

PREGLED NIVOA REALIZACIJE STRATEGIJE I AKCIONOG PLANA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2015-2019. GODINE

TRANSPARENCY INTERNATIONAL U BIH

Ovaj izvještaj je sačinjen uz finansijsku podršku Švedske razvojne agencije – SIDA

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
UVODNI DIO	2
PREGLED REALIZACIJE STRATEGIJE – CILJ I PRISTUP	2
STRATEŠKI PRISTUP	3
VIZIJA STRATEGIJE	3
CILJEVI	3
INDIKATORI	7
PROCJENA USPJEŠNOSTI	7
PREGLED REALIZACIJE STRATEGIJE PO STRATEŠKIM CILJEVIMA	10
CILJ 1. USPOSTAVLJANJE I JAČANJE INSTITUCIONALNIH KAPACITETA I UNAPREĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE;	10
CILJ 2. RAZVIJANJE, PROMOVISANJE I SPROVOĐENJE ANTIKORUPCIJSKIH AKTIVNOSTI U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU;	11
CILJ 3. UNAPREĐENJE DJELOTVORNOSTI I EFIKASNOSTI PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA I ORGANA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA U OBLASTI BORBE PROTIV KORUPCIJE	12
CILJ 4. PODIZANJE JAVNE SVIJEŠTI I PROMOVISANJE POTREBA ZA UČESTVOVANJEM CJELOKUPNOG DRUŠTVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE;	13
CILJ 5. USPOSTAVLJANJE EFIKASNIH MEHANIZAMA ZA KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE, TE PRAĆENJE I EVALUACIJA SPROVOĐENJA STRATEGIJE (OVAJ STRATEŠKI CILJ JE RAZRAĐEN KROZ 7 PRIORITETNIH STRATEŠKIH PROGRAMA).	14
ZAKLJUČAK	16

UVODNI DIO

Kada je u pitanju suprotstavljanje široko rasprostranjenom i duboko ukorijenjenom problemu korupcije, Bosna i Hercegovina (BiH) se već duži niz godina suočava sa dvostrukim izazovom. Sa jedne strane, za rješavanje kompleksnog problema korupcije hronično nedostaje politička volja, dok sa druge strane kapaciteti za kreiranje politika i strateško planiranje su na rudimentarnom nivou.

Strategija za borbu protiv korupcije u BiH za period 2015 – 2019. godinu (u daljem tekstu Strategija) i prateći Akcioni plan predstavljaju peti strateški antikorupcijski dokument koji je donesen u BiH sa ciljem planskog i strateškog suprotstavljanja korupciji. Strategija i Akcioni plan su usvojeni 7. maja 2015. godine na 6. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Prethodni strateški dokumenti, kako na državnom, entitetskim i nižim nivoima, nisu bili adekvatno implementirani, niti polučili planirane efekte, te je kroz evaluaciju prethodne strategije ukazano na potencijalne pravce za prevazilaženje uočenih nedostaka kroz proces izrade ove strategije.¹

PREGLED REALIZACIJE STRATEGIJE – CILJ I PRISTUP

Cilj ovog pregleda je da na osnovu kontinuiranog praćenja implementacije strategije za borbu protiv korupcije 2015 – 2019. koju je vršio Transparency International BiH da nezavisnu procjenu nivoa njene implementacije, sa aspekta realizovanih aktivnosti, ali i, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, samih efekata koje su implementirane aktivnosti imale.

Metodološki pristup išao je za procjenom na tri nivoa. Prvi nivo procjene odnosio se na samu strategiju, odnosno pristup izradi u smislu koherentnosti, konzistentosti i mjerljivosti, kao pretpostavke njene uspješne realizacije. Drugi dio metodološkog pristupa fokusirao se na davanje procjene efekata, u mjeri u kojoj je to bilo izvodivo zbog ograničenja koja proizilaze iz same strategije u smislu njene mjerljivosti, zatim ograničenja koja se tiču dostupnih informacija i načina verifikacije. Treći dio se odnosi na detaljan pregled implementiranja svake pojedinačne aktivnosti strategije.

¹ Vidi: Izvještaj o evaluaciji Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – finalni nalazi i preporuke

STRATEŠKI PRISTUP

Vizija, ciljevi, indikatori i aktivnosti su osnovni elementi svake reforme koja se nastoji provesti kroz strateški pristup. Hijerarhijski posloženi služe da operacionalizuju politička opredjeljenja za reformom na nivo operativnih koraka i inicijativa u okviru strateškog okvira.

Vizija strategije

Vizija predstavlja izjavu o budućem željenom stanju u oblasti kojom se reforma bavi, dajući najapstraktniji pravac reformi. Kao takva treba biti dovoljno ambiciozna da inspiriše reforme, ali istovremeno i realno ostvariva. Vizija bi stoga trebala biti koncizna, jasno formulisana i pamtljiva.

