

# **Izvještaj o evaluaciji Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – finalni nalazi i preporuke**

**Juni 2014.**

## **Izveštaj o evaluaciji Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – finalni nalazi i preporuke**



*Project funded by the  
European Union*

OVA PUBLIKACIJA URAĐENA JE UZ POMOĆ  
EVROPSKE UNIJE.

SADRŽAJ OVE PUBLIKACIJE JE ISKLJUČIVA  
ODGOVORNOST TI BIH I NI U KOM SLUČAJU NE  
PREDSTAVLJA STANOVIŠTA EVROPSKE UNIJE.

## Sadržaj

Izvršni sažetak .....	5
<i>Uvod</i> .....	6
Pozadina Strategije .....	6
Svrha evaluacije.....	10
Ključna pitanja koje je evaluacija adresirala .....	10
Metodologija i struktura evaluacije .....	13
Strategija i kontekst njenog donošenja .....	15
Vremenski okvir i status implementacije .....	15
Problemi koje je Strategija nastojala riješiti .....	16
Ciljevi (kratkoročni, srednjoročni i dugoročni).....	17
Glavni akteri i ciljne grupe .....	19
Očekivani rezultati.....	21
Nalazi i zaključci .....	23
Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije .....	23
Prevencija korupcije .....	24
Edukacija, obuka i javna svijest .....	25
Provođenje zakona.....	26
Koordinacija i implementacija .....	26
Međunarodna saradnja.....	27
Rezultati anketiranja institucija i organizacija u svrhe evaluacije .....	27
Ocjena definisanih kriterijuma za evaluaciju .....	37
Relevantnost .....	37
Efikasnost .....	40
Efektivnost.....	41
Uticaj .....	46
Održivost .....	47
Generalni zaključci i preporuke.....	48
Zaključci.....	48
Preporuke.....	50



## **Izvršni sažetak**

Provedena evaluacija Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), te pratećeg Akcionog plana ukazuje na činjenicu da je za borbu protiv korupcije neophodna prvenstveno politička volja i spremnost na značajnije iskorake kada je u pitanju borba protiv korupcije. Istovremeno, evaluacija je ukazala na brojne provedene i neprovedene aktivnosti/mjere koje su realizovane u proteklih pet godina.

Strategija za borbu protiv korupcije 2009 - 2014 predstavlja četvrti strateški dokument u okviru kojeg se razmatra strateška platforma za smanjenje korupcije u Bosni i Hercegovini (BiH) tokom posljednjih petnaest godina. S tim u vezi, treba napomenuti da se Strategija za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) u najvećoj mjeri fokusirala na formiranje tijela za borbu protiv korupcije – Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH i na preventivni segment borbe protiv korupcije. Tu su svakako ostvareni i najbolji rezultati dok su u ostalim oblastima zabilježeni slabiji rezultati.

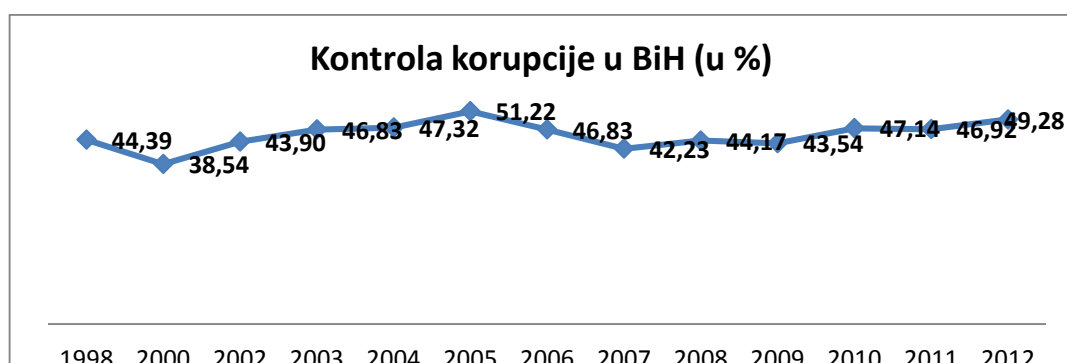
Evaluacija je provedena na osnovu metodologije razvijene od strane Transparency International BiH, koja je utvrdila smjernice, te pružila okvir za sam rad na utvrđivanju stepena ostvarenja ciljeva i rezultata. Nakon analize prethodnih monitoring izvještaja, te ostalih relevantnih dokumenata u vezi sa implementacijom Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, obavljani su i intervjui koji su u najvećoj mjeri potvrdili desktop istraživanje. Naime, dokument je dugo priželjkivan od strane međunarodne zajednice i civilnog društva u oblasti antikorupcije, ali bez značajne podrške viših nivoa vlasti i politike, te uz značajnu eksternu uslovljenost za donošenje ovog dokumenta. Kada govorimo o nedostatku političke volje i prisutnoj političkoj opstrukciji, činjenica je da su sporo uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zastoje u odobravanju finansijskih i ljudskih resursa, te problemi u pogledu imenovanja rukovodstva glavni manifestacioni oblici nedostatka volje i same opstrukcije. To se jasno ogleda u činjenici da je tek u aprilu 2013. godine došlo do prvog značajnijeg zapošljavanja osoba u okviru Agencije, te stvaranja pretpostavki za aktivniji rad na terenu. Strategija je kreirana bez konsultacija sa svim zainteresovanim stranama, odnosno na prijedlog i inicijativu Vijeća ministara BiH, a od strane međunarodnih konsultanata koji nisu imali mnogo kontakata sa predstavnicima civilnog društva, medija i akademske zajednice. Strategijom za borbu protiv korupcije 2009 – 2014 nisu predviđena sredstva za njenu realizaciju, što je jedna od najvećih grešaka koja je mogla biti napravljena prilikom donošenja ovakvog dokumenta. Održivost rezultata u velikoj mjeri zavisi i od političke volje za borbu protiv korupcije, kao i od resursa koji se stave na raspolaganje.

Obzirom na sve prethodno navedeno, ne iznenađuje ni činjenica da je Strategija tek djelimično sprovedena, da se jako teško upravlja realizacijom predviđenih aktivnosti, da se sa realizacijom pojedinih aktivnosti kasni godinama, te da se cjelokupnoj Strategiji može dati jedva prolazna ocjena.

## Uvod

### Pozadina Strategije

Strategija za borbu protiv korupcije 2009 - 2014 predstavlja četvrti strateški dokument u okviru kojeg se razmatra strateška platforma za smanjenje korupcije u Bosni i Hercegovini (BiH) tokom posljednjih petnaest godina. Prema prethodno provedenim analizama<sup>1</sup>, korupcija je, pored nezaposlenosti, najozbiljniji problem sa kojim se zemlja suočava već duži niz godina. Stoga se ovo pitanje stalno nalazi na dnevnom redu donosilaca odluka u zemlji, no dosadašnji naponi na smanjenju korupcije su ostali bez značajnog efekta. Prema podacima globalnog indeksa percepcije korupcije Transparency International<sup>2</sup>, BiH se već godinama nalazi na začelju evropskih zemalja kada je u pitanju stepen korupcije u zemlji. Istovremeno, prema indikatoru kontrole korupcije u okviru Svjetskih indikatora upravljanja (Svjetska banka)<sup>3</sup>, BiH je tek na pola puta kada se radi o stepenu korupcije koji postoji u poslovanju, javnom sektoru i među političarima. Interesantna je činjenica da ovaj indeks već više od 15 godina stagnira, bez obzira na preduzimane aktivnosti borbe protiv korupcije (vidjeti sliku dole).



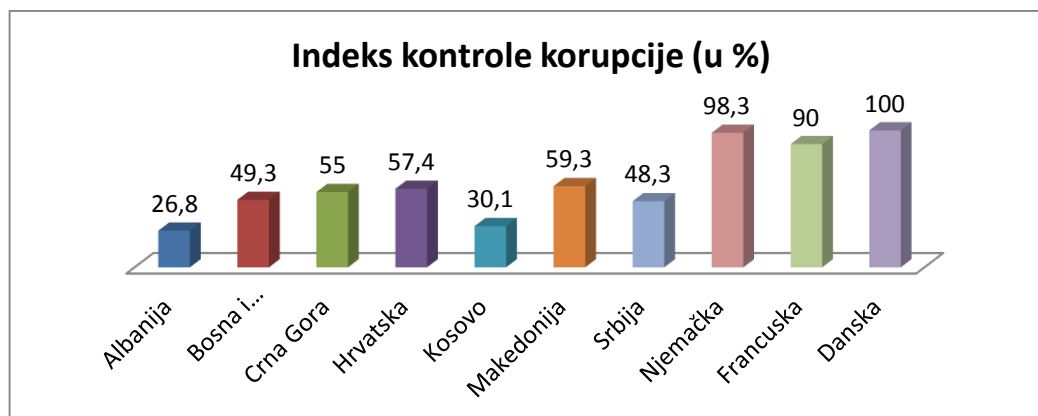
<sup>1</sup> Kvartalni i godišnji izvještaji Sistema ranog upozoravanja u periodu od 2001. do 2011. godine (UNDP BiH)

<sup>2</sup> Vidi <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

<sup>3</sup> Indikatori upravljanja Svjetske banke predstavljaju pokazatelje koji su zasnovani na nezavisnim nalazima različitih istraživanja u cilju praćenja kvaliteta institucija, pružanje podrške u izgradnji kapaciteta, unapređenja upravljanja i borbu protiv korupcije. Mjere se na skali od 0 do 100.

- **Glas i odgovornost** – pokazuju u kojoj su mjeri građani zemlje u mogućnosti da učestvuju u izboru svoje vlade, kao i slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodu medija.
- **Politička stabilnost i odsustvo nasilja** – mjeri percepciju vjerovatnoće da će se vlada destabilizirati ili zbaciti neustavnim ili nasilnim sredstvima, uključujući terorizam.
- **Efektivnost vlade** – mjeri kvalitet javnih usluga, kvalitet državne službe i stepen nezavisnosti od političkog pritiska, kvalitet donošenja i provođenja politike i kredibilitet vladine opredjeljenosti za takve politike.
- **Regulatorni kvalitet** – mjeri sposobnost vlade da formuliše i implementira zdrave politike i propise koji omogućavaju i promovišu razvoj privatnog sektora.
- **Vladavina zakona** – pokazuje mjeru u kojoj subjekti imaju povjerenje i pridržavaju se pravila društva - naročito kvalitet provođenja ugovora, policije i sudova, kao i vjerovatnoću kriminala i nasilja.
- **Kontrola korupcije** – pokazuje mjeru u kojoj se javne ovlasti koriste za ostvarivanje privatne koristi, uključujući male i velike oblike korupcije, kao i „zarobljavanje“ države od strane elite i privatnih interesa.

Da je korupcija i njena kontrola poseban problem u BiH, ali i zemljama Zapadnog Balkana, ukazuje i komparativni prikaz indeksa kontrole korupcije po zemljama Zapadnog Balkana za 2012. godinu, naročito u odnosu na pojedine zemlje EU (Njemačka, Danska, Francuska).



Vidljivo je da su zemlje Zapadnog Balkana tek na pola puta u usporedbi sa zemljama EU kada se radi o kontroli korupcije u oblasti poslovanja, javne uprave te visoke politike. Stoga ne iznenađuje velika zainteresovanost Evropske unije za aspekt prevencije i redukcije korupcije u navedenim zemljama.

Iako su dosadašnje strategije imale relativno različite strateške ciljeve, sve su pokušavale da pitanja borbe protiv korupcije u BiH uglavnom podrede pitanjima izgradnje institucija i donošenja i primjene zakonskih propisa. Tako je na primjeru Strategije za borbu protiv korupcije koju je izradila Kancelarija visokog predstavnika (OHR) fokusiranost bila na transformaciji sistema indirektnih poreza, kreiranju novih institucija i jačanju zakonodavne komponente u zemlji. Ciljevi borbe protiv korupcije u okviru Strategije za smanjenje siromaštva (PRSP) su fokusirani na probleme korupcije u vezi sa komplikovanim poslovnim okruženjem, korupcijom u okviru privatizacije i javnog sektora, teposljedicama neadekvatnih zakona u ovoj oblasti. Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije Vijeća Ministara 2006-2009. nastojala je da pitanja korupcije i organizovanog kriminala riješi uglavnom putem jačanja institucija i zakonodavnih rješenja u oblastima svojih nadležnosti. Strategija za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) se u najvećoj mjeri fokusirala na formiranje tijela za borbu protiv korupcije – Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH- i na preventivni segment borbe protiv korupcije. I dok je za uspostavljanje ovog tijela bio dovoljan i sam zakon, kreatori Strategije smatrali su da se ovo pitanje treba definisati i kroz samu Strategiju. Međutim, evidentno je da širi pristup borbi protiv korupcije treba da počiva na fokusu na cijelo društvo i i njegove institucije. Borba protiv korupcije nije pitanje deklariranih strateških ciljeva već i načina na koji se pristupa istoj.

Stoga je jako bitno napomenuti da je i tokom izrade posljednje Strategije korišten skoro isti pristup, koji se direktno reflektirao na nedovoljan stepen implementacije i provođenja predviđenih mjera, bez dovoljne uključenosti svih zainteresovanih i

relevantnih aktera iz BiH u njenu izradu, ali i bez pripreme i korištenja relevantnih podloga na osnovu kojih je kreirana.

## CILJEVI STRATEGIJA BORBE PROTIV KORUPCIJE U BIH (hronološki)

1999

2 2003

2014

Strategija za borbu protiv korupcije (OHR)	Strategija borbe protiv korupcije (PRSP)	Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (Vijeće ministara)	Strategija za borbu protiv korupcije 2009 – 2014
<p>1. Edukacija i informisanost</p> <p>2. Eliminisanje mogućnosti</p> <p>3. Transparentnost i izvještavanje</p> <p>4. Kontrola i kaznene mjere</p> <p><b>FOKUS NA</b></p> <p>1. Javne prihode</p> <p>2. Vladavinu prava</p> <p>3. Institucionalne promjene</p> <p>4. Javno informisanje</p> <p>5. Međunarodnu saradnju</p> <p>6. Privatizaciju</p>	<p>1. Jačati vladavinu prava</p> <p>2. Uspostaviti transparentnost i odgovornost u javnom sektoru</p> <p>3. Jačati povjerenje građana u institucije vlasti</p> <p>4. Unaprijediti poslovnu klimu</p> <p>5. Jačati borbu protiv organizovanog kriminala</p>	<p>1. Harmonizacija pravnih propisa</p> <p>2. Razvoj i jačanje institucija</p> <p>3. Edukacija, profesionalizacija, modernizacija i specijalizacija</p> <p>4. Jačanje i razvoj međuinstitucionalne saradnje</p> <p>5. Razvijanje međunarodne saradnje</p> <p>6. Razvoj nezavisnih istraživanja</p> <p>7. Podizanje svijesti civilnog društva i edukacija javnog mnijenja</p> <p>8. Kreiranje svijesti pravosudnih institucija i agencija za sprovođenje zakona</p>	<p>1. Do sredine 2010. godine, uspostaviti efikasan sistem za koordiniranje aktivnosti vlasti BiH usmjerenih na borbu protiv korupcije, kako bi se osigurala konzistentnost i održivi rezultati specifičnih aktivnosti provedenih u sklopu ove Strategije.</p> <p>2. Do kraja 2010., uspostaviti sistem za sprečavanje korupcije u svim strukturama uprave u BiH, kako bi se minimizirao rizik od korupcije.</p> <p>3. Do kraja vremenskog okvira koji obuhvata strategija ojačati kapacitete tijela za borbu protiv korupcije na entitetskom nivou,</p>



			<p>kako bi se na efikasan način upravljalo programima za sprečavanje korupcije, educiralo bh. društvo o rizicima od korupcije, koordinirala borba protiv korupcije, otkrivali i provjeravali slučajevi korupcije i podizale tužbe protiv počinitelaca.</p> <p>4. Do kraja vremenskog okvira koji Strategija obuhvata, podići svijest bh. društva u cjelini, kao i određenih stručnih grupa i udruženja o rizicima korupcije, te ojačati već postojeće negativno mišljenje o korupciji u bh. društvu.</p>
--	--	--	--

## **Svrha evaluacije**

Generalno, evaluacija Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) je sistematično prikupljanje informacija o provedenim aktivnostima/projektima/mjerama, karakteristikama i rezultatima u cilju donošenja suda o samoj implementaciji Strategije, poboljšanju njene efektivnosti i donošenju odluka o budućim strategijama. Ključna stvar je da evaluacija zahtijeva donošenju sudova o tome kako se dobro sprovodi sama Strategija i da li se ostvaruju predviđeni rezultati.

