

INKORPORIRANJE INTEGRITETA U UPRAVI U JEDINSTVENI SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

INCORPORATION OF INTEGRITY IN ADMINISTRATION INTO A UNIFORM SYSTEM OF SOCIAL INTEGRITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Nermin Lapandić

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu
nermin.lapandic@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 27. 3. 2021.
Prihvaćen / Accepted: 10. 5. 2021.

Sažetak

Značaj inkorporiranja integriteta u upravi u jedinstveni sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini se prožima kroz sve cjeline ovoga rada. Posebno su razrađena potrebna preventivna i represivna djelovanja u svim oblastima društva sa akcentom na upravu. Analiziran je bosanskohercegovački model normativnog uređenja integriteta u upravi sa detektovanjem neuralgičnih tačaka sa prijedlogom unapređenja. Elaboriran je pogled na izgradnju sistema društvenog integriteta kroz prizmu motivacije službenika i pružanje uzora za izgradnju sistema integriteta. Zatim su sagleđane potrebe i značaj razvoja kulture integriteta u društvu i na kraju rada je akcent na ulozi i značaju medija u promovisanju kulture integriteta i etičnog ponašanja.

Ključne riječi: integritet, uprava, sistem društvenog integriteta, kultura integriteta, etika

Abstract

The importance of incorporating integrity in public administration into a unified system of social integrity in Bosnia and Herzegovina permeates all parts of this paper. Necessary preventive and repressive actions in all areas of society with an emphasis on public administration have been separately developed. The Bosnian-Herzegovinian model of normative regulation of integrity in the administration with the detection of neuralgic points with the proposal of improvement is analyzed. The view on developing a system of social integrity through the prism of employee motivation and providing a model for developing a system of integrity is elaborated. Then, the needs and importance of the development of a culture of integrity in society are considered, and at the end of the paper, the emphasis is on the role and importance of the media in promoting a culture of integrity and ethical behavior.

Keywords: integrity, public administration, the system of social integrity, culture of integrity, ethics

1. UVOD U PROBLEM INTEGRITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

U posljednjoj deceniji XX vijeka započeta je disolucija bivše Jugoslavije čime su prekinuti tek započeti procesi tranzicije društveno-ekonomskog uređenja. Zapravo na skoro samom početku tranzicije nastupila je oružana agresija protiv Bosne i Hercegovine koja je okončana parafiranjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Daytonu čiji je sastavni dio Aneks IV - Ustav Bosne i Hercegovine. Ovim međunarodnim mirovnim sporazumom nastupile su temeljne promjene ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine a nakon rata nastavljene su i započete promjene društveno-ekonomskog uređenja. Procesom privatizacije nastupila je tranzicija vlasništva nad privrednim subjektima koji su prije rata bili u vlasništvu države odnosno radnika. Nakon privatizacije većinski vlasnici su uglavnom pojedinci, dok je nekoliko značajnijih privrednih subjekata ostalo u većinskom „državnom“ vlasništvu. Pored nastojanja da se privatizacijom bosanskohercegovačko društvo približi ka klasičnom kapitalizmu, ovu vrstu tranzicije pratile su mnogobrojne afere. Mnogo je slučajeva gdje su se privredni subjekti obezvrjeđivali kako bi se mogli kupiti za što manju cijenu, tako je značajan broj privrednih subjekata „kupljen“ za 1 KM. Uporedo sa procesom privatizacije privrede u Bosni i Hercegovini trebalo je da se transformiše i bosanskohercegovačko društvo. Posebno je trebalo da se izgrade demokratski odnosi i u punom kapacitetu uspostavi vladavina prava i demokratskih principa. Međutim, umjesto demokratskih procesa bosanskohercegovačko post-konfliktno društvo očekivano su napale počasti specifične ta tranzicijske države. Zapravo, nastupio je period krize morala i porast svih vidova kriminala na svim nivoima vlasti, koji se najčešće manifestirao zanemarivanjem sukoba interesa, iznuđivanjem, podmićivanjem osoba koje odlučuju radi njihove pristrasnosti, pronevjerama od strane onih kojima je povjerena državna imovina. Više od 25. godina nakon oružanog sukoba kriza morala i koruptivno djelovanje u Bosni i Hercegovini nije prestalo, zapravo iznašle su se nove forme destrukcije države, nastavlja se sa devastacijom i otuđenjem državne imovine i javnih dobara, pri čemu kriminal ostaje bez osuda društva, dok je tolerancija na korupciju postala skoro normalna pojava. Kriminal u vezi sa zloupotrebama položaja i prekoračenjima ovlasti postao je ekskluzivitet političkih elita, nešto slično kriminalu „bijelih okovratnika“.

