ РС – Инвестиционо-развојна банка Републике Српске
ИКТ – информационо-комуникационе технологије
Комисија – Комисија за спровођење Стратегије за борбу против корупције Републике Српске
МП РС – Министарство правде Републике Српске
МУЛС РС – Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске
МФ РС – Министарство финансија Републике Српске
МУП РС – Министарство унутрашњих послова Републике Српске
Народна скупштина – Народна скупштина Републике Српске
ПРС – Правобранилаштво Републике Српске
РКУСИ – Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса
РУГИПП – Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске
SWOT – енгл. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats analysis – анализа снага, слабости, прилика, пријетњи

УВОД

Корупција је негативна друштвена појава, која се манифестује различитим облицима злоупотребе положаја или овлашћења ради стицања имовинске или друге користи, за себе или другог, било да је ријеч о јавном, било да је ријеч о приватном сектору. Корупција представља пријетњу владавини права, демократији и људским правима, подрива добру владавину, правичност и социјалну правду, уништава конкуренцију, омета економски развој и угрожава правилно и поштено функционисање тржишне привреде, угрожава стабилност демократских институција, моралне основе друштва, етичку вриједност и правду.

Неки облици коруптивног понашања дефинисани су као кривична дјела у позитивним законодавствима. Поред наведених, постоје и други облици коруптивног понашања која немају обиљежја кривичног дјела, али свакако заслужују да буду спријечени или кажњени. Наиме, врло тешко је открити корупцију, будући да се корупција углавном реализује између двије стране, у тајности, без свједока, ријетко уз учешће посредника, али увијек уз прибављање недопуштене користи. Такође, корупција је транснационална појава која погађа сва друштва и присутна је од најранијих епоха развоја људске цивилизације. Временом, развијали су се различити механизми за спречавање, откривање, сузбијање и кажњавање корупције. Један од механизма системске и систематске борбе против корупције јесте доношење републичке стратегије борбе против корупције на бази претходне анализе стања у друштву, препознавања слабости и ризика од корупције, као и појавних облика корупције, те укључивањем што већег броја релевантних субјеката из владиног и невладиног сектора у израду стратегије, а потом предлагањем конкретних мјера и активности за спречавање, сузбијање и санкционисање те негативне друштвене појаве.

Имајући у виду наведено, приступило се изради и доношењу овог документа, који представља континуитет у борби Републике Српске против корупције.

Прва Стратегија за борбу против корупције и организованог криминала Републике Српске донесена је за период од 2008. до 2012. године.

Други стратешки документ у овој области је Стратегија за борбу против корупције у Републици Српској за период од 2013. до 2017. године.

Министарство правде Републике Српске (у даљем тексту: МП РС) је као координатор антикоруптивних активности у Републици Српској, упоредо са сачињавањем Информације о реализацији Стратегије за борбу против корупције у Републици Српској за период од 2013. до 2017. године, анализом стања и прикупљањем података о проблему корупције у различитим сферама друштва, приступило изради Стратегије и Акционог плана борбе против корупције у Републици Српској од 2018. до 2022. године.

1. МЕТОДОЛОГИЈА И ХРОНОЛОГИЈА ИЗРАДЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија борбе против корупције у Републици Српској која се доноси за период од 2018. до 2022. године израђена је у складу са Одлуком Владе Републике Српске о поступку планирања, праћења и извјештавања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе Републике Српске и републичких органа управе¹. И у овој стратегији задржан је „тростуби“ приступ борбе против корупције из претходне Стратегије, који подразумева:

1. едукацију (образовање и подизање нивоа свијести о корупцији и борби против корупције),
2. превенцију (различите мјере и активности које имају за циљ да спријече корупцију) и
3. репресију (откривање и истрагу кривичних дјела корупције, процесуирање и кажњавање извршилаца тих кривичних дјела, те одузимање имовинске користи стечене извршењем тих кривичних дјела).

Процес израде Стратегије је обухватао сљедеће кораке:

1. Припремне активности,
2. Именовање Радне групе за израду Стратегије борбе против корупције за период од 2018. до 2022. године (у даљем тексту: Радна група) и доношење програма и плана израде Стратегије,
3. Састанци Радне групе и одржавање радионица са релевантним представницима препознатих ризичних области са циљем дефинисања проблема, израде секторских SWOT анализа², те предлагања стратешких циљева, оперативних циљева и мјера за њихову реализацију,
4. Дефинисање визије и мисије Стратегије, стратешких питања и стратешких циљева,
5. Дефинисање оперативних циљева и мјера и активности за њихову реализацију,
6. Креирање и усвајање Нацрта стратегије,
7. Одржавање стручне расправе, креирање и усвајање Приједлога стратегије.

Припремне активности су обухватале сачињавање и прикупљање анализа и извјештаја са циљем утврђивања стварног стања о питању присуства и перцепције корупције, али и механизма борбе против корупције у различитим сферама друштва, као основ за стратешко планирање и будуће антикоруптивно дјеловање и то:

- 1) анализе и извјештаји ресорног МП РС (евалуација реализације Стратегије за борбу против корупције у Републици Српској од 2013. до 2017. године, Извјештај о реализацији мјера из Акционог плана за период од 2013. до 2015. године, који је у децембру 2016. године усвојила Комисија за спровођење Стратегије за борбу против корупције Републике Српске (у даљем тексту: Комисија), те Информација о реализацији Стратегије борбе против корупције у Републици Српској (2013–2017) коју су усвојиле Комисија и Влада, а потом и Народна скупштина Републике Српске (у даљем тексту: Народна скупштина) и
- 2) анализе и извјештаји релевантних представника невладиног сектора и удружења и организација које се баве заштитом људских права и борбом против корупције (Развојна агенција ЕДА Бањалука, „Transparency International“ у БиХ, Антикорупцијска мрежа у БиХ – „Account“).

Комисија је утврдила ризичне области у којима би требало да се дјелује у наредном стратешком периоду, затим предложила састав Радне групе за израду нове Стратегије;

¹ „Службени гласник Републике Српске“, број 50/16.

² (енгл. *SWOT analysis*, акроним од енглеских речи: *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* – снаге, слабости, прилике, претње).

те утврдила план и програм израде нове Стратегије. Идентификоване области су републичка управа и локална самоуправа, унутрашњи послови, правосуђе, јавне службе са посебним освртом на здравство и образовање, затим запошљавање и сукоб интереса, имовинско-правни односи, финансије и привреда, те невладин сектор, политичке организације и медији.

Влада је донијела рјешење о именовању Радне групе сачињене од представника горенаведених и препознатих ризичних области.

Радна група је реализовала усвојени план и програм израде нове Стратегије, идентификацијом најважнијих проблема у дефинисаним ризичним областима, с једне стране, те мјера и активности за борбу против корупције, с друге стране.

У вези са претходно наведеним, за сваку ризичну област организоване су радионице са учешћем између десет и 20 релевантних представника тих области. Резултат рада радионица су споменуте SWOT анализе које садрже податке о снагама, слабостима, приликама и пријетњама за сваку ризичну област. Даље, Радна група је радила на утврђивању визије, мисије и циљева ове нове Стратегије борбе против корупције у Републици Српској. На крају, утврђене су антикоруптивне мјере и активности које би требало уврстити у Акциони план за наредни стратешки период, а за које су приједлоге дали и учесници споменутих радионица и то за сваку ризичну област посебно.

Комисија је утврдила Нацрт стратегије и предложила да се упути на Влади разматрање.

Влада је утврдила Нацрт стратегије, након чега је упућен у даљу процедуру на разматрање Народној скупштини.

Након што је Народна скупштина усвојила Нацрт стратегије, одржана је стручна расправа у организацији МП РС, а уз подршку Мисије ОЕБС у БиХ.

Потом, Комисија је утврдила Приједлог стратегије и предложила да се упути Влади на разматрање.

Влада је утврдила Приједлог стратегије, након чега је упућен у даљу процедуру пред Народну скупштину.

МП РС је током цијелог процеса пружало административну подршку Комисији, Радној групи и изради Стратегије.

2. АНАЛИЗА СТАЊА

Евалуацијом реализације Стратегије за борбу против корупције у Републици Српској од 2013. до 2017. године утврђено је да је су успјешно реализована два од укупно три заједничка стратешка приоритета и то јачање интегритета и дјелотворна заштита пријављивача коруптивног понашања („звиждачи“). Успјешну реализацију трећег стратешког приоритета, односно спречавање сукоба интереса је неопходно обезбиједити у наредном стратешком периоду, интервенцијом у односу на важећи закон којим се регулише спречавање сукоба интереса у органима власти Републике Српске, као и подршком и јачањем капацитета Републичке комисије за утврђивање сукоба интереса (у даљем тексту: РКУСИ).

У сврху јачања интегритета, МП РС, као носилац антикоруптивних активности у Републици Српској, извршило је обуке у цијелокупном јавном сектору Републике Српске за израду планова интегритета, у складу са Правилима за израду, увођење и спровођење планова интегритета у Републици Српској и Одлуком о одређивању субјеката који имају обавезу да усвоје планове интегритета у Републици Српској, а та документа је усвојила Комисија. У наредном стратешком периоду слиједе активности на обезбјеђењу ИТ рјешења за уношење планова интегритета у јединствен софтвер, као и редован мониторинг и извјештавање о реализацији планова интегритета, те развијање

постојећих и увођење нових механизма за јачање интегритета у јавном али и приватном сектору Републике Српске.

За дјелотворну заштиту пријављивача коруптивног понашања донесен је Закон о заштити лица која пријављују корупцију³ с циљем законске заштите лица која пријављују неправилности у раду и сумњу на корупцију у доброј намјери у јавном и приватном сектору, уз истовремено прописивање санкција за неистинито и злонамјерно пријављивање. Поред тога, МУП РС је 2014. године израдило апликацију за пријаву сумње на корупцију и друге неправилности у раду – АПК, која је доступна корисницима путем интернет мреже и инсталирана првобитно на интернет страници Владе и свих министарстава, затим самосталних републичких управа и Правобранилаштва Републике Српске (у даљем тексту: ПРС). У наредном стратешком периоду слиједи промоције и едукације у вези са наведеним Законом, те активности на обезбјеђењу инсталирања наведене апликације на интернет страницама осталих субјеката јавног сектора у Републици Српској, као и унапређивања мониторинга рада по пријавама корупције.

Поменутом евалуацијом утврђена је реализација и стратешких циљева специфичних за поједине ризичне области, затим унутрашњих послова и правосуђа, као области у оквиру стратешког приоритета сузбијања корупције, те приоритета сарадње са невладиним сектором и другим организацијама, медији и јавно извјештавања, кроз постотак реализованих мјера и активности прописаних у Акционом плану, и то у проценту од 80%. Ступањем на снагу ове стратегије створиће се претпоставке за израду новог Акционог плана за спровођење Стратегије када ће се размотрити све мјере које нису реализоване у претходној Стратегији, као и могућност да буду иновирани и преузете у нови Акциони план.

Институционални оквир за борбу против корупције у Републици Српској чине, прије свега, правосудне институције, и то: Врховни суд, шест окружних судова, 20 основних судова, а од судова посебне надлежности један Виши привредни суд и шест окружних привредних судова. Посебно истичемо да је при Окружном суду Бања Лука успостављено Посебно одјељење за сузбијање корупције, организованог и најтежих облика привредних криминала, те да је при Врховном суду успостављено Посебно вијеће за одлучивање по жалбама на одлуке тог посебног одјељења Окружног суда у Бањој Луци. Затим, у Републици Српској функционише Републичко јавно тужилаштво, које је основано за подручје цијеле Републике Српске и шест окружних јавних тужилаштва за подручја која покривају окружни судови. Посебно истичемо да је у оквиру Републичког јавног тужилаштва Републике Српске основано и функционише Посебно одјељење за сузбијање корупције, организованог и најтежих облика привредних криминала. Поред правосудних институција, за борбу против корупције су од изузетног значаја и МУП РС, Републичка управа за инспекцијске послове, Агенција за управљање одузетом имовином (у даљем тексту: АУОИ), РКУСИ, те Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: ГСРЈС РС).

Институционални оквир за борбу против корупције у Републици Српској додатно је појачан оснивањем и радом Комисије у априлу 2014. године⁴, као сталног радног тијела Владе за координацију и евалуацију спровођења Стратегије за борбу против корупције са припадајућим Акционим планом, те јачање међуинституционалне и међусекторске сарадње у свим областима борбе против корупције у Републици Српској. У циљу обезбјеђења свеобухватног системског и систематског приступа у борби против корупције Комисија је сачињена од представника различитих сфера друштва: министри, представници правосудних институција, одбора Народне скупштине, ГСРЈС

³ „Службени гласник Републике Српске“ број 62/17.

⁴ Одлука Владе Републике Српске објављена у „Службеном гласнику Републике Српске“, број 25/14.

РС, РКУСИ, синдиката и удружења послодаваца, медија и новинара невладиног сектора, академске заједнице и удружења студената Републике Српске. Административно-техничку подршку Комисији пружа МП РС, које је закључком Владе одређено за координатора антикоруптивних активности у Републици Српској. У наредном стратешком периоду неопходно је обезбиједити јачање и унапређивање рада институционалних капацитета Републике Српске у борби против корупције, али и промовисати позитивне резултате и рад ових институција, као и повећати повјерење грађана у њихов рад.