Evaluacija treba da omogući donosiocima odluka, prvenstveno Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH, te drugim zainteresovanim, da izvrše provjeru efekata dosadašnje realizacije Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014). Za razliku od monitoringa, evaluacija nudi mnogo dublju analizu pojedinih aspekata implementiranih aktivnosti iz predviđenog Akcionog plana za realizaciju Strategije. Evaluacija bi trebala da ima značajne efekte na donosiocima odluka – može ukazati na potrebu odustajanja od određenih aktivnosti u okviru Strategije ili ukazati na potrebu dodatnog angažovanja u cilju proširenja stvari sa pozitivnim efektom. Rezultati evaluacije bi trebali da vode ka poboljšanjima u tekućim i budućim aspektima realizacije Strategije, te njenih programa i projekata.

## **Ključna pitanja koje je evaluacija adresirala**

Cilj evaluacije je da se naučno zasnovanim metodama i na osnovu generalnih principa evaluacije provede objektivna analiza učinka aktivnosti/projekata/mjera Strategije za borbu protiv korupcije u smislu kvalitete samog strateškog dokumenta i u smislu procesa njene primjene. U tom pogledu, potrebno je utvrditi:

- **U kojem omjeru su ciljevi postavljeni Strategijom ostvareni?**
- **Koji su rezultati postignuti u implementaciji aktivnosti na području pojedinih segmenata Strategije, kako bi se dostavile relevantne informacije i preporuke donosiocima odluka tj. kreatorima politike, te oblikovala podloga za novu strategiju?**

Kroz evaluaciju Strategije je sagledano šta je urađeno i na koji način. Sama evaluacija obuhvata i „naučene lekcije” koje su osnovni input za naredne strategije.

## **Standardna pitanja koja su korištena pri evaluaciji su:**

- Kakav je efekat implementiranih aktivnosti/projekata/mjera na strateški plan?
- Da li je ostvaren doprinos ostvarenju ciljeva iz Strategije?

- Da li je potrebno mijenjati pristup u pripremi i implementaciji aktivnosti/projektima/mjerama?

Prema ustaljenoj praksi, te ranije razvijenim metodološkim obrascima, korišteni su sljedeći *kriterijumi za evaluaciju*:

- **Relevantnost** – ocjenjuje generalni dizajn Strategije i njegovu relevantnost za potrebe ciljne grupe, u cilnom području, kao i koliko je usklađen sa ostalim programima i strateškim dokumentima na različitim nivoima;
- **Efikasnost** – ocjenjuje koliko efikasno su korišteni resursi pri implementaciji aktivnosti/projekata/mjera, odnosno prati odnos između rezultata i ostvarenog uticaja i ulaza, naročito u pogledu finansijskih resursa;
- **Efektivnost** – ocjenjuje koliko su efektivne aktivnosti/projekti/mjere u okviru Strategije u smislu stvaranja željenih promjena kod ciljne grupe, odnosno predstavlja poređenje onoga što je urađeno sa onim što je inicijalno planirano;
- **Ostvareni uticaj** – ocjenjuje u kom su obimu ove promjene uticale na zajednicu na način predviđen u okviru Strategije;
- **Održivost** – ocjenjuje vjerovatnoću da će se ostvareni uticaj i procesi koji su započeli tokom implementacije Strategije održati i nastaviti nakon završetka implementacije.

U okviru svakog od prethodno navedenih kriterijuma, postavljena su sljedeća pitanja:

### **Relevantnost**

1. Kakva je trenutna relevantnost Strategije (u odnosu na realizaciju strategije razvoja zemlje, socio-ekonomsku situaciju, itd.)? Da li Strategija i dalje odgovara potrebama ciljne grupe?
2. Da li Strategiju podržavaju svi relevantni akteri?
3. Da li je postoji odgovarajući upravljački instrument (akcioni plan, logička matrica, plan implementacije, itd.) koji je realan i ostvariv?

### **Efikasnost**

1. Da li su na vrijeme obezbijeđeni svi neophodni resursi za realizaciju Strategije?
2. U kojoj mjeri su neophodni resursi u skladu sa planiranim?
3. Da li se vrši redovno praćenje troškova s ciljem obezbjeđenja troškovne efikasnosti?
4. Da li se resursima raspolaže na transparentan i odgovoran način?
5. Da li je pripremljen detaljan plan realizacije Strategije (sa nosiocima i dinamikom implementacije)?
6. Da li se aktivnosti provode u skladu sa planiranom dinamikom?
7. Da li postoji koordinacija Strategije sa sličnim aktivnostima, s ciljem izbjegavanja preklapanja?
8. Da li je uspostavljena upravljačka i nadzorna funkcija u pogledu Strategije?

9. Da li su svi partneri izvršili svoje obaveze u vezi doprinosa Strategiji?

### **Efektivnost**

1. Da li su planirani rezultati ostvareni odnosno da li se ostvaruju?
2. Da li su navedeni indikatori adekvatni za praćenje realizacije aktivnosti/rezultata?
3. Kako bi se ocijenio kvalitet provedenih aktivnosti/mjera/projekata u okviru Strategije?
4. Da li realizacija Strategije utiče na predviđene ciljne grupe?
5. Da li se Strategija prilagođava promjenama u eksternom okruženju?
6. Da li su zabilježeni neplanirani pozitivni/negativni efekti realizacije aktivnosti/projekata/mjera u okviru Strategije?

### **Uticaj**

1. Da li su vidljivi neki dosadašnji uticaji Strategije? Ako da, o čemu se radi?
2. Da li su indikatori realistični sa aspekta njihovog ostvarenja?
3. Da li postoje neki eksterni faktori koji ugrožavaju uticaj Strategije?
4. Da li su preduzete blagovremene mjere za ublažavanje eventualnih „negativnih“ efekata?

### **Održivost**

1. Da li će rezultati biti održivi i nakon okončanja Strategije?
2. Da li je Strategija održiva i u skladu sa principima „lokalnog vlasništva“?
3. Da li su ciljne grupe uključene u realizaciju Strategije i korištenje njenih rezultata?
4. Da li su postojeće politike u skladu sa aktivnostima/rezultatima Strategije?

## **Očekivani rezultati evaluacije i način njihovog korištenja**

Kada se posmatraju očekivani rezultati evaluacije, ovdje se prvenstveno govori o setu nalaza koji se tiču ostvarenja Strategije, analize procesa realizacije same Strategije, te nalaza i preporuka za unapređenje sadržaja i procesa realizacije strategije kao podloge za njeno (re)definisiranje u narednom periodu. To generalno znači da se analizira dosadašnji stepen implementacije koji je zasnovan na planiranim aktivnostima u okviru dokumenta Strategije i pratećeg Akcionog plana za implementaciju, tok implementacije predviđenih projekata i mjera, te utvrđivanju nalaza i preporuka koji proističu iz implementacije.

Ova evaluacija trebala bi poslužiti donosiocima odluka, naročito Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije<sup>4</sup>, kao osnova za otpočinjanje procesa pripreme

---

<sup>4</sup> Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavljena je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije kao neovisno tijelo koje za svoj rad odgovara parlamentarnoj skupštini i koje ima prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom

nove strategije za borbu protiv korupcije za period od narednih pet godina. To je ujedno i njena najvažnija svrha, imajući u vidu analizirane efekte i dostignuća Strategije za borbu protiv korupcije 2009 – 2014.

## Metodologija i struktura evaluacije

Prilikom provođenja evaluacije Strategije za borbu protiv korupcije korištene su sljedeće metode analize:

- Analiza sadržaja Strategije i Akcionog plana, te izvještaja o provođenju Strategije sačinjenih od strane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije;
- Analiza redovnih monitoring izvještaja provođenja Strategije;
- Provođenje individualnih intervjua sa predstavnicima pojedinih vladinih i nevladinih institucija, te predstavnika poslovnog sektora;
- Izrada završnog izvještaja o provođenju evaluacije-



---

praćenju stanja i trendova korupcije. Pomenutim Zakonom nalaže se entitetima i Brčko Distriktu BiH da usvoje i razviju strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan u skladu sa opštim principima koji su izloženi u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije.

Analiza sadržaja dokumenta Strategije i pripadajućeg Akcionog plana. te izvještaja o provođenju Strategije je prva analitička aktivnost koja je bazirana na formalnim izvještajima institucija koje su nadležne za implementaciju Strategije. To se prvenstveno odnosi na izvještaje Parlamentarne komisije za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i izvještaje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Analiza redovnih monitoring izvještaja je aktivnost koja je bazirana na redovnim periodičnim izvještajima, koje je tokom protekle tri godine pripremao Transparency International BiH. Ovi izvještaji, zajedno sa prethodno pomenutim, predstavljaju osnovu za kreiranje pitanja koja će se koristiti prilikom detaljnijeg ispitivanja stavova pojedinaca iz pojedinih institucija (kroz intervju).

Provođenje individualnih intervju sa predstavnicima pojedinih institucija je metoda kojom su se prethodno verifikovali nalazi iz pomenutih izvještaja, te razjasnili pojedine nalazi – naročito sa aspekta konteksta u kojem su određene aktivnosti realizovane. Intervjuisan je ukupno 31 predstavnik institucija BiH, FBiH, RS, BD, privrednih komora, te nevladinih organizacija i medija.

Izrada završnog izvještaja o provođenju evaluacije je aktivnost koja je sumirala rezultate svih prethodno nabrojanih aktivnosti, te predstavlja fazu u kojoj su date ocjene za pojedine kriterijume, uz preporuke i sugestije za moguća poboljšanja određenih aspekata. Njen sastavni dio je i priprema osnove za okvir buduće strategije, te pojedine „naučene lekcije“ iz cjelokupnog procesa implementacije Strategije za borbu protiv korupcije.

Imajući u vidu prethodno navedeno, te generalne smjernice koje se koriste kod kreiranja izvještaja o evaluaciji, izvještaj sadrži:

- Glavne nalaze sa ocjenom stanja po kriterijumima za evaluaciju;
- Izvedene zaključke iz cjelokupnog procesa evaluacije;
- (Ne)naučene lekcije sa najboljim/najlošijim praksama u ostvarenju rezultata;
- Ocjenu napretka realizacije aktivnosti/mjera u okviru Strategije i njihovih efekata

## **Strategija i kontekst njenog donošenja**

### **Vremenski okvir i status implementacije**

Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, BiH ostvarila je izvjestan pomak, formalno ispunjavajući dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i uslova koje pred BiH postavlja Evropska unija – konkretnije, obaveza iz Evropskog partnerstva i Mape puta za liberalizaciju viznog režima. Obzirom na dotadašnju ulogu Ministarstva sigurnosti BiH u pogledu realizacije prethodne Strategije za period 2006 – 2009 godine, Strategija je predstavljena kao nastavak borbe protiv korupcije kroz jačanje institucija i njihovih kapaciteta u prevenciji i sankcionisanju korupcije u zemlji. Ono što treba napomenuti je činjenica da je Strategija donesena kao rezultat eksternog uslovljavanja od strane EU u pogledu liberalizacije viznog režima za građane BiH. Istovremeno, treba istaći i činjenicu da je dokument u najvećoj mjeri pripremljen od strane međunarodnih eksperata u okviru projektne podrške od strane Evropske unije. Strategija je obuhvatila period od pet godina s ciljem implementacije brojnih mjera i projekata u okviru posebno definisanog Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014). Sama evaluacija Strategije vrši se u posljednjoj godini predviđenoj za implementaciju planiranih mjera i projekata, sa velikim brojem nerealizovanih mjera i projekata sadržanih u Akcionom planu. Imajući u vidu komentare koji su predstavljani i u periodu prije usvajanja same Strategije, ne iznenađuje ni način dosadašnje realizacije ciljeva i aktivnosti predviđenih samom Strategijom. S tim u vezi treba napomenuti da su se glavne zamjerke odnosile na:

Neuključenost zainteresovanih strana u samu izradu (ali i dalju implementaciju)

- ⇒ Nejasnu formulaciju vizije i strateških ciljeva
- ⇒ Nepostojanje plana izdvajanja neophodnih sredstava iz budžeta
- ⇒ Nedovoljno poznavanje lokalnog konteksta

Upravo su ovi problemi prilikom izrade bili prisutni i kod same implementacije, na što su ukazali i monitoring izvještaji koje je TI BiH redovno sačinjavao u protekle četiri godine. Posljednji monitoring izvještaj, objavljen u januaru 2014.godine, pokazao je da nakon više od četiri godine od usvajanja Strategije, od ukupnog broja planiranih mjera (81), samo je 8 mjera (9,8%) realizovano u potpunosti, 57 (70,4%) su djelimično realizovane, dok 16 mjera (19.8%) uopšte nije realizovano, što jasno ukazuje na nezadovoljavajući stepen provođenja provođenja Strategije. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je dostigla elementarnu operativnost kroz upošljavanje prvih državnih službenika, osiguranje svih materijalno-tehničkih preduslova za efikasan rad uposlenih kao i iniciranje i poduzimanje kontinuiranih aktivnosti na ispunjavanju zakonom propisanih nadležnosti. Dinamika provođenja Strategije, i činjenica da su tek sa kašnjenjem od dvije godine obezbijedena sredstva za rad

Agencije, pokazuju da od samog usvajanja Strategije nije bilo istinske političke volje za njenu provedbu. Međutim, iako su usvojenim Budžetom institucija BiH za 2012. konačno predviđena sredstva za rad Agencije, planirani broj zaposlenih u ovom tijelu smanjen je sa 45 na 29, što je daleko od broja stručnog kadra koji bi bio dovoljan za efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti Agencije.

Analize koje je TI BiH sprovodio u prošlosti, a koje su se odnosile na implementaciju prethodnih Strategija za borbu protiv korupcije, pokazale su da su ključni problemi u provedbi, između ostalog, bili uzrokovani neadekvatnom koordinacijom i saradnjom između institucija, nedovoljnom upoznatošću samih institucija o obavezama koje za njih proizilaze iz Strategije te neodgovarajućim izvještavanjem u pogledu provedbe aktivnosti iz Strategije. Uspostavljanjem Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, ovaj vakum u smislu koordinacije trebao je biti popunjen, međutim pokazalo se da ključni problem i dalje predstavlja činjenica da sam ustavnopravni sistem zemlje ne predviđa mehanizme subordinacije između institucija na različitim nivoima vlasti, te da je jako problematičan aspekt nemogućnosti praćenja implementacije Strategije u zaduženim institucijama na svim nivoima. No i pored te činjenice, moglo se znatno više uraditi na provođenju aktivnosti predviđenih samim dokumentom. Međutim, ponovo se na djelu pokazala stara boljka strateških dokumenata Bosne i Hercegovine i odnosa prema njima, tj. činjenica da je prvenstveni cilj nekog dokumenta njihovo usvajanje, ali ne i provođenje. Uključivanje zainteresovanih, razrada ciljeva, te obezbjeđivanje budžetskih sredstava svakako ne bi predstavljao prevelik izazov da je postojala volja političkih predstavnika da se sama Strategija operacionalizuje prema predviđenoj dinamici. Može se reći da je najvidljiviji rezultat donesene Strategije vidljiv u formiranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te njenom institucionalnom i organizacionom jačanju, iako ni taj proces nije tekao bez poteškoća imajući u vidu neobezbjeđivanja adekvatnih finansijskih i materijalnih resursa za njeno funkcionisanje.