Posljedice ovakovog stanja su višestruke, a ogledaju se prije svega u gubitku povjerenja građana u rad parlamenta, uprave i pravosudnih institucija, na ekonomskom planu došlo je do odsustva značajnih međunarodnih investicija dok su društvene posljedice korupcije dovele do klasiranja društva i stvaranja velikog jaza u vidu društvene nejednakosti i socijalne isključenosti. U političkom smislu, narušava legitimitet i ugled institucija vlasti, ugrožava ostvarenje načela pravne države i uzrokuje nepovjerenje građana u vlast.¹

¹ Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014.

Posao u organima uprave, javnim preduzećima, pravosudnim institucijama uglavnom je rezerviran za odabrane i podobne a ne za sposobne.

U izvještaju organizacije Transparency International za 2020. godinu, Bosna i Hercegovina se spominje u negativnom kontekstu, kao primjer zemlje koja već devet godina zaredom pada na ljestvici koja mjeri korupciju. Tako je indeks percepcije korupcije Transparency International, Bosnu i Hercegovinu uvrstio među države u kojima se stanje korupcije najviše pogoršava. U odnosu na 2019 godinu Transparency International konstatuje pad BiH za 11 mjesta na listi od 180 država a BiH indeks rangira na 111. mjesto, sa ocjenom 35 (skala od 0 -100). Osim što je ovo najlošija ocjena od 2012., kada je BiH bila rangirana na 72. mjestu sa ocjenom 42, ovim se BiH ubraja u red država koje, zbog stalnog porasta najtežih oblika političke korupcije, nisu u stanju da svojim građanima omoguće osnovna ljudska prava. Prema analizama Economist Intelligence Unit, Bosna i Hercegovina je “svrstana među hibridne režime u kojima se redovno dešavaju izborne nepravilnosti, politički pritisci, nedostatak nezavisnosti pravosuđa, visok stupanj korupcije, pritisci na medije i gotovo nepostojeća vladavina prava”²

Kao osnovne uzroke korupcije u današnjim društvima navode se: odsustvo vladavine prava, kriza morala i poremećene moralne vrijednosti, neodgovorna politička elita, te izostanak političke volje.³

U intervjuu koji je gospodin Erik Larson, dao u svojstvu višeg savjetnika za borbu protiv korupcije ispred Kantona Sarajevo za Glas Amerike, dana 20.12.2020. godine, izdvojio je moguće pravce djelovanja u rješavanju korupcije i to procesuiranje počinitelaca krivičnih djela posebno iz oblasti korupcije, orgnizovanog kriminala, uz poseban osvrt na dva važna oblika narušavanja integriteta uprave i to oblasti zapošljavanja u državnu službu i potrebu borbe protiv korupcije u oblasti trošenja najvećeg dijela sredstava u državi, dakle u domeni javnih nabavki.

Uz navedene pravce djelovanja korupcija se može smanjiti podizanjem nivoa društvenog integriteta. Zapravo, ovaj pristup bi mogao biti od vitalnog značaja ukoliko se želi zaustaviti dalje devastiranje društva. Stoga je neophodno raditi na izgraditi efikasnog sistema društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini.

2. INTEGRITET U UPRAVI

Kada govorimo o integritetu u upravi isti podrazumijeva profesionalni način rada organa državne uprave i drugih javnih institucija kao i njihovih uposlenika s ciljem izgradnje nepovoljnog ambijenta za koruptivno djelovanje.

² Izvor: <https://www.dw.com/hr/eu-protiv-korupcije-u-bih/a-47537520>

³ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

Kada je u pitanju tzv. službeničko pravo, evidentno je kontinuirano unaprjeđenje normativnog okvira s ciljem izgradnje integriteta uprave a smanjenja korupcije putem sistematske regulative, na način da je zakonodavna aktivnost prilično intenzivirana i rezultirala je nizom propisa u koje su u dobroj mjeri ugrađeni principi koji bi mogli dovesti do smanjenja niže vrste korupcije, tzv. administrativne (birokratske korupcije).