Vizija Strategije je definisana kao:

“Bosna i Hercegovina je, kroz izgradnju i unaprjeđenje institucionalnog i normativnog okvira, aktivnostima na planu jačanja svijesti o štetnosti korupcije, smanjenju tolerancije ka koruptivnom ponašanju, prevenciji korupcije, njenom proaktivnom otkrivanju i neselektivnom i efikasnom procesuiranju, prepoznata po uvjerljivim naporima i rezultatima u borbi protiv korupcije, višem stepenu vladavine prava i povećanom povjerenju građana u institucije vlasti“.

Ovako koncipirana vizija, zapravo je atipična obzirom da se referira na to i kako doći do željenog stanja („kroz izgradnju i u naprijeđenje institucionalnog i normativnog okvira...“), a samo željeno buduće stanje odnosno ishod definiše kao prepoznatost zemlje („po uvjerljivim naporima i rezultatima..“), ostavljajući pitanje od strane koga otvorenim. U svakom slučaju, ovako postavljena vizija je sa jedne strane nedovoljno jasno formulisana, ali istovremeno i nedovoljno koncizna.

Ciljevi

Ciljevi su izjave koje definišu pravac reformi referirajući se na identifikovane izazove, na način da upućuju reformske aktivnosti, definišući buduće željeno stanje na mjerljiv način. Strategije mogu imati nekoliko nivoa ciljeva, u zavisnosti od kompleksnosti izazova ali i logike intervencije. Obično strategije imaju dva nivoa ciljeva: opšti (generalni) i posebni (specifični). Generalni ili opšti cilj predstavlja izjavu o željenom ishodu kojem je vlada posvećena u odgovarajućoj oblasti. Opšti cilj se odnosi na širi, ali ipak jasno definisan, obuhvat reformi koji služi za usmjeravanje aktivnosti koje vode željenom budućem ishodu u reformskoj oblasti.

Opšti cilj Strategije je definisan na sljedeći način:

„Opšti cilj Strategije je U Bosni i Hercegovini ustanoviti prioritete na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principe i mehanizme zajedničkoga djelovanja svih institucija u BiH kao i svih segmenata društva na tom polju, te stvoriti, odnosno unaprijediti pretpostavke za smanjenje stvarnog i percipiranog nivoa korupcije i afirmirati pozitivne društvene vrijednosti poput integriteta, odgovornosti i transparentnosti“.

Sam Opšti cilj Strategije tautološki je postavljen, kada se kaže da je opšti cilj da ustanovi prioritete. Čitav koncept strateškog planiranja podrazumijeva pored ostalog i prioritiziranje, tako da postavljanje prioritiziranja kao takvog na razinu opšteg cilja izaziva nedoumice. Dalje se u okviru cilja navodi da prioriteti koji se trebaju ustanoviti odnose na *„zajedničko djelovanje svih institucija u BiH, kao i svih segmenata društva“* a koji će onda *„stvoriti odnosno unaprijediti pretpostavke za smanjenje stvarnog i percipiranog nivoa korupcije i afirmiranje pozitivnih društvenih vrijednosti“*. U logičkoj ravni ostaje otvoreno pitanje da li je i prioritiziranje i zajedničko djelovanje cilj ili pretpostavka za stvaranje pretpostavke za smanjenje nivoa korupcije. U svakom slučaju ovako formulisan Opšti cilj ostavlja različite mogućnosti za interpretaciju, i sasvim sigurno ne ostvaruje svoju svrhu. Ilustracije radi navodimo cilj iz Strategije za borbu protiv korupcije Hrvatske 2015 – 2020: *„Cilj ove strategije je spriječiti korupciju odnosno upravljati njezinim rizicima u javnoj upravi, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnopravnim tijelima, trgovačkim društvima u kojima država te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlasničke udjele, privatnom i neprofitnom sektoru“*.

Dakle, potpuno jasno formulisan, bez tautoloških zamki, bez mogućnosti različite interpretacije, i prostom usporedbom sa opštim ciljem Strategije BiH još su upadljivije njegove manjkavosti.

Posebni ili specifični ciljevi specificiraju konkretne rezultate fokusirajući se pri tom na uži aspekt djelovanja u okviru opšteg cilja. Oni su usmjereni da osiguraju precizniji pravac djelovanja kroz aktivnosti. U svakom slučaju oni bi trebali biti međusobno usklađeni i povezani kako bi zajednički doprinosili ostvarivanju opšteg cilja odnosno vizije.