U narednom poglavlju dat je detaljan osvrt na pojedine aspekte implementacije sa stanovišta realizacije predviđenih strateških ciljeva.

### **Problemi koje je Strategija nastojala riješiti**

Imajući u vidu snažnu ulogu međunarodne zajednice prilikom donošenja Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), naročito Evropske unije, ne iznenađuje ni fokus na probleme koja je ova Strategija nastojala riješiti. Prema Izvještaju o napretku BiH u 2008. godini, koji je Evropska komisija objavila 05. novembra 2008. godine, najznačajnije zamjerke su se odnosile na:

- Mali napredak u poboljšavanju mehanizama za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini. Prema izvještaju, korupcija je široko rasprostranjena i ostaje ozbiljan problem, posebno unutar struktura vlasti;
- Potrebu za poboljšanjem zakonodavstva za borbu protiv korupcije. Ukazuje se i na činjenicu da ne postoje zakonske mjere kojima bi se obezbijedila povjerljivost i zaštita



državnih službenika koji prijavljuju korupciju, dok je potrebna dalja nadogradnja pojedinih zakonskih rješenja (Zakona o finansiranju političkih partija, Zakona o sukobu interesa, Zakona o slobodnom pristupu informacijama);

- Činjenicu da je transparentnost aktivnosti u javnoj upravi ugrožena političkim pritiskom na javne institucije za vanjsku reviziju i ograničenom provedbom Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- Potrebu osiguranja pune implementacije Državne strategije za borbu protiv korupcije;
- Potrebu ratifikacije međunarodnih sporazuma i preporuka u vezi sa korupcijom, te njihove kodifikacije u okviru domaćeg zakonodavstva;
- Potrebu intenziviranja istraga i sudskih postupaka u vezi sa slučajevima korupcije.

Uvodna razmatranja u okviru same Strategije navode da „korupcija i u javnom i u privatnom sektoru ugrožava stabilnost i prosperitet Bosne i Hercegovine. Ona potkopava povjerenje u institucije vlasti, ometa ekonomski razvoj i ravnopravno tržišno takmičenje, ugrožava vladavinu zakona, demokratiju i ljudska prava, podriva dobro upravljanje, pravičnost i socijalnu pravdu, omogućava rast organizovanog kriminala i terorizma, ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralnih osnova društva“.

Strategija za borbu protiv korupcije (2009-2014) imala je za cilj da smanji mogućnosti za korupciju putem uspostavljanja savremenog i efektivnog administrativnog i pravnog okvira za javni sektor. Značajan element ove Strategije je upravljački i organizacioni razvoj i jasno regulisanje odnosa između institucija vlasti i privatnog sektora, te samih građana. Uporedo sa tim, identifikovana je i potreba povećanja djelotvornosti postojećih institucija, ali i kreiranja novih, sa zadatkom prevencije i koordinacije za borbu protiv korupcije. Ona se dotakla velikog broja „problema“, no pitanje je da li su predložena rješenja konzistentna sa izvodljivošću, imajući u vidu kompleksnost administrativno-političkog aparata u zemlji.

Prema Strategiji, javna uprava i javni sektor, te privreda i društvo u cjelini, zahtijevaju predvidljivost, pouzdanost, poštenje i integritet. Ukazuje se na činjenicu da je povjerenje u institucije vlasti direktno povezano sa nivoima korupcije, te da je stoga potrebna sveobuhvatna strategija, zasnovana na zdravim principima za prevenciju i borbu korupcije u BiH.

### **Ciljevi (kratkoročni, srednjoročni i dugoročni)**

Strategija za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) zasniva se na viziji da će „Bosna i Hercegovina jačati svoj položaj među zemljama Evrope i biti modelom dobrog upravljanja, integriteta, odgovornosti i transparentnosti, a BiH društvo neće tolerirati korupciju čija djela neće proći nekažnjeno. Građani BiH će imati povjerenja u vladavinu zakona i vladine institucije, koje će biti djelotvorne, efikasne i pouzdane“. S tim u vezi je definisan i osnovni cilj same Strategije,

koji se odnosi na „smanjenje nivoa korupcije, izradu strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima“.

***Vizija je previše generička i pojedini njeni elementi se više odnose na strateške ciljeve, nego na samu viziju.*** Poseban problem se odnosi na same ciljeve, jer se umjesto opšteprihvaćene podjele na strateške i operativne, uvodi koncept dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih ciljeva po komponentama djelovanja. Ovakva „lista želja“ je dobra sa stanovišta izrade akcionog plana i mogućnosti praćenja realizacije, no ne i sa stanovišta sveobuhvatnog pristupa problemu korupcije. Poseban problem odnosi se na činjenicu da se sve aktivnosti u okviru Strategije (uključujući i ciljeve) odnose na Vijeće ministara BiH i strategijom uspostavljenu Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ne uzimajući u obzir značaj medija, udruženja, civilnog društva, te brojnih drugih organizacija.

Iz navedene vizije i opšteg strateškog ciljeva izvedeni su najvažniji (strateški) ciljevi, koji definišu da je neophodno:

1. Uspostaviti efikasan sistem za koordiniranje aktivnosti vlasti u BiH usmjerenih na borbu protiv korupcije, kako bi se osigurala konzistentnost i održivi rezultati aktivnosti provedenih u sklopu ove Strategije;
2. Uspostaviti sistem za prevenciju korupcije u svim strukturama javnih institucija u BiH, kako bi se minimizirao rizik od korupcije;
3. Izgraditi kapacitete tijela za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti, kako bi se na efikasan način upravljalo programima za sprečavanje korupcije, educiralo bh. društvo o rizicima od korupcije, koordinirala borba protiv korupcije, otkrivali i provjeravali slučajevi korupcije i pokretali odgovarajući postupci protiv počinitelja;
4. Podići svijest bh. društva u cjelini, kao određenih stručnih grupa i udruženja o rizicima korupcije, ojačati već postojeće negativno mišljenje bh. društva o korupciji, te osigurati učešće civilnog društva u svim aktivnostima koje provode javne institucije u cilju suzbijanja i borbe protiv korupcije.

Međutim, ono što je atipično za jedan strateški dokument, odnosi se na činjenicu da se kratkoročni i srednjoročni ciljevi ne oslanjaju na gorenavedene najvažnije ciljeve Strategije, već su ovom Strategijom definisani i dugoročni ciljevi u okviru svake od šest oblasti:

1. Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
2. Prevencija korupcije
3. Edukacija, obuka i javna svijest
4. Provođenje zakona
5. Koordinacija i implementacija
6. Međunarodna saradnja

Ovako postavljena Strategija je dosta konfuzna, jer ne omogućava adekvatno praćenje dostignutih ciljeva (kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih). Poseban problem u okviru same Strategije je i činjenica da nisu definisani indikatori mjerenja učinka Strategije, što umnogome otežava evaluaciju Strategije za borbu protiv korupcije. Na nivou Akcionog plana definisani su tzv. pokazatelji implementacije, no ovdje se radi više o kvalitativnim nego kvantitativnim pokazateljima, odnosno jako je teško utvrditi tačan efekat provođenja same Strategije.

Detaljnim iščitavanjem samog dokumenta, vidljivi su pojedini propusti u koherentnosti, jer se pojedine aktivnosti tj. kratkoročni ciljevi ne izvode iz srednjoročnih i dugoročnih, već je to pokušaj da se nekim logičkim slijedom ostvare određeni ciljevi u dugom roku.

### **Glavni akteri i ciljne grupe**

Posmatrajući dokument Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), identifikovano je nekoliko glavnih aktera i ciljnih grupa u vezi sa njenim donošenjem i implementacijom. Međutim, evidentno je da je Strategija donesena uz izostanak šire uključenosti i informisanje relevantnih zainteresovanih aktera.

Strategija je rađena netransparentno, što je čak u suprotnosti sa logikom onoga protiv čega se sama Strategija treba boriti. Naime, osim informacije da postoji opredjeljenje državnih organa za izradu jednog ovakvog dokumenta, sa pratećim zakonskim rješenjima, Strategija je ugledala svjetlo dana u skoro finalnoj fazi. S tim u vezi, postavljaju se sljedeća pitanja:

- Ko su bili glavni akteri prilikom izrade Strategije?
- Koji pristup su koristili?
- Koje su postojeće podloge koristili, osim međunarodnih dokumenata, a koji su navedeni u okviru komponente međunarodne saradnje?

Odgovor na ovo pitanja nije teško pronaći jer su glavni akteri na izradi Strategije bili predstavnici Ministarstva sigurnosti BiH, zajedno sa projektno angažovanim međunarodnim ekspertima. Istovremeno, evidentno je da se pristup zasnivao na nadogradnji prethodne strategije bez obezbjeđenja odgovarajućih podloga za reviziju pristupa i načina pripreme ovog dokumenta.

Ključna stvar pri kreiranju svake strategije je stvaranje šire koalicije zainteresovanih aktera za strateški pristup u borbi protiv korupcije. S tim u vezi, jako je bitno izvršiti analizu ključnih aktera tj. *stakeholdera*<sup>5</sup>. Bez adekvatne uključenosti svih zainteresovanih (predstavnik institucija vlasti, predstavnik zakonodavne i sudske vlasti, civilnog društva, predstavnik medija i akademske zajednice, te predstavnik drugih profesionalnih tijela), sama Strategija borbe protiv

---

<sup>5</sup> Engl. Stakeholder

korupcije predstavlja program poboljšanja u okviru rada organizacije koja je donosi. U tom smislu, treba naglasiti da je korupcija društveni problem, te da svi segmenti društva i njihovi najistaknutiji predstavnici trebaju biti uključeni. Ovdje svakako trebamo naglasiti uključenost predstavnika različitih nivoa vlasti, obzirom na potrebu implementacije specifičnih rješenja u odnosu na različite nadležnosti koje pojedini segmenti imaju. Uzmimo na primjer oblast zdravstva i obrazovanja kao najvažnijih entitetskih i kantonalnih nadležnosti, a za koje javnost i građani ukazuju na veliki problem korupcije u ovim oblastima. Ukoliko se prilikom izrade strateškog plana ne uključe predstavnici ovih nivoa, dometi realizovanih strateških ciljeva, aktivnosti i projekata bit će ograničeni. Na ovaj način se slabi kredibilitet čitave Strategije i gubi podrška javnosti, a samim tim i njen značaj u očima svih sfera društva. Sama Strategija za borbu protiv korupcije je implicirala svoju realizaciju na svim nivoima, ali bez jasnih smjernica na koji način. To govori o neuključenosti svih osoba i institucija koje su bitne za izradu i implementaciju Strategije.

Poseban problem u okviru Strategije, odnosi se na same nadležnosti i neuključenost aktera kao nosilaca određenih nadležnosti. Naime, u samoj Strategiji, ali i pratećem Akcionom planu, pojedine aktivnosti nameću se jedinicama lokalne samouprave, školama, raznim društvenim institucijama, itd, koje su prema postojećem ustavnom i zakonskom okviru u potpunosti nadležnost entitetskih i kantonalnih nivoa. Neuključenost istih u izradu, te nametanje obaveza koje nisu u skladu sa postojećim pravnim normama, ukazuju na činjenicu da autori Strategije nisu u potpunosti bili upoznati sa administrativno-organizacionim rješenjima koja se mogu implementirati. Neuključivanje lokalnog nivoa u implementaciju Strategije, te predstavnika donosioca odluka sa entitetskog/kantonalnog nivoa je u startu problematično, pa se sama Strategija neće moći provoditi bez ozbiljnih korekcija. Sličan problem odnosi se i na koordinativnu ulogu entitetskih i kantonalnih institucijaa.

Kada je riječ o samom dokumentu Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), u njemu su samo nabrojana tijela za implementaciju i korisnici, bez definisanja uloge za svakog od navedenih relevantnih aktera. Tako se kao tijela za implementaciju i korisnici predviđaju:

- Parlamentarna skupština BiH;
- Vijeće ministara BiH i državne institucije;
- Parlament Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske;
- Entitetske vlade i institucije;
- Skupština Brčko Distrikta BiH;
- Vlada i institucije Brčko Distrikta BiH;
- Javna preduzeća i ustanove;
- Političke stranke;
- Univerziteti i druge obrazovne institucije;
- Udruženja i institucije civilnog društva;
- Građani;

- Mediji;
- Privatni sektor.

Nešto više o ulozi navedenih institucija je vidljivo iz Akcionog plana za implementaciju Strategije, mada je kod implementacije strategije vidljiva dominantna uloga Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Tako se procjenjuje da je za oko 89% svih predviđenih mjera/projekata zadužena Agencija, što svakako nije adekvatno obzirom da je period realizacije Strategije ujedno bio i period u kome se Agencija tek uspostavljala.

## **Očekivani rezultati**

Kako je ranije rečeno, Strategija se suočava sa problemom nedefinisanih indikatora, ali i očekivanih rezultata. Stoga su se tokom evaluacije koristili očekivani rezultati u okviru definisanih strateških oblasti, a koji proizilaze iz srednjoročnih i dugoročnih ciljeva, odnosno iz specifičnih (strateških) ciljeva. Najveći broj indikatora je kvalitativan i odnosi se na procjenu ostvarenja određenih ciljeva u svakoj od oblasti koju pokriva Strategija.

Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije-  
očekivani rezultati:

- Uspostavljena Agencija (organizaciono i finansijski kapacitirana u skladu sa zahtjevima Strategije);
- Agenciji dodijeljene nadležnosti za bavljenje prevencijom i koordinacijom borbe protiv korupcije;
- Provedena redovna (planirana) revizija Strategije, u saradnji sa zainteresovanim stranama;
- Doneseni akcioni planovi po oblastima u okviru generalne Strategije;
- Agencija osposobljena i provodi edukativne programe za podizanje svijesti.

### **Prevenција korupcije – očekivani rezultati:**

- Povećan broj osuđenih osoba za djela korupcije;
- Pripremljeni planovi integriteta u svim javnim institucijama;
- Unaprijeđeno poslovno okruženje u zemlji;
- Provedena efikasna reforma javne uprave;
- Provedeno najmanje 5 istraživanja pitanja korupcije u Bosni i Hercegovini;
- Uvedeni koncepti E-vlade i E-uprave;
- Smanjena korupcija u javnim nabavkama;
- Uveden novi sistem plata u javnom sektoru, zasnovan na učinku i doprinosu zaposlenih;

- Uspostavljen zakonski okvir za osobe koje prijavlju korupciju.

### **Edukacija, obuka i javna svijest – očekivani rezultati:**

- Pripremljeni i provedeni programi obuke javnih službenika u oblasti anti-korupcije;
- Pripremljeni nastavni programi u oblasti anti-korupcije u osnovnim i srednjim školama, te na univerzitetima;
- Programi edukacije u oblasti anti-korupcije sastavni dio programske šeme javnih emitera.

### **Provođenje zakona - očekivani rezultati**

- Uspostavljeni registri pravnih i fizičkih lica koja su osuđena za korupciju;
- Usvojena rješenja o zaštiti osoba koja prijavljuju korupciju, tzv. zviždača;
- Doneseni novi akti u oblasti pravosuđa, koji smanjuju potencijalnu korupciju;
- Doneseni novi akti o oduzimanju nelegalno stečene imovine koja je proistekla iz korupcije;
- Uvođenje dodatnih zahtjeva prilikom zapošljavanja osoba na poslove koji se odnose na anti-korupciju.