Најзначајнији дио правног оквира за борбу против корупције у Републици Српској чине сљедећи закони:

- Закон о сузбијању корупције, организованог и најтежих облика привредног криминала⁵,
- Кривични законик Републике Српске⁶,
- Закон о заштити лица која пријављују корупцију⁷,
- Закон о кривичном поступку Републике Српске⁸,
- Закон о судовима Републике Српске⁹,
- Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске¹⁰,
- Закон о заштити свједока у кривичном поступку¹¹,
- Закон о слободи приступа информацијама¹²,
- Закон о државним службеницима¹³,
- Закон о раду¹⁴,
- Закон о одузимању имовине стечене извршењем кривичног дјела¹⁵,
- Изборни закон Републике Српске¹⁶,
- Закон о стечају¹⁷,
- Закон о јавним тужилаштвима Републике Српске¹⁸,
- Закон о адвокатури¹⁹,
- Закон о нотарима²⁰.

У наредном стратешком периоду неопходно је наставити усаглашавање позитивног законодавства са препорукама међународних организација и докумената који се баве питањем корупције и борбе против корупције. С тим у вези, подсјећамо да је домаће законодавство усаглашено са сљедећим ратификованим релевантним конвенцијама:

- Кривичноправна конвенција против корупције²¹,
- Грађанскоправна конвенција против корупције²²,

⁵ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 39/16 и 91/17.

⁶ „Службени гласник Републике Српске“, број 64/17.

⁷ „Службени гласник Републике Српске“, број 62/17.

⁸ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 53/12 и 91/17.

⁹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 37/12, 44/15 и 100/17.

¹⁰ „Службени гласник Републике Српске“, број 73/08.

¹¹ „Службени гласник Републике Српске“, број 48/03.

¹² „Службени гласник Републике Српске“, број 20/01.

¹³ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 117/11, 37/12 и 57/16.

¹⁴ „Службени гласник Републике Српске“, број 1/16.

¹⁵ „Службени гласник Републике Српске“, број 12/10.

¹⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12 и 109/12 .

¹⁷ „Службени гласник Републике Српске“, број 16/16.

¹⁸ „Службени гласник Републике Српске“, број 69/16.

¹⁹ „Службени гласник Републике Српске“, број 80/15.

²⁰ „Службени гласник Републике Српске“, број 68/17.

²¹ Стразбург, 27. јануар 1999. године, ступила на снагу 1. јула 2002. године, а у односу на БиХ – 1. јула 2002. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 36/2001.

- Додатни протокол на кривичноправну конвенцију Вијећа Европе против корупције²³,
- Конвенција Уједињених народа против корупције²⁴.

Босна и Херцеговина је постала чланица Групе земаља за борбу против корупције (GRECO) при Савјету Европе 2002. године. GRECO је до сада окончала четири круга евалуација. Најзначајнији резултати у спровођењу препорука су: измјене и допуне материјалног и процесног кривичног законодавства у складу са препорукама Савјета Европе, увођење нових кривичних дјела, одредбе које регулишу сукоб интереса, увођење одредаба о одузимању имовине, доношења Закона о заштити лица која пријављују корупцију, те стварање институционалних капацитета за борбу против корупције (у том контексту основане су: Комисија, АУОИ и РКУСИ). У наредном периоду неопходно је наставити са реализацијом GRECO препорука.

На основу препорука организација цивилног друштва у Босни и Херцеговини, GRECO препорука, резултата глобалног барометра корупције за 2016. годину, извјештаја Европске комисије за Босну и Херцеговину у 2016. години, анализа и препорука датих у току израде ове стратегије, утврђено је да корупција и борба против корупције и даље представљају кључна питања у Босни и Херцеговини, па тако и у Републици Српској. Примједбе и препоруке које су дате односе се на унапређивање правног и институционалног оквира борбе против корупције, досљедно спровођење стратегија и акционих планова, кажњавање кривичних дјела корупције као снажног превентивног средства, транспарентност финансирања и расхода политичких странака, прописе о сукобу интереса и пријављивању имовине, потребу законског регулисања питања испитивања поријекла имовине, као и на рад правосудних органа у процесуирању предмета корупције. Такође, препоручује се систематски приступ борби против корупције, окупљањем кључних актера који би континуирано заједно дискутовали о програму рада и приоритетима. Наведене примједбе и препоруке су узете у обзир приликом израде Стратегије. За неке од наведених препорука већ су остварени значајни резултати и то ће бити образложено у овој стратегији.

У закључку, корупција је појава коју ниједна држава у свијету није успјела искоријенити. Међутим, обавеза сваке државе је да ради на сузбијању, спречавању и кажњавању корупције, и то јачањем институционалног и правног оквира у борби против корупције у складу са међународним препорукама у овој области, обезбјеђењем механизма за активно учешће цјелокупне друштвене заједнице у борби против корупције, јачањем унутрашње сарадње у борби против корупције са посебним освртом на сарадњу владиног и невладиног сектора, али и успостављањем и развијањем међународне сарадње у области спречавања и сузбијања корупције, те обезбјеђењем веће транспарентности рада јавног сектора, као једног од најјачих средстава у борби против корупције, са нарочитим освртом на проактивну транспарентност.

У наредним редовима, изложићемо укратко анализу стања у свакој од идентификованих ризичних области.

2.1. Републичка управа и локална самоуправа

Правни оквир за функционисање и унапређивање система републичке управе и локалне самоуправе у Републици Српској чине Устав Републике Српске, Закон о

²² Стразбург, 4. новембар 1999. године, ступила на снагу 1. новембра 2003. године, а у односу на БиХ – 1. новембра 2003. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 36/2001.

²³ Стразбург, ступила на снагу 15. маја 2003. године, а у односу на БиХ – 1. јануара 2012. године.

²⁴ Ступила на снагу 14. децембра 2005. године, а у односу на БиХ – 26. октобра 2006. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ – Међународни уговори, број 05/2006).

републичкој управи²⁵, Закон о локалној самоуправи²⁶, Закон о државним службеницима, Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе²⁷ и Закон о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе²⁸ и Изборни закон Републике Српске који су, у области локалне самоуправе, утемељени на начелима Европске повеље о локалној самоуправи, док се функционисање система управе заснива на СИГМА принципима јавне управе.

Интегритет, одговорност и транспарентност јавне управе, додатно обезбјеђују и други инструменти, попут Кодекса понашања државних службеника Републике Српске²⁹ и Кодекса понашања службеника у градској, односно општинској управи³⁰ усклађен са препорукама GRECO, те Уредбе о дисциплинској и материјалној одговорности државних службеника³¹ и Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности запослених у општинској, односно градској управи³², Правилника о поступку оцјењивања и напредовања државних службеника и намјештеника и Уредбе о поступку и мјерилима за оцјењивање службеника у јединицама локалне самоуправе.

Затим, интегритет републичких органа управе и јединице локалне самоуправе ојачан је плановима интегритета, као најзначајнијим превентивним интерним антикоруптивним документом, базираним на самопроцјени изложености ризицима од корупције и приједлогу мјера и активности за смањење и сузбијање тих ризика, за чију изравду су прошли обуке именовани представници тих органа.

Управна инспекција ефикасно врши надзор над примјеном прописа из надлежности управне инспекције, али за јачу борбу против корупције неопходно је јачати капацитете и пружити друге облике подршке и помоћи управној инспекцији.

Такође, потребно је пружити подршку и унаприједити рад Републичке управе за инспекцијске послове, а приједлози су и да се унутрашња организација, рад и поступање те управе уреде и прилагоде на начин да се смањи ризик од могућности настанка корупције приликом вршења инспекцијског надзора.

Снагу управе и локалне самоуправе, у смислу борбе против корупције, поред наведеног, чини и успостављен систем обуке у области управљања људским ресурсима, који се заснива на начелима децентрализације, деполитизације, професионализације, транспарентности, одговорности, економичности, ефикасности, ефективности и интегритета. Међутим, борба против корупције захтијева додатне едукације и усавршавања државних службеника и намјештеника, те службеника запослених у јединицама локалне самоуправе.

Снагу бобре против корупције предствала и систем МЕГА – аутоматизована писарница и систем за праћење предмета. Прилика за спречавање и сузбијање корупције коју би требало искористити у наредном стратешком периоду свакако је дигитализација јавне управе и унапређивање интероперабилности органа управе и јавних служби у Републици Српској. У Републици Српској су усвојени механизми управљања оквиром интероперабилности, а полазна платформа за реализацију тог оквира се реализује у оквиру пројекта ICIS финансираног од Свјетске банке. У наредном стратешком периоду потребна су додатна информатичка унапређивања, као што је електронско повезивање органа и институција јавног сектора који би међусобно потраживали податке о којима се воде службене евиденције, умјесто да се захтијевају

²⁵ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16.

²⁶ „Службени гласник Републике Српске“, број 97/216.

²⁷ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 96/05 и 98/13.

²⁸ „Службени гласник Републике Српске“, број 97/16.

²⁹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 83/02 и 83/09.

³⁰ „Службени гласник Републике Српске“, број 18/17.

³¹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 104/09 и 77/12.

³² „Службени гласник Републике Српске“, број 11/17.

од грађана, чиме се избјегава могућност фалсификовања докумената, корупције која се врши да би се дошло до докумената, а што доводи и до уштеде времена и новца. Такође, неопходно је радити на унапређивању других интероперабилности међу различитим институцијама на републичком нивоу и на нивоу јединице локалне самоуправе.

Транспарентност рада републичких органа управе и јединица локалне самоуправе обезбијеђена је Законом о слободи приступа информацијама. За примјену овог закона надлежни су јавни органи који не наплаћују накнаде или таксе за подношење захтјева. Накнаде се само наплаћују за стварни трошак умножавања тражене документације, у складу са Упутством о трошковима умножавања материјала³³. Поред тога, у Кривичном законнику инкриминисано је поступање ко нареди и спроводи цензуру, новинару ускрати или ограничи приступ информацијама или слободу обавјештавања а не ради се о државној, војној или службеној тајни. Влада је успоставила посебан Сектор за информисање – Биро за односе са јавношћу, а успостављена је и мрежа службеника за односе с јавношћу. Агенција за информационо друштво Републике Српске је 2011. године креирала документ „Препоруке за израду и одржавање веб-презентација институција Републике Српске“, којим се дефинишу основне смјернице за израду веб-презентација институција Републике Српске, на републичком, али и на локалном нивоу. Међутим, анализа је показала да је за борбу против корупције неопходно обезбиједити већу транспарентност рада јавног сектора у цјелини, са нагласком на проактивну транспарентност. То би значило препоруке да све јавне институције, установе и организације имају своју званичну интернет страницу, на којој би проактивно обавјештавали јавност о својим активностима, важним актима, одлукама и прописима, чиме би се смањило и број захтјева за приступ информацијама.

Такође, за борбу против корупције у области управе и локалне самоуправе неопходно је извршити одговарајуће реформе и унапређивање механизма запошљавања и напредовања о чему ће више ријечи бити у дијелу анализе области запошљавања.

Као прилике за реализацију и задовољење горенаведених потреба, између осталих, анализом је препознато увезивање база и размјена података кроз систем „све на једном мјесту“ и других информатичких рјешења која ће смањити могућност за корупцију, а повећати задовољство грађана услугама јавне управе и јавних служби, затим измјене и допуне Закона о општем управном поступку, јачање капацитета и унапређивање рада органа управе и локалне самоуправе, а нарочито инспекцијских органа, увођење нових рјешења и тестирање кандидата у поступку запошљавања и напредовања, повећање компетенција комисија за пријем запослених, усклађивања према Принципима јавне управе које је развила СИГМА у сарадњи са Европском комисијом, додатне обуке и усавршавања за упознавање са садржајем и примјеном Закона о заштити лица која пријављују корупцију, као и друге обуке државних службеника и службеника у јединицама локалне самоуправе, те унапређивање транспарентности рада управе и локалне самоуправе путем проактивне транспарентности.

Као најозбиљније пријетње у овој области препознати су утицај на буџет и стабилност финансирања, институт интервјуа као начина за оцјењивање приликом запошљавања, те степен тачности унесених података у постојеће базе података, неадекватна заступљеност обука и професионалног развоја запослених у циљу стварања високостручних кадрова, недовољна искориштеност успостављеног информационог система у канцеларијском пословању.

³³ „Службени гласник Републике Српске“, број 64/01.

2.2. Унутрашњи послови

Као орган државне управе надлежан за унутрашње послове, МУП РС дјелује у оквирима својих законских надлежности и овлаштења, у складу са програмом рада, усвојеним стратегијама, акционим плановима и оперативним плановима са јасно дефинисаним циљевима и приоритетима по одређеним оперативним и другим областима рада. МУП РС превенцији и сузбијању корупције, као једном од послова из свог дјелокруга, приступа плански и континуирано, настојећи да унапређује институционалне капацитете, модалитете сарадње, те законски и стратешки оквир у складу са међународним стандардима.

Снаге унутрашњих послова у области борбе против корупције су, прије свега, подршка и повјерење Владе, невладиног сектора и грађана раду МУП РС у борби против корупције, затим институционални капацитети за спровођење истрага кривичних дјела са елементима корупције и за унутрашњу контролу ради сузбијања корупције у области унутрашњих послова, те вањска контрола рада МУП РС од Народне скупштине, Владе, Уставног суда, судова, ГСРЈС РС и грађана.