U tom smislu značajno se osvrnuti na normativni okvir institucija Bosne i Hercegovine, kojim su uređena prava državnih službenika (i zaposlenika) a koji su u suštini principijelno identični i na ostalim nivoima (entiteti, Brčko Distriktu BiH, kantoni u Federaciji BiH).

Integritet državnih službenika u institucijama BiH obezbijeden je prije svega kroz Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, ("Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17).

Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika, definiše pojam državnog službenika kao osobe postavljene upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, regulisani su uslovi za prijem u državnu službu, postavljenje na poziciju, prava i dužnosti, postupanja službenika, napredovanje u službi i sistem nagrađivanja (oboje kroz ocjenjivanje rada) uz obaveznu kontinuiranu edukaciju koju kontorliše i u najvećoj mjeri provodi nadležna agencija za državnu službu. Nadalje propisane su i određene etičke vrijednosti i kodeks ponašanja, što sve zajedno ima za cilj postizanje integriteta državnih službenika i zaposlenika što bi treblao da rezultira dobrim ličnim integritetom, a koji predstavlja temelj za ostvarenja institucionalnog integriteta i sistema društvenog integriteta. Internalizirana pravila ponašanja službenika nastoje se definirati kroz etičke kodekse i druge oblike regulacije, da bi se unaprijedilo njihovo poštivanje i definisao sistem nadzora nad etičnošću ponašanja.⁴ Dakle polazeći od pojedinih, individualnog i nižeg ka općem i višem nivou,

Međutim prema određenim istraživanjima koja su ispitivala integritet državnih službenika, navedena je teorijska postavka na osnovu koje je za postojanje ličnog integriteta javnog službenika potrebno ispuniti tri aspekta, a to su:

- moralna svjesnost,
- moralno zaključivanje i
- ponašanje.⁵

⁴ Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.

⁵ André van Montfort, Laura Beck & Anneke Twijnstra (2013) Can Integrity Be Taught in Public Organizations?, *Public Integrity*, 15:2, 117-132

Integritet pojedinca, podrazumijeva da on ima potrebno znanje i vještine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima.⁶ Od javnih službenika očekuje se da uvijek djeluju isključivo u javnom interesu, ne uzimajući u obzir svoje privatne, lične interese. Nadalje kod integriteta pojedinca, a u ovisnosti o situacije, osim usvojenog sistema moralnih vrijednosti moguće je integritet vezivati za karakteristike ličnosti; konkretno na one koji po suštini svoga bića nisu skloni korupciji ma u kakvoj situaciji bili. Radi se o osobama koje su u okviru svog personalnog i socijalnog razvoja po svom karakteru izgrađeni u ličnosti koje su rezistentne na iskušenja korupcije. Za njih se može reći da su ličnosti od integriteta po suštini svoga bića i kod njih ne postoji borba motiva u vezi sa korupcijom. Za razliku od ovih lica sa karakterom, čvrsto izgrađenog integriteta postoje osobe koje se ponašaju u skladu sa normama, sa moralnim načelima i standardima zbog straha od kazne, straha od otkrivanja, zbog procjene da bi šteta po tu osobu mogla da bude daleko veća od koristi koji bi ostvario kršenjem integriteta. U ovim slučajevima može da postoji borba motiva ali krajnji efekat je postupanje u skladu sa integritetom.⁷

Međutim, osim ovih moralnih, karakternih i psiholoških elemenata za profesionalno ponašanje u upravi potrebni su efikasni mehanizmi zaštite za one koji postupaju u skladu sa sva tri nabrojana elementa. Tako u slučaju kada državni službenik primi naredbu za koju se pretpostavlja da je nezakonita dužan je u skladu sa članom 14. stv (2) Zakona o državnoj službi, pretpostavljenom službeniku izdavaocu naredbe skrenuti pažnju na njenu nezakonitost. Ako izdavalac naredbe ponovi naredbu, državni službenik je dužan zatražiti pismenu potvrdu u kojoj se navodi identitet izdavaoca naredbe i precizan sadržaj naredbe. U tom slučaju državni službenik obavještava o naredbi neposredno nadređenog izdavaocu naredbe i prinuđen je da je izvrši, osim ako naredba ne predstavlja krivično djelo. Nažalost, ovaj instrument zaštite u praksi nije zaživio te se trebaju identifikovati razlozi zašto. Zasižno, jedan od bitnih pitanja koja nisu riješena u Zakonu je nakandna zaštita prijavljivača ovakvih djela, što može biti razlog neprijavlivanja odnosno straha od moguće osvete.

