

## MONITORING PROVOĐENJA STRATEGIJE I AKCIONOG PLANA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2015-2019.

### **Sažetak**

*Ovaj dokument sačinjen je uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo BiH. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove Transparency International u BiH i ne odražavaju nužno stavove Fonda otvoreno društvo BiH.*

*Avgust 2016*

---

## UVOD I METODOLOGIJA PRVOG IZVJEŠTAJA MONITORINGA STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2015.-2019. I PRATEĆEG AKCIONOG PLANA

---

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je, na prijedlog Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu Agencija) na sjednici održanoj 7. maja 2015. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2015-2019, kao i Akcioni plan za njeno provođenje. Strategija se sastoji od pet stubova fokusiranih na: jačanje institucionalnog i pravnog okvira; promoviranje i provođenje preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru; unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za provođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije; podizanje javne svijesti i promoviranje potrebe za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije; kao i uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije i praćenje provođenja strategije. Međutim, treba naglasiti da su usvojena Strategija i pripadajući Akcioni plan prilagođene specifičnostima ustavnog uređenja BiH, bez zadiranja u ustavne nadležnosti nižih nivoa vlasti. Usvojena Strategija definiše opšte principe na osnovu kojih će niži nivoi vlasti usvojiti svoje vlastite strategije u skladu sa pomenutim principima.

Agencija je, prema svojim nadležnostima, između ostalog, obvezna vršiti monitoring sprovođenja Strategije i Akcionog plana. Ipak poseban monitoring organizacija civilnog društva daje dodatnu vrijednost i kredibilnost Strategiji i akcionom planu, posebno iz razloga svoje nezavisne pozicije u odnosu na institucije vlasti<sup>1</sup>. Pet strateških ciljeva koji su razrađeni kroz 69 strateških programa koji su dalje razrađeni u provedbenom Akcionom planu kroz ukupno 226 aktivnosti, su predmet Monitoringa Transparency Internationala BiH (u daljnjem tekstu TI BiH), sa namjerom kontinuiranog monitoringa Strategije i Akcionog plana (2015-2019). Broj od 226 aktivnosti je značajno veći broj od aktivnosti koje su bile predviđene prethodnom Strategijom i akcionim planom za period 2009.-2014. kada je bilo predviđeno ukupno 89 aktivnosti (mjera).

Prvi monitoring izvještaj TI BiH se odnosi na aktivnosti koje su predviđene da se realizuju u Akcionom planu tokom prve godine, kao i aktivnosti koje se trebaju realizovati kontinuirano nakon usvajanja Strategije i Akcionog plana.

Indikatori koji su posebno analizirani za svaku aktivnost iz Akcionog plana su:

- **Dostupnost** – doneseni zakoni, postavljene stitucije, razvijeni programi, razrađene metodologije, doneseni planovi, implementirane javno objavljene aktivnosti i drugo.
- **Napredak unutar vremenskog roka** – da li je određena antikorupcijska aktivnost provedena u skladu s vremenskim rokom zamišljenim u Strategiji i Akcionom planu.
- **Napredak u obimu provedbe** – da li je određena antikorupcijska aktivnost u potpunosti provedena po svom određenom obimu i sadržaju.

---

<sup>1</sup> Vidi više u „*Monitoring and evaluation of the implementation of national anti-corruption strategies and action plans*“ Regional anti-corruption initiative

- **Kvantitativni indikatori** koji mjere rezultate usvojene aktivnosti (broj ili relativni dio), npr. broj provedenih edukacija o borbi protiv korupcije, broj obučanih administrativnih službenika na svim razinama, broj uspostavljenih direktnih linija za prijavu korupcije, broj pritužbi vezanih za korupciju i drugo.
- **Postignuta kvaliteta implementacije** – kroz prizmu njene kompatibilnosti s postavljenim standardima, obvezama i obećavajućih antikorupcijskih praksi (tj. kvaliteta donesenih zakona, razvijenih metodologija, poduzetih analiza, napravljenih procjena, održanih treninga, i drugo).
- **Relevantnost intervencije** – procjenjuje domet do kojeg određena antikorupcijska aktivnost doprinosi ciljevima i svrhama utvrđenim Strategijom.

Strategijom i Akcionim planom je, kako je već navedeno, planirano 226 aktivnosti unutar 69 strateških programa koji teže postizanjem 5 strateških ciljeva. Aktivnosti su definisane sa jasnim rokovima za provedbu, sa nosiocima institucija nadležnih za za provođenje, indikatorima uspješnosti kao i potrebnim resursima za provedbu aktivnosti. Rokovi za provedbu pojedinih aktivnosti su sljedeći:

Rokovi	Broj aktivnosti unutar roka
Šest mjeseci po usvajanju Strategije	4
Devet mjeseci po usvajanju Strategiju	1
Godinu dana po usvajanju Strategije	56
Kontinuirano poslije prve godine usvajanje Strategije	16
Druga godina po usvajanju Strategije	71
Kontinuirano	37
Kontinuirano poslije uspostave tijela	1
Kontinuirano nakon izrade planova i programa	1
Kontinuirano nakon druge godine usvajanja Strategije	2
Kontinuirano nakon treće godine usvajanja Strategije	2
Kontinuirano u skladu sa smjernicama	1
Treća godina po usvajanju Strategije	27
Četvrta godina po usvajanju Strategije	4
Do kraja važnosti Strategije	1
Zadnja godina provođenja Strategije	2
<b>Ukupno</b>	<b>226</b>