Поред наведеног, МУП РС има изграђене сопствене механизме за обезбјеђење интегритета и за превенцију корупције. МУП РС је спроводило научноистраживачке пројекте и истраживања у вези са перцепцијом корупције, који су резултирали доношењем Плана интегритета, као првог антикоруптивног механизма ове врсте у БиХ. На основу Стратегије борбе против корупције у Републици Српској за период 2013–2017. године, а у складу са Правилима за израду, увођење и спровођење планова интегритета у Републици Српској, у децембру 2017. године усвојен је План интегритета Министарства унутрашњих послова Републике Српске 2018–2021. година. МУП РС је у марту 2018. године усвојило Акциони план за борбу против организованог криминалитета за период 2018–2020. године, у којем се одређен број активности односи на коруптивна кривична дјела. Такође, стратешки документ Правци развоја МУП РС за период 2017–2021. године утврђује стратешке циљеве развоја и политике дјеловања, у којем је борба против криминалитета дефинисана као једна од стратешких области рада од значаја за будући развој. Унапређивање капацитета криминалистичке полиције за ефикасно и ефективно дјеловање у борби против свих видова криминалитета, а самим тим и корупције, један је од приоритета МУП РС у наредном периоду.

За борбу против корупције препоруке су наставак активности на унапређивању организационе структуре МУП РС. С тим у вези, а у контексту борбе против корупције у претходном стратешком периоду су предузети значајни кораци. Прије свега, формирана је Служба за заштиту интегритета и законитости у раду која се у свом раду бави антикоруптивним активностима, тј. спровођењем унутрашњих и кривичних истрага, те дисциплинских поступака против полицијских службеника. У оквиру ове службе постоји и Биро за представке грађана у чијој надлежности је примање и разматрање представки које се односе на поступање радника МУП РС. Затим, у Управи криминалистичке полиције МУП РС систематизована је Јединица за привредни криминалитет, која у свом саставу има два одјељења, и то: одјељење надлежно за сузбијање привредног криминалитета и корупције и одјељење надлежно за финансијске истраге и прање новца. Даље, формирана је и Управа за борбу против организованог и тешког криминалитета која је надлежна за спречавање, откривање и спровођење истрага кривичних дјела утврђених Законом о сузбијању корупције, организованог и најтежих облика привредног криминалитета. Поред наведеног, у МУП РС постоји и десет полицијских управа, које су систематизоване као основне организационе јединице ван сједишта МУП РС. У оквиру сваке полицијске управе у Сектору криминалистичке полиције формирана су одјељења за сузбијање организованог и привредног

криминалитета. С тим у вези, неопходно је истакнути да Управа криминалистичке полиције и Управа за борбу против организованог и тешког криминалитета у координацији са споменутим одјељењима ефикасно обављају послове из своје надлежности, а који се тичу откривања коруптивних и осталих кривичних дјела из области привредног криминалитета.

Правни основ за сарадњу између тужилаштва и полиције је Закон о кривичном поступку Републике Српске, који прописује начин спровођења истраге, ток кривичног поступка, као и надзор тужиоца над радом овлашћених службених лица. Поред тога, МУП РС је донијело Упутство о поступању и сарадњи овлашћених службених лица МУП РС и тужилаца у спровођењу радњи доказивања у току истраге, а Републичко тужилаштво је донијело Упутство о поступању тужилаца и овлашћених службених лица у примјени посебних истражних радњи. За ефикаснију борбу против корупције потребно је додатно унаприједити сарадњу органа унутрашњих послова и јавних тужилаштва.

Поред наведеног, успостављени су и други модалитети унапређивања борбе против корупције попут: истражних тимова који под надзором тужиоца раде на сложенијим предметима, функције интерног ревизора, објективног и транспарентног поступка селекције и избора кандидата за кадете полицијске обуке, електронског вођења евиденција и развијених апликација и других канала путем којих грађани могу пријавити корупцију, SMS сервиса за провјеру статуса документа, техничких и организационих мјера за заштиту тајних података (административна подручја), уређаја за мјерење брзине са аутоматским модом, те пружање појединих услуга уз кориштење видео-надзора и GPS система за праћење возила. На крају, значајно је истаћи да се у циљу транспарентности рада на интернет страници МУП РС објављују законски и подзаконски прописи који се односе на област спречавања корупције, годишњи план набавки, позиви за достављање понуда, одлуке о избору најбољег понуђача, одлуке о поништењу јавних набавки и основни елементи уговора. Стручно оспособљавање и усавршавање полицијских службеника у области борбе против корупције обезбјеђују се организацијом и учешћем на семинарима, радионицама, округлим столовима и другим видовима обука реализованим од домаћих и иностраних експерата.

И поред наведеног и даље су изражене потребе за јачањем одговорности, образовањем и едукацијама службеника унутрашњих послова, улагањем у људске ресурсе, јачањем и већом транспарентности рада унутрашње контроле ради сузбијања корупције у области унутрашњих послова, бољом координацијом са релевантним институцијама (судови и тужилаштва), већим бројем примјене посебних истражних радњи.

Као прилике које би требало искористити за реализацију и задовољење наведених потреба утврђено је јачање материјално-техничких и људских капацитета, едукације у циљу усавршавања и специјализације кадрова у области корупције (за стратешки и оперативни ниво), примјена нових инструмената за провјеру законитости у раду полицијских службеника, унапређивање сарадње полиције и других релевантних институција у борби против корупције, унапређивање међународне сарадње у борби против коруптивних кривичних дјела и праћења имовине стечене извршењем кривичног дјела, унапређивање процедура у законодавној области кроз примјену процјене могућности настанка корупције, примјена регионалне методологије за процјену ризика закона на корупцију, побољшање техника и истражних вјештина, унапређивање метода финансијских вјештачења документације, даље унапређивање у области информационо-комуникационих технологија, увођење нових техничких достигнућа и опреме (апликације, нова софтверска рјешења, радари, камере...), усвајање

позитивних рјешења из међународне праксе, подизање свијести опште јавности о штетности коруптивних понашања, те кориштење ИПА фондова.

Као најозбиљније пријетње у овој области препознати су постојање одређених правних празнина и неусклађености прописа, непрофесионално извјештавање појединих медија о раду МУП РС, те афирмативан став грађана према корупцији јер на лакши начин могу остварити своје интересе.

2.3. Правосуђе

Уставом Републике Српске загарантована је самосталност, независност и суђење на основу Устава и закона. Судови и јавна тужилаштва су самостални и независни од извршне и законодавне власти у Републици Српској.

Снаге правосуђа у борби против корупције су, прије свега, јак правни и институционални основ. У циљу ефикасније борбе против корупције, у наредном стратешком периоду би требало донијети нова и унаприједити постојећа законска рјешења. С тим у вези, препорука је да се законски регулише питање суђења у разумном року, као и да се размотри могућност другачијих рјешења у закону којим се регулише кривични посутпак, као што је анализом примијећена дилема стручне јавности у вези са питањима да се омогући да подносилац пријаве или оштећена страна буде тужилац у судском поступку ако у одређеном року не буде подигнута оптужница по службеној дужности.

Правосудне институције врше своју функцију у складу са начелима независности, непристрасности, јавности и ефикасности рада, који су обезбијеђени Уставом Републике Српске и Законом о високом судском и тужилачком савјету БиХ. Интегритет судија и тужилаца се провјерава, између осталог, утврђивањем и достављањем имовинског картона и финансијског извјештаја, у складу са Законом о судском и тужилачком савјету БиХ. За провјеру тачности пријаве имовине одговоран је Високи судски и тужилачки савјет БиХ (у даљем тексту: ВСТС БиХ). Ипак, у борби против корупције, основана је примједба да се не врши провјера имовног стања судија и тужилаца по завршетку обављања њихове дужности, односно поређење имовног стања на почетку и на крају обављања дужности на коју је лице именовано.

Такође, ВСТС БиХ би требало да обезбјеђује самосталност, независност, непристрасност, стручност и ефикасност судства и тужилачке функције у Републици Српској. Анализа је показала незадовољство јавности због недовољне контроле рада судија и тужилаца, која би се односила на број и квалитет ријешених предмета, затим неадекватног функционисања поступака утврђивања дисциплинске одговорности и интерних пријава, као и ниског нивоа транспарентности дисциплинских поступака. У овом сегменту би било неопходно споменути проблем недоступности и недостатака контроле над споменутиим финансијским извјештајима, те веома благу казнену политику у дисциплинским поступцима, која не дјелује да неко лице одустане од нечега, што су забиљежили и ЕУ експерти кроз Peer Review извјештаје.

Борба против корупције огледа се и кроз ефикасност правосуђа. Иако је за коруптивна кривична дјела у претходном стратешком периоду подигнуто више оптужница против више лица која су осуђена на казне затвора, новчане казне или условне осуде и од којих је одузета имовина стечена кривичним дјелом, из статистичких података о коруптивним кривичним дјелима, произлази да ефекат још није задовољавајући. У овом сегменту је неопходно осврнути се и на сарадњу између правосудних инситуција, али и њихову сарадњу са другим инситуцијама, као што је сарадња јавних тужилаштва и ГСРЈС РС, те Акционим планом предвидјети адекватне мјере за њено унапређивање.

Поред наведеног од кључног значаја за борбу против корупције су судске одлуке јер се само изрицањем адекватних кривичноправних санкција појединцу, али и друштву, шаље јасна порука да се такво понашање не исплати и да ће одговорни бити кажњени. Позитивни законски прописи пружају добру основу за кажњавање учинилаца ових кривичних дјела, запријеђене казне су доста високе, међутим, пракса показује да је казнена политика судова према извршиоцима кривичних дјела корупције и даље блага, јер се изричу минималне затворске казне или ниске новчане казне. Посебан проблем представља изрицање великог броја условних осуда за коруптивна кривична дјела.

Посебан акценат требало би ставити на одузимање имовине и имовинске користи стечене извршењем кривичног дјела. У многим случајевима показало се да је одузимање имовине стечене извршењем кривичног дјела некада важније од саме осуде извршилаца кривичних дјела и често их више погађа од саме осуде. С тим у вези, за борбу против корупције у Републици Српској неопходно је јачати правне и институционалне капацитете доношењем новог закона којим се регулише питање имовине која је проистекла извршењем кривичног дјела, те обезбјеђењем веће подршке Агенцији за управљање одузетом имовином и то јачањем људских, техничких и материјалних капацитета. Поред одузимања имовинске користи стечене извршењем кривичног дјела од великог значаја је и изрицање мјера безбједности и то забране вршења позива, дјелатности или дужности, јер се на тај начин спречавања да учинилац учини ново кривично дјело.

Транспарентност у раду судова и тужилаштва на предметима корупције важан аспект је који утиче на јавну перцепцију и повјерење у институције правосуђа. Јавност рада правосуђа обезбјеђена је јавним радом судова кроз расправљање пред судовима, објављивањем састава суда, давањем обавјештења у току судског поступка, као и објављивањем судских одлука и других информација од интереса за јавност уз претходно уклањање личних података. Јавна тужилаштва путем средстава информисања и на други начин обавјештавају јавност о стању криминалитета у Републици Српској. Ипак, истраживања и анализе показале су потребу за додатном транспарентношћу рада судија и јавних тужилаштва са посебним акцентом на проактивну транспарентност, у складу са законом. У том смислу, потребно је додатно ојачати постојеће структуре у судовима и тужилаштвима за односе с јавношћу, те унаприједити систем редовног ажурирања и објављивања судских одлука, нарочито у вези са пресудама за кривична дјела са елементима корупције, да би се у потпуности отклонила забринутост јавности и цивилног друштва у ефикасност рада правосудних органа.

Као снага правосуђа у области борбе против корупције, посебан акценат се ставља на добро развијен систем информационо-комуникационих технологија у судовима, гдје је за координацију и надгледање кориштења задужен ВСТС БиХ у сарадњи са МП РС. У сваком случају, и даље је потребно радити на примјени информационих технологија у области правосуђа.

Поред почетних и сталних обука за судије и тужиоце који се спроводе у смислу отворености, стручности и непристраности, јавна установа Центар за едукацију судија и тужилаца Републике Српске, организује и посебне, специјализоване обуке за судије и тужиоце који раде на привредном криминалу, корупцији и кибернетичком криминалу. Такође, Центар организује и семинаре из области етике. Институције правосуђа су у Републици Српској, као приоритетна група, прошле обуку за изразу планова интегритета коју је спровело МП РС. Препоруке су да се у наредном стратешком периоду интензивира и повећа број обука за судије и тужиоце за поступање у предметима по коруптивним кривичним дјелима. Поред тога, требало би омогућити

континуирану обуку за адвокате и правобраниоце са посебним акцентом на семинаре из области етике.

Прилике који би требало искористити за јачање борбе против корупције у овој области јесу фокус бројних донатора на реформу правосуђа, унапређивање капацитета канцеларије дисциплинског тужиоца, релативан пораст повјерења у правосуђе (7%), изградња капацитета тужилаштва за поступање по извјештајима служби за ревизију јавног сектора, развој процедура и критеријума напредовања носилаца правосудних функција, кориштење техничке помоћи у вези са примјеном Закона о заштити лица која пријављују корупцију, изградња боље регулативе (транспарентност интереса судија и тужилаца, етички стандарди, кодекси, дисциплинске мјере), боље кориштење постојећих капацитета за обуку и размјену искустава, те унапређење система јавних набавку у правосуђу.

Као најозбиљније пријетње у овој области препознати су превелики број предмета, недозвољени утицаји на рад правосудних органа, низак ниво транспарентности, коруптивно понашање мотивисано прибављањем материјалне или неке друге користи, неадекватно извјештавање појединих медија, те слаби материјални услови за рад правосуђа.