### **Koordinacija i implementacija Strategije - očekivani rezultati**

- Uspostavljen mehanizam koordinacije na relaciji država-entiteti i Brčko Distrikt BiH-kantoni u FBiH u pogledu prevencije i koordinacije borbe protiv korupcije;
- Uspostavljeno redovno konsultativno tijelo koje uključuje i predstavnike civilnog društva i privatnog sektora, te samih građana;
- Uspostavljena praksa redovnih (kvartalnih) međusobnih konsultacija Agencije i institucija/subjekata koje rade na implementaciji određenih aktivnosti;
- Uspostavljen mehanizam monitoringa i evaluacije implementacije Strategije u okviru Agencije;
- Organizovano godišnje predavljanje izvještaja o stanju korupcije u BiH.

### **Međunarodna saradnja-očekivani rezultati**

- Ratifikovani svi važniji međunarodni sporazumi za smanjenje korupcije u zemlji;
- Nacionalno zakonodavstvo i institucionalni okvir usklađeni sa preporukama međunarodnih sporazuma.

## Nalazi i zaključci

Usvajanjem Strategije i donošenjem Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, stvorene su solidne pretpostavke za efikasniju borbu protiv korupcije kroz uspostavljanje konzistentnog zakonskog i institucionalnog okvira. Međutim, glavne izazove predstavljaju slabi mehanizmi implementacije, asimetričnost i neusklađenost zakona usmjerenih ka borbi protiv korupcije na različitim nivoima vlasti, te neadakvetni institucionalni kapaciteti i podređenost institucija neformalnim centrima moći.

U Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2013. godinu navodi se „da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi borbe protiv korupcije te da je neophodno ubrzati implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za prevenciju korupcije na državnom nivou. Ključni propisi u vezi sa finansiranjem političkih stranaka, sukobom interesa i pristupom informacijama su izmijenjeni i dopunjeni na način da potkopavaju ranija postignuća. Korupcija ostaje široko rasprostranjena, sa nedovoljno uvjerljivih rezultata u istragama i krivičnim postupcima u predmetima visokog ranga, što ima negativan uticaj na društvo i ekonomiju“.

Isti izvještaj ukazuje da „kompleksne veze između političkih aktera, poslovne zajednice i medija dovode u opasnost demokratske institucije i procedure i otežavaju otkrivanje korupcije. Takođe, ukazuje se i na činjenicu da entiteti i Brčko Distrikt, kao i tri kantona, provode strategije i akcione planove na svom nivou vlasti. To ukazuje na lošu koordinaciju u implementaciji strategije na nižim nivoima vlasti, ukoliko uopšte ta koordinacija i postoji.

U narednom dijelu teksta dat je osvrt na **ostvarenje očekivanih rezultata u okviru pojedinih strateških oblasti** – izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; prevencija korupcije, edukacija, obuka i javna svijest, provođenje zakona, koordinacija i implementacija te međunarodna saradnja.

### **Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije**

Sa donošenjem Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH<sup>6</sup>, stvoreni su preduslovi za kreiranje dugoročnih i sistemskih antikorupcijskih aktivnosti u BiH koje su utvrđene u Strategiji za borbu protiv korupcije u BiH za period 2009-2014 kao okvirnom dokumentu. Kašnjenje u formiranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, u čijoj nadležnosti je više od 80% mjera predviđenih navedenom Strategijom, dovelo je i do kašnjenja najvećeg broja predviđenih aktivnosti u dosadašnjem periodu implementacije Strategije.

---

<sup>6</sup> Službeni glasnik BiH br.103/09

Izmjene i dopune Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije su usvojene i stupile su na snagu, čime je regulisan status i nadležnosti parlamentarne komisije za praćenje rada Agencije. Agencija je osigurala prostorije za svoj smještaj i minimalan broj zaposlenih - 13 osoba u dva odsjeka – te direktora i dva zamjenika. Trenutno je u Agenciji popunjeno 16 pozicija od sistematiziranih 29 pozicija. To predstavlja skoro dva puta manji broj izvršilaca od sistematiziranog broja, te skoro tri puta manje od polazne osnove originalno planiranog, utičući time istovremeno na nemogućnost realizacije planiranih mjera iz Akcionog plana. Treba napomenuti i činjenicu da je tek sredinom treće godine od svog uspostavljanja, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dobila vlastiti budžet, čime su stvoreni minimalni finansijski uslovi za ozbiljniji početak funkcionisanja ove institucije. I to je značajna indikacija nemogućnosti ove institucije da se ozbiljnije bavi implementacijom Strategije.

Planirano provođenje revizije Strategije nije do sada realizovano. Naime, radi se o velikom „poduhvatu“ i uključivanju velikog broja zainteresovanih strana za koji Agencija nije imala kapaciteta, niti je postojala politička volja. Stoga su provedene tek individualne konsultacije, ali bez revizije Strategije ili Akcionog plana. Iz istih razloga nije zabilježeno ni donošenje akcionih planova po oblastima u okviru generalne Strategije.

Treba napomenuti i činjenicu da je Agencija djelimično osposobljena za provođenje određenih edukativnih programa. Na to ukazuju interni pravilnici i pripremljeni i provedeni treninzi određenih pojedinaca i organizacija.

## **Prevencija korupcije**

Suprotstavljanje korupciji jedan je od najvećih izazova javne uprave, te se korupcija sprečava kroz primjenu preventivnih i represivnih mjera. Prevencijom se sprečava nastanak koruptivnih pojava, a represivne mjere se primjenjuju kada je korupcija već nastupila i kada su se njene posljedice manifestovale. Jedan od najznačajnijih načina za smanjenje obima korupcije je otkrivanje i otklanjanje uzroka, odnosno rizika za nastanak i razvoj korupcije i to ne samo korupcije kao davanja i primanja mita, već i svih etičkih i profesionalno neprihvatljivih postupaka. Može se reći da se dosta aktivnosti na prevenciji korupcije realizuje kroz aktivnosti u okviru reforme javne uprave i uvođenja E-uprave, dok se kao najvažnija aktivnost predviđa priprema planova integriteta/antikorupcionih planova na svim nivoima. Osim navedenog, pripremljen je i usvojen zakonski okvir za osobe koje prijavljuju korupciju na državnom nivou, analizirani su pojedini rizici od pojave korupcije u pojedinim institucijama, te je realizovan broj treninga za državne službenike. No mnogo toga je još ostalo nerealizovano:

- Reforma javne uprave je još u toku, ukazujući da neka rješenja o transparentnosti i odgovornosti tek trebaju biti implementirana;



- Mnoge institucije još uvijek nemaju otvorene komunikacijske kanale u pogledu prijave korupcije;
- Redovna ispitivanja građana o stanju korupcije u pojedinim oblastima nisu uspostavljena;
- Anti-korupcioni planovi, odnosno planovi integriteta su uspostavljeni tek u dijelu institucija na državnom i entitetskom nivou, dok se izazovi vide u njihovom donošenju na kantonalnom i lokalnom nivou;
- Legislativa u pogledu lobiranja još uvijek nije donesena;
- Dalje jačanje rada inspekcijskih organa je od vitalnog značaja za aspekt prevencije korupcije;
- Uvođenje principa integriteta kao determinante pri zapošljavanju osoblja je još uvijek na početnom nivou;
- Sistemski pristup unapređenju poslovnog okruženja ne postoji;
- Razvoj sistema obuke za službenike na svim nivoima ne postoji, niti je vidljiva uloga Agencije za državnu službu u ovom pogledu;
- Koncepti e-uprave i e-vlade su tek u začetku svog razvoja i implementacije.

### **Edukacija, obuka i javna svijest**

Posmatrajući ovu komponentu, vidljivo je da se tek dio predviđenih aktivnosti uspješno realizovao na način na koji je to Strategija predvidjela. Naime, većina provedenih aktivnosti iz Akcionog plana odnosila se na realizaciju projekata, uglavnom finansiranih od strane međunarodne zajednice, ali bez jasne naznake o održivosti rješenja koja su nastala u okviru ovih projekata. Problem je svakako i u sistemu nadležnosti u Bosni i Hercegovini, jer je obrazovanje uglavnom entitetska i kantonalna nadležnost, dok je u ovoj oblasti ključna uloga bila dodijeljena Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciji borbe protiv korupcije. Poseban je problem što se ove aktivnosti u okviru komponente „edukacija, obuka i javna svijest“ ne nalaze u dovoljnoj mjeri zastupljene u strategijama borbe protiv korupcije nižih nivoa. Stoga, može se reći da tek slijedi:

- Osmišljavanje i realizacija programa obuke na svim nivoima vlasti, uključujući i obrazovne institucije;
- Razvoj i podrška oblasti istraživačkog novinarstva, te adekvatniji tretman nalaza ovih aktivnosti;
- Uključivanje sektora obrazovanja na svim nivoima sa razvojem odgovarajućih pedagoških i edukativnih sadržaja;
- Osmišljavanje i realizacija strategije javnog komuniciranja, te
- Uključivanje medija u aktivnosti praćenja i kontrole provođenja borbe protiv korupcije.

## **Provođenje zakona**

Osnovna pretpostavka za realizaciju ove komponente odnosila se na usklađenost domaćeg i međunarodnog pravnog okvira. Kako je teško za očekivati da se to desi u pet godina implementacije Strategije, ne iznenađuje ni činjenica da se mnoge predviđene aktivnosti/mjere nisu realizovale u potpunosti ili na odogovarajući način. Tako, na primjer, nije došlo do promjena u procedurama kojima bi se unaprijedile istražne radnje u cilju efiksnijeg procesuiranja koruptivnih krivičnih djela ili uvođenja dodatnih procedura pri odabiru, uz dodatno potvrđivanje, za kandidate koji se prijavljuju na pozicije koje su važne u otkrivanju korupcije, kao i na pozicijama koje su im nadređene.

Iako se ova komponenta prvenstveno veže za tehničke aspekte rada ministarstava unutrašnjih poslova, raznih policijskih agencija, te ministarstava pravde, ne smije se zanemariti činjenica da je za bilo kakvu pozitivnu izmjenu neophodna puna politička podrška i politička volja. Ako bismo na primjer uzeli aktivnosti 4.10 - Revizija postojećeg zakonodavstva u vezi sa organizacijom i ovlastima agencija za provedbu zakona, tužiteljstava i sudova i po potrebi, usvajanje dodatnih zakona i procedura za njihovo učinkovitije funkcionisanje, vidi se da se radi o cjelokupnom funkcionalnom pregledu za sektore policije, tužiteljstva i sudova, a za šta je potrebna politička volja svih aktera u zemlji.

## **Koordinacija i implementacija**

Imajući u vidu kašnjenje sa uspostavljanjem i operacionalizacijom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ne iznenađuju ni slabiji rezultati u realizaciji ove komponente. Može se reći da u prve tri godine implementacije Strategije, koordinacija različitih institucija, te nadzor nad implementacijom Strategije i korespondirajućeg Akcionog plana nije ni postojao. I dok Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nastoji da uspostavi mehanizme koordinacije, činjenica je da se sa tim zakasnilo, jer su niži nivoi vlasti donijeli vlastite strategije koje uveliko odstupaju od sadržaja državne Strategije. Najizraženiji problem u pogledu nedostatka koordinacije odnosio se na implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) na nižim nivoima, naročito na nivou lokalnih uprava.

Istovremeno, još uvijek nije uspostavljen mehanizam redovne koordinacije na kvartalnom nivou, iako je to Strategijom bilo predviđeno. Nadzor nad radom Agencije provodi parlamentarna Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Može se reći da su odnosi između Agencije i Komisije u velikoj mjeri problematični, te da je već u nekoliko navrata izvještaj Agencije odbijan ili vraćan na ponovnu izradu ili dopunu, usljed nezadovoljstva članova Komisije. Posljednji izvještaj o radu Agencije za 2013.godinu odbijen je od strane Komisije za izbor i praćenje, te je Komisija, uz negativno

mišljenje, usvojila i zaključak kojim je predložila domovima PS BiH da u dnevni red sjednica uvrste razmatranje Izvještaja o radu Agencije za 2013. godinu, kako bi se na sjednicama oba doma PS BiH obavila sveobuhvatna rasprava o navedenom Izvještaju.

## **Međunarodna saradnja**

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije aktivno učestvuje u pripremi redovnog izvještaja o samoprocjeni primjene UN Konvencije u Bosni i Hercegovini. Izvještaj se podnosi u skladu sa pravilima Mehanizma za reviziju implementacije UN Konvencije za borbu protiv korupcije. Istovremeno, Agencija učestvuje u procesu izvještavanja prema GRECO<sup>7</sup> komitetu na osnovu liste (ne)implementiranih preporuka iz GRECO izvještaja.

## **Rezultati anketiranja institucija i organizacija u svrhe evaluacije**

Tokom marta i aprila 2014. godine, provedeno je intervjuisanje 31 osobe iz institucija i organizacija, koje su direktno nadležne za određena pitanja u okviru Strategije, odnosno institucija koje su Strategijom identifikovane kao ciljne grupe. Iako je uzorkom pokriven širok spektar aktera, ovi nalazi nisu nužno reprezentativni (u smislu da odražavaju u potpunosti broj aktera iz određene vrste institucija), ali svakako jesu **dobar putokaz za donošenje daljih zaključaka**, pogotovo kada se uzme u obzir da su bile uključene sve ključne institucije. Cilj je bio da se dobije što više informacija da bi se ocijenila dosadašnja efikasnost i efektivnost Strategije, te utvrdila njena relevantnost, uticaj i održivost u odnosu na njenu svrhu. Intervjui su vođeni metodom lice u lice, a gdje to nije bilo moguće, poslat je upitnik na popunjavanje. Za svaku od predmetnih institucija koncipirani su dijelom specijalizovani upitnici, obzirom na specifičnost svake od institucija. Za listu anketiranih institucija, pogledati Aneks b. **U narednom dijelu dat je pregled rezultata anketiranja institucija.**

Prema provedenom anketiranju predstavnika javnog, privatnog i nevladinog sektora (uključujući medije) sa državnog i entitetskog nivoa, vidljivo je da je manji dio kvalifikovanog uzorka upoznat sa svim dijelovima Strategije i pretećim Akcionim planom. U najvećoj mjeri, predstavnici institucija su odgovorili da dobro poznaju pojedine dijelove koje se odnose na njihovu instituciju i/ili sektor, dok ostale dijelove slabije poznaju. Istovremeno, institucije koje su više uključene u problematiku borbe protiv korupcije (kao npr. institucije koje su direktno nadležne za borbu protiv korupcije ili pojedine nevladine organizacije koje se bave ovim pitanjima), te institucije koje su neposredno učestvovala u raspravama prilikom donošenja Strategije, ili u praćenju njene provedbe (npr. MUP RS, Policija BD, Ministarstvo sigurnosti

---

<sup>7</sup> Grupa zemalja u borbi protiv korupcije

BiH, članovi Parlamentarne komisije, predstavnici tri nevladine organizacije koje su pratile provođenje; su ujedno i najpoznatije sa samom Strategijom i Akcionim planom.