Tabela 1. Pregled rokova aktivnosti iz Akcionog plana

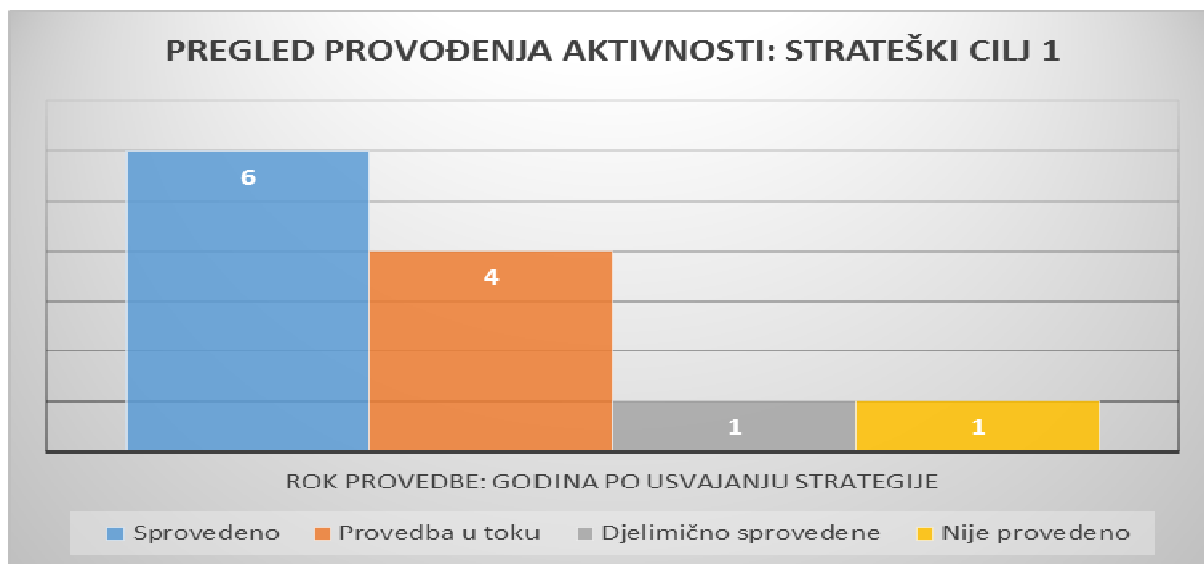
S obzirom na nivo vlasti u BiH aktivnosti su podijeljene na način da su određene aktivnosti u obavezi provoditi svi nivoi vlasti i institucije unutar njih, dok su određene aktivnosti specifične samo za pojedine nivoe vlasti a za druge nisu.

Nivo vlasti odgovoran za provedbu aktivnosti	Broj aktivnosti
<b>Bosna i Hercegovina</b>	226
<b>Entiteti</b>	210
<b>Brčko Distrikt</b>	207
<b>Kantoni</b>	205

Tabela broj 2. Pregled broja aktivnosti iz Akcionog plana razvrstanih po nivoima vlasti

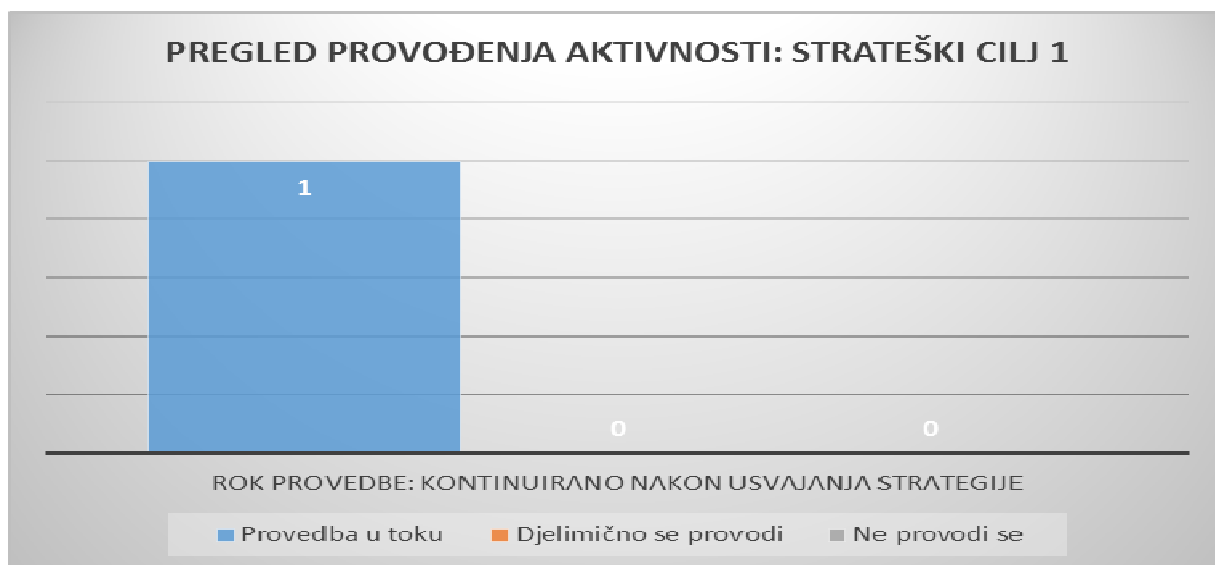
## PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI UNUTAR STRATEŠKOG CILJA 1

Unutar Strateškog cilja 1 *Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije* tokom prve godine i kontinuirano nakon usvajanja Strategije je planirano da se provede ukupno 13 aktivnosti.