2.4. Јавне службе са посебним освртом на здравство и образовање

Република Српска гарантује минимум социјалне сигурности грађана и обезбјеђује функционисање јавних служби. Чланом 49. прописано је да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање.

Систем јавних служби чине установе, јавна предузећа и други облици организовања које обављају дјелатности од општег интереса, а којима се обезбјеђује остваривање права и дужности физичких и правних лица у различитим областима друштвеног живота. Установе, предузећа и друге облике јавних служби могу основати Република Српска, јединица локалне самоуправе и друга домаћа и страна правна и физичка лица. И поред адекватног уставног и законског оквира у вези са организацијом и радом јавних служби одређене анализе указују на постојање одређених слабости из којих се могу генерисати коруптивни ризици у областима образовања, науке, културе, здравства, социјалне заштите, енергетике, комуналних услуга и других.

Као снаге ових јавних служби о питању борбе против корупције, поред правног и институционалног оквира, можемо навести планове интегритета, доступност информација, етичке кодексе и етичке комитете појединих установа, уређене поступке за изјављивање притужби, жалби и незадовољства грађана на квалитет пружених услуга и остварење својих права.

Као најозбиљније пријетње у овој области препознати су погрешна перцепција грађана али и запослених у овим секторима о питањима корупције и етичког понашања, затим пријем у радни однос без обавезног јавног конкурса, као и превелики утицај интервјуа за пријем у јавне службе и знатна дискрециона овлаштења одговорних лица, нетранспарентност свих јавних набавки, питање етичности објављивања информација о здравственом стању корисника услуга које ограничава транспарентност процедура пружања услуга здравствене заштите, с обзиром на одредбе Закона о евиденцијама и статистичким истраживањима у области здравствене заштите³⁴, те недостатак материјалних ресурса који онемогућава квалитетно пружање услуга.

³⁴ „Службени гласник Републике Српске“, број 53/07.

И поред наведених и прописаних гаранција свјedoци смо притужби великог броја грађана на повреду или ускраћивање њихових права, као и неједнак приступ јавним службама. Ово је нарочито изражено у области здравствене заштите и образовања.

Притужбе великог броја грађана односе се на неједнак третман и потешкоће у остваривању права из области здравствене заштите. Имајући у виду наведено, неопходно је подизање нивоа квалитета здравственог система, као једне од претпоставки за сузбијање корупције. Као прилике у овој области наводимо следеће: израда новог Закона о здравственој заштити, усвајање етичких кодекса, усвајање закона о правима и обавезама пацијената, оснивање коморе медицинских техничара, повећање транспарентности, јачање повјерења на релацији доктор – пацијент, уједначавање квалитета здравствених услуга, рационализација система и скраћивање чекања на поједине дијагностичке и терапијске захвате, те већа ефикасност у кориштењу здравствених технологија. Да би се корупција свела на најмању мјеру неопходно је да се системски обезбиједи поштовање критеријума објективности, а у оним областима гдје постоје дискрециона овлаштења потребно је обезбиједити боље контролне механизме и обезбиједити досљедно поштовање закона и подзаконских прописа.

Област образовања, по правилу, представља највећу ставку у буџетима земаља, као и једну од области у којој је запослен највећи број лица у јавном сектору. Опасности од корупције у образовању могу се појавити у оквиру институција надлежних за образовање, у оквиру образовних институција и установа, а могу се испољити и код предавача, родитеља па и самих студената.

У овој области притужбе се односе на стицање оцјена и диплома различитих васпитно-образовних установа, упис у васпитно-образовне установе, али и запошљавање у тим установама. Нарочито треба имати у виду да се у оквиру васпитно-образовног система остварују велике инвестиције, које представљају могућност за појаву корупције, нарочито корупције у јавним набавкама приликом реализације инвестиционих пројеката (изградња школа, спортских дворана и сл.). Уочене опасности од корупције најчешће се повезују са недовољном транспарентношћу у оквиру низа процеса који се одвијају у овој области и дискреционим овлаштењима у одлучивању.

Као прилике у области образовања јављају се даље унапређивања механизма надзора и транспарентности процедура за заснивање радног односа у свим установама предшколског, основног, средњег и високог образовања, поступака јавних набавки и јачање интегритета установа. Од нарочите важности је транспарентно и објективно одлучивање о правима и обавезама свих субјеката у васпитно-образовном процесу. Даље унапређивање наставног процеса, као и система испитивања је претпоставка за сузбијање корупције. Неопходне су обуке запослених, ученика и студената о начину, средствима, правном и институционалном оквиру за борбу против корупције, као и развијање свијести о корупцији, њеној штетности и неопходности борбе против корупције у васпитно-образовним установама различитих нивоа образовања у циљу изграђивања правилне основе за будуће генерације.

У области превенције корупције и аналитичке обраде питања у вези са корупцијом неопходно је обезбиједити веће учешће и ангажман академске заједнице. Прије свега, високошколске установе које располажу адекватним кадровским и материјалним капацитетима требало би да развију и примијене јединствен методолошки оквир за истраживање перцепције стања корупције, како код грађана, тако и код других различитих субјеката. Такође, ове установе би, у сарадњи са другим институцијама, требало да врше истраживања и анализу спровођења Стратегије у свим њеним сегментима на годишњем нивоу и о томе организују јавне и стручне расправе са презентацијом података. Препорука је да ове установе врше и различите облике едукације јавности о проблемима коруптивног понашања. Слабости у вези са овим

питањима су обезбјеђење потребних финансијска средства за реализацију предложених активности.

2.5. Запошљавање и сукоб интереса

Уставом Републике Српске прописано је да свако има право на рад и слободу рада, да је свако слободан у избору занимања и запослења и да му је под једнаким условима доступно радно мјесто и функција, да се права и слободе загарантовани тим уставом не могу одузети ни ограничити, те да се обезбјеђује судска заштита слобода и права загарантованих тим уставом. Ипак, област запошљавања се у јавности највише веже за сумњу на корупцију, те је као тако препознато и заслужује посебно мјесто у овој стратегији и дјеловању у наредном периоду.

Снаге борбе против корупције у области запошљавања предствљају правни и институционални оквир Републике Српске за законито, одговорно и транспарентно поступање у поступку запошљавања, односно Закон о раду, Закон о државним службеницима, Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, Закон о министарским, владиним и другим именовањима, те рад Агенције за државну управу Републике Српске (у даљем тексту: АДУ РС) и Одбора државне управе за жалбе, али и судова. Међутим, анализом је утврђена потреба за већом транспарентношћу у поступку запошљавања, те другачијем регулисању тог поступка и критеријума, дајући примат оцјени објективних резултата у току образовања и рада као тесту знања и способности приликом конкурисања за одређено радно мјесто, у односу на субјективну оцјену која се даје на улазном интервјуу кандидата који се пријављују на јавни конкурс, те је у том правцу неопходан рад на законским и подзаконским актима. Такође, потребно је интерним актима додатно разрадити законом прописане одредбе о пријему у радни однос.

Имајући у виду да је у протеклом стратешком периоду забиљежено повећање запошљавања на одређено вријеме, те велики број случајева ангажовања лица по основу уговора о дјелу, потребна је већа транспарентност и дефинисање правила и процедура у вези са ангажовањем по том основу, провјера поштовања тих правила и процедуре, као и контроле квалитета обављеног посла. Такође, потребно је унаприједити мониторинг запошљавања у складу са законом и подзаконским актима којима се регулише питање унутрашње организације и систематизације и броја радних мјеста и извршилаца.

У овом стратешком периоду потребно је пружити подршку АДУ РС у смислу формирања јавног регистра о свим запосленима који примају плату или друга примања на основу рада из буџета, те у смислу електронске размјене података на надлежним институцијама Републике Српске у складу са важећим прописима, за лица која се пријаве на јавни конкурс код АДУ РС. Поред тога, препозната је и потреба информатичког увезивања Завода за запошљавање са базама података Пореске управе, Фонда пензијског осигурања и Фонда здравственог осигурања.

Такође, законодавно-правни оквир запошљавања у јавним установама и предузећима није уређен на начин да изричито обавезује управе јавних установа и предузећа да спроводе транспарентне јавне конкурсе као механизма за спречавање непотизма и клијентелистичке праксе. С тим у вези, у наредном стратешком периоду би требало интервенисати у смислу законског регулисања обавезног спровођења јавних конкурса за сва радна мјеста у јавним установама и предузећима, те израђивања одговарајућих подзаконских аката којима ће се детаљније операционализовати спровођење јавних конкурса на принципима транспарентности, објективности и мериторности (оглас, услови, критеријуми, начин оцјене кандидата, право провјере

датих оцјена, образложења, право на жалбу и др.). Споменути подзаконским актима би нарочито требало уредити критеријуме избора, с посебним освртом на умањење утицаја интервјуа у односу на друге облике тестирања (писмени тест и др.).

У области спречавања сукоба интереса кључну улогу има РКУСИ која има председника и шест чланова, те која се именује на период од четири године од Народне скупштине. РКУСИ поступа у складу са Законом о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске³⁵, Законом о општем управном поступку, Пословником о организацији и раду Комисије³⁶, те Правилима о поступку пред Комисијом и начину контроле финансијских извјештаја³⁷. РКУСИ није надлежна за поступање према судијама и тужиоцима, које бира, именује и све остале поступке спроводи ВСТС БиХ. За овај сегмент анализе неопходно је споменути и непостојање јединствених правила о сукобу интереса за носиоце правосудних функција. Постоји Правилник о сукобу интересе за чланове ВСТС БиХ, али за комплетну правосудну заједницу постоје само Смјернице, које нису обавезујуће. РКУСИ о свом раду подноси извјештаје Народној скупштини и јавности најмање једном годишње, а надлежном тужилаштву о сваком случају кршења Закона које може имати обиљежје кривичног дјела.

Опште правило Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске је дужност да се јавна функција врши тако да приватни интерес изабраног представника, носиоца извршне функције или савјетника укључује било коју предност за њега или његову породицу и друга лица или организације са којима је он имао или има пословне, политичке или друге везе. Функционери имају могућност да од РКУСИ траже мишљења да ли обављање других функција или послова чини сукоб интереса и ова мишљења су обавезујућа за функционере. Сходно одредбама тог закона, избрани представници, носиоци извршних функција и савјетници дужни су да поднесу оставку на сваку од неспојивих функција и послова најкасније један дан прије преузимања јавне функције. Међутим, одредбама овог закона није на јасан начин прописано које функције су неспојиве да би РКУСИ могла поступати. Основна мањкавост овог закона је немогућност спровођења санкција, одузимање мандата, тако и прекршајних санкција, јер нису усклађене са важећим прописима. РКУСИ је давала иницијативе, а и анализа је указала на потребу прецизирања и других питања која су од значаја за спречавање сукоба интереса, те је у наредном стратешком периоду неопходно донијети нови закон или извршити измјене и допуне Закона о спречавању сукоба интереса. Велики напор и напредак РКУСИ је што је од почетка рада до данас успјела да сви функционери подносе финансијске извјештаје, да има огромну базу података у вези са финансијским извјештајима, које би у будућности требало повезати са другим контролним органима, односно увести софтвер за електронску обраду финансијских извјештаја и електронску размјену података са релевантним системима у МУП РС и Пореској управи, а по могућности и са јавним тужилаштвима у складу са важећим прописима. Препорука је и успостављање и унапређивање контроле над имовинским обрасцима који се достављају РКУСИ.

Законом о спречавању сукоба интереса у органима власти су регулисана поступања министара у Влади и њихових најближих функционера, а Законом о државним службеницима прописане су забране и неспојивости функција нижих службеника и намјештеника, а то је у надлежности сваког ресорног министарства. Поред интервенција у односу на важећи Закон, којим се регулише спречавање сукоба интереса, сходно приједлозима РКУСИ за борбу против корупције потребно је пружити

³⁵ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 73/08 и 52/14.

³⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 31/09 и 33/09.

³⁷ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 31/09, 33/09, 61/09 и 13/15.

већу подршку тој комисији и то јачањем људских, техничких и материјалних капацитета.

2.6. Имовинско-правни односи

Једна од најактуелнијих области рада у јавној управи у којима се помињу поједини случајеви корупције у посљедњих неколико година односи се на област имовинско-правних послова. С тим у вези не изненађује ни перцепција грађана о обиму корупције у овој области. И док се у јавности углавном прича о индицији великих случајева корупције, значајно је да се идентификују ризици за појаву корупције у оквиру цијелог система који покрива сегмент „имовинско-правних послова“.

Снагу борбе против корупције у овој области свакако представља ПРС као самостални орган који у поступку пред судовима и другим надлежним органима предузима правна средства ради заштите имовинских права и интереса Републике Српске, града, општине и њихових органа и организација, те других органа и организација који немају својство правног лица и нису уписани у судски регистар, а финансирају се из буџета Републике Српске.

Законом о Фонду за управљање некретнинама и потраживањима у власништву Републике Српске³⁸, регулисано је и управљање и располагање имовином у власништву Републике Српске, а која потиче из пасивног подбиланса. Том имовином, посредством Фонда за управљање некретнинама и потраживањима у власништву Републике Српске, управља Инвестиционо-развојна банка Републике Српске (у даљем тексту: ИРБ РС), основана у складу са Законом о Инвестиционо-развојној банци Републике Српске³⁹. ИРБ РС врши и улогу овлаштеног продавца државног капитала у Републици Српској, односно спроводи процес приватизације. Приватизација државног капитала представља најзначајнију и корјениту транзициону појаву у имовинско-правним односима Републике Српске, у смислу промјене власништва над капиталом предузећа. Приватизација се врши у складу са Законом о приватизацији државног капитала у предузећима⁴⁰ и подзаконским актима (правилима) којима се дефинише начин спровођења сваке појединачне методе приватизације. Правила доноси Влада, чиме се настоји обезбиједити постизање основних принципа приватизације, а то су јавност и равноправност учесника.