Strategija predviđa pet strateških ciljeva koji se namjeravaju postići provedbom Strategije i oni su:

1. *Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 14 prioriternih strateških programa);*

2. *Razvijanje, promovisanje i sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 19 prioriternih strateških programa);*
3. *Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 14 prioriternih strateških programa);*
4. *Podizanje javne svijesti i promovisanje potreba za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 15 prioriternih strateških programa);*
5. *Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 7 prioriternih strateških programa).*

Kao jedan od ključnih nedostataka u formulaciji strateški ciljeva odnosi se na njihovo međusobno preklapanje, čime umjesto njihove međusobne usklađenosti, komplementarnosti i povezanosti radi ostvarivanja opšteg cilja se zapravo stvara konfuzija. Navođenje svih takvih primjera bi oduzelo jako puno prostora ali ilustracije radi navode se neki od njih. Primjera radi u okviru Strateškog cilja 1. predviđa se analiza i unaprjeđenje zakonskog okvira sa aspekta usklađenosti sa međunarodnim standardima i međusobna harmonizacija, da bi u drugom i trećem cilju isto tako samo za svaki antikorupcijski zakon bilo predviđeno analiza i unaprjeđenje zakona. Logika stvari je da bi i ove analize pojedinačnih propisa bile rađene sa aspekta usklađenosti sa međunarodnim standardima i međusobne harmonizovanosti.²

² Tako u okviru Strateškog cilja 1. Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unaprjeđenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 14 prioriternih strateških programa) navode se Strateški program 1.10. Unaprjeđenje normativnog okvira u BiH za borbu protiv korupcije, s ciljem uspješnije saradnje i koordinacije između pravosudnih organa i organa za provođenje zakona, zatim Strateški program 1.12. Usklađivanje zakonodavnog okvira u BiH sa obavezama iz ratificiranih međunarodnih konvencija, zatim Strateški program 1.14. Unaprjeđenje prevencije korupcije i borbe protiv korupcije kroz harmonizaciju antikorupcijskog zakonodavstva na svim nivoima u BiH, dalje Strateški cilj 2. Razvijanje, promovisanje i sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 19 prioriternih strateških programa); predviđa u okviru Strateškog programa 2.1 analiziranje i unaprijeđenje zakonskog okvira za pristup informacijama, pa analiziranje i unaprjeđenje zakonskog okvira za unaprjeđenje zakona o finansiranju političkih partija u okviru Strateškog programa 2.3, pa zatim u okviru Strateškog programa 2.5 analizu zakonskih propisa koji reguliraju rad javnih institucija u BiH, s ciljem utvrđivanja mogućnosti za zloupotrebu diskrecionog odlučivanja, pa zatim analiziranje i unaprijeđenje zakona o sukobu interesa u okviru Strateškog programa 2.8, pa zatim pod 2.9 analiza i unaprjeđenje zakona o javnim nabavkama, pa zatim 2.10 analiza zakona u vezi uključivanja privatnog sektora, pa zatim 2.12 analiza i unaprjeđenje zakona o službama revizije javnog sektora, pa zatim 2.18. analiza i unaprijeđenje zakona iz oblasti poreza i carina. I u okviru Strateškog cilja 3 Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 14 prioriternih strateških programa); ponovo Strateški programi 3.11 analiza i unaprjeđenje krivičnog zakonodavstva i 3.12 analiza i unaprjeđenje zakonodavstva za oduzimanje ilegalno stečene imovine.

Ovakav pristup jako dobro ilustruje odsustvo sistematičnosti i konzistentosti u izradi strategije, što je dovelo do preklapanja i nepotrebnog ponavljanja i stvaranja konfuzije između Strateških ciljeva, programa i aktivnosti. Već u okviru Strateškog cilja 1. navedeno je unapređenje zakonskog okvira i njegovo usklađivanje sa međunarodnim standardima i međusobno harmonizovanje, da bi se kroz dalje strateške ciljeve, ponavljalo za svaki pojedinačni zakon kao centralna aktivnost u okviru pojedinačnih strateških programa.

Veliki nedostatak Strategije odnosi se i na činjenicu da sami ciljevi nisu formulisani u tzv. SMART formatu, koji je postao opšteprihvaćen u procesima strateškog planiranja.³ Uzmemo li bilo koji od navedenih 5. Strateških ciljeva za primjer teško da ćemo ustanoviti ispunjenost i jedne od odrednica SMART formata.

Dalje, pored preklapajućeg i dijelom nejasnog obuhvata strateških ciljeva, posebno je uočljiv problem odsustva poveznica između problema i definisanih ciljeva. Ilustrativan je primjer Strateškog cilja 4. Podizanje javne svijesti i promovisanje potreba za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije (ovaj strateški cilj je razrađen kroz 15 prioriternih strateških programa), gdje se navodi da su građani generalno svjesni problema korupcije, dalje se elaborira značaj učešća civilnog društva, medija i akademske zajednice u borbi protiv korupcije, te se navodi da je pretpostavka za to dostupnost javnih informacija. Ostaje nejasno kome onda treba jačati svijest obzirom da je to izdignuto na nivo strateškog cilja.