Kad je riječ o integritetu institucije, treba naglasiti da se ovaj pojam veže za organizacionu kulturu unutar određenog kolektiva. Dakle radi se o pojmu koji predstavlja sistem unutrašnje organizacije, normi, standarda i institucionalno usvojenih vrijednosti koje su suprotstavljene kršenju profesionalnih normi, samim tim i korupciji. Organizaciona kultura trebala bi da oblikuje postupanje u instituciji, zapravo postupanje većine i predstavlja formu interne kontrole koja osigurava da se svi članovi ponašaju na osnovu opšteprihvaćenih normi ponašanja.⁸

⁶ Integritet ili korupcija? Pitanja i odgovori, IPA 2010 Tvining projekat, grupa autora, Podgorica 2014.

⁷ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

⁸ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

Integritet institucije i integritet pojedinca su međusobno zavisni i nadopunjuju se. Ne može se govoriti o integritetu institucije ako ne postoji integritet pojedinca, koji je svjestan da interes institucije mora biti iznad njegovog privatnog interesa. Najčešće negativne pojave u upravi, posebno korupcija, ali i druga nezakonita i nepravilna postupanja, uglavnom su povezane s nedovoljno razvijenim etičkim vrijednostima pojedinca. Potrebno je naglasiti da je BiH usvojila propise kojim se obavezuju funkcioneri i državni službenici na poštivanje etičkog kodeksa, međutim evidentno je da postoji potreba da se izvrši revidiranje ovih općenormativnih akata na osnovu postojećih iskustava.

Za integritet institucije veoma je važna transparentnost u radu same institucije i svih njenih uposlenika, te uspostavljanje djelotvornih mehanizama kontrole i sankcionisanja. Profesionalan odnos u radu svakako zavisi od strukture uposlenih a njihovo znanje će ojačati adekvatne obuke, te visok standard u primjeni propisa i etičkog kodeksa. Posebno je potrebno istaći da je potrebno tokom školovanja kadrova za upravu i javna preduzeća u obavezne predmete uključiti etiku i integritet javne službe. Svakako je dobar primjere Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, gdje se svi studenti I ciklusa i studenti II ciklusa smjer Javne nabavke u upravi educiraju o etičkim vrijednostima i načelima, pravima i dužnostima funkcionera i službenika, svrhom etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja kroz nastavne predmete Etika odnosno Integritet u upravi.

3. IZGRADNJA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Bosna i Hercegovina se parafiranjem a kasnije i potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju opredijelila na svoj put ka dostizanju evropskih standarda i ulasku u punopravno članstvo u Uniju. U cilju dostizanja demokratskih standarda koji dominiraju u Evropskoj Uniji, posebno na polju integriteta i borbi protiv korupcije, potrebno je ne samo transponiranjem pravne stečevine EU odnosno zakonodavno usklađivanje propisa, nego je potrebno stvaranja ambijenta za provođenje takvih propisa.

Na tom putu Bosna i Hercegovina je osnovala i Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja je nadležna za:

- izradu strategije za borbu protiv korupcije,
- izradu akcionog plana za prevenciju korupcije,
- koordinaciju i nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana i davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog sprovođenja,
- koordiniranje rada javnih institucija u sprječavanju korupcije i sukoba interesa,

- analizu pravosnažnih odluka nadležnih organa za procesuiranje sukoba interesa s ciljem sagledavanja pojava koruptivnog djelovanja,
- obavještanje nadležnih institucija o zatečenom stanju, kao i preduzimanje ostalih neophodnih mjera u skladu sa zakonom.

Nadalje, Agencija prati sukoba interesa, daje preporuka za strategiju upravljanja sukobom interesa u pojedinačnim slučajevima, te izdaje smjernica za politiku upravljanja sukobom interesa u institucijama vlasti. Agencija bi trebala da u koordinaciji s nadležnim organima, analizira podataka s ciljem utvrđivanja pojava koruptivnog djelovanja, te preduzima neophodne mjere u skladu sa zakonom, zatim aktivno postupa po zaprimljenim podnescima s indicijama koruptivnog ponašanja u skladu s važećim propisima i koordinira rad institucija s javnim ovlaštenjima u suzbijanju korupcije. Nadležnost Agencije je da pratit efekte sprovođenja zakona i podzakonskih akata čiji je cilj prevencija korupcije i daje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog sprovođenja, iniciranje aktivnosti u vezi s izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja.