Grafikon 1: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 1 sa rokom provedbe godinu dana po usvajanju Strategije

Kao što možemo da vidimo u grafikonu, od 12 planiranih aktivnosti u toku prve godine nakon usvajanja Strategije 6 aktivnosti je u potpunosti sprovedeno, provedba 4 aktivnosti je u toku, dok 1 aktivnost nije sprovedena.



Grafikon 2: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 1 sa rokom provedbe kontinuirano po usvajanju Strategije

Jedna aktivnost u okviru Strateškog cilja 1 je predviđena da se realizuje kontinuirano nakon usvajanja Strategije, te je provedba ove aktivnosti u toku.

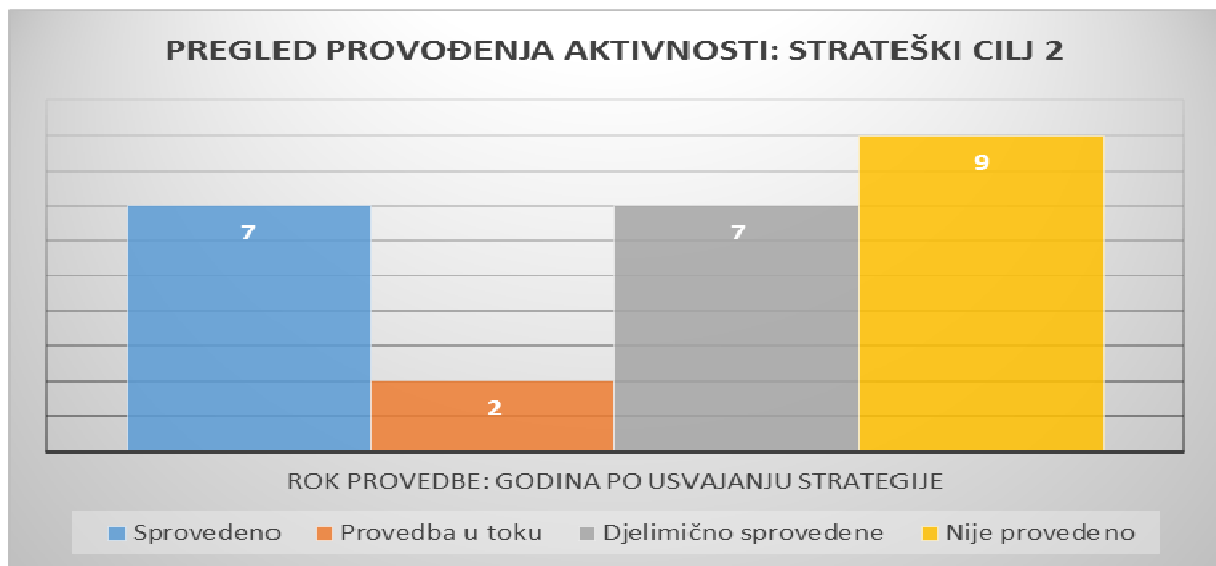
Od uspješne realizacije ovog cilja direktno ovise i realizacije narednih ciljeva.

---

## PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI UNUTAR STRATEŠKOG CILJA 2

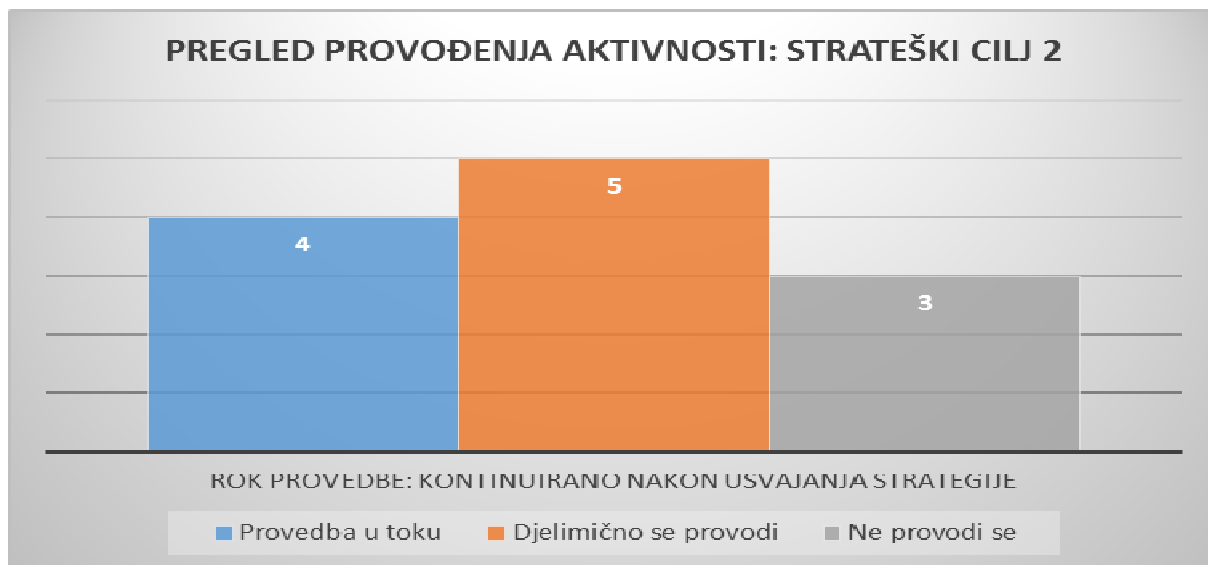
---

Unutar Strateškog cilja 2 **Razvijanje, promovisanje i sprovođenje antikorupcijske aktivnosti u javnom i privatnom sektoru** tokom prve godine i kontinuirano nakon usvajanja Strategije je planirano da se provede ukupno 37 aktivnosti.