Dalje, strategija ne predviđa odnose sa drugim strateškim dokumentima kao što su Strategija reforme javne uprave i Strategija reforme sektora pravde iako ulazi u obje ove oblasti po predviđenim Strateškim ciljevima i aktivnostima. Ovakva situacija otvara dodatna pitanja svrsishodnosti ovakvog pristupa, imajući u vidu veliki potencijal stvaranja dodatne konfuzije.

Drugi nivo ovog problema se odnosi na vertikalnu neusklađenost između ove strategije kao krovnog strateškog okvira sa strategijama nižih upravnih nivoa. Ilustrativan primjer je sama činjenica da je Strategija Republike Srpske za borbu protiv korupcije bila usvojena za period 2013 – 2017. godina.

³ SPECIFIC – an objective must be concrete, describing the result to be achieved, and focused, contributing to the solution of the problem;

MEASURABLE – an objective should be expressed numerically and quantitatively in relation to a specific benchmark, and should allow the progress of implementation to be tracked;

ACTION-ORIENTED/ATTAINABLE/ACHIEVABLE – an objective should motivate action, and it should state what is to be improved, increased, strengthened, etc., but it also should be reachable;

REALISTIC – an objective should be realistic in terms of time and available resources;

TIME-BOUND – the realisation of the objective should be specified in terms of a time period.

Indikatori

Jedan od temeljnih nedostataka, među brojnim manjkavostima strategije, odnosi se na potpuno odsustvo indikatora i pokazatelja. Ovo je već uočljivo kroz odsustvo tzv. *baseline* indikatora, tj. onih indikatora koji pokazuju postojeće stanje. Ne samo da ovi indikatori nedostaju nego nedostaje i analitički osvrt na trenutno stanje, odnosno analiza problema kao temeljna pretpostavka kreiranja adekvatnog strateškog okvira. Naznake analize problema u minimalnom obimu date su u okviru svakog strateškog cilja ali na vrlo konfuzan način da se, recimo, kada se govori o jačanju institucionalnih kapaciteta u prvom redu navodi njihov značaj i nadležnosti, te se sa rečenicom ili dvije referira na stanje kao nezadovoljavajuće, bez osvrta na uzroke, pokazatelje i sl.

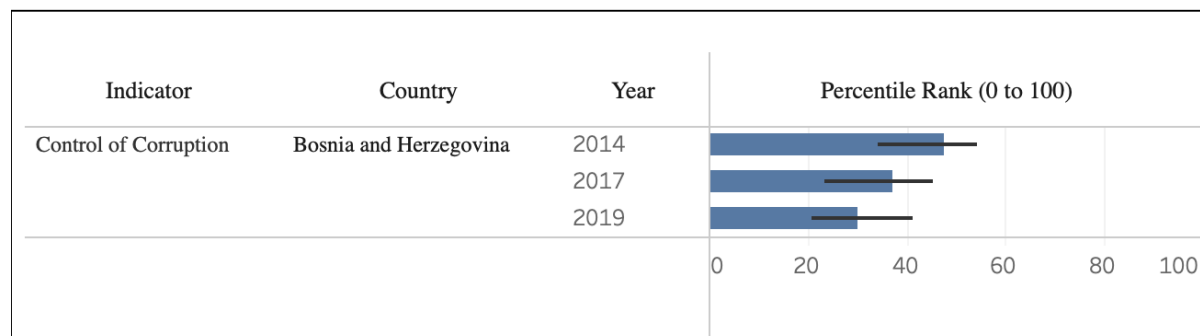
Strategija ne sadrži nikakve indikatore na nivou *outcome i impact* odnosno uticaja, što praktično onemogućava bilo kakvu valorizaciju ostvarenih rezultata. Jedini indikatori koji postoje, oni su za nivo *output*. Indikatori na nivou *inputa* odnosno potrebnih resursa za realizaciju su, oslanjanjem na metod paušalne procjene, u više od 90% slučajeva navedeni da dopunska sredstva nisu potrebna, što je gotovo nevjerovatno.

PROCJENA USPJEŠNOSTI

Uspješnost realizacije odnosno efekata ovako koncipiranog dokumenta koji se tek uslovno može nazvati strategijom zbog brojnih nedostataka o kojim je bilo riječi, zapravo je gotovo nemoguće mjeriti. Bez analize problema, postavljenih *baseline* indikatora, indikatora za nivo ciljeva, niti indikatora za uticaj odnosno efekte (*impact*), naprosto ne postoje osnovi za ocjenu uspješnosti ovog po svemu netipičnog dokumenta. Ono što ćemo pokušati, uz naravno sve ograde koje se odnose na metodološki pristup, dati pregled međunarodnih indikatora koji se odnose na stanje korupcije u zemlji, kako bismo barem grubo, iz helikopterske perspektive uočili postoje li ikakve naznake da ovako kreiran strateški pristup ima ikakav uticaj na nivo korupcije u zemlji.