Pored zakonske obaveze po kojoj je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora kod nosilaca funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti na svim nivoima, zatim javnih službenika, zaposlenika i policijskih službenika u institucijama vlasti na svim nivoima, te članova uprave, ovlaštenih i drugih lica u privrednim društvima, javnim preduzećima, javnim ustanovama i privatnim preduzećima; kao i članova organa i drugih ovlaštenih lica u političkim partijama, kao i ovlaštenih lica u kulturnim i sportskim ustanovama, fondacijama, udruženjima i nevladinim organizacijama, treba napomenuti da nažalost rezultati rada ove Agencije kod javnosti nisu vidljivi i prepoznatljivi.

Bosni i Hercegovini je neophodna izgradanja efikasnog sistema društvenog integriteta kao jedinstvenog odgovora na prisutne probleme korupcije i kriminala.

Sistem društvenog integriteta obuhvata primarne društvene sile vlasti koncentrisane u glavnim „stubovima“ vlasti, tačnije zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, uključujući glavne državne institucije nadzora koje su aktivne u polju izvršne vlasti (npr. Urede za reviziju, Agencije za za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i dr.). Nadalje kao sekundarne društvene sile koje imaju dodirnih tačaka kroz određene aktivnosti možemo uvrstiti civilno društvo i nevladin sektor, poslovni sektor ali i medije. Veza između primarne i sekundarne društvene sile mora biti protkana jasnim i preciznim, transparentnim propisima i procedurama. Neuređenost neke oblasti i/ili loš propis koji ostavlja prostora za različita tumačenja a time i nedovoljno provođenja ili ne postupanje u skladu s propisom, pogoduje nastanku i razvoju korupcije. Stoga svi propisi i definisane procedure moraju proći test rezistentnosti na korupciju.

Primarne društvene snage u svojim centrima moraju djelovati sa punim integritetom, kako u zakonodavnoj, tako i u izvršnoj i sudskoj vlasti. Ukoliko je jedan

„stub“ sistema nerezistentan na korupciju i kriminal ili ne vrši svoju funkciju u skladu sa propisanom nadležnošću dolazi do disharmonije sistema ili povećanog pritiska na druge stubove sistema. Ukoliko više „stubova“ oslabi ili se ne odupiru kriminalu i korupciji društvo će osjetiti manjkavosti u vladavini prava, kvalitetu života i sveukupnom društvenom stanju u kojemu nastupa antropija države i cjelokupnog društva.

Stoga je glavni cilj uspostavljanja sistema društvenog integriteta - učiniti korupciju „visokorizičnim“ neprihvatljivim poduhvatom sa „malom zaradom“.

Da bi se ostvario ovaj cilj treba paralelno djelovati na sve stubove društva kako bi sistem mogao da spriječi da se korupcija uopšte i desi, a ne da se sistem oslanja prevashodno na kažnjavanje nakon što je do korupcije došlo. Zapravo najveći problem je što se nakon počinjenog kriminala ili koruptivnog djelovanja počinioci neprocesuiraju ili se neuspješno procesuiraju. U naučnim radovima se u kontekstu uzroka korupcije, kao ključni faktori za mogućnost pojave koruptivnog ponašanja navode: percepcija vrijednosti moguće koristi, nizak stepen profesionalnog integriteta, te nizak rizik od sankcija.⁹

Dakle, umjesto najčešće nefekasne represije potrebno je uspostaviti efikasan sistem odgovornosti (materijalne, disciplinske, krivične) aktivirati sveobuhvatnu društvenu prevenciju izgradnjom nacionalnog sistema integriteta, na način da se smanji utjecaj raznih centara (političke) moći na rad glavnih institucija i uspostavi demokratski sistem kontrole i nadzora istih. Potrebno je oživjeti planove integriteta koje propisuju mnoge institucije a trenutno su u većini slučajeva samo slova na papiru.

Nadalje, da bi se dejlovalo u pravcu izgradnje sistema društvenog integriteta, prevashodno je potrebno da se intenzivira represija i to na način da se efikasnije, odlučnije i kvalitetnije pristupi u procesuiranju i sankcioniranju lica koja su na bilo koji način učestvovala u koruptivnim radnjama ili svojim (ne)radom pogodovala nastanku i razvoju korupcije.