Такође, да би се имовина Републике Српске и јединица локалне самоуправе у Републици Српској на најбољи начин заштитила, неопходно је, прије свега, имати потпуну и тачну евиденцију те имовине. Имајући у виду да таква евиденција не постоји, њено успостављање се предлаже као једна од оперативних мјера, и то електронског система евидентирања имовине Републике Српске и формирање регистара имовине локалних заједница, а за реализацију ове активности предлаже се искориштавање средстава ИПА фондова ЕУ. Постоји дилема у вези са органима у чију би надлежност спадало вођење и ажурирање предметне евиденције, односно ПРС, РУГИПП или други орган.

У вези са претходно наведеним проблемом је и проблем непостојања јединствене евиденције непокретности, права на непокретностима и носиоцима тих права. Наиме, и даље постоји више евиденција и то земљишна књига, катастар некретнина, катастар непокретности, катастар земљишта, те књиге уложених уговора о откупу стамбених зграда и станова, као и продатих пословних зграда, пословних просторија и гаража које

³⁸ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 56/06 и 28/13.

³⁹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 56/06 и 28/13.

⁴⁰ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 51/06, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 и 28/13.

води РУГИПП. Бројне евиденције стварају могућност за злоупотребе, правну несигурност и развој корупције. Прилика за борбу против ове слабости је пројекат „Регистрација некретнина“, односно излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивања права на њима и формирања новог катастра непокретности и пројекат „Изградња капацитета за унапређење земљишне администрације и процедура у БиХ“ – СІАР који се води код РУГИПП-а. Велики проблем у поступку излагања представљају чињенице да чланови комисије која врши излагање нису државни службеници већ лица ангажована по основу уговора о дјелу, немају радни однос и њихова одговорност је сведена на минимум. Предсједници тих комисија углавном немају довољно радног искуства, нити положен правосудни испит. Пријетње и слабости у вези са овим питањем су споменуте бројне евиденције имовине, као и тачност података и приступ тим евиденцијама, компетенције чланова комисија и низак ниво знања и сналажења грађана у поступцима излагања на јавни увид података о непокретностима учествују, те недовољна упућеност грађана у могућност пријаве корупције и неетичког понашања, затим проблеми у вези са координацијом, како између различитих органа и институција у систему, тако и унутар појединих органа, недовољни финансијски и људски капацитети ПРС и РУГИПП у односу на број предмета, недостатак проактивног приступа, те умножавање, неусаглашеност, колизија или неуједначена примјена прописа који регулишу имовинскоправна питања од стране службеника РУГИПП и других органа и институција, као и судова.

Снаге борбе против корупције у наведним органима и институцијама надлежним за имовинскоправне послове јесу и спроведене обуке и израђени планови интегритета, те успостављен механизам анонимне пријаве корупције путем АПК.

Слабости у области имовинско-правних односа представљају и други поступци остваривања права и обавеза пред органима управе које карактерише недоследна и неједнака пракса у примјени прописа, те неблагоприятно одлучивање у предметима што даје простор за корупцију и злоупотребу дискреционих овлашћења којима располажу поједини службеници. Поред тога, потешкоће представљају и неажурност података у другим битним евиденцијама као што је фискални регистар непокретности при Пореској управи Републике Српске, те неуезаност појединих дијелова система и немогућност увида у битне регистре (нпр. регистар привредних друштава и других правних лица) од нотара и других субјеката.

Прилике за борбу против корупције представљају и друга ИКТ рјешења и унапређивања у овој области. С тим у вези, препоручује се увођење информационог система у ПРС и интранет система у јавној управи.

У борби против корупције у овој области велику улогу имају и нотари као носиоци јавних овлашћења који имају ексклузивно право обраде исправа које се односе на правне послове о регулисању имовинских односа, располагања имовином, пренос или стицање власништва или других стварних права на непокретностима, те оснивачка акта привредних друштава. За десет година рада у Републици Српској, нотарска служба је у великој мјери испунила циљеве које је пред њу поставио законодавац. Спријечене су многе негативне појаве у области промета непокретности и уписа права на непокретностима у јавним књигама, а путем нотарске службе успјешно се води и борба против прања новца у оним областима за које су надлежни нотари. Законом о измјенама и допунама Закона о нотарима („Службени гласник Републике Српске”, број 68/17) којим су створене претпоставке за већу правну сигурност, заштиту буџета али и већу одговорност нотара у обављању службе прописивањем случајева када је нотар дужан да одбије обављање службене радње, када је обавезан доставити примјерак отправка оригинала Пореској управи Републике Српске ради утврђивања и наплате пореза.

Прилика у којој нотари могу да допринесу у борби против корупције је у вези са потребом увезивања – омогућавања приступа бази података јавног регистра непокретности, регистру пословних субјеката, ЦИПС-у и бази података Пореске управе Републике Српске – регистру непокретности са подацима о регистрованим власницима непокретности и исказаним јединичним вриједностима за сваку катастарску честицу. Посебно би било потребно омогућити размјену информација (на бази дневне ажурности од стране нотара) о закљученим уговорима о промету непокретности, са регистром непокретности, да би се спријечило вишеструко отуђење исте непокретности. Такође, потребно је изградити процедуру, односно модел за достављање података (на бази дневне или седмичне ажурности нотара) о закљученим уговорима о промету непокретности са подацима о уговорним странама и вриједности непокретности, начином исплате купопродајне цијене, коју би нотари достављали надлежном органу, а у циљу прибављања правовремене информације и спречавања прања новца. Напријед назначена процедура би требало да буде израђена на начин да не дође до злоупотребе информација и да поступање нотара омогућава клијенту да добије правни савјет и да нотару да истиниту информацију, а да се не плаши посљедица објелодањивања података на своју штету, а што се признаје као право на приступ правди у складу са универзалном Декларацијом о људским правима и Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода.

Да би се створиле основе за унапређивање стања и интензивирање борбе против корупције у области имовинско-правних послова, треба истаћи и потребу за бољом координацијом свих институција које су значајне у овој области, од РУГИПП-а и ПРС, до јединица локалне самоуправе и нотара.

2.7. Финансије и привреда

Снаге борбе против корупције у области привреде су описани општи правни оквир за борбу против корупције у Републици Српској, као и специфичан оквир за те области. Овдје нарочито истичемо главе у Кривичном законнику које дефинишу кривична дјела против привреде и платног промета, те кривична дјела против службене дужности.

Што се тиче институционалног оквира, увећан је број и капацитет привредних судова у Републици Српској за рјешавање привредних спорова. Даље, значајну улогу у овој области има и Агенција за посредничке, информатичке и финансијске услуге (у даљем тексту: АПИФ). Законом о регистрацији пословних субјеката у Републици Српској⁴¹ прописано је пружање услуге једношалтерског система који се омогућава грађанима и привреди у Републици Српској да на једном мјесту у АПИФ-у поднесу пријаву за регистрацију пословног субјекта код надлежног суда, Републичког завода за статистику и Пореске управе.

У складу са Законом о рачуноводству и ревизији Републике Српске⁴², Законом о јединственом регистру финансијских извјештаја⁴³ и Правилником о садржини и форми јавно доступних извјештаја⁴⁴ основни подаци из преузетих годишњих финансијских извјештаја, односно консолидованих годишњих финансијских извјештаја (осим напомена), почев од финансијских извјештаја за 2015. годину, доступни су јавности без накнаде у облику скраћених образаца на званичној интернет страници АПИФ-а. Осим ових финансијских података, јавно се објављују и сљедеће информације за правна лица

⁴¹ „Службени гласник Републике Српске“, број 67/13.

⁴² „Службени гласник Републике Српске“, број 94/15.

⁴³ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 74/10 и 94/15.

⁴⁴ „Службени гласник Републике Српске“, број 45/16.

и предузетнике који воде двојно књиговодство: назив правног лица или предузетника који води двојно књиговодство, сједиште, јединствени идентификациони број издат од Пореске управе (ЈИБ), подаци о лицу овлашћеном за заступање, шифра дјелатности, величина обвезника утврђена на основу података из достављених финансијских извјештаја, подаци о томе да ли је правно лице субјект од јавног интереса, примијењени рачуноводствени стандарди и врста извјештаја (појединачни, односно консолидовани), те преглед правних лица која су обухваћена консолидацијом.

Иако је наведеним законима учињен знатан искорак на пољу транспарентности, препорука за наредни период јесте увођење електронске регистрације пословних субјеката као механизма за спречавање корупције, али и већу ефикасност и задовољство грађана пруженим услугама. Даље, АПИФ води Јединствени регистар финансијских извјештаја Републике Српске у који су сва правна лица обавезна да достављају годишње финансијске извјештаје и консолидоване годишње финансијске извјештаје. Правна лица чији финансијски извјештаји подлијежу обавезној ревизији (субјекти од јавног интереса и велика правна лица) дужна су да и извјештај о ревизији достављају у Регистар финансијских извјештаја. У вези са радом ове агенције, препорука је да, такође, по узору на Агенцију за привредне регистре Републике Србије, на интернет страници објављује све информације о правним лицима. Није довољно да као до сада имамо податке о броју запослених и приходу и добити из претходне пословне године. Потребно је да буду јавно доступни сљедећи подаци: финансијски и ревизорских извјештаји у посљедњих пет година, статут правног лица и остали оснивачки акти, оснивачки капитал, списак чланова управног и надзорног одбора, те имена повезаних правних лица

Иако је корупција првенствено у вези са злоупотребом „повјерених овлаштења“ или „јавних овлаштења“, те је као таква у вези са владиним институцијама и јавним сектором, значајно је истаћи и њену појаву у приватном сектору. Без обзира на то да ли је ријеч о подмићивању у поступцима утврђивања одређених неправилности у раду или у поступцима јавних набавки или додјеле грантова или субвенција, евидентно је да се представници приватног сектора не устручавају да се служе коруптивним понашањем с циљем одржања или унапређивања свог пословања. У оквиру приватног сектора постоје механизми унапређивања интегритета попут Суда части Привредне коморе Републике Српске, али нису у довољној мјери искориштени и ангажовани, нити је јавност упозната са резултатима рада.

Важећи законски оквир у великој мјери регулише и прописује начин управљања јавним предузећима, дефинишући кључне органе управљања и њихове надлежности. Ипак, кроз анализу су запажене примједбе да је неопходна већа одговорност чланова надзорног одбора и управе, кроз измјене Закона о јавним предузећима, с циљем регулисања мандаторног и/или дискреционог разрјешења чланова надзорног одбора и управе у одређеним оправданим случајевима неправилног рада или негативног пословања предузећа. Такође, анализа је показала да је потребно унаприједити транспарентност у вези са организационом структуром, информацијама о укупном пословању јавних предузећа, власничком и управљачком структуром у складу са најбољим међународним праксама и стандардима корпоративног управљања јавних предузећа те проактивној основи. Такође, потребно је пружити додатну подршку АПИФ-у у правцу унапређивања регистара јавних предузећа.

Такође, препорука је спровести обуку чланова надзорних и управних одбора о корпоративном управљању. Даље, потребно је спровести обуку директора, замјеника и помоћника јавних предузећа и институција о корпоративном управљању, Кривичним закоником Републике Српске, Законом о привредним друштвима и Законом о јавним

предузећима, али и обуке о штетности корупције, санкцијама и њиховим обавезама у надзору над радом менаџмента јавних предузећа и институција.

Борбу против корупције у области привреде свакако је неопходно посматрати и у вези са поступцима јавних набавки, пореског система, управљања државном имовином, развојем домаћег и страног предузетништва, пословања у јавном и приватном сектору те низа других активности. У наредном периоду планирано је даље унапређење законског оквира везаног за порез на добит, порез на доходак, и доприносе.

Један од приоритета Владе јесте унапређивање управљања јавним финансијама, са посебним освртом на повећање фискалне дисциплине и унапређивање система унутрашње фискалне контроле. Доношењем Закона о фискалној одговорности у Републици Српској⁴⁵, који уређује фискална правила, мјере и процедуре на основу којих се успоставља фискални оквир, ограничава јавна потрошња, јача одговорност за ефикасно и ефективно кориштење буџетских средстава, оснива Фискални савјет Републике Српске и јача систем контрола и надзора, значајно је унапријеђена фискална одговорност и дисциплина за трошење јавних средстава у цијелом буџетском систему Републике Српске, како на републичком нивоу, тако и на нивоу јединица локалне самоуправе и ванбуџетских фондова.

Прилике за борбу против корупције представљају и повећање транспарентности потрошње јавних средстава и потпуно увођење програмског буџетирања планирањем буџета и праћењем извршења буџета према програмима и постављеним индикаторима за мониторинг појединих програма. Овај циљ ће се постићи када се достигне реализација и доградња БПМИС-а у фази доношења, праћења извршења и финансијског извјештавања у програмском формату. Планирање буџета је побољшано кроз увођење Информационог система управљања буџетом. Побољшања процеса усвајања буџета која је потребно спровести (СИГМА принцип) су: укључење у потпуности ванбуџетских фондова у процес усвајања буџета, процјене извршења за текућу у план буџета за следећу годину, објављивање све документације која прати буџет, укључивање трошкова ИПА пројеката у ДОБ и буџет, и друге даље дораде ДОБ.