Kao prvi relevantni pokazatelj uspješnosti možemo uzeti redovne godišnje izvještaje Europske komisije (EK). U tom smislu posljednje od njih iz 2020 konstatuje da je BiH u oblasti borbe protiv korupcije u ranoj fazi/dostigla je određeni nivo pripremljenosti, što je zapravo na gradaciji EK ocjena na prelazu između najlošije ocjene rana faza i određeni nivo pripremljenosti. Analizom prethodnih izvještaja relevantnih za period implementacije strategije uočljiv je najmanji zajednički sadržilac koji konstatuje odsustvo napretka. Ilustrativna je formulacija iz Analitičkog dokumenta uz Mišljenje EK o zahtjevu za članstvo BiH koje navodi: „Rascjepkanost strategija i akcionih planova znači da oni imaju veoma ograničen

učinak u borbi protiv korupcije. Trebalo bi uvesti prikupljanje podataka o borbi protiv korupcije, a politike kreirati na osnovu pouzdanih podataka.“



Indikatori upravljanja, Institut Svjetske Banke

Relevantan pokazatelj trendova nivoa korupcije svakako predstavljaju Indikatori upravljanja Instituta Svjetske banke koji pored ostalih dimenzija prate kontrolu korupcije. Uzimajući referenti period od 2014 zaključno sa 2019, za koju su dostupni podaci, uočljivo je da prema nalazima ovog istraživanja ne samo da nije uočljiv napredak već se bilježi vrlo izražen pad u ocjeni za skoro 20 procentnih poena (na skali od 0 do 100).

GODINA	Ocjena
2014.	39
2015.	38
2016.	39
2017.	38
2018.	38
2019	36

Indeks percepcije korupcije Transparency International

Na sličan način stanje u zemlji procjenjuje Indeks percepcije korupcije Transparency International, koji takodje konstatuje pogoršanje stanja, u nešto manjoj mjeri, ali ipak bez sumnje konstatuje negativan trend. Tako recimo od 2014, kada je ocjena na skali indeksa od 0 – 100 bila 39, prisutan je pad, te ocjena u 2019 iznosi 36.

Uzmemo li za kriterij uspješnosti percepciju građana, prema nalazima Balkan Barometra za 2020, istraživanja javnog mijenja koje svake godine provodi Regionalno Vijeće za saradnju, na pitanje da li se slažu s tvrdnjom da se Vlada uspješno bori protiv korupcije, samo 1% posto građana je izjavilo da se slaže, dok 7 % njih se slaže dijelimično. U istraživanju iz 2015, 25 % se

dijelomično slagalo, a 3% u potpunosti. Dakle, i istraživanja javnog mijenja konstatuju pogoršanje stanje u značajnoj mjeri.

Obzirom da je strategija veliku pažnju, pogotovo u okviru svakog strateškog cilja, posvetila izmijenama odnosno unaprijeđenju zakonskog okvira, svakako je potrebno sagledati i taj aspekt, ali bez ulaženja u efekte primjene eventualno unaprijeđenog zakonskog okvira. I po ovom kriteriju nalazi su poražavajući, uz minimalne izuzetke na pojedinim nivoima vlasti. Ukupno gledano niti jedna oblast u smislu unaprijeđenja zakonske regulative nije pretrpjela značajnije promjene, počevši od prava na pristup informacijama, sukoba interesa, finansiranja političkih partija, državne službe itd.

Svi pokazatelji pomenuti u ovom kratkom osvrtu ukazuju na nedvosmisleno pogoršanje stanja korupcije u zemlji u okviru i neposredno poslije vremenskog perioda na koji je bila predviđena implementacija strategije. Dakako, za uočavanja efekata implementacije strategije je potrebno vrijeme, ali naznake eventualnih promjena u trendovima je ipak moguće iščitati, posebno ako se kombinuju i pokazatelji percepcije sa nalazima istraživanjima koja imaju i kvalitativnu dimenziju.

PREGLED REALIZACIJE STRATEGIJE PO STRATEŠKIM CILJEVIMA

U nastavku će biti dat pregled realizacije prema svakom od datih strateških ciljeva.

Cilj 1. Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije;

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti u okviru Strateškog cilja 1: Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije	
Ukupan broj planiranih aktivnosti	50
Ukupan broj realiziranih aktivnosti	17
Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe/djelimično se provode	24
Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi	9

Strateški cilj 1. sadrži 14 strateških programa i 50 aktivnosti. Akcenat u okviru ovog strateškog cilja odnosio se na uspostavljanje, osigurvanje odgovarajućeg nivoa kapaciteta, te efikasne koordinacije između tijela za sprečavanje i borbu protiv korupcije na svim nivoima vlastima.

