

OD STRATEŠKOG PLANIRANJA DO STVARNE ODGOVORNOSTI: IMPLEMENTACIJA STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U BIH

Analiza daje pregled načina na koji se provode strategije za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, ukazujući na fragmentiran strateški okvir, nejasnu odgovornost institucija, neprecizne rokove i nedostatke u mjerenju rezultata. Poseban fokus stavljen je na razliku između formalno prijavljene i dokazive realizacije antikorupcijskih mjera, kao i potrebu da se postojeći sistem samoprijavljivanja institucija zamijeni pouzdanim mehanizmima verifikacije i odgovornosti.

Banja Luka, 2026.

Uvod

Usvajanje strategija za borbu protiv korupcije već godinama predstavlja jedan od osnovnih elemenata antikorupcijske politike u Bosni i Hercegovini (BiH). Njihova svrha bi trebala biti identificiranje ključnih korupcijskih rizika, određivanje prioriteta, raspoređivanje odgovornosti i stvaranje sistema u kojem je moguće pratiti da li su preduzete mjere proizvele konkretnu promjenu. Strategija i njen akcioni plan trebali bi odgovoriti na četiri pitanja: šta treba promijeniti, ko je odgovoran za tu promjenu, do kada ona treba biti ostvarena i kako će se utvrditi da je ostvarena. Pregled postojećih strateških dokumenata i njihove implementacije pokazuje probleme upravo na svakom od ovih nivoa.

Postojeći strateški okvir nije proizveo jedinstven i međusobno usklađen sistem antikorupcijskih mjera. Istovremeno, struktura pojedinih akcionih planova omogućava izbjegavanje odgovornosti kroz nejasnu raspodjelu zaduženja, dok okvir za praćenje efikasnosti i izvještavanje daju netačan uvid u stvarno stanje na terenu, jer se uglavnom oslanja na tvrdnje institucija, bez dodatne provjere.

Monitoring implementacije proveden kroz platformu odgovorno.st pokušava praviti razliku između formalno preuzete obaveze, onoga što institucija tvrdi da je realizovala i onoga što se na osnovu dostupnih dokaza zaista može nezavisno potvrditi. Pregled obuhvata 51 instituciju na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta. Pored analize strateških dokumenata i desk istraživanja javno dostupnih podataka, zahtjevi za pristup informacijama upućeni su institucijama kojima važeći akcioni planovi dodjeljuju konkretne obaveze. Federalnim institucijama takvi zahtjevi nisu upućivani, jer Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) od 2019. godine nema važeću strategiju, dok na državnom nivou nisu obuhvaćene institucije kojima Akcioni plan ne dodjeljuje neposrednu implementacijsku ulogu.

Fragmentiran strateški okvir

BiH ima [Strategiju za borbu protiv korupcije 2024-2028.](#), RS je usvojila [Strategiju za period 2025-2031.](#), dok je u Brčko distriktu na snazi [Strategija 2025-2028.](#) Državna Strategija nastala je uz učešće predstavnika različitih nivoa vlasti i sama predviđa da institucije BiH donesu vlastite planove borbe protiv korupcije, ali i uspostavljanje sistema međusobnog izvještavanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i tijela za borbu protiv korupcije na nižim nivoima vlasti. Uprkos tome, postojeće strategije zajedno ne čine koherentan strateški sistem.

Na kantonalnom nivou situacija je dodatno fragmentirana. ZDK ima [Strategiju za period 2022-2026.](#), HNK [2022-2027.](#), USK [2023-2027.](#), a Kanton Sarajevo Strategiju 2024-2028, koja je usvojena u februaru 2025. Srednjobosanski kanton je krajem 2025. usvojio novu Strategiju za period 2026-2030, dok je Tuzlanski kanton u januaru 2026. još imao [nacrt Strategije 2026-2034](#) u javnim konsultacijama. Zapadnohercegovački kanton nema novi dokument nakon isteka Strategije 2022-2024. Kanton 10 ima [Strategiju 2024-2028.](#), BPK 2025-2034, dok Posavski kanton nema novi strateški dokument nakon perioda 2021-2024.

