CENTAR ZA ISTRAŽIVANJE POLITIKE SUPROTSTAVLJANJA KRIMINALITETU
ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ ПОЛИТИКЕ СУПРОТСТАВЉАЊА КРИМИНАЛИТЕТУ
CRIMINAL POLICY RESEARCH CENTRE
CPRC

IMPLEMENTACIJA OPĆEG PLANA VLADE FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Izvještaj o evaluaciji

Sarajevo, 2014.

IMPLEMENTACIJA OPĆEG PLANA VLADE FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Izvještaj o evaluaciji

Ovaj izvještaj je izrađen u okviru projekta „Podrška Vladi Federacije Bosne i Hercegovine u antikorupcijskim aktivnostima putem izrade i implementacije operativnih antikorupcijskih planova i programa edukacije“

Projekat je finansijski podržan od strane Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Implementator projekta je Udruženje Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC) iz Sarajeva.

Partneri u implementaciji projekta su: Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije i Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine.

Projekat je podržan od strane Ureda Premijera Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

Izradu izvještaja je podržala Vlada Ujedinjenog Kraljevstva. Sadržaj izvještaja je isključiva odgovornost CPRC-a i ne odražava nužno stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

CENTAR ZA ISTRAŽIVANJE POLITIKE SUPROTSTAVLJANJA KRIMINALITETU
Čekaluša 66
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
www. cprc.ba

Sadržaj

Izvršni sažetak 5

Uvod 11

Opis evaluiranog programa 14

Okvir evaluacije 19

Pristup u evaluaciji i korištene metode 21

Rezultati evaluacije 23

- Relevantnost 23
- Učinkovitost 26
- Održivost 40
- Efikasnost 43

Zaključci 47

Preporuke 51

Naučene lekcije 55

Prilog 57

Bibliografija 59

Izvršni sažetak

Korupcija predstavlja jedan od najaktuelnijih društvenih problema u današnoj Bosni i Hercegovini, i jednu od najvećih prepreka reformskim procesima, integracijama države prema članstvu u Evropskoj uniji i općenito vladavini prava kao preduvjetu bilo kakvog napretka. Iako je ovakvo stanje prisutno duži vremenski period, i uprkos činjenici kako se unazad petnaestak godina donose različiti političko-pravni dokumenti u obliku strategija, akcionih planova, i sl. koji su imali slične ciljeve borbe protiv korupcije, izostao je značajniji napredak u poboljšanju stanja u oblasti prisutnosti stvarne ili percipirane korupcije u državi.

Unazad nekoliko godina na državnoj razini je donesena Strategija borbe protiv korupcije (2009-2014) sa pripadajućim akcionim planom, koja je postavljena na vrlo ambiciozan način i kao sastavni dio određenih reformskih procesa usmjerenih makar djelimičnom približavanju relevantnim međunarodnim standardima vladavine prava i efikasnijeg provođenja zakona u Bosni i Hercegovini. Koncepcija tako zamišljenog općeg strateškog okvira u uvjetima egzistiranja složenog ustavno-pravnog uređenja Bosne i Hercegovine bila je da niži nivoi vlasti, primarno na razini entiteta i Brčko Distrikta BiH, donesu i sprovode svoje antikorupcijske strategije koje bi trebale biti usklađene sa principima državne strategije, dok bi ključnu ulogu u koordinaciji provođenja tih planova trebala vršiti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije kao posebna samostalna upravna organizacija ustanovljena na državnom nivou.