Zaključno sa 2019. godinom, formirana su tijela za sprečavanje i borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti u BiH. Činjenica da su neka od tijela formirana u posljednjoj godini implementacije Strategije, ukazuje na ozbiljne poteškoće u implementaciji Strateškog cilja 1, ali i uspjeh u realizaciji drugih aktivnosti iz Akcionog plana koje direktno zavise od realizacije Strateškog cilja 1. Unatoč tome što su sva tijela formirana, prilikom realizacije aktivnosti iz ovog Strateškog cilja zanemarena je potreba da se osiguraju institucionalni, administrativni i finansijski kapaciteti ovih tijela, kao i da se njihova pozicija u upravnoj strukturi nivoa vlasti na kojoj djeluju definiše odgovarajućim pravnim aktom. Iz navedenih razloga, nemoguće je govoriti o potpuno uspješnoj realizaciji aktivnosti iz ovog Strateškog cilja, što se definitivno odražava i na uspješnost u realizaciji ostatka strateških ciljeva i aktivnosti.

Drugi važan fokus unutar ovog strateškog cilja odnosio se na uspostavljanje transparentnih i mjerljivih kriterija za zapošljavanje u javnoj službi kao i imenovanja rukovodećih službenika, te smanjivanje političkog uticaja na ukupan rad javne službe. Dok je dio ovih aktivnosti djelimično proveden, prije svega onaj koji se odnosio na analitički segment, ne postoje indikacije da je to uticalo u bitnijoj mjeri na unaprijeđenje stanja u ovoj oblasti.

Sljedeći važan segment unutar ovog cilja bio je usmjeren na unaprijeđenje zakonskog okvira, sa aspekta njegovog usklađivanja sa međunarodnim standardima i međusobne harmonizacije. I u ovom dijelu dio aktivnosti koji se odnosio na analizu postojećeg stanja je proveden, dok je izostao konkretan napredak na realizaciji unaprijeđenja zakonskog okvira.

GRECO izvještaji potvrđuju da BiH nije zabilježila značajnije iskorake na unaprijeđenju zakonskog okvira sa međunarodnim standardima.⁴

Cilj 2. Razvijanje, promovisanje i sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru;

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti u okviru Strateškog cilja 2: Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru	
Ukupan broj planiranih aktivnosti	74
Ukupan broj realiziranih aktivnosti	19
Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe/djelimično se provode	35
Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi	20

Strateškim ciljem 2, Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u privatnom i javnom sektoru, predviđena je realizacija 74 mjere ukupno kroz 19 strateških programa. Fokus prvog dijela strateških programa unutar ovog cilja odnosio se na unaprijeđenje zakonskog okvira i provedbe zakona o slobodi pristupa informacijama, finansiranju političkih partija, zakonskih odredbi koje se tiču diskrecionih ovlaštenja u postupanju javnih organa, zatim zakonskog okvira koji se odnosi na spriječavanje sukoba interesa, javnih nabavki, zakona o javnoj reviziji, što se dijelom ponavlja kao aktivnosti predviđene pod strateškim ciljem 1. Ključni dio analitičkih aktivnosti na analizi stanja odnosno preporukama za unaprijeđenje je realizovan, ali u najvećoj mjeri napredak na usvajanju identifikovanih unaprijeđenja zakonskog okvira je izostao, a time i efekti ovako predviđenih aktivnosti odnosno strateških programa.

Sljedeći važan fokus se ticao uvođenja kulture integriteta kroz razvoj odgovarajućih planova i programa obuke, donošenje etičkih kodeksa i planova integriteta, dok je dio aktivnosti

⁴ Vidi: GRECO: Drugi izvještaj o usklađenosti BiH - "Transparentnost u finansiranju stranaka"

proveden u smislu usvajanja odgovarajućih dokumenata. Njihova realizacija nije se odvijala dosljedno i koordinirano, te su i sami efekti u značajnoj mjeri izostali.

Također, pod ovim strateškim ciljem predviđene su bile aktivnosti uključivanja privatnog sektora u preveniranje korupcije i jačanje uloge parlamenata kroz funkciju nadzora. Ukupno gledano, činjenica da je od 74 planirane realizovano tek 19 aktivnosti, govori u prilog tezi da značajniji efekti u realizaciji ovog cilja nisu ostvareni. Veliki dio aktivnosti koji se odnosio na unaprijeđenje zakonskog okvira, praktično nije polučio rezultate, obzirom da su uglavnom realizovane analize o potrebi unaprijeđenja bez konkretne realizacije unaprijeđenja zakonskog okvira čak niti u jednom slučaju, što posljedično znači da je izostao i napredak na unaprijeđenju implementacije. Na sličan način, kod drugih aktivnosti, unaprijeđenja kulture integriteta i jačanje uloge parlamenata, sporadično i djelimično implementirane aktivnosti nisu vodile ka značajnijem napretku.

Cilj 3. Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti u okviru Strateškog cilja 3: Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za provođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije	
Ukupan broj planiranih aktivnosti	41
Ukupan broj realiziranih aktivnosti	14
Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe/djelimično se provode	25
Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi	2

Realizacija ovog strateškog cilja predviđena je kroz implementaciju 14 strateških programa i 41 aktivnosti. Kako je već bilo riječi otvoreno pitanje u okviru ovog cilja odnosilo se na činjenicu da postoji posebna Strategija za reformu sektora pravde, sa čijim se sadržajem preklapa dio strateških programa odnosno aktivnosti u okviru ove strategije.