Grafikon 3: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 2 sa rokom provedbe godinu dana po usvajanju Strategije

Od 37 planiranih aktivnosti u okviru Strateškog cilja 2, 25 aktivnosti je planirano da se provedu godinu dana nakon usvajanja Strategije. Od tog broja njih 7 je u potpunosti sprovedeno, 2 aktivnosti su u fazi sprovođenja, 7 aktivnosti je djelimično sprovedeno, dok se čak 9 aktivnosti nikako ne sprovodi.



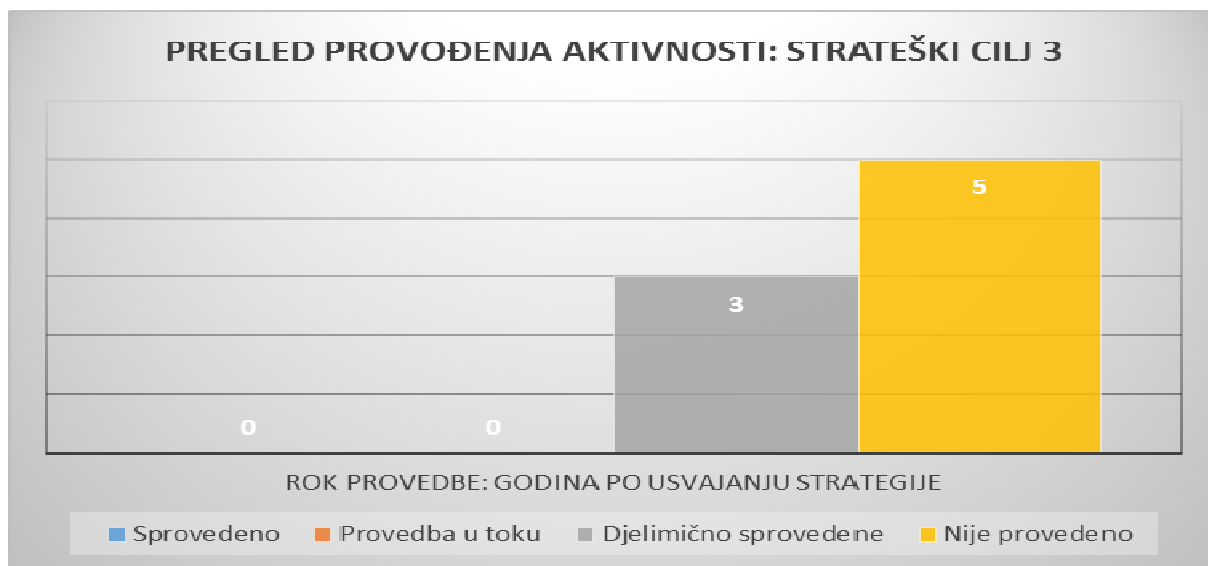
Grafikon 4: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 2 sa rokom provedbe kontinuirano po usvajanju Strategije

Pored aktivnosti koje su predviđene da se realizuju godinu dana po usvajanju Strategije, 12 aktivnosti unutar Strateškog cilja 2 je predviđeno da se implementiraju kontinuirano po usvajanju strategije. Od tog broja, provedba 4 aktivnosti je u toku, 5 aktivnosti se djelimično provode, dok se 3 aktivnosti uopšte ne provode.

Unutar strateškog cilja 2 postoji najviše predviđenih aktivnosti koje je neophodno provesti da bi se on u potpunosti realizovao te je neophodno da se aktivnosti predviđene čim prije realizuju, kako bi se i ostale aktivnosti provodile neometano.