У контексту даље успјешне реализације Реформске агенде за БиХ¹, Влада је почела активности на изради документа Стратегија управљања јавним финансијама Републике Српске која има за циљ јачање буџетског планирања, извршења буџета и надзора са циљем јачања фискалне дисциплине, поједностављење расподјеле средстава у складу са циљевима политике и унапређивање квалитета јавне управе, те промовисање економског развоја.

Једна од важнијих структурних реформи које Република Српска спроводи, а које би требало да обезбиједи дугорочну одрживост система јавних финансија јесте реформа здравственог сектора у циљу успостављања система пуне одговорности и фискалне дисциплине у све установе здравственог система кроз увођење трезорског система пословања.

Рачуноводствена и ревизорска професија, по природи свога посла треба и може да има улогу једног актера у превенцији и борби против корупције. Етичким кодексом за професионалне рачуновође дефинисани су основни циљеви и принципи рачуноводствене професије. Ревизију у јавном сектору Републике Српске врши ГСРЈС РС као независна институција која извјештава Народну скупштину о томе, да ли институције јавног сектора троше јавни новац ефикасно, економично и законито. За наредни стратешки период препозната је потреба унапређивања сарадње ГСРЈС РС и надлежног органа за борбу против корупције, а нарочито јавних тужилаштава.

Даље, Извјештај о напретку БиХ за 2016. годину, сачињен од Европске комисије указује и на проблем субвенција, грантова и гаранција које се дају из буџета уз

⁴⁵ „Службени гласник Републике Српске“, број 94/15.

недостатак адекватно развијених процедура за надзор и контролу. У наредном стратешком периоду борбе против корупције планирано је унапређивање и већа транспарентност управљања јавним грантовима у оквиру пројекта Амбасаде Велике Британије у БиХ „Подршка Влади Републике Српске у борби против корупције“.

Министарство финансија Републике Српске је 29. децембра 2014. године донијело Методологију управљања грантовима за програме и пројекте који се финансирају или суфинансирају средствима буџета Републике Српске, која је објављена на интернет страници Министарства финансија. Методологијом се утврђује поступак планирања, додјеле, евалуације, извјештавања и контроле средстава гранта за све буџетске кориснике који у својим буџетима имају планирану позицију грантова. Одредбама Закона о извршењу буџета Републике Српске прописано је да се кориштење средстава за субвенције и грантове може вршити по добијању сагласности Владе на план утрошка тих средстава. Такође, овим законом прописано је да се одобравање средстава за грантове може вршити само на основу критеријума утврђених од давалаца средстава, уз подношење одговарајућег програма, односно пројекта, те да су корисници средстава грантова дужни да поднесу извјештај даваоцима средстава о утрошку примљених средстава најкасније до истека рока за подношење годишњих финансијских извјештаја. Контролу намијенског утрошка средстава врше ресорно надлежна министарства, даваоци грантова, који у својим буџетима имају планирану позицију грантова.

У овом стратешком периоду, такође, потребно је законским или подзаконским актима прецизно дефинисати критеријуме, као и транспарентну процедуру додјеле средстава из буџета Републике Српске као и јединица локалне самоуправе различитим облицима организација и удружења. Такође, препорука је и да се у овом стратешком периоду донесе нови закон који регулише питање концесија.

Иако је област јавних набавки у надлежности БиХ регулисана Законом о јавним набавкама БиХ⁴⁶, којим је успостављена и Агенција за јавне набавке која је самостална управна организација и за свој рад одговара Савјету министара, Република Српска у наредном стратешком периоду може да предузме мјере за јачање интегритета и транспарентности, те смањење корупције у области јавних набавки. Прије свега, фокус је на већој транспарентности поступака и планова јавних набавки, реализацији мјера из претходне стратегије, а које се односе на јавне набавке, обукама службеника и руководиоца организационих јединица за јавне набавке. Слабости поступака јавних набавки су недостатак стратешких опредјељења на основу претходно спроведених детаљних и интегралних испитивања и анализа проблема и могућности у области јавних набавки, затим недостатак дефинисаних мјера и активности који се желе постићи у области јавних набавки, те непостојање одговарајућих механизма прикупљања потребних података, праћења и контроле реализације дефинисаних мјера и активности, те оцјене остварених резултата и постигнутих циљева. Поред тога, послови јавних набавки често нису адекватно организационо позиционирани унутар институције, нити су обезбиједили потребне кадрове. На крају, послове јавних набавки је неопходно уредити кроз интерне акте и то у свим фазама.

Поред наведених, препознате слабости у овој области су недовољни капацитети и резултати интерних ревизија, као и недовољна контрола финансирања локалних самоуправа, укључујући и локална јавна предузећа и установе. У наредном периоду би требало вршити мониторинг усвајања и реализације планова интегритета и њихову координацију са процедурама интерних ревизија.

Прилике који би требало искористити за реализацију и задовољење наведених потреба су свакако фокус донатора (пројекат националне процјене ризика од прања

⁴⁶ „Службени гласник БиХ“, број 39/14.

новца; пројекат јачања капацитета банкарског сектора кроз зајам Свјетске банке; подршка Центра за финансијско савјетовање Свјетске банке (FinSAC).

2.8. Невладин сектор, политичке организације и медији

Борба против корупције захтијева мултисекторски приступ, који укључује не само републичке актере, већ и друштво у цјелини, а поготово невладин сектор, академску заједницу, приватни сектор и медије. Потребно је континуирано предузимати мјере за подизање нивоа свијести грађана и јавности о корупцији као негативној друштвеној појави, али и озбиљном кривичном дјелу.

Цивилно друштво обухвата оне организације, структуре и мреже које су одвојене и независне од законодавне, извршне и судске власти, али које су истовремено у блиској интеракцији са њима. С тим у вези је јако значајна улога невладиних организација у борби против корупције.

Снаге невладиног сектора о питању борбе против корупције су, између осталог, постојећа експертиза, затим флексибилност у раду и спремност на мобилизацију ресурса у веома кратком року, те подршка међународних организација и институција у вези са борбом против корупције, као и критичко промишљање о јавним политикама, усмјереним на борбу против корупције и независност и интегритет у спровођењу мониторинга и надзора над имплементацијом појединих стратегија.

Слабости у овој области су и даље недовољан број специјализованих организација за поједине аспекте борбе против корупције, затим недостатак координације организација цивилног друштва, нарочито њиховог дјеловања у вези са спровођењем антикоруптивних пројеката. Поред тога, пројектно финансирање је ограничено временски и према расположивим позивима. Такође, евидентна је и нетранспарентност у додјели средстава организацијама цивилног друштва, нарочито када је ријеч о јавним институцијама. С друге стране, ове организације често имају ограничени приступ појединим јавним медијским кућама и приступ у процесу доношења одлука од институција власти.

Поред унапређивања сарадње органа власти и невладиног сектора, неопходно је наставити и унапређивати, као и прецизно нормирати јавно финансирање или било који други облик подршке доступан организацијама цивилног друштва. Фокус је неопходно ставити на транспарентност и критеријуме финансирања, као и праћење и контролу резултата финансираних програма и активности.

Влада и МП РС као координатор антикоруптивних активности у Републици Српској могу се похвалити продуктивном и добром сарадњом са организацијама цивилног друштва у претходном стратешком периоду, гдје се нарочито истиче учешће у изради Закона о заштити лица која пријављују корупцију и обукама јавног сектора за израду планова интегритета, те израда Нацрта и Приједлога стратегије. Такође, треба споменути да је представник невладиних организација члан Комисије.

Активности које би у наредном стратешком периоду требало да предузимају организације цивилног друштва у области борбе против корупције су подизање нивоа свијести о опасности и штетности корупције, неопходности и механизмима борбе против корупције, едукације и обуке јавности. Овдје истичемо приједлог увођења антикоруптивног образовања у школски систем Републике Српске са циљем смањења корупције у сектору образовања. С тим у вези је и сарадња са цивилним сектором у области обуке службеника из органа и институција које су носиоци обавеза у складу са Законом о заштити лица која пријављују корупцију у Републици Српској, али и обуке шире јавности у вези са тим законом.

Поред тога, цивилно друштво у значајној мјери може помоћи борби против корупције кроз вршење мониторинга ефикасности рада управе, мониторинга спровођења међународних правних инструмената у борби против корупције, анализе перцепције и присуства корупције у Републици Српској, те анализе ефикасности појединих антикоруптивних закона, подзаконских аката или мјера и активности. Рад цивилног друштва би требало да утиче и на повећање транспарентности органа власти и њихове одговорности. Такође, потребно је да цивилно друштво узме већи ангажман у јавним расправама о нацртима закона, стратегија и политика. Такође, цивилно друштво би требало да ради на афирмацији укључења грађана у јавне расправе.

Велику одговорност у борби против корупције имају и политичке организације, чије је организовање, дјеловање, и услови и поступак оснивања и дјеловање регулисано Законом о политичким организацијама⁴⁷. Поред велике одговорности политичких организација за рад на подизању свијести о опасности корупције, неопходности борбе против корупције, интересантно питање за јавност, јесте и финансирање политичких странака и изборних кампања, те обезбјеђење њихове транспарентности. GRECO препоруке о транспарентности финансирања странака се реализују кроз примјену закона. Преглед и контролу финансијских извјештаја које подносе политичке странке и ревизију тих извјештаја врши Служба за ревизију финансирања политичких странака коју успоставља Централна изборна комисија. Циљ антикоруптивних активности у овој области није ограничавање финансирања, већ потреба да се осигура финансирање из легитимних извора, као и да се смањи свака могућност злоупотребе. Имајући у виду да се средства издвајају из буџета Републике Српске, те буџета градова и општина, на основу Закона о финансирању политичких странака из буџета Републике, града и општина, препорука је предвидјети могућност увида у расподјелу и утрошак ових средстава.

Утицај и моћ медија те интернет мреже је неспорна и немјерљива, те је потребно искористити те капацитете у борби против корупције. Нарочито је похвално, ефикасно и препоручљиво заједничко иступање и дјеловање власти и невладиног сектора у различитим облицима кампања за борбу против корупције.

Неопходно обезбиједити већи медијски простор за борбу против корупције, прије свега упознавањем грађана и правних лица са антикоруптивним прописима, њиховим правима, механизмима и органима за заштиту тих права, али и позитивним резултатима и раду надлежних органа за борбу против корупције, прије свега МУП РС, јавних тужилаштва и судова, МП РС, ГСРЈС РС, РКУСИ и других. Поред тога, у циљу веће транспарентности потребно је оснажити и охрабрити медије да се више баве истраживачким новинарством о случајевима корупције у друштву. Такође, у наредном стратешком периоду неопходно је фокус ставити на капацитете медија да извјештавају о корупцији, институционални одговор на извјештаје медија и откривање коруптивних афера, сарадњу са институцијама и отвореност институција према медијима, правни оквир у којем медији дјелују – недостатак транспарентности над власништвом и управљањем, финансирање медија из буџета (критеријуми и сврсисходност), напади на новинаре и сл. С друге стране, ефикасна борба против корупције подразумијева објективно и непристрасно медијско извјештавање које је од изузетног значаја те је у том смислу потребно вршити едукације новинара.

⁴⁷ „Службени гласник Републике Српске“ бр. 15/96 и 17/02.

3. ВИЗИЈА, МИСИЈА, СТРАТЕШКА ПИТАЊА И СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ

3.1. Визија

Свеуобухватан активни ангажман свих релевантних актера у борби против корупције у Републици Српској као основ за смањење степена корупције у свим сферама друштва и даље социоекономске реформе и развој Републике Српске. Минимална толеранција коруптивног понашања, њено проактивно откривање те неселективно и ефикасно процесуирање и санкционисање.

3.2. Мисија

Створити претпоставке за активно учешће појединаца и организација у Републици Српској кроз стварање свеуобухватног оквира за ефективну реализацију политика, програма и мјера у борби против корупције, те јачање повјерења грађана у институције Републике Српске и виши степен владавине права.

3.3. Стратешка питања

1. Како унаприједити правни оквир у Републици Српској за борбу против корупције?
2. Како ефективније искористити постојеће капацитете и јачати капацитете органа и институција Републике Српске у борби против корупције?
3. Како унаприједити координацију између органа и институција Републике Српске за борбу против корупције?
4. Како боље искористити постојеће технологије и које увести нове информационо-комуникационе технологије (базе података, софтвери, транспарентност, интероперабилност информационих система) у циљу смањења корупције?
5. Како унаприједити постојећи систем с циљем елиминисања/смањења ризика од дискреције у одлучивању (укључујући непотизам, фаворизовање, кронизам, имовинске картоне итд.)?
6. Како повећати транспарентност рада јавног сектора Републике Српске?
7. Како појачати интегритет јавног сектора Републике Српске?
8. Како унаприједити постојеће механизме запошљавања/напредовања у јавном сектору и спречавања сукоба интереса?
9. Како унаприједити постојеће механизме додјеле јавних средстава/ресурса?
10. Како унаприједити постојеће механизме управљања одузетом имовином која је проистекла извршењем кривичног дјела?
11. На који начин промијенити однос између ризика и користи, на начин да се законским оквиром повећа ризик а умањи потенцијална корист од извршења коруптивних кривичних дјела?
12. Како укључити грађане, невладин сектор, медије, академску и пословну заједницу у борбу против корупције?
13. Како повећати повјерење грађана у рад органа и институција Републике Српске у вези са борбом против корупције?
14. Како боље упознати грађане са механизмима за пријаву корупције, борбу против корупције и заштиту права која су угрожена или повријеђена у вези са корупцијом?