Prvi dio strateških programa odnosio se na osiguravanja mehanizama za prijavljivanje korupcije (interno i eksterno) i promovisanje učešća građana u borbi protiv korupcije. Ove aktivnosti su djelimično i sporadično provedene, ali dometi njihovih efekata su zanemarljivi, imajući u vidu prije svega izuzetno nizak stepen povjerenja građana u institucije, kao i brojne slučajeve koji su bili eksponirani u medijima kada su prijavitelji korupcije bili suočavani sa odmazdom zbog prijavljivanja korupcije.

Fokus sljedeće grupe strateških programa odnosio se na unapređenje integriteta institucija za provođenje zakona, unapređivanje proaktivnog otkrivanja korupcije od strane nadležnih organa, uspostavljanje efikasne saradnje i koordinacije između institucija na otkrivanju korupcije, harmonizacija programa za obuku na prevenciji i borbi protiv korupcije u institucijama sa antikorupcijskim nadležnostima, specijalizacija i edukacija institucija za provođenje zakona i pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije, unaprijeđenje efikasnosti pravosuđa, finansijskih istraga, kaznene politike i oduzimanja imovine u slučajevima korupcije. Djelimično provedene ove aktivnosti nisu pokazale efekte, imajući u vidu da se prema ocjenama različitih relevantnih međunarodnih organizacija stanje u smislu efikasnosti pravosuđa na procesuiranju korupcije i stanje integriteta u pravosuđu dodatno pogoršalo.⁵

Cilj 4. Podizanje javne svijesti i promoviranje potreba za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije;

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti u okviru Strateškog cilja 4: Podizanje javne svijesti i promoviranje potreba za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije	
Ukupan broj planiranih aktivnosti	45
Ukupan broj realiziranih aktivnosti	7
Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe/djelimično se provode	33
Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi	5

Realizacija ovog Strateškog cilja predviđena je kroz 15 Strateških programa i 45 aktivnosti. Akcenat Strateških programa bio je na javnim kampanjama, učešću civilnog društva, poslovnog sektora i akademske zajednice u borbu protiv korupcije, razvijanje mehanizama prijavljivanja korupcije, unapređivanje informisanja javnosti o radu institucija, omogućavanje razvoja objektivnog istraživačkog novinarstva.

Sam način na koji su aktivnosti formulisane kao i njihov sadržaj nije utemeljen na prepoznavanju ključnih problema u vezi učešća cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije. Prema istraživanjima javnog mnijenja jasno je da postoji svijest građana o sveprisutnosti korupcije, ali isto tako da postoji izrazito nepovjerenje građana u rad institucija. Civilno društvo i mediji na koje je u okviru ovog strateškog cilja stavljen fokus, pokazale su se puno

⁵ Evropska Komisija: Izvještaj o Bosni i Hercegovini 2020

OSCE: Treći godišnji izvještaj o odgovoru pravosuđa na korupciju: sindrom nekažnjivosti, 2020

aktivnije i agilnije na realizaciji aktivnosti i inicijativa na praćenju stanja, zagovaranju unaprijeđenja i artikulaciji interesa građana od državnih institucija, nezavisno od same strategije.

Ovakav pristup, u kombinaciji sa činjenicom da je samo 7 od 45 aktivnosti realizovano u cjelosti ukazuje na zaključak da ovaj strateški cilj u najvećoj mjeri nije realizovan.

Cilj 5. Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije;

Struktura planiranih i realiziranih aktivnosti u okviru Strateškog cilja 5: Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija provođenja Strategije	
Ukupan broj planiranih aktivnosti	16
Ukupan broj realiziranih aktivnosti	12
Ukupan broj aktivnosti koje su toku provedbe/djelimično se provode	4
Ukupan broj aktivnosti koje se ne provode/nema informacija o provedbi	0

Strateški cilj 5. sadrži sedam strateških programa i 18 aktivnosti. Sa namjerom prevazilaženja izazova koji proizilaze iz složene ustavne strukture BiH i podijeljenih nadležnosti mnogih ključnih sektora između državnog, entitetskog i kantonalnog nivoa kroz Strateški cilj 5 se nastojalo uspostaviti efikasne mehanizame za koordinaciju, praćenje i procjenu provođenja Strategije. Kako bi se ove obaveze izvršavale dosljedno u okviru ovog Strateškog cilja je uređeno, između ostaloga, da usvajanja i razvijanje strateških dokumenata na svim nivoima bude u skladu sa općim principa utvrđenim ovom Strategijom. Dalje je u okviru ovog Strateškog cilja predviđena obaveza za provođenjem harmoniziranih obuka za predstavnike antikorupcijskih tijela na svim nivoima, standardizovanim smjernicama za prikupljanja podataka o provedbi strateških dokumenata, standardizirana analiza podataka, praćenje provođenja obaveza i eventualne potrebe za revidiranje Strategije.