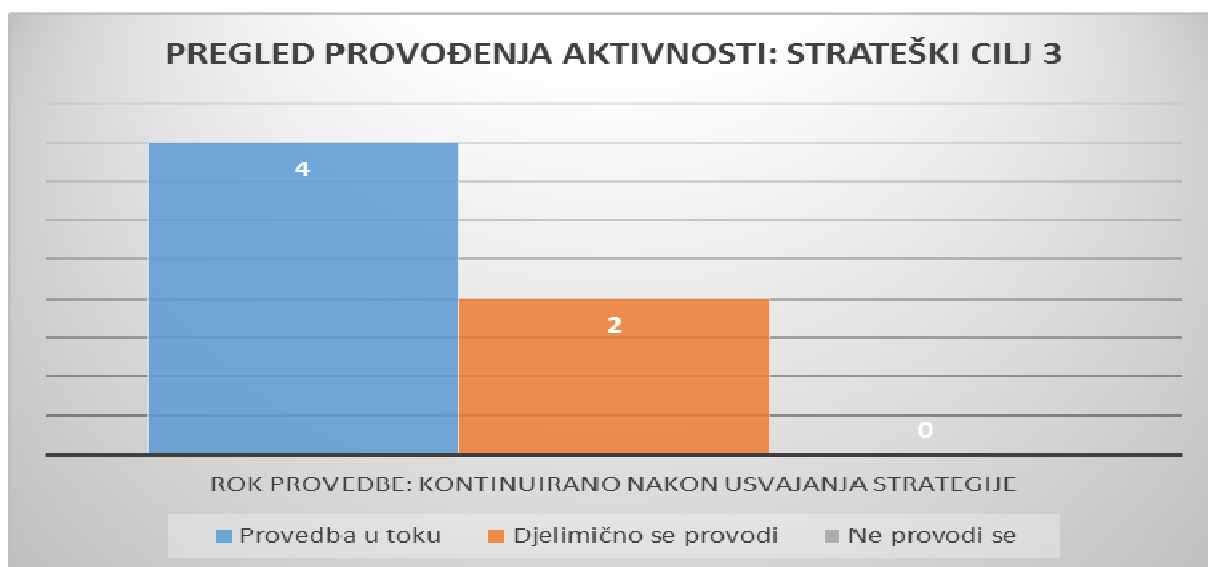
## PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI UNUTAR STRATEŠKOG CILJA 3

Unutar Strateškog cilja 3 *Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije* tokom prve godine i kontinuirano nakon usvajanja Strategije je planirano da se provede ukupno 14 aktivnosti.



Grafikon 5: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 3 sa rokom provedbe godinu dana po usvajanju Strategije

Kao što je vidljivo iz prethodnog grafikona, u okviru Strateškog cilja 3, 8 aktivnosti je predviđeno da se realizuju u toku prve godine nakon usvajanja Strategije. Od tog broja, niti jedna aktivnost nije u potpunosti sprovedena, niti je u fazi pune realizacije, 3 aktivnosti se tek djelimično provode, dok se 5 aktivnosti uopće ne provodi ili nema informacija o provedbi.

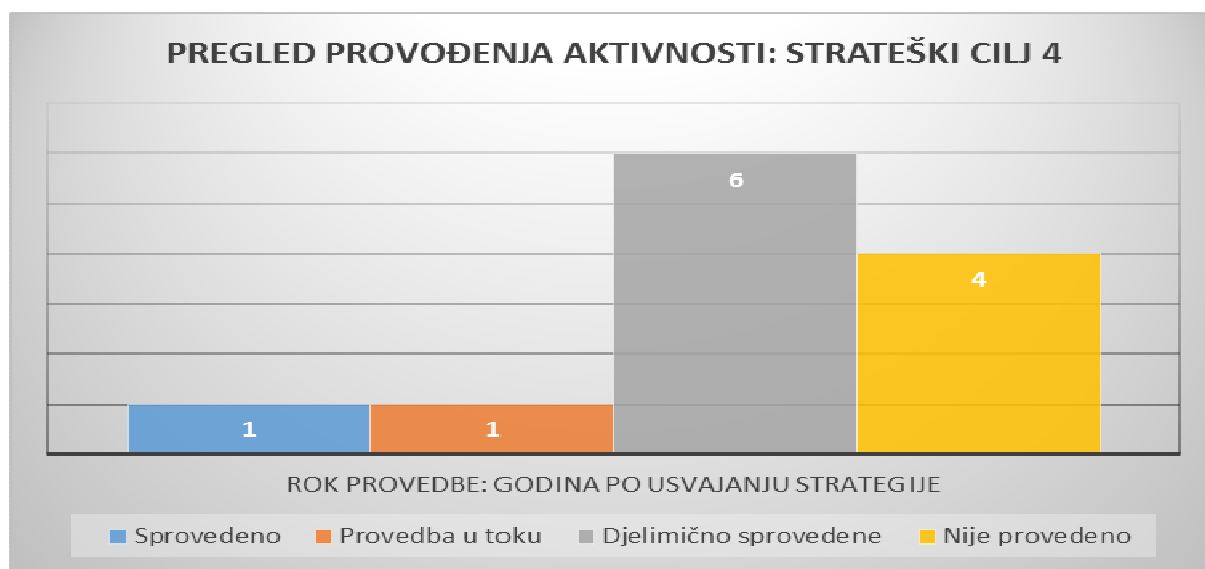


Grafikon 6: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 3 sa rokom provedbe kontinuirano po usvajanju Strategije

Također, u okviru ovog strateškog cilja šest aktivnosti je predviđeno da se realizuju kontinuirano. Od tog broja, četiri aktivnosti su u fazi pune realizacije, dok se dvije aktivnosti djelimično provode.

.....  
**PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI UNUTAR STRATEŠKOG CILJA 4**  
 .....

