



Rezultati istraživanja upoznatosti institucija sa Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014

Podržano od



Bosna i Hercegovina, decembar 2010. godine

Sažetak

Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 u septembru 2009. godine, Bosna i Hercegovina (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. Opšti cilj Strategije za borbu protiv korupcije je „smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima.“ Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije 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. Novouspostavljena Agencija bi trebala imati 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 praćenju stanja i trendova korupcije.

Strategija posebno tretira *Prevenciju*, i to kroz specifične ciljeve: a) izgradnju kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te b) prevenciju korupcije. Pomenuta Agencija bi, između ostalih dužnosti, imala ključnu ulogu u provođenju programa za prevenciju korupcije, edukaciji društva i podizanju svijesti o rizicima od korupcije. S druge strane, mjere prevencije korupcije koje predviđa Strategija uključuju:

- Reformu javnog sektora, transparentnost i odgovornost
- Antikorupcijske/Planove integriteta
- Pojednostavljenje poslovnog okruženja.

Neke od naročito značajnih aktivnosti u sklopu ovih mjera uključuju, između ostalog, obavezu svakog ministarstva i druge javne institucije na svim nivoima vlasti u BiH da pripreme vlastite antikorupcijske akcione planove, odnosno planove integriteta; razvoj pojedinačnih programa za prevenciju korupcije u institucijama na svim nivoima u BiH, koji će odražavati prioritete Strategije za borbu protiv korupcije; uspostavljanje otvorenih kanala komunikacije u svim javnim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, kako bi se njihovim klijentima ili javnim službenicima omogućilo da prijave korupciju; uspostavljanje zakonodavno-pravnog okvira za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji [eng. *whistleblowers*, op. aut.]); uvođenje elektronske vlade i

elektronskog upravljanja; te istraživanje o korupciji u privatnom sektoru i razvoj strategije za suzbijanje korupcije u privatnom sektoru. U specifične mjere prevencije spadaju i edukacija, obuka i javna svijest, koje su također regulisane Strategijom. Predviđena je edukacija za različite ciljne grupe, npr. visoke zvaničnike, državne službenike, obrazovne ustanove, medije. U ovu svrhu je neophodno organizovati specijalizovane programe obuke, a to je i predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije za zaposlenike agencija za provođenje zakona uključenih u borbu protiv korupcije, kao i za tužioce i sudije. Ispunjenjem ovog strateškog cilja, došlo bi i do ispunjenja dijela jedne od preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO).

Međutim, samo usvajanje strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije ne garantuje efektivnu borbu protiv korupcije. Kako je prethodno rečeno, kreiranje antikorupcijske politike je standard postavljen međunarodnim instrumentima, međutim isti instrumenti nalažu i efektivno provođenje ove politike, odnosno njenu sveobuhvatnu i multisektorsku primjenu u praksi. Sam tekst Strategije prepoznaje značaj prenošenja svih strateških ciljeva na sve nivoje vlasti u BiH. Strategijom se obavezuju sve institucije da sačine svoje antikorupcijske politike i planove integriteta. Međutim, najveći izazov predstavlja nedostatak mehanizama prinude i kontrole na relaciji država-entiteti-kantoni. Ovo, uz nedostatak finansijskih sredstava i nemogućnost praćenja implementacije strategije u zaduženim institucijama na svim nivoima, su neki od problema koji mogu uticati na uspješno provođenje antikorupcijske strategije. Iz ovog razloga je neophodno osigurati usvajanje odgovarajućih strategija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, osigurati finansijska sredstava za provedbu predviđenih aktivnosti kroz usklađivanje strateškog i budžetskog planiranja te osigurati izradu akcionih planova za provedbu Strategije od strane svih zaduženih institucija.

Rezultati analize prvog periodičnog izvještaja provedbe Strategije koji je Transparency International BiH sačinio u okviru projekta Monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 finansiranog od strane Foreign & Commonwealth Office vlade Velike Britanije pokazuju da je dosadašnja implementacije po različitim komponentama Strategije na nezadovoljavajućem nivou. Imajući u vidu komentare koji su predstavljeni u periodu prije usvajanja same Strategije ovaj podatak ne predstavlja iznenađujuću činjenicu. Glavne zamjerke na Strategiju su se odnosile na nejasnu formulaciju vizije i strateških ciljeva, nepostojanje plana izdvajanja neophodnih sredstava iz budžeta te nedovoljno poznavanje lokalnog konteksta. Naime, upravo su ovi problemi prilikom izrade prisutni i kod same

implementacije. U okviru Strategije za borbu protiv korupcije su identifikovana glavna tijela za provedbu i korisnici a to su:

- 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.