Već ovakav presjek pokazuje koliko su antikorupcijske politike vremenski neusklađene. U istom trenutku postoje strategije čiji ciklusi završavaju 2026, 2027, 2028, 2030, 2031. ili 2034. godine, strategije čiji je period već istekao i dokumenti koji su još u izradi. Najproblematičnije je nepostojanje entitetske strategije, a zatim i neusklađenost sa državnim Strategijom. To se ne odnosi samo na vremenski okvir, već i na strukturu ciljeva, aktivnosti, indikatora i rokova. To dovodi do rascjepkanog strateškog upravljanja borbom protiv korupcije, što otežava praćenje rezultata u oblastima kao što su sprečavanje sukoba interesa, zaštita prijavilaca korupcije, javne finansije ili profesionalizacija tijela za borbu protiv korupcije.

Kada su svi odgovorni, niko ne odgovara

Jedan od najuočljivijih problema proizlazi iz načina na koji se aktivnosti dodjeljuju institucijama. Akcioni planovi često navode više institucija kao nosioce iste aktivnosti, ali ne određuju njihove pojedinačne zadatke. Akcioni plan RS daje veliki broj takvih primjera, pa je tako aktivnost koja propisuje kontinuiranu edukaciju ovlaštenih službenih lica delegirana Ministarstvu pravde RS, MUP-a RS i Centru za edukaciju sudija i tužilaca (CEST) RS, bez preciziranja zadatka svakog pojedinačnog provodioca. Još je problematičnija praksa kod horizontalnih, odnosno aktivnosti koje se provode na jednom nivou vlasti, gdje se kao nosioci navode "sva ministarstva", "svi organi uprave" ili slične široke kategorije. U takvom modelu izostaje minimalni standard koji bi svaka pojedinačna institucija morala ispuniti.

To se jasno vidi kod aktivnosti RS koje predviđaju razmatranje novih alata i metoda za unapređenje integriteta, unapređenje etičkih kodeksa u skladu sa GRECO preporukama ili uspostavljanje javnih evidencija grantova i subvencija. Ista aktivnost pojavljuje se kao obaveza svih ministarstava, ali monitoring pokazuje različito postupanje. Kod pojedinih institucija postoji određeni napredak, kod drugih aktivnost nije započeta, dok treće ne smatraju da su neposredno odgovorne.

Brčko distrikt u [prvom izvještaju o implementaciji](#) i sam prepoznaje problem višestrukih provodilaca, navodeći da realizacija aktivnosti kod kojih učestvuje više subjekata zavisi od njihove komunikacije i usklađenog postupanja. Izvještaj daje i konkretan primjer problema koordinacije. Kod izmjena propisa o vještacima Pravosudna komisija navodi da je prijedlog zakona usvojila i uputila u skupštinsku proceduru, dok Skupština u svom odgovoru navodi da prijedlog nije zaprimila. Takve kontradiktorne informacije pokazuju zašto sistem monitoringa ne može biti samo mehaničko objedinjavanje odgovora institucija.

"Kontinuirano" nije rok

Od ukupno 104 aktivnosti u [Akcionom planu Brčko distrikta](#) za čak 59 je predviđena kontinuirana provedba. Sama činjenica da je neka obaveza kontinuirana nije sporna, jer unutrašnje kontrole, objavljivanje podataka, obuke ili praćenje korupcijskih rizika mogu i trebaju biti trajne aktivnosti. Problem nastaje kada uz riječ "kontinuirano" ne postoji godišnji cilj, koji bi omogućio pravovremeno praćenje implementacije.

Sličan problem postoji i u [Akcionom planu RS](#) za prve tri godine implementacije. Rokovi nisu razrađeni po kvartalima ili godinama, niti su utvrđene faze realizacije. Sve aktivnosti zato praktično ostaju otvorene tokom cijelog trogodišnjeg perioda. Takav pristup institucijama omogućava da status obaveze dugo označavaju sa odgovorom „u toku” ili ih prebacuju u „naredni period”, bez jasnog kriterija za ocjenu kašnjenja, niti preciziranja novog roka.

Mnogo korisniji pristup bio bi utvrđivanje ključnih faza, odnosno prekretnica koje dovode do potpune realizacije aktivnosti. Na primjeru nove politike, u prvoj godini to može biti analiza stanja, u drugoj razvoj rješenja, u trećoj pilotiranje, a u četvrtoj puna primjena i evaluacija. Takav pristup omogućava blagovremenu reakciju na kašnjenje ili na nepredviđene poteškoće u realizaciji.