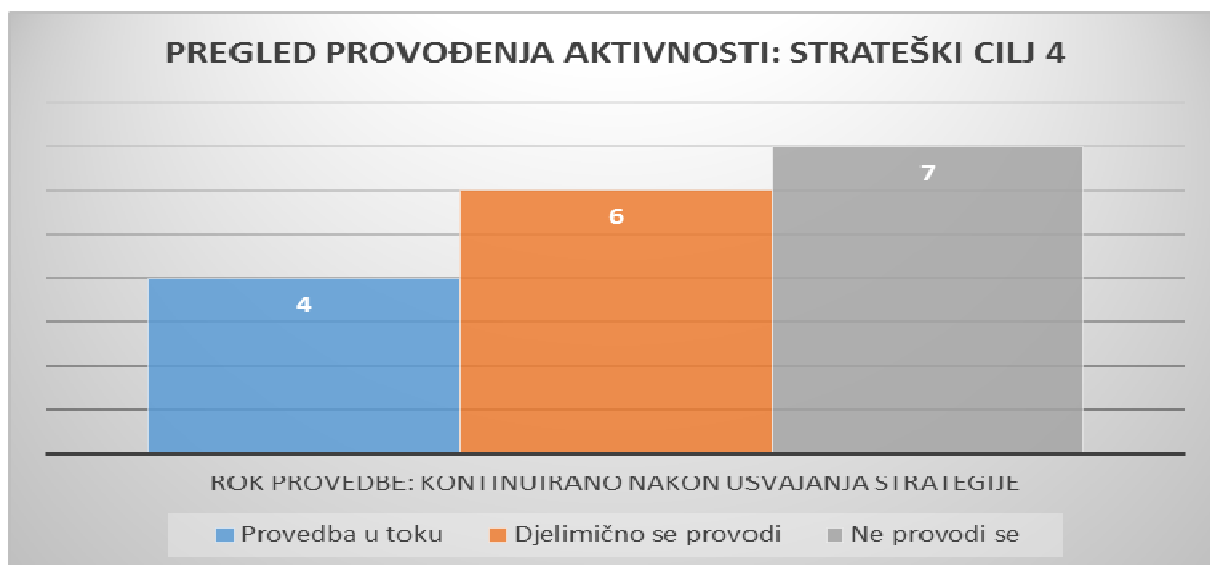
Unutar Strateškog cilja 4 *Podizanje javne svijesti i promovisanje potreba za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije* tokom prve godine i kontinuirano nakon usvajanja Strategije je planirano da se provede ukupno 29 aktivnosti.



Grafikon 7: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 4 sa rokom provedbe godinu dana po usvajanju Strategije

Od 29 planiranih aktivnosti unutar Strateškog cilja 4, 12 aktivnosti je predviđeno da se realizuju godinu dana nakon usvajanja strategije. Od ovog broja, samo jedna aktivnost je u potpunosti sprovedena, provedba jedne aktivnosti je u toku, šest aktivnosti se djelimično provodi, dok se četiri aktivnosti uopće ne provode.



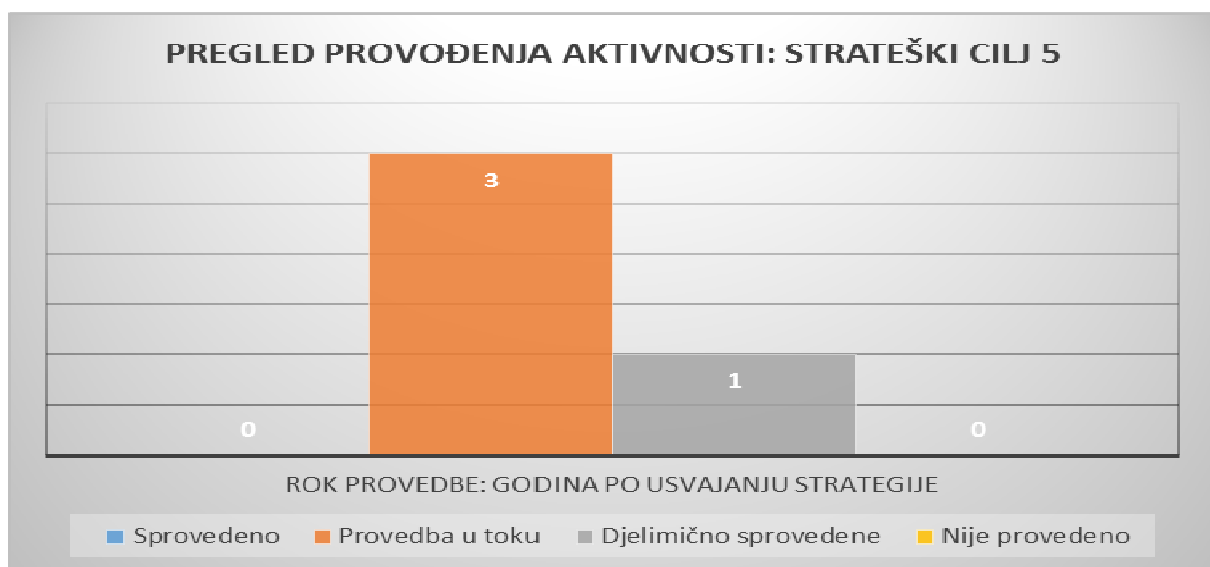


Grafikon 8: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 4 sa rokom provedbe kontinuirano po usvajanju Strategije

Također, u okviru ovog strateškog cilja 17 aktivnosti je predviđeno da se realizuju kontinuirano. Od tog broja, četiri aktivnosti su u toku provođenja, šest aktivnosti se djelimično provodi, dok provedba sedam aktivnosti nije niti započela ili nema informacija o stepenu provođenja.

### PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI UNUTAR STRATEŠKOG CILJA 5

Unutar Strateškog cilja 5 *Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije* tokom prve godine i kontinuirano nakon usvajanja Strategije je planirano da se provede ukupno 5 aktivnosti.