S obzirom na ogroman značaj uključenosti svih zainteresiranih aktera za strateški pristup u borbi protiv korupcije te značaj analize ključnih aktera u sprovedbi Strategije kako dojeti realizovanih ciljeva i aktivnosti ne bi bili ograničeni, Transparency International Bosne i Hercegovine (TI BiH) je, također, u okviru gorenavedenog projekta, sproveo istraživanje, s ciljem ispitivanja nivoa upoznatosti institucija navedenih u Akcionom Planu, o obavezama koje proizilaze za institucije po osnovu Strategije i Akcionog plana. Analize koje je TI BiH sprovodio u prošlosti a koje su se odnosile na implementaciju prethodne tri Strategije za borbu protiv korupcije su pokazali 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 vezi sa provedbom aktivnosti iz strategije. Uspostavljanjem Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije bi ovaj vakuum u smislu koordinacije trebao biti popunjen, međutim problem i dalje ostaje činjenica da sam ustavnopravni sistem zemlje ne predviđa mehanizme subordinacije između institucija na različitim nivoima vlasti, te nije jasno na koji način će se vršiti monitoring implementacije strategije u pojedinim institucijama.

Što se same metodologije istraživanja tiče, izrađena su dva upitnika, jedan sa pitanjima za Vijeće Ministara i Parlamentarnu skupštinu BiH a drugi za sve ostale institucije, na državnom, kantonalnom i entitetskom nivou te Brčko distriktu BiH, koje je Vijeće Ministara bilo dužno informisati o Strategiji i obavezama koje proizilaze iz iste. Istraživanje je sprovedeno u periodu od 2. novembra do 2. decembra 2010.godine. Upitnici su upućeni institucijama poštom, mailom ili faxom i vraćeni su na isti način. Od ukupno poslatih 137 upitnika (Annex 1), vraćeno je 5 koji se odnose na Vijeće Ministara (Annex 2) i 55 (Annex 3) koji se odnose na sve ostale institucija sa različitih nivoa vlasti. Treba naglasiti da je ovo prvo istraživanje ovakve vrste u oblasti antikorupcionih politika te je stoga od velikog značaja za sve institucije obuhvaćene Strategijom kao i za njene korisnike u smislu identifikacije nedostataka i problema koji se javljaju kod provedbe Strategije.

Rezultati istraživanja ukazuju na to da upoznatost institucija sa Strategijom, obavezama te dinamikom predviđenom Akcionim Planom generalno nije na zadovoljavajućem nivou. Da nisu napravili neka posebna uputstva ili smjernice, kako da se implementiraju obaveze koje proističu iz Strategije za borbu protiv korupcije, navodi 60% ispitanika iz institucija Vijeća Ministara. 40% ispitanika iz ove institucije također navodi da nema izvještaje sa pokazateljima o implementaciji Strategije borbe protiv korupcije u pojedinim institucijama, a kao glavni razlozi za to se navode nejasno definisane nadležnosti (20%) i neažurnost (20%). Nadalje, čak 60% ispitanih je odgovorilo da nisu kreirali interni dokument u vidu plana djelovanja protiv korupcije, a sa mjerama koje proističu iz Strategije za borbu protiv korupcije. Što se tiče nivoa upoznatosti institucija na entitetskim, kantonalnim i nivou Brčko distrikta BiH, 56,4% ispitanih institucija su naveli da su upoznati sa samom Strategijom, ali i da nemaju dovoljno informacija o tome. 32,7% ispitanika je navelo da je za Strategiju za borbu protiv korupcije čulo iz medija, dok je samo 10,9% ispitanika učestvovalo u kreiranju Strategije. Zabrinjavajuću činjenicu predstavlja podatak da čak 72,7% ispitanika nisu dobili uputstva i instrukcije kako implementirati obaveze koje proističu iz Strategije za borbu protiv korupcije. Po pitanju implementiranja obaveza iz Strategije 54,6% ispitanika je navelo da nisu uopšte ili su samo djelimično započeli sa realizacijom predviđenih aktivnosti, dok je samo 10,9% u potpunosti implementiralo obaveze. Bez obzira u kojoj fazi se nalazi implementacija Strategije, najčešći razlozi zatečenog stanja su neažurnost svih aktera u procesu podijeljene nadležnosti, loša koordinacija i komunikacija (23.6%) i nepostojanje jasnih smjernica za djelovanje (9.1%). Slijede navodi da su obaveze resorna nadležnost (7.3%), ili da je odgovornost na definisanim nosiocima praćenja izvršenja ciljeva strategije

(nije imenovan direktor Agencije za prevenciju borbe protiv korupcije i sl.) (7.3%), te da je to samo po sebi obiman i dugotrajan posao (7.3%). Čak 61.8% ispitanika navodi da se interni dokument u vidu plana djelovanja protiv korupcije, a sa mjerama koje proističu iz Strategije za borbu protiv korupcije, do sada nije kreirao u njihovoj instituciji.

Usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije je značajan, ali formalan korak u borbi protiv korupcije. Njeno provođenje je neophodno osigurati predanošću svih nivoa vlasti i svih nadležnih institucija pri ispunjavanju identifikovanih strateških ciljeva. Rezultati istraživanja pokazuju da je neophodno osigurati odgovarajuću saradnju institucija s ciljem upoznavanja s obavezama koje proizilaze iz Strategije. Nadalje, ključnim se nameće jasno preciziranje linija i mehanizama odgovornosti za ispunjavanje obaveza iz Strategije/Akcionog plana. S obzirom da se cijela jedna komponenta Strategije bavi pitanjem obrazovanja, obuke i upoznatosti javnosti, od ključnog je značaja unaprijediti saradnju sa civilnim društvom i uspostaviti partnerske odnose sa institucijama vlasti, te osigurati adekvatno informisanje javnosti u vezi sa predviđenim/implementiranim aktivnostima iz Strategije/Akcionog Plana.

Upitnik 1: Vijeće Ministara i Parlamentarna skupština BiH

REZULTATI ISTRAŽIVANJA- OSNOVNE FREKVENCE

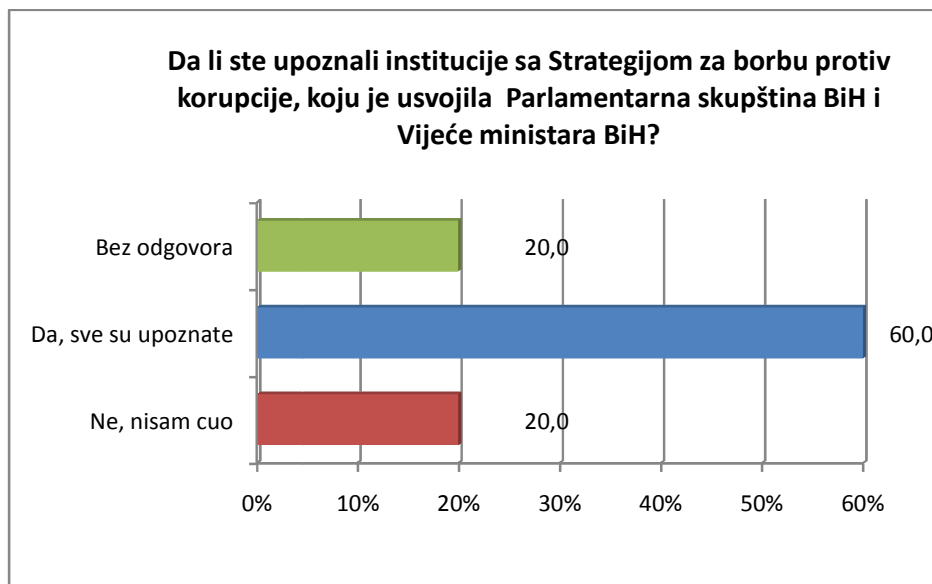


Tabela 1.

Sa Strategijom za borbu protiv korupcije 60% je upoznalo institucije; 20% navodi da nije upoznalo institucije sa ovom Strategijom, dok 20% ispitanika uopšte nije dalo odgovor na ovo pitanje.

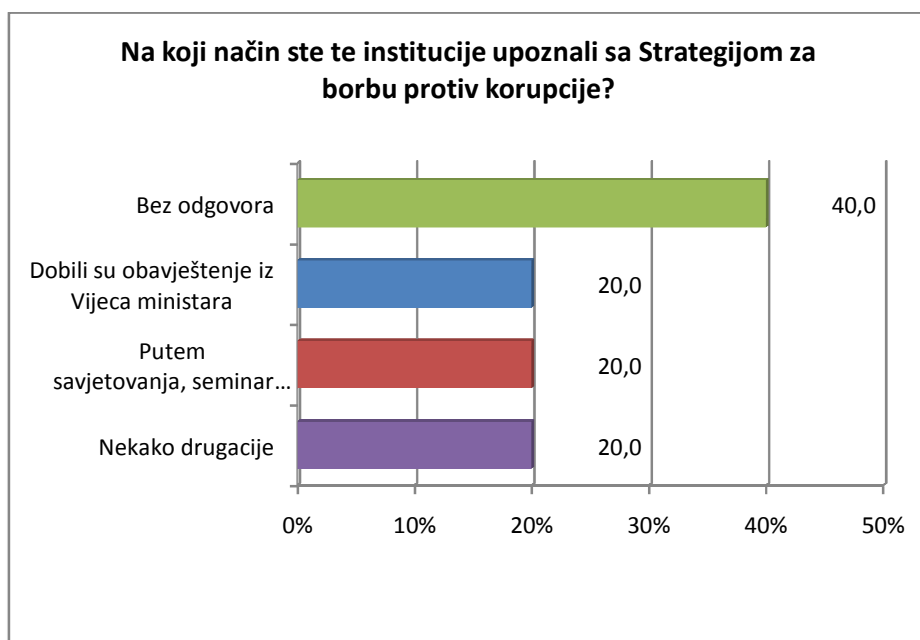


Tabela 2.

Po 20% ispitanika navodi da su institucije upoznali preko obavještenja i putem savjetovanja, seminara i okruglih stolova, te na neke druge načine, dok 40% ispitanika nije dalo odgovor na ovo pitanje.