Imajući u vidu gorenavedene nalaze, ne iznađuje ni odgovor ispitanika na pitanje “Sa kojim dijelovima Strategije/Akcionog plana ste dobro upoznati?”. Najveći broj ispitanika je odgovorio da je upoznat sa onim dijelovima Strategije/Akcionog plana koji se tiče nadležnosti datih institucija i prirode posla kojim se data institucija/organizacija bavi. Tako su u jednoj instituciji naveli da su najbolje upoznati sa onim dijelovima Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i pratećim Akcionim planom koji se naslanja na planske aktivnosti u okviru sektorske strategije za koju je ta institucija nadžna, a prvenstveno na izgradnju kapaciteta, promociju i komunikaciju, te primjenu zakona (naročito Zakona o slobodi pristupa informacijama i Zakona o upravnom postupku). Nevladine organizacije i mediji su prvenstveno bili orijentisani na dijelove Strategije koji se odnose na prevenciju korupcije i implementaciju zakona. Istovremeno, pravosudne institucije bile su orijentisane na ciljeve koji se tiču provođenja zakona, edukacije i prevencije korupcije. Može se reći da su se institucije najmanje bavili segmentom edukacije, iako se veći dio aktivnosti iz Strategije i pratećeg Akcionog plana odnosi upravo na ovu oblast. To svakako ukazuje na potrebu jačanja ovih aktivnosti u narednom periodu.

Najveći broj aktera je upoznat sa Strategijom i Akcionim planom tokom procesa donošenja same Strategije, te praćenja procesa primjene same Strategije i Akcionog plana. Imajući u vidu činjenicu da osobe iz intervjuisanih institucija dolaze iz institucija koje predstavljaju ciljnu grupu koju targetira Strategija, odgovori su u skladu sa očekivanim. Naravno, pojedini odgovori ukazuju i na uključenost institucije u realizaciji pojedinih aktivnosti u okviru Strategije, što ukazuje na dosljednost date institucije u pogledu donošenja i realizacije plana obuke, planova integriteta, komunikacionih strategija, itd. Postoje određene razlike u entitetima i u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, usljed nedovoljnog stepena koordinacije između državnog nivoa i nižih nivoa, te pristupa koji je korišten u vezi sa donošenjem anti-korupcionih strategija na nižim nivoima.

Kada se govori o ocjenama anketiranih osoba u pogledu njihovog **poznavanja primjene Strategije i Akcionog plana**, 45% ispitanika je izjavilo da dobro poznaje primjenu mjera iz oblasti rada svojih institucija, a 22,5% smatra da primjenu poznaje odlično i u drugim oblastima; Glavni izvor saznanja o provođenju Strategije i Akcionog plana su periodični izvještaji TI BiH (za preko polovine ispitanih), za blizu 30% su to takođe izvještaji Agencije, manje od 20% ispitanika navodi „učesće u koordinacionim sastancima“, a 30% izvještaje medija (bilo je moguće dati više odgovora). Značajan dio ispitanika **svoje zaključke izvodi na osnovu primjene ili odsustva primjene zakona i drugih akata, a ne nužno same Strategije**. Stoga i odgovore na pitanja o ispunjenosti pojedinih mjera iz Strategije treba uzeti sa izvjesnom rezervom.

Nisu zabilježena značajnija odstupanja ni kad su u pitanju ocjene osoba iz institucija i organizacija na entitetskom nivou. Interesantno je da odgovori najviše ukazuju na primjenu Strategije u oblastima prevencije korupcije i provođenja zakona. Istovremeno, predstavnici nevladinih organizacija koje su aktivne u oblasti borbe protiv korupcije naveli su da su upoznati sa svim dijelovima implementacije date Strategije, imajući u vidu aktivnosti redovnog monitoringa primjene antikorupcionih zakona i politika sa njihove strane. Ono što djelimično zabrinjava je stav pojedinih predstavnika institucija da je poznavanje primjene Strategije i Akcionog plana opalo u posljednje dvije godine, nakon što je ulogu redovnog monitoringa preuzela Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Upoznatost anketiranih osoba sa dosadašnjom primjene Strategije i Akcionog plana u najvećoj mjeri je rezultat analize izvještaja nevladinog sektora u BiH. Skoro sve osobe u anketiranim institucijama/organizacijama izjavile su da su sa primjenom Strategije i Akcionog plana upoznate putem izvještaja Transparency International BiH. Interesantna je činjenica da se analizom izvještaja nevladinog sektora najviše bave na državnom nivou, za razliku od entiteta i Brčko Distrikta BiH. Primjetno je i da se institucije u čijoj je neposrednoj nadležnosti reforma javne uprave i borba protiv korupcije oslanjaju i na izvještaje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te na koordinativne sastanke sa predstavnicima različitih institucija. Na kraju treba napomenuti da se kao izvor informacija koriste i različiti medijski izvještaji o pitanjima stanja korupcije u BiH.

U mnogim izvještajima domaćih i međunarodnih organizacija i institucija često se navode brojni razlozi za usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i pratećeg Akcionog plana. Istraživanje je pokazalo da više od tri četvrtine ispitanika kao osnovni razlog za usvajanje Strategije i pratećeg Akcionog plana navodi uslovljavanja međunarodnih faktora (vizna liberalizacija) i ovo predstavlja značajan nalaz za buduće politike u kojima ne postoji dovoljno političke volje za njihovo usvajanje i provođenje. Jedna trećina ispitanih ocijenila je da je Strategija donesena zbog želje da borba protiv korupcije bude efikasnija i sistematična, mada isti ispitanici najčešće navode ovaj odgovor u kombinaciji sa pomenutim međunarodnim faktorima.

Kada se posmatra dosadašnji tok implementacije Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014), ispitanici se slažu da su primijenjeni pojedini dijelovi, ali manje od polovine planiranog. Tako ispitanici iz civilnog društva smatraju da je provedeno manje od 20% od ukupne Strategije, s tim da su provedeni isključivo dijelovi koji se odnose na funkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, usaglašavanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima, te pripremu planova integriteta u određenim institucijama BiH. Istovremeno, osobe iz institucija ukazuju na činjenicu da su otvoreni komunikacijski kanali za izvještavanja o korupciji i učinjeni prvi koraci na zaštiti prijavitelja korupcije. Postoje i manje razlike u odgovorima ispitanika po entitetima i Brčko Distriktu BiH, imajući u vidu činjenicu da su oni fokusirani na svoje strategije.

U sljedećoj tabeli sumirani su najvažniji dijelovi Strategije i Akcionog plana sa stanovišta stanja u pogledu njihove dosadašnje primjene, a na bazi odgovora ispitanika.

	Primijenjeno (DA/NE/DJELIMIČNO)	Napomena
Osnivanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinacije za borbu protiv korupcije – APIK (državni nivo) i stvaranje uslova za njen rad (materijalni uslovi, osoblje)	DA	Ovaj proces je bio dugotrajan i tek u 3 godini primjene Strategije došlo je do stvaranja adekvatnih uslova za rad APIK-a.
Obuke i interni akti APIK -a	DA	
Praćenje provođenja Strategije od strane APIK-a	DJELIMIČNO	Još uvijek nisu popunjena sva radna mjesta za ove poslove, a koja su predviđena Pravilnikom o sistematizaciji.
Provedba planova integriteta	DJELIMIČNO	Naročita primjena je vidljiva na državnom nivou i nivou FbiH, usljed stava revizorskih institucija o potrebi donošenja ovih akata. Međutim, još uvijek se ne radi po istim metodološkim obrascima koji bi trebali biti propisani od APIK-a.
Provedba Zakona o slobodi pristupa informacijama	DJELIMIČNO	Primjetna je konstantna deterioracija primjene ovog zakona, kao i njegovo kršenje bez adekvatnih sankcija za takvo ponašanje.
Otvoreni komunikacijski kanali za izvještavanje o korupciji i zaštita prijavitelja korupcije	DJELIMIČNO	Tek nedavno je stvoren zakonski okvir za “zviždače”, a koji treba da se operacionalizuje u konkretna rješenja u ovoj oblasti.
Identifikacija oblasti u kojima se korupcija može očekivati	NE	Još uvijek nema dovoljno istraživačkih radova na osnovu kojih bi se zasnivale dublje analize stanja po oblastima. Pojedine nevladine organizacije su ranije vršile istraživanja ali ne i za potrebe realizacije Strategije.

Priprema Planova djelovanja protiv korupcije u svim oblastima	NE	Problem se najviše vidi u strukturi nadležnosti između različitih nivoa vlasti i njihove (ne)povezanosti sa državnim Strategijom.
Deklarisanje pravnih lica koja učestvuju u postupku javne nabavke	NE	Čak i novi Zakon o javnim nabavkama (u proceduri) ne nameće eksplicitno ovu obavezu.
Regulisano lobiranje	NE	Bilo je pokušaja u RS-u da se kroz entitetski zakon ovo pitanje riješi, ali bezuspješno.
Uspostavljanje e-uprave	DJELIMIČNO	PARCO je imao više projekata o ovom pitanju, ali dosad nema vidljivog uspjeha,
Saradnja inspekcija i APIK-a	NE	Problem je najvidljiviji u strukturi nadležnosti između različitih nivoa vlasti i njihove (ne)povezanosti sa državnim Strategijom.
Učinkovitost primjene propisa o sprečavanju korupcije u sudovima	NE	
Kodeks ponašanja službenika	DJELIMIČNO	U pojedinim institucijama je ovaj akt donesen, dok u ostalim institucijama nije.
Ukidanje potrebnih procedura i pojednostavljanje procedura	DJELIMIČNO	Vlasti na svim nivoima rade na pojednostavljivanju i ukidanju nepotrebnih procedura, ali bez većeg uspjeha. BiH je i dalje na začelju u Evropi prema ocjeni Svjetske banke i istraživanja Doing business.
Organizaciona i funkcionalna revizija javne uprave u BiH	NE	Posljednja organizaciona i funkcionalna revizija javne uprave u BiH je provedena 2005. Godine, za potrebe reforme javne uprave.
Obuka službenika o korupciji	DJELIMIČNO	Realizovana je u pojedinim institucijama, ali na dosta generalnom nivou.
Adekvatno finansiranje, opremanje i osposobljavanje agencija za provedbu zakona	NE/DJELIMIČNO	Stanje primjene zavisi iz ugla iz kojeg se posmatra. Civilno društvo smatra da nije izvršeno, dok institucije ukazuju da je ovdje došlo do

		djelimične primjene.
Procjena efikasnosti primjene posebnih istražnih radnji za otkrivanje korupcije	NE/DJELIMIČNO	APIK još uvijek nije u potpunosti spreman za otpočinjanje ovih aktivnosti. Postoje neki pomaci u ovoj oblasti prema aktivnostima koje je proveo MUP RS.
Izmjena propisa o istražnim radnjama, krivičnom gonjenju i oduzimanju imovine	DJELIMIČNO	Unapređenje okvira i pozitivni pomaci u njegovom provođenju.
Koordinacija i nadzor nad provođenjem Strategije	DJELIMIČNO	Koordinacija i nadzor nad sprovođenjem Strategije je u rukama APIK-a i parlamentarne komisije zadužene za nadzor nad radom Agencije i provođenje Strategije. Međutim, primjetno je da je nedovoljna koordinacija sa nižim nivoima vlasti u cilju realizacije velikog broja aktivnosti koje ne potpadaju pod nadležnost državnog nivoa vlasti.

Analizirajući stavove ispitanika o tome da li je postojeća Strategija ispunila svoju svrhu/namjeravane ciljeve, jedna šestina ispitanika nije imala odgovor na ovo pitanje; **tek oko 7% smatra da su ciljevi uglavnom ostvareni, 54% smatra da je to učinjeno u manjoj mjeri, a 17% da nije nikako.** Kao jedan od osnovnih razloga za ovakvo stanje navodi se činjenica da je dokument rađen kao obaveza tj. uslov koji je pred BiH postavila međunarodna zajednica, kroz saradnju predstavnika BiH i EU eksperata. Finalni dokument je nešto što je predstavljeno od strane EU eksperata, bez dubljih analiza i provođenja cjelokupnog procesa strateškog planiranja (situaciona analiza sa uključenom PEST i/ili SWOT analizom, definisanje vizije, misije i strateških ciljeva na participativan način, razrada operativnih aspekata i plana implementacije kroz širu javnu debatu, itd.). Stoga se čini da je u pojedinim dijelovima sama Strategija nejasna i zbunjujuća, pa čak i previše ambiciozna u odnosu na stanje u kojem se BiH nalazila i u kojem se trenutno nalazi.

Posmatrajući odgovore na pitanje da li je u protekle četiri godine došlo do smanjenja korupcije, njenog povećanja ili je ona ostala na sličnom nivou, značajna većina ispitanika (64,5%) je složna oko toga da u posljednje četiri godine (vrijeme provođenja Strategije) nije bilo bitnih pomaka i da je stanje u tom pogledu ostalo slično. Sljedećih 17% smatra da je došlo do pogoršanja, a 10% do blagog poboljšanja situacije, dok drugi nisu imali jasan stav o ovom pitanju. Kao



problematične oblasti najčešće su pomenute **javne nabavke, stranački uticaj u javnoj upravi, javna preduzeća, rad inspekcija i pravosudnih organa**, dok je **blagi napredak** najčešće zapažen **u pogledu** povećanja **javnosti rada**. Kad je reč o promjenama u pojedinim dijelovima i nivoima vlasti BiH, velika većina ispitanika se nije izjasnila, ili su rekli da se njihova ocjena o odsustvu bitnih promjena odnosi na cijelu BiH. Prema stavovima predstavnika organizacija civilnog društva, percepcija da se korupcija povećala bazira se na potpunom obesmišljavanju ključnih antikorupcijskih mehanizama u BiH, naročito sa zadnjim izmjenama zakonskog okvira o finansiranju političkih partija, sukobu interesa, javnim nabavkama, i slično. Navode se i uočeni problemi u pogledu tijela za implementaciju i nadzor anti-korupcionih mehanizama u okviru datih zakona. Tako je npr. sukob interesa prebačen iz nadležnosti Centralne izborne komisije na novoformiranu Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa, dok je u okviru Zakona o javnim nabavkama došlo do izmjena u pogledu osnivanja filijala Kancelarije za žalbe u procesu provođenja javnih nabavki. Svakako, ne treba zanemariti ni činjenice da nisu uspostavljeni efikasniji mehanizmi suzbijanja korupcije: donošenje zakona o oduzimanju nelegalno stečene imovine i formiranje pratećih institucija, revizija privatizacije, neefikasni mehanizmi sankcionisanja po prijavama za korupciju, nedovoljna zaštita uzbunjivača, neuspostavljanje funkcije interne kontrole u institucijama, itd. Iz svega navedenog vidljivo je da ne postoji jasna politička volja za suzbijanje sveprisutne korupcije, niti jake kaznene politike da bi se na sistematičan način pristupilo rješavanju pitanja borbe protiv korupcije. Istovremeno, najdestruktivniji uticaj korupcije vidljiv je na lokalnom nivou, jer sa pojavom korupcije građani ostaju uskraćeni za određeni broj kvalitetnih lokalnih javnih usluga.

Kada posmatramo odgovore na pitanje „Koliko su, po Vašem mišljenju, na stanje korupcije uticali sljedeći faktori“, može se reći da ispitanici imaju slična stanovišta. Tako se kao najveći uticaj vidi politička opstrukcija, odnosno nedovoljna politička volja, od strane vladajućih struktura, te nedovoljna koordinacija pojedinih službi i institucija. Kao faktori koji imaju uticaj na postojeće stanje korupcije vide se i loše provođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), propusti zakonodavca i „rupe u zakonima“, te korumpiranost službi koje su trebale provoditi Strategiju. Nedovoljno sredstava za provođenje antikorupcijskih mjera (manjak finansija, opreme ili ljudstva, nedovoljno iskustvo itd.) i odsustvo propisa su takođe faktori sa uticajem na stanje korupcije u BiH.

## Stepen uticaja pojedinih faktora na stanje korupcije u BiH



Najniži uticaj faktora na postojeće stanje korupcije, a po stavovima ispitanika, vidljiv je u loše osmišljenoj Strategiji, nedovoljnoj podršci međunarodnog faktora, te drugim prioritetima djelovanja nadležnih organa, zbog čega nije bilo dovoljno angažovanja u borbi protiv korupcije. Odgovori ispitanika se ne razlikuju ukoliko se posmatra državni nivo ili entitetski nivoi i Brčko Distrikt BiH.