Grafikon 9: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 5 sa rokom provedbe godinu dana po usvajanju Strategije

Grafikon 5 pokazuje da od 4 aktivnosti planirane u toku prve godine od usvajanja Strategije niti jedna nije u potpunosti sprovedena, provedba 3 aktivnosti je u toku, dok se jedna aktivnost tek djelimično provodi.



Grafikon 10: Pregled provođenja aktivnosti iz Strateškog cilja 5 sa rokom provedbe kontinuirano po usvajanju Strategije

U okviru ovog strateškog cilja, u toku je provedba jedne aktivnosti za koju je predviđeno da se provodi kontinuirano nakon usvajanja strategije.

#### ZAVRŠNI PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI UNUTAR PRVE GODINE PROVOĐENJA STRATEGIJE

U okviru Strategije i pratećeg Akcionog plana predviđen je veliki broj obaveza za sve aktere u društvu, te za sve ključne aktere u borbi protiv korupcije na svim nivoima vlasti. U Strategiji je predviđeno stvaranje šire koalicije svih zainteresovanih strana u borbi protiv korupcije (predstavnik zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, predstavnik privrednog sektora, predstavnik medija i organizacija civilnog društva, akademske zajednice i drugih).

Uzimajući u obzir ustavnu strukturu BiH, Strategija je obavezala sve nivoe vlasti za formiranje tijela za sprečavanje korupcije koje će provoditi, koordinirati i biti inicijatori obaveza iz Strategije. U okviru prvog monitoringa Strategije i Akcionog plana predmet praćenja realizacije aktivnosti su aktivnosti čiji predviđeni rok provedbe šest mjeseci po usvajanju Strategije, devet mjeseci po usvajanju Strategije, aktivnosti čiji rok aktivnosti predviđen sa prvom godinom nakon usvajanja Strategije i aktivnosti koje se trebaju poduzimati kontinuirano nakon usvajanja Strategije. Aktivnosti koje su promatrane unutar takvih rokova je ukupno 98.

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti iz Akcionog plana	
<b>Ukupan broj planiranih aktivnosti</b>	98
<b>Ukupan broj realiziranih aktivnosti</b>	28
<b>Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe/djelimično se provode</b>	41
<b>Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi</b>	29

*Tabela broj 3. Pregled realizacije svih praćenih aktivnosti*

Ukupan broj aktivnosti koje su praćene, kao što je već navedeno je 98. Od ukupno 98 njih 28 je u potpunosti realizovano ili su u fazi pune realizacije, 41 je u toku ili se djelimično provode<sup>2</sup>, dok se 29 aktivnost ne sprovodi.

Od ukupnog broja aktivnosti, 61 aktivnost je predviđena da se realizuje godinu dana, ili kraće, nakon usvajanja Strategije.

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti sa rokom provedbe prve godine nakon usvajanja Strategije	
<b>Ukupan broj planiranih aktivnosti</b>	61
<b>Ukupan broj realiziranih aktivnosti</b>	14
<b>Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe</b>	10
<b>Ukupan broj aktivnosti koje se djelimično provode</b>	18
<b>Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi</b>	19

*Tabela broj 4. Pregled realizacije aktivnosti sa rokom provedbe godinu dana nakon usvajanja Strategije*

Analizirajući dostupne podatke, vidljivo je da je od ovog broja tek 14 aktivnosti u potpunosti realizovano, 10 aktivnost se nalazi u fazi realizacije, 18 aktivnosti se djelimično provodi, te predstavlja kašnjenje u realizaciji u odnosu na rokove predviđene Akcionim planom, dok se čak 19 aktivnosti ne sprovodi. Iako su neke aktivnosti pokrenute od strane Agencije, poput iniciranja izrade procjena pojedinačnih potreba tijela za sprečavanje korupcije u BiH u skladu sa njihovim nadležnostima, ova aktivnost se tek djelimično provodi iz razloga što je inicijativu za definisanje potreba tijela za sprečavanje korupcije od strane Agencije bilo moguće poslati samo onim nivoima vlasti gdje su takva tijela i formirana. Izuzev Sarajevskog, Srednjobosanskog i Unsko-sanskog kantona, ostali niži nivoi vlasti još uvijek nisu formirali ova tijela. Obzirom da su ova

<sup>2</sup> Djelimično provedene aktivnosti su aktivnosti čija je provedba počela ali još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou; u provedbu nisu uključene sve institucije predviđene Akcionim planom ili je većina aktivnosti rađena isključivo na inicijativu civilnog sektora ili međunarodnih institucija, a ne institucija zaduženih za provedbu određene aktivnosti.

tijela nosioci velikog broja aktivnosti, potrebno je u što skorijem roku da ista budu formirana kako bi otpočela implementacija Strategije na nižim nivoima vlasti.

Analiza mjera koje se nalaze u fazi realizacije pokazuje da osim dinamike, niti sam kvalitet implementacije nije na zadovoljavajućem nivou. Na primjer, analiza implementacije mjere razvijanja i usvajanja strateških dokumenata na nižim nivoima vlasti, čiji je rok provedbe godinu dana nakon usvajanja Strategije, pokazuje da su tek tri kantona (Sarajevski, Bosansko-podrinjski i Kanton 10) u potpunosti i na vrijeme ispunili ovu obavezu iz Strategije, dok se dva kantona nalaze u fazi realizacije ove obaveze iz Akcionog plana. Dakle, polovina kantona još uvijek nije ispunila ovu obavezu. Pored toga, poražavajuća je činjenica da ova obaveza nije relalizovana na nivou Federacije BiH, kao ni na nivou Brčko Distrikta. Bitno je naglasiti da Republika Srpska ima od ranije usvojenu Strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj za period 2013-2017, što nije direktno povezano sa provođenjem Stretegije na državnom nivou.