Kada se izgrađuju mehanizmi odgovornosti u svim sferama društva onda možemo reći da se stvaraju sveukupni društveni naponi koji imaju za cilj smanjenje korupcije, tek tada možemo reći da se uspostavlja državni ili nacionalni „sistem“ integriteta. Dobar sistem integriteta reguliše sukobe interesa u javnom sektoru na način da uspostavi sve mehanizme provedbe i kontrole, uspješno ograničava vlast i smanjuje rizike koji mogu imati negativne posljedice po opšte dobro. To podrazumijeva prije svega dobro izgrađenu odgovornost, transparentnost u radu svih postupaka i procedura, efikasne podsisteme prevencije i represije. Izgrađen društveni sistem integriteta rezultira minimalnom mogućnošću nastanka korupcije, a i za ono malo prostora za koruptivno djelovanje, uspostavljen sistem integriteta

⁹ The basics of integrity in procurement, Anti Corruption Resource Center, Kari K. Hegstad, Mona Frøystad, October 2011.

svaku koruptivnu radnju čini visokorizičnim i neisplativim poduhvatom, te se tako smanjuje mogućnost da se ona uopšte i desi.

Sistem društvenog integriteta u suzbijanju korupcije ne čeka da se koruptivne radnje počine nego je više baziran na proaktivnom preventivnom djelovanju. Nadalje, sistem društvenog integriteta se ne bazira samo na pojedinačnim planovima integriteta ustanova i institucija ili pojedinačnim pravilima i procedurama (kao što je Kodeks ponašanja državnih službenika ili pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika ili krivično pravo), nego se sistem društvenog integriteta bazira na sveukupnim politikama integriteta, strategijama i planovima svih institucija i ustanova analizirajući međuodnose i međuzavisnosti svega navedenog uz kombinovanu djelotvornosti na jedan sveobuhvatan način.

Za izgradnju sistema društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini potrebno je posebnu pažnju posvetiti motivaciji službenika za očuvanje integriteta i razvoju opšte kulture integriteta.

3.1 MOTIVACIJA I PRUŽANJE UZORA ZA IZGRADNJU SISTEMA INTEGRITETA

Jedno od ključnih pitanja za službenike u procesu jačanja integriteta jeste pitanje njihove motivacije za jačanje integriteta, odnosno demotivacije za korupciju i/ili zloupotrebu položaja. Osim već navedenog demotivirajućeg sistema represije, putem sankcionisanja u odgovarajućem postupku, trebalo bi naći način da se ponašanje s integritetom na adekvatan način nagradi.

Stimulacija i motivacija zaposlenih koji pokazuju visoki kvalitet u obavljanju poslova i zadataka treba da bude predmet analize i vrednovanja od strane rukovodećeg kadra, kroz različite načine, kao što je novčana nagrada, upućivanje na stručna ili specijalistička usavršavanja, što bi zasigurno rezultiralo visoko kvalitetan, efikasan i odgovoran kadar u upravi.

Mora se istaći da je pogodna sredina za rad u instituciji sa uspostavljenom organizacionom kulturom i visokim integritetom rukovodioca koji svojim primjerom daju obrazac ponašanja. U takvim institucijama je sigurno lakše motivisati i nagraditi za profesionalizam i integritet. Rukovodioci su odgovorni za postavljanje očekivanja službenika u ispunjavanju odgovarajućih standarda.¹⁰

3.2 KULTURA INTEGRITETA KAO OSNOV ZA SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Razvoj kulture integriteta u cjelokupnom društvu odvija se kroz udruživanje javnog i privatnog sektora, civilnog društva i pojedinaca, kroz prepoznavanje uloge privatnog sektora, civilnog društva i pojedinaca u poštivanju vrijednosti javnog

¹⁰ OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Organisation for economic cooperation and development, OECD 2009.

integriteta u njihovoj interakciji s javnim sektorom, te prepoznavanja tih vrijednosti kao zajedničke odgovornosti svih uključenih aktera.¹¹ Stoga se pojam kulture integriteta odnosi na kulturu javnog integriteta u određenom društvu u cjelini.

U cilju postizanja uspjeha u suzbijanju korupcije potrebno je raditi na podizanju svijesti civilnog društva i edukaciji građana o rizicima i štetnim posljedicama korupcije. U stvaranju pretpostavki za odgovornog građanina značajnu ulogu zauzimaju porodica i to je zapravo obrazac ponašanja „koji nosimo iz kuće“, dok svaki građanin svoju ličnu kartu integriteta dopunjuje u školama i ostalim obrazovnim institucijama ili na „ulici“.