Kada posmatramo institucije javne uprave, i odgovore njihovih ispitanika, vidljivo je da je većina institucija koja je analizirana u okviru ove evaluacije uglavnom realizovala predviđene aktivnosti koje su definisane Strategijom. Tako je najveći dio istakao dosadašnje korake na donošenju planova integriteta, uspostavljanju komunikacijskog kanala za prijavljivanje nepravilnosti, te rad na usaglašavanju domaćih i međunarodnih propisa i edukaciji službenika. Još uvijek je nedovoljno učinjeno u dijelu koji se odnosi na procjenu rizika za pojedina radna mjesta koja su podložna korupciji, te uspostavljanje koordinacije među institucijama različitih nivoa i međusektorska saradnja.

Prema odgovorima ispitanika, u okviru institucija obično postoji osoba koja je zadužena za sva pitanja iz okvira Strategije za borbu protiv korupcije. Ovdje naravno ne uzimamo u obzir Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja je direktno nadležno tijelo za implementaciju Strategije. Ono što je zajedničko za skoro sve institucije je činjenica da su te osobe, osim pitanja iz okvira Strategije, zadužene i za druge aspekte kao dio svojih redovnih zaduženja u okviru datih institucija. Stoga ne iznenađuje ni činjenica da se u pojedinim institucijama niko ne bavi pitanjima iz Strategije uslijed podređenosti nekim drugim, „operativnijim“ poslovima.

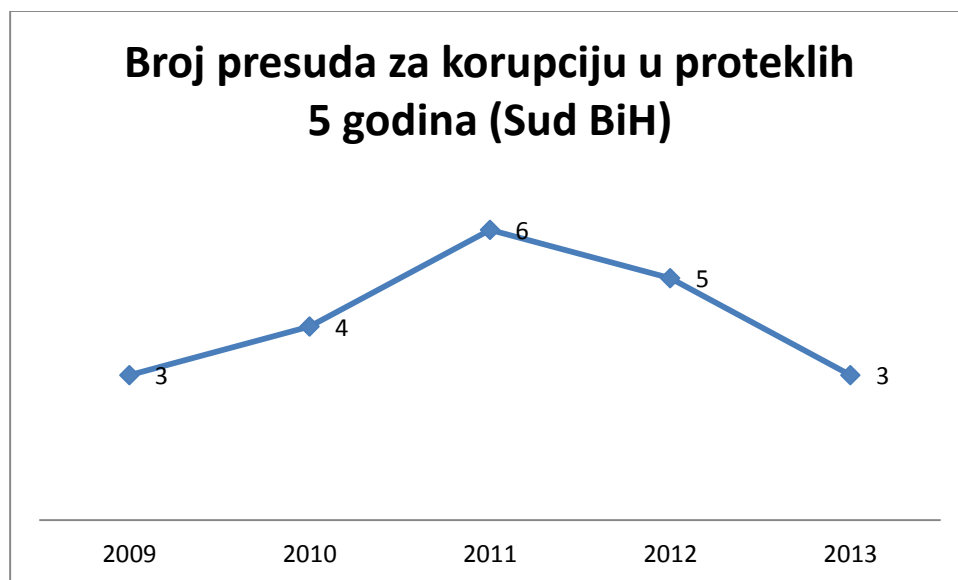
Kada posmatramo odgovore na pitanje o vidljivosti dosadašnjeg uticaja, odnosno konkretnim efektima implementacije Strategije za borbu protiv korucije (2009-2014), primjetne su dvije grupe stavova – oni koji smatraju da nisu vidljivi konkretni rezultati i oni koji smatraju da su

vidljivi, ali da su slabi i da tek treba da se očekuju efekti u narednom periodu. Istovremeno, kao najkonkretniji rezultat implementacije navodi se uspostava Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, iako je to dijelom i efekat donesenih propisa mimo same Strategije. Kada se posmatra dosadašnji rad na planovima integriteta, smatra se da zasad oni predstavljaju samo planske dokumente bez vidljivih rezultata dosad i bez primjene identifikovanih intervencija. Isto je i sa dosadašnjim aktivnostima edukacije, koje se više odnose na *ad hoc* treninge, nego na sistemski pristup koji je predviđen Strategijom i Akcionim planom.

Kad se posmatra održivost dosadašnjih ostvarenih rezultata, odgovori ukazuju na podijeljene stavove. Naime, predstavnici pojedinih institucija i medija smatraju da su dosad ostvareni rezultati uglavnom i djelomično održivi, najviše iz razloga percepcije operativnosti i budućeg rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Istovremeno, predstavnici civilnog društva, ali i manji broj institucija nije optimističan kada se posmatra održivost rezultata, naročito zbog iskustava u ranijem periodu i ishoda prethodno donesenih strateških dokumenata u borbi protiv korupcije. Kada se njihovi stavovi posmatraju iz perspektive analize njihovih stavova u pogledu faktora koji utiču na korupciju, vidljiva je velika bojazan oko održivosti rezultata, usljed negativnog uticaja politike na ova pitanja. Ove institucije ujedno smatraju da Strategija nije instrument stvarnog opredjeljenja za borbu protiv korupcije, iz brojnih razloga koji su ranije navedeni i analizirani. Istovremeno, veći broj institucija smatra da je Strategija samo jedan od instrumenata za borbu protiv korupcije, s tim da ukazuju na dosljedniju implementaciju i veću koordinaciju svih institucija, civilnog društva i medija.

Interesantna je činjenica da se niti u jednoj od ispitanih institucija nije izvršila organizaciona ili institucionalna promjena kao rezultat primjene Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014). To svakako potvrđuje prethodne nalaze o dosadašnjem provođenju planova integriteta u okviru datih institucija, te značaju same Strategije i njenih smjernica.

Odgovori institucija u oblasti pravosuđa ukazuju da se u posljednje četiri godine nisu manifestovale izmjene u postupcima i procedurama u vezi sa istražnim radnjama u slučajevima korupcije, a kao rezultat primjene same Strategije. Istovremeno, može se reći da se aktuelne javne politike tek u maloj mjeri bave ciljevima Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014). Odgovori ispitanika iz institucija ukazuju i na prihvatljiv stepen usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim u pogledu vladavine prava i odsustva korupcije. Međutim, činjenica je da razvoj zakonodavstva ne prate praktični aspekti njegove primjene, na šta ukazuju podaci i statistike o broju predmeta sa slučajevima korupcije. Statistika se vodi prema informacijama koje se svakodnevno zaprimaju, te se objedinjuje svakih šest mjeseci, na osnovu čega se pripremaju izvještaji nadležnim institucijama. Primjetan je trend pada broja slučajeva korupcije (presuda) u posljednje tri godine, što se može vidjeti u sljedećoj tabeli.



Ovi podaci ukazuju da se primjena zakonodavstva tek treba očekivati u narednom periodu, imajući u vidu broj presuda za korupciju. Da bi se ovo desilo, neophodno je da institucije unaprijede akte i procedure za odabir kandidata na pozicije koje su važne u otkrivanju slučajeva korupcije, te da zaposleni iz datih institucija prođu kroz specijalizirane obuke iz oblasti prevencije i borbe protiv korupcije. Međutim, odgovori ispitanika ukazuju na to da se na ovim unapređenjima akata i procedura za odabir kandidata nije radilo u prethodnom periodu, dok su realizovane sporadične obuke samo u jednoj instituciji, koja je direktno nadležna za slučajeve korupcije.

Kada posmatramo koordinaciju između Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije sa ostalim institucijama, odgovori ukazuju da se ista u najvećoj mjeri manifestuje po ad-hoc principu, bez ustaljenog reda i obično kroz formu međusobnih sastanaka. Većina koordinaciju ocijenjuje kao nedovoljnu, uz potrebu za sistematičnijim pristupom u ovoj oblasti. Upravo je to najvažniji razlog zašto većina odgovora ispitanika (i iz javnog sektora, i iz civilnog društva) smatra da su nedovoljno uključeni u primjenu Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014).

Obzirom da su Strategija i prateći Akcioni plan predviđali dalji razvoj e-uprave kao jednog od mehanizama za smanjenje vjerovatnoće pojave koruptivne aktivnosti ili događaja, može se ocijeniti da je stepen usaglašenosti sa principima jako nizak, te da građani još uvijek ne mogu na taj način ostvariti uvid ili uzeti učešće u radu elektronskim putem (preuzeti zahtjev, poslati zahtjev, izvršiti uvid, itd.). Tek se sporadično, u pojedinim opštinama ili ministarstvima, radi na unapređenju rješenja iz ove oblasti, a u cilju transparentnijeg rada i efikasnije usluge korisnicima. Da se neke promjene tek moraju desiti, govori i činjenica o problemima i slaboj primjeni legislative o slobodi pristupa informacijama, i to naročito u posljednje dvije-tri godine.

Na kraju, treba istaći i činjenicu da je prema odgovorima ispitanika dosta učinjeno u posljednjih pet godina, kada se posmatra poslovno okruženje, izdavanje različitih dozvola, certifikata, licenci i drugih registracijskih dozvola. Međutim, primjetno je da se ova konstatacija još uvijek u nedovoljnoj mjeri podudara sa stanjem na koje ukazuju međunarodni izvještaji, a posebno Doing Business Svjetske banke. Naime, prema podacima za 2014. godinu<sup>8</sup>, Bosna i Hercegovina je na 131. mjestu na rang ljestvici zemalja po jednostavnosti poslovanja.

## **Ocjena definisanih kriterijuma za evaluaciju**

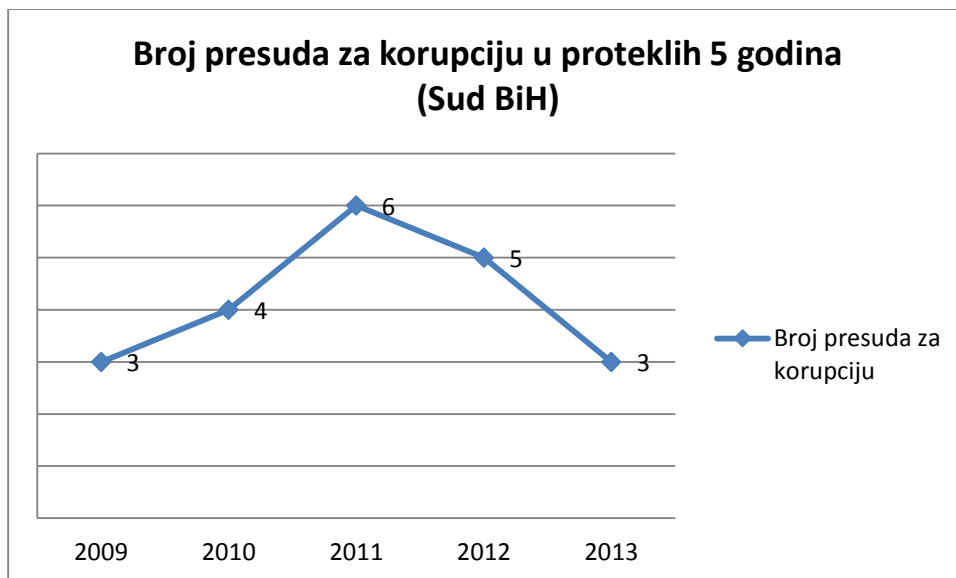
### **Relevantnost**

Strategija za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. godine je dokument koji je dugo priželjkivan od strane međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje su aktivne na polju anti-korupcije u BiH. Vidljivo je da je njegova najznačajnija uloga bila u iniciranju i daljem uspostavljanju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Međutim, kašnjenje u formiranju Agencije i njene operacionalizacije imalo je brojne negativne efekte na realizaciju predviđenih mjera.

Prema Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2013. godinu, uveliko se kasni sa provedbom Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za prevenciju korupcije 2009-2014 na državnom nivou. Entiteti i Brčko Distrikt, kao i tri kantona, provode strategije i akcione planove na svom nivou vlasti. Kompleksne veze između političkih aktera, poslovne zajednice i medija dovode u opasnost demokratske institucije i procedure i otežavaju otkrivanje korupcije. Izmjene i dopune Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije su usvojene i stupile su na snagu, čime je regulisan status i nadležnosti parlamentarne komisije za praćenje rada Agencije. Agencija je osigurala prostorije za svoj smještaj i minimalan broj zaposlenih. Pokrenuto je nekoliko krivičnih postupaka i istraga protiv javnih službenika visokog ranga. Ipak, i dalje je nizak ukupan nivo djelotvornih istraga, krivičnih postupaka i presuda u predmetima korupcije. Zajednički istražni timovi i mehanizmi za otkrivanje korupcije tek trebaju biti razvijeni. Broj slučajeva korupcije prijavljenih tužilaštvima u cijeloj BiH povećan je za 48%, te je u 2012. godini podneseno 3.174 prijava, u odnosu na 2.142 prijave iz prethodne godine. Broj potvrđenih optužnica još uvijek je skroman, a broj konačnih presuda ostaje nizak

---

<sup>8</sup> <http://www.doingbusiness.org/rankings>



Uprkos dostupnosti prikupljenih statističkih podataka, ne postoji analiza slučajeva korupcije. Slabi su kapaciteti za istrage krivičnih djela ekonomske i finansijske prirode, te krivičnih djela povezanih s javnim nabavkama i prevarama. Još uvijek ne postoji djelotvorna krivično-pravna politika u borbi protiv korupcije.

U cjelini gledano, BiH je u ranoj fazi borbe protiv korupcije. Potrebno je ubrzati provedbu Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za prevenciju korupcije na državnom nivou. Ključni propisi u pogledu finansiranja političkih stranaka, sukoba interesa i pristupa informacijama su izmijenjeni i dopunjeni na način da potkopavaju ranija postignuća. Korupcija ostaje široko rasprostranjena, sa nedovoljno uvjerljivih rezultata u istragama i krivičnim postupcima u predmetima visokog ranga, što ima negativan uticaj na društvo i ekonomiju.”

Ovakva ocjena svakako je dokaz relevantnosti aktuelne Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i pratećeg Akcionog plana. Svi izvještaji međunarodnih institucija i domaćih nevladinih organizacija ukazuju na destruktivan uticaj korupcije na bosanskohercegovačko društvo. Za razliku od zemalja okruženja, koje ovom pitanju počinju posvećivati sve veću pažnju, u Bosni i Hercegovini je korupcija i dalje pitanje koje nema adekvatan tretman institucija i političke elite. Stoga ne iznenađuju ocjene o lošem poslovnom okruženju, nivou stranih investicija, socio-ekonomskoj situaciji, suboptimalnom rastu i razvoju te ogromnoj nezaposlenosti.

Deklarativno, većina institucija i organizacija na državnom nivou podržava Strategiju za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i prateći Akcioni plan. To se svakako ne može reći i za institucije na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou usljed slabe koordinacije između različitih nivoa vlasti, sistema međusobnih nadležnosti, te dosadašnjeg načina donošenja i implementacije Strategije. Veliki broj institucija na nižim nivoima čak i ne zna da Strategija postoji, niti je

upoznat sa njenom sadržinom. Kao što je već rečeno, poseban problem koji nije prevaziđen jest problem sistema nadležnosti između države i entiteta. Strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj ne zasniva se na principima i sadržaju državne Strategije, već je u velikoj mjeri autonoman dokument koji se posvećuje pitanju korupcije.