Indikatori uglavnom mjere šta je urađeno, a ne šta se promijenilo

Jedna od najvažnijih slabosti strateških dokumenata jeste način na koji su postavljeni indikatori uspjeha. Broj obuka, učesnika, konferencija, promotivnih materijala, analiza ili novih alata među najčešćim su indikatorima u strategijama, ali oni uglavnom ne pokazuju učinak aktivnosti niti njen doprinos smanjenju korupcijskih rizika.

Kod edukacija službenika za javne nabavke važnije bi bilo pratiti da li se nakon obuka smanjuje broj proceduralnih grešaka, žalbi ili poništenih postupaka. Kod edukacija o integritetu relevantno je da li su institucije nakon toga unaprijedile interne procedure ili otklonile identificirane rizike. Kod kampanja prema građanima najvažniji pokazatelj uspjeha bi bio porast korištenja mehanizama prijavljivanja.

S tim je često povezan i nedostatak početne vrijednosti za mjerenje i ciljnih vrijednosti. Ako je cilj povećati transparentnost, mora biti jasno koje je početno stanje i šta se smatra relevantnim poboljšanjem. Ako se želi unaprijediti primjena preporuka revizije, treba znati trenutni procenat realizacije preporuka i cilj koji se želi postići.

Šta dosadašnji monitoring pokazuje

Osim kašnjenja, važno je detektovati vrstu neprovedenih aktivnosti i prepreke koje se ponavljaju. Jedan od najuočljivijih problema jeste koncentracija velikog broja horizontalnih i međusobno povezanih obaveza na ograničen broj institucija. Ovo je posebno izraženo u RS, gdje Ministarstvo pravde i MUP imaju ulogu nosilaca ili zajedničke implementacije velikog broja aktivnosti koje se istovremeno odnose na normativne reforme, koordinaciju, edukacije, analize, međunarodnu saradnju i podizanje svijesti. Monitoring pokazuje da kod značajnog dijela tih obaveza nema dovoljno dokaza o napretku, što otvara pitanje da li su institucionalni kapaciteti, resursi i mehanizmi koordinacije uopšte prilagođeni obimu zadataka koji su strategijom dodijeljeni pojedinim institucijama.

Najvažniji nalaz ipak se odnosi na razliku između aktivnosti koje proizvode kratkoročne rezultate i onih koje zahtijevaju stvarne sistemske promjene. Za razliku od jednokratnih aktivnosti koje je lako realizovati i dokumentovati, mnogo sporije napreduju aktivnosti koje zahtijevaju izmjene zakona, uspostavljanje

novih ili jačanje postojećih institucija, trajne promjene procedura, obezbjeđivanje kadrovskih i materijalnih kapaciteta ili uspostavljanje funkcionalnih sistema kontrole i odgovornosti.

Taj obrazac je vidljiv na svim posmatranim nivoima. Na državnom nivou ključne reforme poput novog Zakona o VSTV-u, jačanja pravnog okvira za oduzimanje i upravljanje imovinom, izmjena Zakona o APIK-u, te daljeg usklađivanja sistema za sprečavanje sukoba interesa i zaštite prijavilaca korupcije napreduju sporije u odnosu na dinamiku predviđenu Akcionim planom. Čak i tamo gdje je osnovni zakon usvojen, kao u slučaju sukoba interesa, puna implementacija zahtijeva uspostavljanje funkcionalnog sistema podnošenja i provjere imovinskih i finansijskih izvještaja, koji još nije u potpunosti operacionalizovan.

U RS sličan obrazac postoji kod reforme propisa o sukobu interesa i zaštiti prijavilaca korupcije, ali i kod aktivnosti koje zahtijevaju trajnije institucionalne aranžmane, poput unapređenja saradnje između Komisije za utvrđivanje sukoba interesa, MUP-a i Poreske uprave, uspostavljanja funkcionalnih mehanizama razmjene informacija, te niza sektorskih normativnih obaveza. Istovremeno, entitetski strateški okvir se ne referiše na državnu Strategiju, niti je propisana obaveza vertikalne harmonizacije propisa. Samo jedna institucija iz RS je u odgovoru na zahtjev za pristup informacijama navela da će prilikom donošenja entitetskog propisa u obzir uzeti pravni okvir na nivou države.