3.4. Стратешки циљеви

На основу опште анализе стања и препознатих потреба и слабости у дефинисаним ризичним областима, утврђени су сљедећи стратешки циљеви:

- 1) Јачање институционалног и правног оквира за борбу против корупције;
- 2) Ефективније искориштавање постојећих капацитета и унапређивање сарадње у детекцији, процесуирању и кажњавању коруптивних дјела;
- 3) Јачање транспарентности и интегритета јавног сектора;
- 4) Обезбиједити адекватно кориштење информационо-комуникационих технологија у циљу смањења могућности појаве корупције;
- 5) Подизати свијест грађана и јавности.

Детаљнијом разрадом ових циљева, путем оперативних мјера у Акционом плану за спровођење ове Стратегије, за сваку од дефинисаних ризичних области, одредиће се начин њихове реализације и то главни носиоци реализације, рок реализације као и очекивани резултати односно индикатори успјешности.

Стратешки циљ 1

Јачање институционалног и правног оквира за борбу против корупције

Овај стратешки циљ се односи на потребу унапређења и дограђивања постојећег правно-институционалног оквира за борбу против корупције, како због обавеза усклађивања са међународним правним нормама и праксама (GRECO, UNCAC, SIGMA OECD...), тако и због појединих сегмената које захтјева сам рад на антикоруптивним активностима (нпр. доношење одређених проведбених аката у циљу адекватније примјене законских прописа у овој области).

У том смислу потребно је радити на јачању институционалних капацитета за борбу против корупције и то оснивање нових и оснаживање и подржавање постојећих органа, тијела и институција за борбу против корупције. Подршка и оснаживање се првенствено, не искључиво, односи на Комисију, МП РС, МУП РС, правосудне институције, РКУСИ, АУОИ, АДУ, Републичку управу за инспекцијске послове, те Центар за пружање бесплатне правне помоћи.

Такође, потребно је јачати правни оквир за борбу против корупције кроз доношење нових закона и подзаконских аката, те измјена и допуна постојећих у циљу реализације одговора на идентификована стратешка питања, те усаглашавања са препорукама међународних докумената и органа, институција за борбу против корупције. Такође, потребно је вршити анализе перцепције и присутности корупције као и механизма и облика, те резултата борбе против корупције у различитим сферама друштва у Републици Српској од стране релевантних републичких органа и невладиног сектора и међународних организација и релевантних експерата.

Стратешки циљ 2

Ефективније искориштавање постојећих капацитета и унапређење сарадње у детекцији, процесуирању и кажњавању коруптивних дјела

Овај стратешки циљ се односи на потребу унапређења дјелотворности рада на детекцији, процесуирању и кажњавању коруптивних дјела првенствено, али не искључиво, МУП РС, правосудних институција, ГСРЈС РС, органа управе, ПРС и нотара. Посебан фокус у оквиру овог циља односи се на потребу унапређивања

координације и сарадње између свих наведених органа али и институција и невладиног сектора, медији и међународних организација. Такође, остварење овог циља подразумијева и развијање међународне сарадње у области борбе против корупције, за шта је једна од претпоставки и превођење ове Стратегије и осталих позитивних антикоруптивних прописа на стране језике.

Стратешки циљ 3

Јачање транспарентности и интегритета јавног сектора

У оквиру овог стратешког циља се бавимо посебним антикоруптивним политикама у вези са јавним службама, јединицама локалне самоуправе, пословним сектором, јавним предузећима, те образовним и здравственим институцијама. Посебан сегмент ће се односити на унапређење политике запошљавања у јавном сектору, транспарентно и одговорно трошења јавних средстава, јавне набавке, те спровођење политика спречавања сукоба интереса. Као основе идеје се виде унапређење транспарентности, са акцентом на проактивну транспарентност и грађанског надзора над радом јавних институција, али и успостављања интерних механизма контроле. Такође, овај циљ подразумијева наставак активности на јачању интегритета у јавном сектору путем планова интегритета и других механизма.

Стратешки циљ 4

Обезбиједити адекватно кориштење информационо-комуникационих технологија у циљу смањења могућности појаве корупције

Чињеница је да аутоматизација и информатизација појединих послова у оквиру рада институција управе, правосуђа и носилаца јавних овлашћења смањује дискрециона овлашћења у доношењу одлука, те унапређује сегмент превенције и детекције детекције у вези са коруптивним дјелима, али и повећава ефикасност рада и задовољство грађана пруженим услугама. Стога је фокус овог стратешког циља на ефективном кориштењу и унапређењу база података односно јавних евиденција, дигитализација управе, креирање софтвера и информационих платформи, С тим у вези, радиће се на развијању постојећих ИКТ основа за детекцију коруптивних дјела, креирању нових ИКТ рјешења с циљем превенције и унапређења детекције коруптивних дјела, увођење нових механизма и алата управљања квалитетом у јавним администрацијама с циљем минимизирања ризика појаве корупције и квалитетног пружања услуга, те унапређење интероперабилности информатичких система јавних служби. Поред превенције и сузбијања корупције реализација овог циља ће допринијети бржем, лакшем и јефтинијем провођењу поступака одлучивања о правима и обавезама, те пружању услуга грађанима и правним лицима.

Стратешки циљ 5

Подизати свијест грађана и јавности

Иако је корупција широко распрострањена и позната негативна друштвена појава, о њеној присутности, али и механизмима борбе против корупције потребно је више говорити и упознати јавност. Циљ таквих активности јесте да се идентификују и препознају недопуштена коруптивна понашања, те да се јавност упозна са механизмима борбе против корупције, те обучи, подстакне и охрабри да их користи. За то је потребан мултисекторски приступ и учешће свих релевантних субјеката. Међутим, овдје се

нарочито истиче улога медија и невладиног сектора. Овај циљ подразумијева и промоцију и упознавање грађана и јавности са овом стратегијом и другим позитивним и међународним антикоруптивним прописима, те активностима и позитивним резултатима владиног и невладиног сектора као и правосудних институција по питању бобре поритв корупције, што води јачању повјерења грађана у рад истих. Такође, потребно је послати јасну поруку да је Република Српска снажно опредијељена за борбу против корупције.

4. СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ И АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Након усвајања ове стратегије од Народне скупштине Републике Српске, а у циљу њеног потпуног спровођења, приступиће се доношењу Акционог плана за спровођење стратегије за борбу против корупције. У том смислу, неопходно је донијети и нову одлуку о оснивању, организацији и надлежностима Комисије за спровођење стратегије за борбу против корупције Републике Српске чиме ће се створити претпоставке да се организација и надлежност комисије уреди на најоптималнији начин, а самим тим и постигне сврха доношења ове Стратегије.

За спровођење Стратегије биће задужени сви носиоци мјера и активности који ће се одредити у Акционом плану.

Републички органи, институције Републике Српске, јединице локалне самоуправе, јавне установе и јавна предузећа, обавезни су да у својим годишњим плановима рада предвиде спровођење мјера и активности предвиђених Стратегијом и Акционим планом и да извјештавају МП РС и Комисију о реализацији тих мјера и активности.

Усмјеравање активности и координација субјеката надлежних за спровођење Стратегије врши Комисија. Поред тога, у надлежности Комисије је и прикупљање извјештаја носилаца мјера и активности из Стратегије и Акционог плана и њихова аналитичка обрада у сврху припреме извјештаја, извјештавање Владе два пута годишње о реализацији мјера из Акционог плана, уз давање иницијативе и предлагање мјера за већу ефикасност спровођења Стратегије, те двогодишња ревизија Акционог плана за спровођење Стратегије, евалуација претходне и предлагање нове Стратегије на крају стратешког циклуса.

Влада је обавезна да сваке године информише Народну скупштину о резултатима спровођења Стратегије и Акционог плана.

Евентуално ажурирање Стратегије и Акционог плана, које подразумијева промјене у погледу стратешких и оперативних циљева, врши се након двије године, уз разматрање и усвајање на сједници Народне скупштине.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ
ПРИЈЕДЛОГА СТРАТЕГИЈЕ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ
СРПСКОЈ ОД 2018. ДО 2022. ГОДИНЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Стратегије борбе против корупције у Републици Српској садржан је у Амандману XXXII на члан 68. т. 6, 8. и 12. Устава Републике Српске, према којима Република уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, као и основне циљеве и правце привредног развоја, те политику и мјере за усмјеравање развоја.

II УСКЛАЂЕНОСТ СА УСТАВОМ, ПРАВНИМ СИСТЕМОМ И ПРАВИЛИМА НОРМАТИВНОПРАВНЕ ТЕХНИКЕ

Према Мишљењу Републичког секретаријата за законодавство број: 22/01-021-1130/18 од 16. априла 2018. године, уставни основ за доношење Стратегије борбе против корупције у Републици Српској од 2018. до 2022. године садржан је у Амандману XXXII на члан 68. т. 6, 8. и 12. Устава Републике Српске, према којем Република уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, као и основне циљеве и правце привредног развоја, те политику и мјере за усмјеравање развоја.

Републички секретарија за законодавство је актом број: 22.02-020-803/17 од 28. новембра 2017. године дао мишљење на Нацрт стратегије борбе против корупције у Републици Српској од 2018. до 2022. године, који је разматран и усвојен на сједници Народне скупштине.

Образлажући разлике Приједлога у односу на Нацрт стратегије наведено је да су оне резултат прихваћених примједба и сугестија народних посланика.

Републички секретаријат за законодавство размотрио је Приједлог стратегије борбе против корупције у Републици Српској од 2018. до 2022. године и, имајући у виду да постоји уставни основ за њено доношење, да је усаглашена са Одлуком о поступку планирања, праћења и извјештавања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе Републике Српске и републичких органа управе („Службени гласник Републике Српске“, број 50/16), те да је образложење Стратегије усаглашено са чланом 41. Правила за израду закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 24/14), мишљења смо да се Приједлог стратегије борбе против корупције у Републици Српској од 2018. до 2022. године може упутити на разматрање.

III УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРАВНИМ ПОРЕТКОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Према Мишљењу Министарства за економске односе и регионалну сарадњу број: 17.03-020-1131/18 од 19. априла 2018. године, а након увида у прописе Европске уније и анализе одредаба Приједлога Стратегије борбе против корупције у Републици Српској од 2018. до 2022. године, установљено је да постоје извори права ЕУ релевантни за предметну материју, те да је исте предлагач у свом раду узео у обзир, због чега у Изјави о усклађености стоји оцјена „дјелимично усклађено“.

Материју Приједлога, у дијелу примарих извора права ЕУ, начелно уређују:

- Уговор о функционисању Европске уније, Трећи дио – политике и унутрашње дјеловање Уније, Наслов V – област слободе, безбједности и правде, Поглавље 4 – Правосудна сарадња у кривичним стварима, чл. 82. и 83, Наслов VII – Заједничка правила о конкуренцији, опорезивању и приближавању законодавства, члан 114. / *Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version), Part Three – Union Policies and Internal Actions, Title V – Area Of Freedom, Security and Justice, Chapter 4 – Judicial cooperation in criminal matters, Article 82 and Article 83, Title VII – Common rules on competition, taxation and approximation of laws, Article 114;*
- Уговор о Европској унији, Наслов I – Заједничке одредбе, члан 2. / *The Treaty on European Union, Title I – Common Provisions, Article 2;* и
- Повеља о основним правима Европске Уније, чл. 1–11. и 47–50. / *Charter of Fundamental Rights of The European Union, Articles 1–11 and 47–50.*

У дијелу обавезујућих секундарних извора права ЕУ предлагач је узео у обзир:

- Директиву (ЕУ) 2015/849 Европског парламента и Савјета од 20. маја 2015. године о спречавању кориштења финансијског система у сврху прања новца или финансирања тероризма, о измјени Регулативе (ЕУ) 648/2012 Европског парламента и Савјета те о стављању изван снаге Директиве 2005/60/ЕС Европског парламента и Савјета и Директиве Комисије 2006/70/ЕС / *Directive (EU) 2015/849 of the European parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC) и*
- Директиву 2014/42/EU Европског парламента и Савјета од 3. априла 2014. године о замрзавању и одузимању предмета и имовинске користи остварене кривичним дјелима у Европској унији / *Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union.*

У дијелу осталих извора права ЕУ, предлагач је узео у обзир:

- Резолуцију Европског парламента од 8. септембра 2015. године о ситуацији у вези са основним људским правима у Европској унији (2013-2014) (2014/2254(INI)) / *European Parliament resolution of 8 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014) (2014/2254(INI));*
- Резолуцију Европског парламента од 23. октобра 2013. године о организованом криминалу, корупцији и прању новца: препоруке о акцијама и иницијативама које је неопходно предузети (финални извјештај) (2013/2107(INI)) / *European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (final report) (2013/2107(INI)); и*
- Саопштење Комисије Савјету, Европском парламенту и Економско - социјалном комитету о европској свеобухватној политици борбе против корупције COM (2011) 308 / *Communication from the Commission to the Council the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption COM (2011) 308.*

Предлагач је у свом раду, у дијелу правних аката Савјета Европе, консултовао следеће изворе:

- Кривично правну конвенцију о корупцији (ETS 173) / *Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) и*

- Грађанско правну конвенцију о корупцији (ETS 174) / *Council Europe, Civil Law Convention on Corruption (ETS 174)*.
У дијелу осталих међународних извора права, консултовани су сљедећи извори:
- Конвенција Уједињених нација против корупције / *United Nations Convention against Corruption* и
- *OECD* Конвенција о борби против подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама / *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.
Доношење предметне стратегије допринијеће испуњавању обавеза садржаних у чл. 78–85.