U ovom kontekstu postavlja se pitanje, da li je moguće raditi na izgradnji kulture integriteta ukoliko u konačnici ne postoji politička volja, odnosno ukoliko političari nemaju izgrađeni vlastiti integritet i želju za promovisanjem istog.

Također, postavlja se i pitanje da li je društvo u cjelini spremno raditi na izgradnji kulture integriteta ako uzmemo u obzir činjenicu da političare bez integriteta biraju članovi tog istog društva. Može li biti ustaljen obrazac ponašanja da je sasvim normalno prijaviti koruptivno djelo, može li biti ustaljen obrazac ponašanja da se na konkursima za prijem u radni odnos u javnopravna tijela primaju nasposobniji a ne najpodobniji, mogu li javne nabavke biti javne i ispuniti osnovno načelo najefikasnijeg trošenja državnog novca. Za ovo su nam potrebne korjenite promjene, moramo krenuti svako od sebe i izgraditi kulturološke obrasce da nije normalno ponijeti „kovertu“ ljekaru, profesoru, policajcu, sudiji,....., da nije normalno raditi na štetu općeg interesa a u korist vlastitog.

3.3. ULOGA MEDIJA U IZGRADNJI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Veoma je važna uloga medija u promovisanju kulture integriteta i etičnog ponašanja te ukazivanju na konkretne pozitivne primjere etičkog postupanja.

Senzacionalističko iznošenje političkih skandala i generaliziranje koruptivnog ponašanja upravnih službenika neće pomoći stvaranju objektivne slike stanja, nego hrani defetizam prema upravi koja se „nikada ne mijenja“.¹²

Promovisanju kulture integriteta putem medija treba da ima za cilj stvaranje općeg društvenog ambijenta za zajedničko propagandno-preventivno djelovanje svih aktera u organizovanju širokih antikorupcijskih javnih kampanja. Policijska i pravosudna akcija ne može biti uspješna bez javne podrške, a javne podrške nema bez slobodnih i aktivnih medija.¹³

¹¹ Public Integrity, a strategy against corruption, OECD

¹² Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.

¹³ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

Važno je da mediji prenose a društvo doživljava osobe ili institucije sa integritetom kao subjekte koje građani osjećaju kao poštene, pravedne koji rade u skladu sa prihvaćenim moralnim standardima i pozitivnim propisima te da se generalno radi na promovisanju i jačanja kulture integriteta, te u ovom kontekstu mediji imaju ključnu ulogu.

4. ZAKLJUČAK

Izuzetno loš indeks percepcije korupcije u Bosni i Hercegovini rezultat je prije svega nepovjerenja građana prema vladajućim političkim elitama koje su decenijama loše upravljale ne samo organima uprave nego skoro svim segmentima društva. Građani su uglavnom izgubili povjerenje u institucije, sumnja se i u integritet službenika, izabраниh i imenovanih lica pri čemu većina građana smatra da je glavni problem u neodgovornim političkim vlastodršcima, preciznije u nedostatku njihove volje za uspostavljanje sistema odgovornosti u državi.

Već odavno u Bosni i Hercegovini postoji potreba ne samo za rukovodiocima u organima uprave nego i za političkim liderima koji bi svojim ličnim primjerom demonstrirali etičko ponašanje i integritet, koji bi ohrabrio i potaknuo borbu protiv korupcije, čime bi se zasigurno stvorile pretpostavke za vladavinu prava, dobro upravljanje, ekonomski rast i prosperitet u Bosni i Hercegovini. Hoće li sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini svoj smisao i svrhu postići preobražajem političkih elita i njihovom direktnom intervencijom odnosno postavljenjima rukovodioca koje će vratiti povjerenje u rad institucija ili će se povjerenje vratiti proaktivnijim angažmanom državnih službenika zajedno sa građanima, tek ćemo saznati. Bez obzira kojim putem se krene (ili oba istovremeno što bi bilo najefikasnije) zasigurno je potrebno puno toga da se uradi kako bi se izgradilo povjerenje u ključne institucije.