Izveštavanje nije isto što i verifikacija

Državna Strategija formalno predviđa dosta ambiciozan sistem monitoringa. APIK bi realizaciju aktivnosti trebao analizirati prema dostupnosti, napretku unutar roka, obimu implementacije, kvantitativnim indikatorima, kvalitetu i relevantnosti. Predviđene su i dvije nezavisne eksterne evaluacije, jedna tokom provođenja i jedna nakon završetka strateškog ciklusa. [Prvi izvještaj o monitoringu](#) ipak pokazuje koliko sistem u praksi zavisi od podataka koje institucije same prijavljuju.

APIK u zaključku izričito upozorava da su tačnost i potpunost podataka zavisile od kvaliteta informacija koje su dostavile institucije i tijela za borbu protiv korupcije. Još važnije, navodi da rangiranje nivoa vlasti prema indeksu provedbe nije nužno odraz stvarnog stepena realizacije, upravo zbog nedostavljenih ili nepotpunih informacija. Izvještaj također konstatuje da se kod dijela institucija primjećuje deklarativan pristup planovima borbe protiv korupcije i planovima integriteta, pri kojem se više pažnje posvećuje administrativnom procesu, a manje kvalitetnoj i suštinskoj implementaciji. Za procjenu stvarnih rezultata je neophodna verifikacija, odnosno provjera da li su dostavljene informacije potkrijepljene dokazima, a zatim da li dostavljeni dokaz odgovara indikatoru.

Brčko distrikt formalno je otišao korak dalje. Njegova Strategija predviđa da kontakt osobe uz informacije o statusu aktivnosti dostavljaju i dokaze, a Kancelarija je ovlaštena provoditi dodatne provjere i utvrđivati razloge neprovođenja. Za prvi izvještaj podatke je dostavilo svih 37 obuhvaćenih organa i institucija. Međutim, uprkos formalno boljem sistemu, najveći dio izvještaja je tabelaran. Detaljnija narativna objašnjenja uglavnom su dostupna za aktivnosti koje nisu realizovane ili su u toku, dok kod aktivnosti označenih kao realizovane često nije navedeno na kojem dokazu se takva ocjena zasniva.

Ilustrativan primjer je aktivnost kojom se traži definisanje jasnih kriterija za dodjelu budžetskih sredstava kroz javne pozive Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu. Aktivnost je u izvještaju označena kao realizovana, ali bez narativnog obrazloženja koji je konkretan akt ili dokument korišten kao dokaz ispunjenja. Pretragom javno dostupnih informacija je moguće utvrditi relevantne kriterije u oblasti sporta, ali čitalac samog izvještaja to ne može utvrditi. Brčko izvještaj istovremeno priznaje da su, uprkos obukama kontakt osoba, dostavljani nepotpuni ili netačni podaci. Unatoč tome, procijenjeno je da je ukupno realizovano 56,41% planiranih aktivnosti.

Institucije tvrde, ali ne dokazuju realizaciju

Nezavisna provjera kroz zahtjeve za pristup informacijama dodatno je pokazala razliku između institucionalne tvrdnje i dokazane realizacije. Kvalitet odgovora ukazuje na zabrinjavajuće probleme u implementaciji zakonodavstva koje uređuje slobodan pristup informacijama.

Posebno je izražen problem na nivou RS. Institucije koje su odgovorile uglavnom nisu dostavljale dokumente koji su izričito traženi zahtjevima. Odgovori su najčešće bili narativni i često su se odnosili samo na dio aktivnosti. Za pojedine obaveze institucije su se ograničavale na tvrdnju da je nešto urađeno, da je realizacija u toku ili da aktivnost nije provedena, dok se u nekim slučajevima uopšte nisu osvrtele na dio pitanja.

To je naročito problematično kada indikator sam po sebi podrazumijeva postojanje dokumenta. Ako se traži "sačinjena analiza", "izrađen program edukacije", "izrađen priručnik", "uspostavljena evidencija", "izmijenjen interni akt" ili "sačinjene preporuke", kratka konstatacija da je aktivnost izvršena nije jednako vrijedna dostavljanju dokumenta kojim se takva tvrdnja može provjeriti, posebno kada dokumenti nisu ranije javno objavljeni, što je najčešći slučaj.

Pojedini odgovori ukazuju na nedostatak osjećaja institucionalnog vlasništva nad strateškim aktivnostima, odnosno cjelokupnim strateškim okvirom. Naprimjer, MUP RS je zahtjev za pristup informacijama o realizaciji aktivnosti za koje su zaduženi Akcionim planom proslijedio Ministarstvu pravde RS, kao koordinatoru implementacije Strategije. Ako institucija kojoj je dodijeljen zadatak ne može sama objasniti šta je po njemu uradila, postavlja se pitanje koliko je ta strateška obaveza stvarno integrisana u njen rad.