Na kraju, treba istaći da je donošenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), te njenu dosadašnju implementaciju, pratio Akcioni plan sa definisanim odgovornostima, zadacima i vremenskim odrednicama. Iako, ovdje se mogu istaći najmanje dvije zamjerke: Akcioni plan nije u dovoljnoj mjeri razrađen da bi se u njemu uočio jasan redoslijed koraka za svaku od zaduženih institucija, te činjenica da se u protekle četiri i više godina realizacije nije desila niti jedna revizija ili dopuna samog plana. To je svakako uticalo na stalne ocjene o neefikasnosti cijele Strategije i kašnjenje u implementaciji pojedinih strateških mjera. Razlozi za ovakvo stanje su svakako vidljivi u dugogodišnjem procesu uspostavljanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, imajući u vidu njenu definisanu ulogu u implementaciji predviđenih mjera i predlaganja određenih izmjena i korekcija u cjelokupnoj implementaciji.

## **Efikasnost**

Može se reći da je efikasnost u provođenju Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i pratećeg Akcionog plana glavni problem, čija je manifestacija otpočela od samog trenutka njenog donošenja. Kako se sama Strategija u najvećoj mjeri oslanjala na ulogu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, onda je jasno da se neefikasnost u provođenju planiranih aktivnosti direktno vezuje za dugi period njenog uspostavljanja.

Uspostavljanje Agencije praćeno je brojnim problemima, od kojih su najvažniji vidljivi u kašnjenju u imenovanju rukovodstva, sporom donošenju internih akata i pravilnika o radu, dugom procesu angažovanja zaposlenih usljed nedostatka finansijskih sredstava i neodobravanja planirane sistematizacije, te nedostatku tehničkih i smještajnih kapaciteta. Međutim, zajednički imenitelj svih ovih problema najvidljiviji je u nedostatku političke volje, odnosno političkim opstrukcijama u pogledu uspostavljanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Tako je u prve dvije godine ova Agencija bila bez adekvatno alociranih finansijskih sredstava i definisanog budžeta, uz privremeni smještaj u drugoj instituciji. Čak i nakon skoro pet godina od formiranja Agencije, ova institucija ima popunjeno tek nešto više od 50% sistematizovanih radnih mjesta.

Kada govorimo o resursima za implementaciju Strategije i načinu njihovog raspolaganja, činjenica je da se prilikom donošenja Strategije nije mnogo govorilo o neophodnim sredstvima i izvorima finansiranja predviđenih mjera i aktivnosti iz same Strategije. Naime, u Strategiji se ne govori niti o okvirnoj cijeni troškova implementacije Strategije u cjelini, niti pojedinih dijelova. Istovremeno, treba napomenuti i činjenicu da se tokom implementacije Strategije nije pojavila neka institucija ili njen dio koji bi se intenzivno bavio prikupljanjem statističkih podataka o realizovanim projektima, utrošku sredstava, postignutim ciljevima, itd. Agencija je ovim pitanjem počela da se bavi u posljednjoj godini, ali sa nedovoljnim obuhvatanjem svih institucija i organizacija koje su provodile aktivnosti u realizaciji Strategije i pratećeg Akcionog plana. Tako se uopće ne zna koliko je sredstava dosad potrošeno na realizaciju projekata i aktivnosti iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), kako za aktivnosti institucija, tako i za aktivnosti organizacija civilnog društva.

Činjenica je da je Strategiju za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) pratio relativno detaljno razrađen Akcioni plan, čije su aktivnosti proizašle iz šest komponenti na koje je podijeljena sama Strategija. Istovremeno, date aktivnosti su klasifikovane u kratkoročne, srednjoročne i dugoročne sa jasnim preciziranjem rokova, prema zaduženim institucijama, te pokazateljima implementacije, ali bez preciziranja samog budžeta koji je za to potreban. . Međutim, može se reći da je Akcioni plan u znatnoj mjeri devalviran inicijalnim kašnjenjem u implementaciji Strategije zbog uspostavljanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Poseban problem vidljiv je u nedostatku redovnog ažuriranja, iako su provedeni redovni monitoring izvještaji koji su ukazivali na kašnjenja u provođenju pojedinih aktivnosti.



Može se reći da su osnovni razlozi za nedostatak redovnog ažuriranja vidljivi u kapacitetima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, posebno za poslove upravljanja i nadzora nad realizacijom Strategije. Nedovoljno ljudi sa direktnim zaduženjima na ovim poslovima jedan je od ključnih razloga za neefikasno provođenje Strategije.

Iako je zabilježen pokušaj da se u protekle dvije godine unaprijedi funkcija koordinacije između Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i različitih institucija i organizacija na svim nivoima, činjenica je da koordinacija još uvijek ne postoji u pravom smislu riječi. Nalazi provedenog ispitivanja ukazuju da se koordinacija u najvećoj mjeri manifestuje na ad-hoc principu, bez ustaljenog reda i obično kroz formu međusobnih sastanaka. Većina koordinaciju ocjenjuje kao nedovoljnu, uz potrebu za sistematičnijim pristupom u ovoj oblasti. Upravo je to i najvažniji razlog za nedovoljnu uključenost svih aktera u realizaciju predviđenih aktivnosti i mjera iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014). Poseban problem vidljiv je u realizaciji pojedinih projektnih inicijativa, gdje nedovoljna koordinacija utiče na pojedina preklapanja i nekoherentan pristup borbi protiv korupcije u pojedinim sektorima.

Na kraju, treba napomenuti da je Strategija za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) realizovana djelimično, najviše zbog činjenice da nije došlo do uključivanja velikog broja institucija i organizacija, naročito na nižim nivoima vlasti. Treba napomenuti da je dokument Strategije donesen ne kao konsenzus društveno-političkih snaga u zemlji, već primarno usljed uslovljavanja međunarodnih faktora ( liberalizacija viznog režima). Istovremeno, sam proces izrade Strategije nije uključivao veliki broj domaćih institucija i organizacija. Finalni dokument je nešto što je predstavljeno od strane EU eksperata, bez dubljih analiza i provođenja cjelokupnog procesa strateškog planiranja (situaciona analiza sa uključenom PEST i/ili SWOT analizom, definisanje vizije, misije i strateških ciljeva na participativan način, razrada operativnih aspekata i plana implementacije kroz širu javnu debatu, itd.). Stoga se čini da je u pojedinim dijelovima sama Strategija nejasna i zbunjujuća, pa čak i previše ambiciozna u odnosu na stanje u kojem se Bosna i Hercegovina nalazila i u kojem se trenutno nalazi.

## **Efektivnost**

Kada posmatramo planirane rezultate, odnosno indikatore koji bi na njih ukazivali, moguće je reći da se oni ne ostvaruju u dovoljnoj mjeri. Prije nego što bude više riječi o analizi provedenih aktivnosti i postignutih rezultata, treba napomenuti da u okviru Strategije nisu definisani adekvatni indikatori, dok su oni indikatori koji su sastavni dio Akcionog plana u velikoj mjeri površni, bez određenih mjerljivih i kvantifikovanih parametara koji bi mogli svrsishodno poslužiti davanju preciznijih ocjena.

Ovim kriterijem nastojalo se ocijeniti da li su dosad realizovane aktivnosti dovele do željenih i očekivanih rezultata, ukazujući na pravac kretanja u vezi sa ostvarenjem željenih kratkoročnih,

srednjoročnih i dugoročnih ciljeva u okviru Strategije. Ukratko, ovdje se ocjenjuje da li su provedene aktivnosti bile ono što je neophodno da bi se smanjila korupcija kroz jačanje mehanizama za njenu prevenciju i eliminisanje, povećanje svijesti građana i generalne javnosti, jačanje zakonodavnog aspekta, te unapređenje koordinacije i mehanizma implementacije aktivnosti predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije i pratećim Akcionim planom.

Imajući u vidu navedeno, izdvojeni su najvažniji očekivani rezultati tj. indikatori njihovog ostvarenja, a pregledje dat u narednoj tabeli:

	Indikator	Ostvarenje (DA/NE)	Napomena
Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	Uspostavljena Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbu protiv korupcije (organizaciono i finansijski kapacitirana u skladu sa zahtjevima Strategije)	DA/NE	Agencija je konačno institucionalizovana i operativna, ali veliki broj radnih mjesta još uvijek nije upražnjen.
	Agenciji dodijeljene nadležnosti za bavljenje prevencijom i koordinacijom borbe protiv korupcije	DA	U skladu sa zakonom definisanim nadležnostima.
	Provedena redovna (planirana) revizija Strategije, u saradnji sa zainteresovanim stranama	NE	Nije realizovana.
	Doneseni akcioni planovi po oblastima u okviru generalne Strategije	NE	Ovaj dio nije realizovan zbog kompleksnosti institucionalnog okruženja i nedostatka "lokalnog vlasništva" nad Strategijom.
	Agencija osposobljena i provodi edukativne programe za podizanje svijesti	DA/NE	Iako su pripremani interni akti, još uvijek se ne može reći da je Agencija u potpunosti osposobljena za ove poslove, pogotovo zbog nedostatka kadrova.
Prevenција korupcije	Povećan broj osuđenih osoba za djela korupcije	NE	U proteklih 5 godina je zabilježen nepromijenjen broj osuđenih osoba za djela korupcije.
	Pripremljeni planovi integriteta u svim javnim institucijama	DA/NE	Broj institucija sa planovima integriteta u FBiH raste usljed uticaja

			službe za reviziju javnog sektora, koja insistira na tom dokumentu.
	Unaprijeđeno poslovno okruženje u zemlji	NE	BiH je ocijenjena kao jedna od najgorih zemalja u Evropi, sa negativnim trendom u pogledu poslovnog okruženja.
	Provedena efikasna reforma javne uprave	DA/NE	Postoji napredak, ali nedovoljan za ocjenu da je reforma efikasno provedena.
	Provedeno najmanje pet istraživanja pitanja korupcije u Bosni i Hercegovini	NE	Postoji nekoliko monitoring izvještaja od strane nevladinog sektora, ali bez detaljnijih analiza uzroka i posljedica korupcije, naročito po sektorima.
	Uvedeni koncepti e-vlade i e-uprave	DA/NE	Koncepti su uvedeni samo na sjednicama vlada, ali bez interakcije sa ostalim stakeholderima.
	Smanjena korupcija u javnim nabavkama	NE	Broj otvorenih postupaka je pao sa 91% u 2008. godini na skoro 25% u 2013. godini, indicirajući veću netransparentnost, a time i samu korupciju.
	Uveden novi sistem plata u javnom sektoru, zasnovan na učinku i doprinosu zaposlenih	NE	Sistem plata je zasnovan administrativno, po platnim razredima, bez analize učinka i doprinosa zaposlenog.
	Uspostavljen zakonski okvir za osobe koje prijavlju korupciju	DA/NE	Usvojen je zakon za "zviždače", ali samo na državnom nivou, te još uvijek bez provedbenih akata.
E	Pripremljeni i provedeni programi obuke	DA/NE	Do sada je realizovano tek

	javnih službenika u oblasti anti-korupcije		nekoliko obuka u par institucija koje su direktno nadležne za pitanje borbe protiv korupcije.
	Pripremljeni nastavni programi u oblasti anti-korupcije u osnovnim i srednjim školama, te univerzitetima	NE	Nije vidljiva uključenost obrazovnog sektora u pitanje borbe protiv korupcije, te realizaciju same Strategije.
	Programi edukacije u oblasti anti-korupcije sastavni dio programske šeme javnih emitera	NE	Nije došlo do realizacije aktivnosti u ovoj oblasti.
Provođenje zakona	Uspostavljeni registri pravnih i fizičkih lica koja su osuđena za korupciju	NE	
	Usvojena rješenja o zaštiti osoba koja prijavljuju korupciju, tzv. zviždača;	DA/NE	Donesen zakon krajem 2013. Godine, ali još uvijek ne i provedbena akta.
	Donesena nova akta u oblasti pravosuđa koja smanjuju potencijalnu korupciju	DA/NE	
	Donesena nova akta u pogledu oduzimanja nelegalno stečene imovine koja je proistekla iz korupcije	NE	Vodi se "široka" politička debata, ali bez rezultata.
	Uvođenje dodatnih zahtjeva prilikom zapošljavanja osoba na poslove koji se odnose na anti-korupciju	NE	Agencije za državnu službu još uvijek nisu revidirale svoje pravilnike u vezi sa određenim poslovima u oblasti antikorupcije.
Koordinacija i implementacija strategije	Uspostavljen mehanizam koordinacije na relaciji država-entiteti i Brčko Distrikt BiH-kantoni u FBiH u pogledu prevencije i koordinacije borbe protiv korupcije;	NE	Vertikalna koordinacija ka nižim nivoima nije uspostavljena zbog sistema nadležnosti.
	Uspostavljeno redovno konsultativno tijelo koje uključuje i predstavnike nevladinog i privatnog sektora, te samih građana;	NE	Konsultacije su ad-hoc tipa.
	Uspostavljena praksa redovnih (kvartalnih) međusobnih konsultacija između Agencije i institucija/subjekata koje rade na	NE	Konsultacije su u formi povremenih i neredovnih sastanaka.

	implentaciji određenih aktivnosti		
	Uspostavljen mehanizam monitoringa i evaluacije implemtacije Strategije u okviru Agencije	NE	Iako se pripremaju izvještaji o radu koji uključuju segment provođenja Strategije, to je daleko od onoga što bi trebalo da predstavlja M&E mehanizam.
	Organizovano godišnje predstavljanje izvještaja o stanju korupcije u BiH		Jedino godišnje predstavljanje je vidljivo u redovnim godišnjim izvještajima TI BIH.
Međunarodna saradnja	Ratifikovani svi važniji međunarodni sporazumi za smanjenje korupcije u zemlji	DA	
	Nacionalno zakonodavstvo i institucionalni okvir usklađen sa preporukama međunarodnih sporazuma.	NE	Brojni zakonski anti-korupcioni mehanizmi nisu usklađeni sa preporukama.

Posmatrajući tabelu ostvarenja planiranih rezultata u okviru Strategije, vidljivo je da je najviše urađeno u oblasti Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, dok je najmanje postignuto u oblastima „Edukacija, obuka i javna svijest“ i „Provođenje zakona“.

Da Strategija nije imala veliki uticaj na ciljne grupe ukazuju i odgovori osoba koje su ispitane u okviru provođenja ove evaluacije. Interesantna je činjenica da se niti u jednoj od institucija nije izvršila organizaciona ili institucionalna promjena kao rezultat primjene Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014). To svakako potvrđuje prethodne nalaze o dosadašnjem površnom provođenju planova integriteta u okviru datih institucija, te značaju same Strategije i njenih smjernica za svaku od navedenih institucija.

Da postoje problemi u vezi sa efektivnošću, ukazuje i činjenica da se Strategija i njena realizacija nije prilagođavala određenim promjenama u eksternom okruženju. Tako je na primjer fokus na javne nabavke ostao nepromijenjen tokom čitavog perioda implementacije Strategije, iako je zabilježen ogroman pad transparentnosti u vezi sa provođenjem postupaka javnih nabavki. Ovo je svakako rezultat nedostatka adekvatne monitoring funkcije u okviru Strategije, te nedostatka redovnih aktivnosti revizije same Strategije.

Na kraju, treba istaći da je implementacija Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i pratećeg Akcionog plana bila potpuno izolovana od pozitivnih ili negativnih događaja u okruženju, koji su mogli imati veliki efekat na realizaciju predviđenih

aktivnosti/mjera/projekata. Tako je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, u slučajevima koji su obilježili period (npr. uzimanje mita od strane jednog opštinskog načelnika za lične potrebe i potrebe svoje partije), ostala u potpunosti “nijema”, umjesto da iste slučajeve iskoristi za promociju nekih od predviđenih aktivnosti u vezi same Strategije.