U cilju ispunjavanja svojih obaveza u ovom području, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je početkom 2012. izradila i usvojila Opći plan borbe protiv korupcije za razinu federalne vlasti, koji je prihvatio sve one obaveze koje za Federaciju Bosne i Hercegovine i njezine institucije proizlaze iz državne strategije borbe protiv korupcije i pripadajućeg akcijskog plana, ali su ovim dokumentom programirane i određene aktivnosti koje trebaju predstavljati reakciju na specifičnosti problema korupcije na ovoj razini vlasti. U cilju institucionalizacije ovih napora Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je osnovala i posebno stručno tijelo u vidu Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, koji je na temelju jedinstvene metodologije uspio u relativno kratko vrijeme da potakne i koordinira postizanje mjerljivih rezultata u pogledu usvajanja operativnih planova djelovanja protiv korupcije u velikom broju institucija izvršne, ali i sudske i drugih razina vlasti na razini Federacije Bosne i Hercegovine, te da vrši monitoring implementacije tih pojedinačnih planova. Ovo tijelo time, između ostalog, ispunjava jednu od formalno predviđenih zadaća da na redovitim osnovama izvještava Vladu Federacije BiH o učinjenom napretku u provođenju Općeg plana, a po potrebi i druge institucije koje se bave koordinacijom aktivnosti u ovoj oblasti (naročito državnu Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije).

Ovaj evaluacijski izvještaj se bavi procjenom stupnja implementacije operativnih planova djelovanja protiv korupcije u četrdeset šest federalnih institucija, kako izvršne vlasti (organi uprave, upravne organizacije u sastavima ministarstava, kao i samostalne upravne organizacije), tako i tijelima sudske i druge vlasti u kojima su doneseni i implementirani planovi borbe protiv korupcije. Izvještaj ima za cilj da procijeni stupanj implementacije i ukaže na faktore koji su dove-

li do takvog rezultata. Upravo su spomenute institucije primarni korisnici predmetne evaluacije u smislu budućih napora koje će, evidentno, morati poduzimati u cilju suprotstavljanja korupciji. Izvještaj potencijalno može poslužiti i institucijama koje se bave koordiniranjem antikorupcijskih aktivnosti, bez obzira na kojoj razini vlasti one djeluju. S druge strane, izvještaj je namijenjen i široj zainteresiranoj javnosti, posebno onim organizacijama koji planiraju podržati i/ili finansirati antikorupcijske aktivnosti na način da se posluže rezultatima ove evalaucije prilikom odabira područja intervencije, načina ostvarenja željenih ciljeva, prepoznavanja faktora koji eventualno olakšavaju postizanje napretka, kao i blagovremenog uočavanja prepreka koje stoje na putu implementacije ovakvih ili sličnih inicijativa.

Rezultati predmetne evaluacije ukazuju na evidentni napredak koji je postignut na planu implementacije aktivnosti u okviru operativnih planova djelovanja protiv korupcije u ovako velikom broju institucija. Tako su neki ključni nalazi evaluacije: 1) Opći plan je putem operativnih planova suprotstavljanja korupciji uspio da sistematizira aktivnosti na planu suprotstavljanja korupciji, što ranije nije bio slučaj; 2) antikorupcijskom kampanjom u Federaciji Bosne i Hercegovine uspjelo se značajno unaprijediti normativni okvir koji pruža osnov za prevenciju i suzbijanje korupcije, te preduzeti konkretne aktivnosti (uglavnom) preventivne naravi; 3) po prvi puta je u Federaciji Bosne i Hercegovine uspostavljeno posebno tijelo koje se bavi praćenjem i usmjeravanjem mjera u suprotstavljanju korupciji; 4) veliki broj federalnih institucija redovito je bio uključen u posebno organizirane obuke u domeni borbe protiv korupcije. Od ukupnog broja planiranih aktivnosti, tri petine su u potpunosti ili djelomice implementirane, dok otprilike jedna desetina planiranih aktivnosti još uvijek nije implementirana. Za ostatak se na temelju prezentiranih podataka nije moglo pouzdano zaključiti u kojoj mjeri odražavaju stvarno stanje na terenu. Strukturalno gledajući, najveći napredak je ostvaren na polju unaprjeđenja normativnoga okvira, slijede ga oblasti prevencije korupcije, učešća društva u suprotstavljanju korupciji, dok je najmanji napredak ostvaren na polju otkrivanja i dokazivanju korupcijskih protupravnih ponašanja.