FBiH – strateški vakuum kao dio šireg problema

FBiH nema važeću strategiju za borbu protiv korupcije od isteka prethodnog dokumenta 2019. godine. Zvanični odgovor Koordinacionog tima Vlade FBiH pokazuje da je inicijativa za izradu novog strateškog dokumenta pokrenuta tek u avgustu 2024. Vlada je u martu 2025. donijela zaključke o formiranju Radne grupe i Koordinacionog tima, uz prvobitno predviđen rok od četiri mjeseca za završetak procesa.

Unatoč višegodišnjem kašnjenju, pojedina ministarstva nisu blagovremeno imenovala svoje predstavnike, zbog čega radna grupa duže vrijeme nije počela sa radom. Rokovi su kasnije pomjerani, a u julu 2026. proces je još bio na nivou pripreme situacione analize i određivanja novog roka, koji je

predlagan do kraja 2026. godine. U tom trenutku još je nedostajao doprinos Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova.

Ako je za imenovanje predstavnika ministarstava potrebno više mjeseci, a rok za izradu dokumenta se kontinuirano pomjera, onda administrativno kašnjenje postaje indikator političkog prioriteta koji se ovoj oblasti daje. Paradoksalno je da je cilj entitetskih institucija u FBiH bilo usklađivanje strateškog okvira sa državnim Strategijom, koja je na polovini svog trajanja.

Problem je još očigledniji kada se odsustvo Strategije posmatra zajedno sa drugim antikorupcijskim reformama koje godinama čekaju. Federalni Zakon o sprečavanju sukoba interesa se ne primjenjuje od 2013. godine, a pokušaji da se donese novi zakon ne dobijaju političku podršku. Prijedlog zakona o zaštiti prijavilaca nepravilnosti još uvijek nije upućen u parlamentarnu proceduru, iako je javna rasprava završena u maju 2025. godine. Zbog toga višegodišnje odsustvo Strategije nije izolovan administrativni propust, već jasno političko opredjeljenje da se dugoročno odgodi jačanje antikorupcijskog okvira.

Od samoprijavlivanja prema sistemu odgovornosti

Dosadašnji pregled ukazuje da glavni problem nije samo nizak procenat realizovanih aktivnosti. Jednako važan problem je to što trenutni sistem često nije dizajniran tako da pouzdano utvrdi ko je odgovoran, šta se smatra rezultatom i kojim dokazom se rezultat potvrđuje.

Budući akcioni planovi morali bi mnogo preciznije odrediti vodeću instituciju i doprinos svakog nosioca aktivnosti. Formulacije poput "sva ministarstva" trebale bi biti praćene minimalnim standardom koji svaka institucija mora ispuniti i zasebnim izvještavanjem o rezultatu svakog provodioca. Kod kontinuiranih i višegodišnjih aktivnosti potrebni su godišnji ciljevi koji omogućavaju da se kašnjenje utvrdi prije kraja strateškog perioda.

Indikatori bi, gdje god je moguće, trebali ići dalje od broja edukacija, konferencija i izrađenih dokumenata i mjeriti promjenu institucionalne prakse. To zahtijeva početne vrijednosti, ciljne vrijednosti i mnogo jasniju vezu između aktivnosti i problema koji se njome pokušava riješiti. Posebno je važno unaprijed definisati izvore verifikacije. Uz indikator bi trebalo navesti kojim dokumentom ili podatkom se njegova realizacija dokazuje. Kod zakona to može biti broj službenog glasnika i datum stupanja na snagu, u slučaju registra javno dostupan link, kod analize sam dokument i preporuke.

Na kraju, koordinaciona tijela ne bi trebala samo objedinjavati informacije koje su dostavile institucije. Njihova uloga mora uključivati provjeru relevantnosti dokaza, identificiranje i pojašnjavanje kontradiktornih informacija, analizu razloga kašnjenja i preporučivanje korektivnih mjera. U suprotnom se i vrlo detaljan godišnji izvještaj može pretvoriti u zbir pojedinačnih odgovora institucija koji ne govori ništa o tome koliko je korupcijskih rizika stvarno prevenirano ili smanjeno, odnosno koliko su sistem i društvo postali otporniji na korupciju.