Još jedan primjer slabe realizacije mjere iz Akcionog plana, koju je inicirala Agencija, predstavlja i mjera koja podrazumjeva izradu i procjenu potrebnih sredstava za provođenje strategija i akcionih planova za borbu protiv korupcije na svim nivoima u BiH - tek je 19 institucija, sve sa državnog nivoa, dostavilo Agenciji Izvještaje o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana.

Također, pojedine mjere koje su provedene, nisu realizovane u skladu sa najboljom praksom i međunarodnim obavezama BiH. Najogledniji primjer je usvajanje izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih partija, u koji je ugrađeno tek pet od devet preporuka Grupe zamalja za borbu protiv korupcije (GRECO), dok je u isto vrijeme propuštena prilika za suštinsko unapređenje transparentnosti i odgovornosti političkih partija.

Pet mjera iz Akcionog plana predviđenih za realizaciju u prvih 9 mjeseci implementacije Strategije, za čiju je provedbu isključivo odgovorna Agencija, su realizovane u predviđenom vremenskom roku. Međutim, implementacija 19 mjera čija provedba je predviđena godinu dana nakon usvajanja Strategije nije ni započeta, a neke od najbitnijih mjera su: analiza sadržaja svih zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH u svrhu identifikacije rješenja koja otežavaju pristup informacijama, unapređenje podzakonskih akata/pravilnika za podnošenje finansijskih izvještaja političkih partija, uvođenje zakonske obaveze za izradu planova integriteta za javne institucije u BiH, definiranje osnova i procedura za proaktivno postupanje u otkrivanju korupcije i razmjenu informacija između organa za provođenje zakona itd.

Posebno je problematično provođenje strateškog cilja koji se odnosi na unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije, gdje od 8 mjera predviđenih u prvoj godini realizacije niti jedna nije u potpunosti provedena.

Na isti način, u okviru aktivnosti u cilju uspostavljanja efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije, niti jedna nije u potpunosti provedena i primijetna su velika kašnjenja u realizaciji.

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti sa rokom provedbe kontinuirano nakon usvajanja Strategije	
<b>Ukupan broj planiranih aktivnosti</b>	37
<b>Ukupan broj aktivnosti koje su u toku provedbe</b>	14
<b>Ukupan broj aktivnosti koje se djelimično provode</b>	13
<b>Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode</b>	10

*Tabela broj 5. Pregled realizacije aktivnosti sa rokom provedbe kontinuirano nakon usvajanja Strategije*

Od ukupno 37 aktivnosti koje su planirane kontinuirano nakon usvajanja Strategije, njih 14 je u statusu pune provedbe, 13 aktivnosti se djelimično provodi, dok se 10 aktivnosti nikako ne provodi. Kao što je vidljivo, dosta aktivnosti se tek djelimično provodi. Jedan od primjera djelimične provedbe jeste i obaveza vođenja javnih rasprava u vezi sa prijedlozima zakonskih rješenja. Iako je od strane Ministarstva pravde BiH pokrenut portal eKonsultacije, još uvijek postoje prakse usvajanja zakona po hitnoj proceduri koja iz ovog procesa isključuje sve zainteresirane strane, dok u isto vrijeme nema javnih rasprava ni za zakone u redovnoj proceduri.

Dinamika provođenja aktivnosti je bolja nego je to bio slučaj sa prethodnom strategijom (za period 2009-2014), ali se i dalje ne provodi u skladu sa rokovima predviđenim Akcionim planom. Naime, još uvijek nisu formirana sva tijela na nižim nivoima vlasti kao jedan od osnovnih preduslova, kako za pripremu strateških dokumenata tako i implementaciju istih na nižim nivoima vlasti. Upravo zbog toga, veliki broj aktivnosti je samo djelimično počeo sa realizacijom, te su tako i označene u izvještaju o Monitoringu, jer je samo mali postotak institucija, uglavnom na državnom nivou, započeo ispunjavanje svojih obaveza.

Takođe, analiza pokazuje da je značajan broj aktivnosti koje su započete, zapravo iniciran ili od strane međunarodnih institucija u okviru projekata koje provode, ili od strane civilnog društva, a mali broj njih je započeo na inicijativu samih institucija koje su Akcionim planom navedene kao nosioci aktivnosti. Ovo je posebno slučaj za aktivnosti koje se odnose na analize zakonskog okvira i identifikaciju neophodnih izmjena antikorupcijske legislative, zatim aktivnosti na jačanju efikasnosti pravosuđa i unapređenju transparentnosti institucija.

Stoga bi Agencija nakon isteka prve godine usvajanja Strategije trebalo da analizira sve aktivnosti koje nisu u potpunosti realizovane unutar tog roka, te da dodatno inicira izvršavanje obaveza od strane institucija, kako bi se spriječio dodatni zaostatak u provedbi aktivnosti, koji može dovesti u pitanje uspješnost realizacije cijele Strategije i Akcionog plana.