## Uticaaj

Dosadašnji uticaj Strategije na stanje korupcije je relativno mali. To potvrđuju i odgovori ispitanika u okviru ove evaluacije. Naime, kada se posmatraju odgovori na pitanje o vidljivosti dosadašnjeg uticaja tj. konkretnim rezultatima implementacije Strategije za borbu protiv korucije (2009-2014), primjetne su dvije grupe stavova – oni koji smatraju da nisu vidljivi konkretni rezultati i oni koji smatraju da su vidljivi, ali da su slabi i da tek treba da se očekuju određeni efekti u narednom periodu. Istovremeno, kao najkonkretniji rezultat implementacije navodi se uspostava Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, iako je to dijelom i efekat donesenih propisa mimo same Strategije. Međutim, tek se u narednom periodu može očekivati više uticaja od uspostavljanja i rada same Agencije.

Generalno, definisani indikatori ostvarenja u okviru Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014) nisu realni. Prvenstveno, razlozi za ovakvo stanje su vidljivi u sporom uspostavljanju Agencije, nedostatku većeg angažovanja institucija zbog problema sa koordinacijom, nepostojanja mehanizama revizije, te zbog “nedostatka vlasništva” nad samim procesom pripreme Stategije. Međutim, treba napomenuti da je tokom implementacije Strategije proveden redovan monitoring od strane Transparency International BiH, a u kome su se problemi sa indikatorima stalno isticali, ali bez adekvatnog odgovora od strane nadležnih institucija i organizacija.

Realizaciju Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) i pratećeg Akcionog plana je konstantno ugrožavao, ali i dalje ugrožava, nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije, činjenica da niži nivoi vlasti imaju autonoman pristup u donošenju vlastitih strategija, te nejasno definisane obaveze institucija u pogledu provođenja određenih mjera. Kada govorimo o nedostatku političke volje i prisutnoj političkoj opstrukciji, činjenica je da su sporo uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zastoj u odobravanju finansijskih i ljudskih resursa, te problemi u pogledu imenovanja rukovodstva glavni manifestacioni oblici nedostatka volje i same opstrukcije. Navedeno je još jasnije kada se uzme u obzir činjenica da je tek u aprilu 2013. godine došlo do prvog značajnijeg zapošljavanja osoba u okviru Agencije, te stvaranja pretpostavki za aktivniji rad na terenu.

Poseban problem u vezi sa implementacijom Strategije i borbom protiv korupcije odnosi se na stalan pad povjerenja građana u odnosu na institucije vlasti i činjenicu da se nešto stvarno može

promijeniti. Stoga ne iznenađuje ni skoro nepromijenjen nivo percepcije korupcije u posljednjih par godina.

Međutim, nisu u potpunosti vidljive mjere koje su bile preduzimane za ublažavanje “negativnih” efekata, prvenstveno zbog nemogućnosti Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije da se odupre uticaju politike i političkih pritisaka. Međutim, kao najpozitivnija činjenica u dosadašnjoj implementaciji Strategije za borbu protiv korupcije vidljiva je realizacija pojedinih specifičnih mjera iz Akcionog plana, te uspostavljanje dobre saradnje sa predstavnicima nevladinog sektora.

## **Održivost**

Kada se posmatra održivost dosadašnjih ostvarenih rezultata, odgovori ponovo ukazuju na podijeljene stavove. Naime, predstavnici pojedinih institucija i medija smatraju da su dosad ostvareni rezultati uglavnom i djelimično održivi, najviše iz razloga percepcije operativnosti i budućeg rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Istovremeno, predstavnici civilnog društva, ali i manji broj institucija nije optimističan kada se posmatra održivost rezultata, naročito zbog iskustava u ranijem periodu i ishoda prethodno donesenih strateških dokumenata u borbi protiv korupcije. Kada se njihovi stavovi posmatraju iz perspektive analize njihovih stavova u vezi sa faktorima koji utiču na korupciju, vidljiva je velika bojazan u pogledu održivosti rezultata, usljed negativnog uticaja politike na ova pitanja. Ove institucije ujedno smatraju da Strategija nije instrument stvarnog opredjeljenja za borbu protiv korupcije, iz brojnih razloga koji su ranije navedeni i analizirani. Istovremeno, veći broj institucija smatra da je Strategija samo jedan od instrumenata za borbu protiv korupcije, s tim da ukazuju na dosljedniju implementaciju i veću koordinaciju svih institucija, civilnog društva i medija.

Održivost rezultata u velikoj mjeri zavisi i od političke volje za borbu protiv korupcije, kao i od resursa koji se stave na raspolaganje. Ohrabruje činjenica da je međunarodna zajednica spremna da podrži borbu protiv korupcije u narednom periodu.

## Generalni zaključci i preporuke

### Zaključci

Strategija za borbu protiv korupcije kao okvir za smanjenje korupcije i dalje je jedan od najvažnijih strateških dokumenata u zemlji. Korupcija je jedno od najvažnijih pitanja sa kojima se suočava bosanskohercegovačko društvo, te je zajedno sa pitanjem nezaposlenosti na vrhu prioriteta građana, ali i donosilaca odluka. Dosad su donesene četiri strategije u ovoj oblasti. Iako su dosadašnje strategije imale relativno različite strateške ciljeve, sve su pokušavale da pitanja borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini uglavnom podrede pitanjima izgradnje institucija i donošenja i primjene zakonskih propisa. Strategija za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) u najvećoj mjeri se fokusirala na formiranje tijela za borbu protiv korupcije – Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. I dok je za uspostavljanje ovog tijela bio dovoljan i sam zakon, kreatori Strategije su smatrali da se ovo pitanje treba definisati i kroz samu Strategiju.

Strategija je kreirana bez konsultacija sa svim zainteresovanim stranama, odnosno na prijedlog i inicijativu Savjeta ministara BiH, a od strane međunarodnih konsultanata koji nisu imali dovoljno kontakata sa predstavnicima civilnog društva, medija i akademske zajednice. Posebno treba naglasiti neuključenost nižih nivoa vlasti u donošenje Strategije, što je kasnije prouzrokovalo brojne probleme u njenoj implementaciji. Strategija je predstavljena i kao svojevrsna lista želja, odnosno plan rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, te nema odgovarajuće podloge i analize na kojima se zasniva..

Strategija borbe protiv korupcije 2009. – 2014. nikada nije adekvatno iskomunicirana sa entitetskim, kantonalnim i lokalnim nivoima. Istovremeno, ista se nikada nije našla na dnevnom redu Parlamenta FBiH ili Narodne skupštine RS. O istoj nije razgovarano u kabinetu, ili na sjednicama entitetskih vlada ili Vlade Brčko Distrikta, iako je Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije naznačeno da će entiteti, kantoni i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine usvojiti i razviti strategiju borbe protiv korupcije i akcijski plan prema opštim načelima naznačenim u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije. Stoga ne iznenađuje i neupoznatost ostalih aktera sa istom – jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova, univerziteta, civilnog sektora, građana, medija i privatnog sektora. Analizom se može utvrditi činjenica da niti jedan nivo vlasti, osim državnog ne posmatra postojeću Strategiju za borbu protiv korupcije 2009.-2014. godine kao dokument koji ih obavezuje da se posvete određenim aktivnostima. Istovremeno, obzirom na postojeće rezultate, posvećenost pojedinih državnih institucija pitanjima iz Strategije za borbu protiv korupcije je takođe upitna. Nedostatak komunikacije usvojenog dokumenta sa svim akterima je najznačajniji razlog zašto je situacija ovakva kakva jeste.



Strategijom za borbu protiv korupcije (2009 – 2014) nisu predviđena sredstva za njenu realizaciju, što je jedna od najvećih grešaka koja je mogla biti učinjena prilikom donošenja ovakvog dokumenta. Iako je većina aktivnosti predviđena za realizaciju u sklopu poslova pojedinih nosilaca aktivnosti realizacije (Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara, itd.), Strategija se može realizovati samo uz obezbjeđenje namjenskih sredstava za predložene aktivnosti. Tako se u okviru Akcionog plana za pojedine grupe aktivnosti nisu precizirali troškovi za njihovo provođenje, kao ni način na koji će se ti troškovi snositi (budžet, međunarodni donatori, itd.). Ovo je uveliko uticalo na realizaciju određenog dijela projekata/mjera/aktivnosti koje su predviđene Strategijom.

Obzirom na navedeno, ne iznenađuje ni činjenica da je Strategija tek djelimično provedena, da se jako teško upravlja realizacijom predviđenih aktivnosti, da se sa realizacijom pojedinih aktivnosti kasni godinama, te da se cjelokupnoj Strategiji može dati jedva prolazna ocjena.

## Preporuke

- Razmotriti opcije u vezi sa implementacijom buduće strategije za borbu protiv korupcije – centralizovani pristup, decentralizovani pristup ili njihova kombinacija (provođenje određenih mjera centralizovano, a preostalih neposredno od strane organa na entitetskom i nivou Brčko Distrikta);
- U izradu nove strategije, ali i njene buduće implementacije, moraju se uključiti sve relevantne državne, entitetske, kantonalne i lokalne institucije, uključujući i predstavnike iz različitih dijelova javnog sektora (npr. obrazovanje, zdravstvo, policija), kao i organizacije civilnog društva, privatni sektor, itd.
- U skladu sa gorenavedenim, radna grupa koja bi trebala pristupiti izradi Strategije za borbu protiv korupcije (2015 – 2019), mora imati podršku svih nivoa vlasti koji mogu uticati na njeno usvajanje i dosljedno provođenje, a koja bi se ogledala u određivanju predstavnika relevantnih institucija sa tih nivoa, koji imaju odgovarajuću stručnost i ovlaštenja za donošenje odluka.;
- U proces izrade strategije i u svaku fazu tog postupka uključiti i predstavnike Vijeća ministara i Parlamentarne komisije za izbor i praćenje rada Agencije, kako bi se olakšao i ubzrao proces usvajanja i kasnije primjene;
- Novi strateški dokument treba da počiva na kvalitetnim analizama situacije, uz provođenje drugih participativnih metoda analize (SWOT analiza, PEST analiza, itd.) s ciljem jasnijeg definisanja potencijalnih rizika za njeno ostvarenje;
- Svaka aktivnost tj. intervencija u okviru Akcionog plana mora sadržavati procjenu troškova, te jasno precizirane nosioce implementacije u svim institucijama koje su nosioci aktivnosti;
- Strategija mora imati jasno definisane indikatore postignutih rezultata; strateški ciljevi treba da budu jasnije razgraničeni od ciljeva koji iz njih proističu nego što je to učinjeno u aktuelnoj Strategiji;
- Strategija bi, u odsustvu propisa na centralnom nivou vlasti koji bi na sveobuhvatan način definisali podjelu nadležnosti i način saradnje i koordinacije rada među antikorupcijskim institucijama na raznim nivoima vlasti, trebalo da postavi takav okvir, i to prevashodno u pogledu saradnje i koordinacije rada između Agencije i nadležnih tijela za borbu protiv korupcije na nivou entiteta i Brčko Distrikta

- Nadzor nad primjenom Strategije i radom APIK-a treba biti u što manjoj mjeri podložan političkim uticajima, uz transformaciju parlamentarne komisije koja je trenutno zadužena za dati nadzor;
- Uspostaviti mehanizme redovnih konsultacija sa svim relevantnim akterima;
- Strategija bi trebalo da bude više orijentisana na antikorupcionu legislativu i njihovu ulogu u okviru sistema (npr. sloboda pristupa informacijama, zaštita osoba koje prijavljuju „korupciju“, javnim nabavkama, finansiranje političkih stranaka, sukob interesa, itd), tako da jasno identifikuje ne samo potrebu za donošenjem/izmjenom pojedinih akata, već i ciljeve i sadržinu tih promjena, kada god je to moguće učiniti. Na taj način, omogućilo bi se kvalitetnije praćenje primjene Strategije i postizanja njenih ciljeva;
- Treba pažljivo pristupiti kreiranju mehanizma za praćenje implementacije Strategije i njenu godišnju reviziju, imajući u vidu institucionalnu i funkcionalnu strukturu nadležnosti;
- S tim u vezi, kao model se mogu iskoristiti rješenja iz drugih strategija, kao što je napr. Strategija reforme pravde u BiH, u dijelu u kojem se govori o mehanizmu koordinacije različitih nivoa vlasti;
- Vijeće ministara BiH, te nadležno ministarstvo finansija trebaju dati najveći prioritet pitanju finansiranja aktivnosti/mjera i sprovođenju Strategije;
- Mada je očigledna potreba da se Strategija izradi u što kraćem roku (imajući u vidu i predstojeće izbore i mogućnost da oni uspore izradu ili usvajanje dokumenta), sa stanovišta buduće primjene, bitnije je osigurati postizanje saglasnosti u pogledu rješenja, nego usvojiti dokument pod pritiskom;
- Uspostaviti bliskiju saradnju između Ureda koordinatora za reformu javne uprave - PARCO i APIK-a, uz veći fokus na pitanja antikorupcije u reformi javne uprave;
- Uvesti kao pravilo predstavljanje stanja u u pogledu korupcije i implementacije Strategije putem konferencije za štampu, najmanje jednom u 6 mjeseci, a u cilju informisanja generalne javnosti;
- Uključiti kao bitan element Strategije redovno proaktivno obavještanje javnosti (napr. putem odgovarajuće sekcije na internet prezentaciji) o primjeni pojedinih mjera i načela iz Strategije i Akcionog plana, kako od strane Agencije, tako i drugih institucija koje su zadužene za njihovo provođenje;
- Veći fokus na usklađivanje domaćeg zakonskog okvira sa EU zakonskim okvirom, relevantnim međunarodnim konvencijama koje je BiH ratifikovala i drugim međunarodnim instrumentima, gdje ratifikacija tek predstoji;

- Osigurati „lokalno vlasništvo“ nad Strategijom, kroz dominantnu ulogu lokalnih aktera u njenoj izradi – strani eksperti i međunarodna zajednica treba da podrže i prate ovaj proces, a ne da budu njegovi nosioci.

## **Aneksi**

- a. Lista revidiranih dokumenata u sklopu evaluacije
- b. Lista anketiranih institucija

#### **a. Lista revidiranih dokumenata u toku evaluacije**

Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – Prvi periodični izvještaj Transparency International BiH, decembar 2010.

Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 - Drugi periodični izvještaj Transparency International BiH, mart 2011.

Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 - Treći periodični izvještaj Transparency International BiH, decembar 2011.

Kvantificirana analiza provedbe Akcionog plana za borbu protiv korupcije (2009.-2014.), Transparency International BiH, decembar 2011.

Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 - Četvrti periodični izvještaj Transparency International BiH, septembar 2012.

Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – Peti periodični izvještaj Transparency International BiH, januar 2014.

Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2012. godinu, APIK, 07.05.2013. godine

Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za period 01.01 – 31.09.2013. godine, APIK, 25.10.2013. godine

Godišnji izvještaji o napretku Bosne i Hercegovine (period 2009 – 2013), Evropska komisija

Medijski napisi

Interna akta pojedinih institucija

Planovi integriteta pojedinih institucija

Strategija za borbu protiv korupcije (2009. – 2014), sa Akcionim planom

Izvještaji Svjetske banke (Doing business, Indikatori upravljanja, itd.)

## **b. Lista anketiranih institucija**

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije  
Ministarstvo sigurnosti BiH  
Ministarstvo unutrašnjih poslova RS  
Ministarstvo pravde RS  
Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH  
Policija Brčko Distrikta BiH  
Skupština Brčko Distrikta BiH  
Tim Vlade FBiH za borbu protiv korupcije  
Privredna komora FBiH  
Privredna komora RS  
Privredna komora Brčko Distrikta BiH  
Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije  
Ured koordinatora za reformu javne uprave  
Fond otvoreno društvo BiH  
Centar za istraživačko novinarstvo  
Mediji  
Sud Bosne i Hercegovine  
Centri Civilnih Inicijativa  
Mreža Account  
Fakultet kriminalističkih nauka  
Centar za sigurnosne studije  
Ombudsmen BiH  
Lokalne nevladine organizacije