Dok je najveći broj aktivnosti u okviru ovog strateškog cilja proveden, u smislu usvajanja strategija i planova, programa obuke, smjernica izvještavanja, kvalitet i dosljednost implementacije i međusobne koordinacije, ostaje kao otvoreno pitanje opravdanosti ovakvog pristupa, posebno imajući u vidu brojne manjkavosti same Strategije za borbu protiv korupcije BiH kao krovnog dokumenta. Otuda se kao potreba nameće i posebna procjena koja bi razmatrala domete ovakvog pristupa, koji ide za tim da svaki nivo vlasti kreira autonomne strategije i planove, imajući u vidu upitne kapacitete, ali i velik izazov u smislu koordinacije.

Najbolju ocjenu ostvarenosti ovog cilja oslikava formulacija iz Analitičkog dokumenta uz Mišljenje EK o zahtjevu za članstvo BiH koje navodi: „Rascjepkanost strategija i akcionih planova znači da su oni imaju veoma ograničen učinak u borbi protiv korupcije. Trebalo bi uvesti prikupljanje podataka o borbi protiv korupcije, a politike kreirati na osnovu pouzdanih podataka.“

ZAKLJUČAK

Konstatovano pogoršanje stanje korupcije ne bi se moglo atribuirati samo nepostojanju odgovarajućeg pristupa strateškom planiranju i vrlo niskoj razini kvaliteta strateškog dokumenta.

Ipak, potrebno je konstatovati da ovakav pristup kreiranju politika odnosno strateškog okvira je vrlo upitne svrsihodnosti i gotovo da nema nikakvog uticaja ni efekata na stanje korupcije, te se može zaključiti da je kao takav po svemu dio problema, a ne dio rješenja. Moguće je čak govoriti o višestrukim negativnim efektima ovakvog pristupa, uzimajući u obzir način izrade i kvalitet samog dokumenta, u smislu stvaranja konfuzije, obzirom na nejasan odnos ove strategije sa drugim strateškim dokumentima. Dodatni problem predstavlja i hiperprodukcija različitih antikorupcijskih dokumenata na raznim nivoima vlasti koji su međusobno neusklađeni.

Kreiranje i razvoj strateškog okvira, kao ključnog mehanizma operacionalizacije političkih opredijeljenja mora biti postavljeno na osnove koji su fokusirani na definisanje problema i uzroka, te na takvim osnovima utvrđivanja pravaca djelovanja, sa jasno propisanim nosiocima i linijama odgovornosti, kao i pokazateljima uspješnosti. Bez sumnje, ni metodološki najrigorozniji postupci neće nadomjestiti nedostajuću političku volju, ali bez unapređenja pristupa izradi politika, ni najmanji pomaci neće biti mogući.

Nadalje, analizirajući nivo implementacije strategije, može se zaključiti da značajniji iskoraci u smislu unapređenja zakonskog okvira i implementacije nisu zabilježeni. Uzroke tome treba tražiti u odsustvu političke volje, odnosno činjenici da u situaciji zarobljene države, interes političkog vođstva jeste održavanje *statusa quo* i stečenih privilegija i kontrole nad javnim resursima, procesima i institucijama.

Drugi dio problema se odnosi na potkapacitiranost institucija, što proizilazi zapravo iz odsustva političke volje, a dijelom je rezultat i negativne selekcije kadrova, što je posljedica prakse klijentelističkih imenovanja i zapošljavanja. Problem međusobne koordinacije i saradnje javnih institucija pokazao se u svojoj kompleksnosti kroz implementaciju ove strategije.

Tamo gdje su i ostvarivani rezultati dobrim dijelom je to rezultat autonomnih aktivnosti civilnog društva uz podršku i značajnu aktivnost međunarodnih donatora kroz osiguranje tehničke pomoći. Bez toga, slabi rezultati implementacije ove strategije bili bi značajno lošiji.

U svakom slučaju proces pripreme i realizacije ove strategije je važna lekcija iz koje je neophodno izvući pouke koje idu u pravcu da samo strateško planiranje se mora temeljiti na odgovarajućim standardima i da ne može samo sebi biti svrha. Dalje, da je za realizaciju

strategije potrebna politička volja i odgovarajući resursi. Neophodna je takodje puno snažnija saradnja kreatora antikorupcijskih politika i onih koji ih implementiraju, zajedno sa civilnim društvom, medijima i međunarodnom zajednicom. Na kraju, strategije nisu samo tehnički procesi, one bi trebalo da budu operacionalizacija političke volje i posvećenosti, a nikako da služe u svrhu kamufliranja nedostatka političke volje.