Izgradnja sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini je dugoročan proces i trebao bi biti zansovan na učešću individualnog (ličnog) i institucionalnog integriteta, dok bi izgradnja sveopće kulture integriteta trebala biti temeljna premisa na izgrandji integriteta na društvenom i kolektivnom nivou. Radi se o stalnom zadatku svakog društva koji bi trebao da promovise principe etičnosti, moralnosti i pravde.

Izgradnja sistem društvenog integriteta a tako i sam integritet u upravi Bosne i Hercegovine, ovisan je o volji političkih moćnika obzirom da se reflektuje imenovanjem rukovodioca isključivo po političkoj odanosti, što dalje implicira put i pravac djelovanja koje određuju sam rad institucija. Nije samo uprava potpuno ovisna o političkoj volji, evidentno je da i pravosudne institucije nisu uspjele očuvati svoju samostalnost.

Uprava bez integriteta je privatizirana institucija, koja često služi pojedincima za „reketiranje“ građana, stoga su za dobru upravu neophodni moralno pouzdani pojedinci koji su odgovorni, kako prema sebi, tako i prema društvu u cjelini.

Bilo bi poželjno da se bitnije pozitivne promjene generiraju upravo tamo odakle i izviru problemi, a to je moguće promjenom vlasti ili da trenutni vlastodršci izmijenjene kadrovsku strukturu i promijene svoj odnos prema korupciji na način da se među njima češće prepoznaju pozitivni uzori ponašanja, da se uspostave određeni kulturološki, moralni i etički standardi i vrijednosti kao ideala prema kojima bi se bosanskohercegovačko društvo trebalo kretati u budućnost kao cjelina. Dakle političari, rukovodioci, parlamentarci, sudije moraju predvoditi društvo na način da će svojim primjerom biti uzor svim građanima.

Za integrisanje integriteta u upravu u jedinstveni sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini potrebno je da se pored dosadašnjih radnji i usvojenih propisa uradi i sljedeće:

- prva i osnovna promjena mora se desiti kod građana i to na način da se zahtijeva veća javnost u radu institucija čime bi se stekli uslovi da se traži i odgovornost vladajućih političkih elita. čime bi političari trebali da shvate i prihvate da je vrijeme da pokažu odgovornost, visoke standarde etike i integriteta u svome radu i postupanju i za rukovodioce predlažu osobe sa integritetom. Dakle promjena mora rezultirati političkom voljom koja mijenja odnos prema korupciji. Građani svojim glasovima mogu promijeniti vladajuće političke elite koje ne prihvate odgovornost.
- uspostavljanje efikasnog sistema lične odgovornosti u slučajevima narušavanja integriteta u sva tri stuba vlasti.
- osiguranje adekvatne zaštite za javne službenike koji su pod pritiskom da počine neku radnju kojom bi narušili integritet,
- adekvatna obuka o integritetu i odgovornosti, posebno sa akcentom na izgranju kulture integriteta
- uspostava centra za podršku i pružanje pomoć u donošenju odluka koje su vezane za integritet
- u Jedinstvena pravila ua izradu pravnih propisa potrebno je propisati obavezu da svi propisi moraju proći test rezistentnosti na korupciju

Možemo zaključiti da etika, moral i integritet pojedinca integrisan u instituciju predstavlja važan faktor u sprječavanju korupcije ali da za sistem **društvenog integriteta nisu dovoljni pojedinci. Potrebna je politička volja pretočena u institucionalnu i organizacijsku antikorupcijsku kulturu, podržanu od strane građana i uposlenika institucija, te se ovim faktorima treba posvetiti više pažnje.**

Literatura

- André van Montfort, Laura Beck & Anneke Twijnstra (2013) Can Integrity Be Taught in Public Organizations?, Public Integrity,
- Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.
- Integritet ili korupcija? Pitanja i odgovori, IPA 2020 Tvining projekat, grupa autora, Podgorica, 2014.
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Organisation for economic co-operation and development, OECD 2009.
- Plan za borbu protiv korupcije - 2018-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Istočno Sarajevo, 2018.
- Postupak ugovaranja javne nabavke, Fakultet za upravu, doc. dr. Nermin Lapandić, Sarajevo 2020.
- Priručnik: uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou, Transparency International Bosna i Hercegovina
- Public Integrity, a strategy against corruption, OECD
- Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014.
- Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014
- The basics of integrity in procurement, Anti Corruption Resource Center, Kari K. Heggstad, Mona Frøystad, October 2011.
- Zbornik radova: Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka, 2010.