Споразума о стабилизацији и придруживању, које се односе на сарадњу уговорних страна у области јачања институција, владавине права, односно у области спречавања и борбе против организованог криминала и других незаконитих активности.

IV РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Република Српска је опредијељена за системску и систематску борбу против корупције. Један од механизма такве борбе представља доношење републичке стратегије борбе против корупције на бази претходне анализе стања у друштву, препознавања слабости и ризика од корупције, као и појавних облика корупције, те укључивањем што већег броја релевантних субјеката из владиног и невладиног сектора у израду исте, а потом предлагањем конкретних мјера и активности за спречавање, сузбијање и санкционисање те негативне друштвене појаве.

Имајући у виду да је истекао период важења Стратегије за борбу против корупције у Републици Српској за период од 2013. до 2017. године, приступило се изради Стратегије борбе против корупције Републике Српске за наредни стратешки период и то од 2018. до 2022. године.

И у овој стратегији задржан је „тростуби“ приступ борбе против корупције који подразумева:

1. едукацију (образовање и подизање нивоа свијести о корупцији и борбе против корупције),
2. превенцију (различите мјере и активности које имају за циљ да спријече корупцију) и
3. репресију (откривање и истрагу кривичних дјела корупције, процесуирање и санкционисање извршилаца тих кривичних дјела, те одузимање имовинске користи стечене извршењем тих кривичних дјела).

V ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЈЕШЕЊА

У уводном дијелу су исказани разлози због којих се приступило изради нове Стратегије борбе против корупције Републике Српске који документ представља континуитет у борби Републике Српске против корупције.

У Поглављу 1. описана је методологија и хронологија израде Стратегије. Стратегија борбе против корупције у Републици Српској која се доноси за период од 2018. до 2022. године је израђена у складу са Одлуком Владе Републике Српске о поступку планирања, праћења и извјештавања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе Републике Српске и републичких органа управе.

Процес израде Стратегије је обухватао сљедеће кораке:

1. Припремне активности,

2. Именовање Радне групе за израду Стратегије борбе против корупције за период од 2018. до 2022. године и доношење програма и плана израде Стратегије,
3. Састанци Радне групе и одржавање радионица са релевантним представницима препознатих ризичних области са циљем дефинисања проблема, израде секторских SWOT анализа, те предлагања стратешких циљева, оперативних циљева и мјера за њихову реализацију,
4. Дефинисање визије и мисије Стратегије, стратешких питања и стратешких циљева,
5. Дефинисање оперативних циљева и мјера и активности за њихову реализацију,
6. Креирање и усвајање Нацрта Стратегије,
7. Одржавање стручне расправе, креирање и усвајање Приједлога Стратегије.

Комисија за спровођење Стратегије борбе против корупције је утврдила ризичне области у којима би се требало дјеловати у наредном стратешком периоду, предложила састав Радне групе, те утврдила план и програм израде нове Стратегије.

Идентификоване области су републичка управа и локална самоуправа, унутрашњи послови, правосуђе, јавне службе са посебним освртом на здравство и образовање, затим запошљавање и сукоб интереса, имовинско-правни односи, финансије и привреда, те невладин сектор, политичке организације и медији.

Након тога, Влада је донијела рјешење о именовању Радне групе сачињене од представника наведених ризичних области. Радна група је реализовала усвојени план и програм израде нове Стратегије, идентификацијом најважнијих проблема у дефинисаним ризичним областима, с једне стране, те мјера и активности за борбу против корупције, с друге стране.

На крају, утврђене су и дате као препоруке антикоруптивне мјере и активности које би требало уврстити у Акциони план за наредни стратешки период. Резултат претходно наведеног рада је утврђен текст Нацрта Стратегије који су усвојиле Комисија, Влада а потом и Народна скупштина, након чега је одржана стручна расправа и по истој процедури утврђен Приједлог Стратегије који је упућен у скупштинску процедуру. МП РС све вријеме пружало административну подршку Радној групи, комисији и изради овог Приједлога.

У Поглављу 2. изложена је анализа стања о присутности и перцепцији корупције, те механизмима и снагама борбе против корупције, са препорукама за смањење ризика од корупције и унапређење правних и институционалних капацитета и сарадње у борби против корупције. Ово поглавље садржи општу анализу у Републици Српској и анализе стања у свакој од наведених ризичних области и сачињена је на бази двије врсте анализа и извјештаја о стању у појединим областима и друштву у цјелини које су вршене и кориштене и то: анализе и извјештаји ресорног МП РС и анализе и извјештаји релевантних представника невладиног сектора и удружења и организација које се баве заштитом људских права и борбом против корупције и на бази препорука датих у току израде овог документа као и одржане стручне расправе.

У Поглављу 3. су изложени утврђени визија и мисија Стратегије, те стратешка питања и стратешки циљеви. Визија ове Стратегије је свеуобухватан активни ангажман свих релевантних актера у борби против корупције у Републици Српској као основ за смањење степена корупције у свим сферама друштва и даље социо-економске реформе и развој Републике Српске, те минимална толеранција коруптивног понашања, њено проактивно откривање те неселективно и ефикасно процесуирање. Мисија Стратегије је створити претпоставке за активно учешће појединаца и организација у Републици Српској кроз стварање свеобухватног оквира за ефективну реализацију политика, програма и мјера у борби против корупције, те јачање повјерења грађана у институције Републике Српске и виши степен владавине права. Идентификовано је 13 стратешких

питања на које је потребно дати одговор у борби против корупције унаредном стратешком периоду. На бази напријед навене опсежне анализе стања као и идентификованих стратешких питања, утврђено је пет стратешких циљева и то:

- 1) Јачање правног и институционалног оквира за борбу против корупције;
- 2) Ефективније искориштавање постојећих капацитета и унапређење сарадње у детекцији и процесуирању коруптивних дјела;
- 3) Јачање транспарентности и интегритета јавног сектора;
- 4) Обезбиједити адекватно кориштење ИКТ у циљу смањења могућности појаве корупције;
- 5) Подизати свијест грађана и јавности.

У Поглављу 4. прописана је надлежност за спровођење, праћење и ажурирање Стратегије и Акционог плана. С тим у вези, одређено је да су за спровођење Стратегије и Акционог плана борбе против корупције у Републици Српској за период од 2018. до 2022. године задужени су сви носиоци мјера и активности који ће бити наведени у Акционом плану за спровођење ове Стратегије.

Комисија врши усмјеравање активности и координацију субјеката надлежних за спровођење Стратегије и Акционог плана, прикупља извјештаје носилаца мјера и активности из Стратегије и Акционог плана и врши њихову аналитичку обраду у сврху припреме извјештаја, извјештава Владу РС два пута годишње о реализацији мјера из Акционог плана, уз давање иницијативе и предлагање мјера за већу ефикасност спровођења Стратегије, те врши двогодишњу ревизију Акционог плана за спровођење Стратегије.

Влада је обавезна да сваке године информисе Народну скупштину о резултатима спровођења Стратегије и Акционог плана.

Евентуално ажурирање Стратегије и Акционог плана, које подразумијева промјене у погледу стратешких и оперативних циљева, врши се након двије године, уз разматрање и усвајање од стране Народне скупштине.

Административно-техничку подршку раду Комисије и континуираном праћењу спровођења Стратегије пружаће и даље МП РС.

VI РАЗЛИКЕ ПРИЈЕДЛОГА У ОДНОСУ НА НАЦРТ

У Приједлогу Стратегије, у односу на Нацрт, фокус је на препорукама и одређењима за антикоруптивно дјеловање у стратешком периоду од 2018. до 2022. године. Скраћени су дијелови текста који се односе на хронологију израде Стратегије и анализу стања.

Нове препоруке и одређења за антикоруптивно дјеловање највише се односе се на унапређење правног и институционалног оквира, појединих процеса и дјелатности, те већи примјену ИКТ рјешења у борби против корупције.

Између осталих, а у погледу правног оквира, новина су нова законска рјешења у погледу питања суђења у разумном року (ово би били обиједињени приједлози уважених народних посланика Радована Вишковића, Адама Шукала и Адмира Чавке), испитивања поријекла имовине (приједлог уваженог народног посланика Адама Шукала), новог закона о концесијама и дефинисања критеријума и транспарентне додјеле средстава из буџета Републике Српске као и јединица локалне самоуправе различитим облицима организација и удружења (приједлог уваженог народног посланика Миланка Михајлиће), могућност другачијих рјешења у закону о кривичном поступак у смислу да се омогући да подносилац пријаве или оштећена страна буде

тузилац у судском поступку ако у одређеном року не буде подигнута оптужница по службеној дужности (приједлог уваженог народног посланика Адама Шукала), уређење законодавно-правног оквира запошљавања у јавним установама и предузећима на начин да изричито обавезује управе истих да проводе транспарентне јавне конкурсе (приједлог уваженог народног посланика Адама Шукала и Удружења Transparency International), те подзаконским актима дјеловати на унапређење интегритета и транспарентности, те смањење корупције у области јавних набавки, имајући у виду да је закон на нивоу БиХ (ово би били обиједињени приједлози уважених народних посланика Радована Вишковића, Миланка Михајлиће).

Даље, у Приједлогу је наглашена потребна подршка РКУСИ јачањем људских, метеријалних и техничких капацитета, а нарочито софтверско унапређење базе и увезивање са другим органима (приједлог РКУСИ), подршка и унапређење рада и организације Републичке управе за инспекцијске послове на начин да се смањи могућност за корупцију (приједлог уваженог народног посланика Горан Ђорђевић), успостављање и унапређење контроле над имовинским обрасцима који се достављају РКУСИ, затим провјера имовног стања судија и тужилаца по завршетку обављања своје дужности односно поређење имовног стања на почетку и на крају обављања дужности на коју је лице именовано, те да се у наредном стратешком периоду интензивира и повећа број обука за судије и тужиоце за поступање у предметима по коруптивним кривичним дјелима (приједлог уваженог народног посланика Адама Шукала), већа одговорност чланова надзорног одбора и управе, кроз измјене закона о јавним предузећима корупцију као и да је у циљу веће транспарентности потребно оснажити и охрабрити медије да се више баве истраживачким новинарством о случајевима корупције у друштву (приједлози уваженог народног посланика Брчкало Мирослава и Удружења Transparency International), увођење електронске регистрације пословних субјеката као механизма за спречавање корупције али и већу ефикасност и задовољство грађана пруженим услугама, подршка АДУ у смислу формирања јавног регистра о свих запослених који примају плату или друга примања на основу рада из буџета и увезивања са базама података надлежних институција и органа, за лица која се пријаве на јавни конкурс код АДУ (приједлог АДУ), затим потреба информатичког увезивања Завода за запошљавање са базама података Пореске управе, Фонда пензијског осигурања и Фонда здравственог осигурања (приједлог Завода за запошљавање Републике Српске), те веће учешће и ангажман академске заједнице у области превенције корупције и аналитичке обраде питања у вези са корупцијом (приједлог Факултета политичких наука у Бањој Луци).

Овдје истичемо да се одређени приједлози уважених народних посланика дати у току расправе о Нацрт Стратегије нису могли уважити из сљедећих разлога: врло често се особе које су запослене у јавним високошколским и здравственим установама, те правосудним институцијама, чије је искуство, знање и стручност од изузетног значаја за ангажују у различитим видовима активности и послова који су неопходни за функионисање јавних служби, а за које имају право на одговарајућу накнаду из буџета, на коју не би могли остварити право или не би били ангажовани уколико би се донио пропис којим би се регулисало да запослени у јавном сектору Републике Српске могу остваривати лична примања само по једном основу (приједлози уважених народног посланика Перице Бундала и Мирослава Брчкало), затим надзорна истражна улога Народне скупштине над поступцима који нису судски нити тужилачки попут јавних саслушања пред одборима Народне скупштине су ствар организације и рада Народне скупштине, те успостављање јавног регистра свих који активно траже посао са подацима колико дуго траже посао, на колико су се јавних конкурса пријављивали и на колико су одбијени није могуће у складу са важећим законским и подзаконским актима

и а нарочито јер би то угрозило поштовање права на заштиту личних података (приједлози уваженог народног посланика Адама Шукало), оснивање Агенције за борбу против корупције није уврштено из разлога што годинама ефикасно дјелују други органи који имају превентивну улогу у борби против корупције односно Комисија, Ресор и Одсјек за спровођење стратегије за борбу против корупције унутар МП РС, РКУСИ и друге (приједлог уважених народних посланика Адама Шукало, Миланко Михајлиће и Здравка Крсмановића).

VI ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА И ЕКОНОМСКА ОПРАВДАНОСТ ДОНОШЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

За спровођење Стратегије борбе против корупције Републике Српске за период од 2018. до 2022. године финансијска средства ће се обезбиједити дијелом из буџета Републике Српске, дијелом кроз програме донатора и подршку невладиног сектора и невладиних организација.

Носиоци активности Стратегије ће приликом разраде годишњих Акционих планова планирати средства потребна за њену реализацију правовремено кроз процедуру израде буџета за сваку годину, путем буџетског захтијева, уважавајући трогодишњи циклус буџетског планирања Републике Српске, водећи рачуна да планови буду усклађени са буџетом Републике Српске за сваку годину у периоду трајања Стратегије.

Посебним документом ће се исказати висина укупних средстава за спровођење ове стратегије и појединих мјера из Акционог плана.