Ključni faktori koji su doprinijeli ovakvom rezultatu se mogu sažeti u sljedećem: značajan dio potpuno realiziranih aktivnosti se snažno oslanja na neke druge procese i obaveze, pa je njihova realizacija podržana donošenjem antikorupcijskih planova. S druge strane, neke od tih aktivnosti su izraz autentičnije volje da se stvari u oblasti borbe protiv korupcije pomjere sa mrtve tačke, pa su u tu svrhu npr. inicirani procesi zakonske zaštite prijavitelja korupcije, oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelima (uključujući, naravno, i korupcijska), ali i unaprjeđenje normativnog okvira za pristup informacijama i općenito bolji odnosi sa javnošću, napredak u oblasti internih kontrola i revizija i tekućih izdataka, u oblasti planiranja i postupanja po preporukama revizora, pohađanje obuka iz oblasti borbe protiv korupcije i antikorupcijskih standarda. Svakako je najvažnija okolnost povezana sa uspješnošću implementacije planova djelovanja protiv korupcije **sistematizacija aktivnosti**. Ta sistematizacija, odnosno usklađivanje aktivnosti, dolazila je do izražaja svo vrijeme u kojemu se postupalo u kampanji. Druga važna okolnost se tiče **realističnosti**, koja je došla do izražaja činjenicom da su se zacrtane aktivnosti snažno naslanjale na postojeće propise i procedure, te dobrim dijelom nisu zahtijevale posebno upoznavanje sa odnosnom materijom, te naročite dodatne resurse, i sl. Poseban aspekt spomenutog sistematičnog pristupa jest uspostava i djelovanje internih fokusnih tačaka za antikorupcijsko

djelovanje- koordinatora antikorupcijskih aktivnosti, koji su bili uposlenici javnih institucija i najčešće su formalno imenovani za praćenje i usklađivanje postupanja. Vrlo važan faktor uspjeha je, definitivno, povezan sa jasnom odlučnošću federalnih vlasti da pokrenu jednu ovakvu antikorupcijsku kampanju. Iako se moglo učiniti više, iniciranje gore spomenutih zakonskih rješenja, kao i onih kojim bi se uspostavile specijalizirane federalne pravosudne institucije za borbu protiv korupcije, racionaliziranje zapošljavanja u javnom sektoru, i sl., dokaz su ozbiljnijega pristupa ovoj materiji. Izvjesna je razina političke volje za suprotstavljanjem korupciji, koja se često ranije spočitavala bosanskohercegovačkim vlastima, na ovaj način ipak demonstrirana i zacijelo je donekle utjecala na ozbiljnost u preduzetim naporima. Stimulirajuće na ispunjenost antikorupcijskih zadaća zasigurno je djelovalo i formiranje stručnog tijela Vlade- Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. To je tijelo imalo za zadatak da prati i koordinira djelovanje federalnih institucija u domeni borbe protiv korupcije. Najzad, izrada planova borbe protiv korupcije ne znači previše ukoliko oni od kojih se očekuje implementacija istih ne raspolažu osnovnim znanjima, ali i ispravnim stavovima o značaju i sredstvima borbe protiv korupcije. U tom smislu treba spomenuti činjenicu da je u organizaciji Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine i Centra za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu održana serija od sedam obuka za državne službenike i namještenike na razini Federacije Bosne i Hercegovine. Na obukama su ne samo dane upute kako pristupiti izradi operativnih planova borbe protiv korupcije, nego su i prenošena iskustva i dobre prakse u implementaciji antikorupcijskih mehanizama i instrumenata. Tako koncipirana i realizirana vjerovatno je donekle odigrala ulogu u jačanju svijesti i upoznavanju mehanizama suprotstavljanja korupciji.

Faktori koji su onemogućavali ili otežavali provođenje planiranih aktivnosti su bili višestruki. Najprije je nedostajala sveobuhvatna i ciljana javna kampanja, koja bi informativno i promovirajuće poduprijela poduzete aktivnosti. I manjak sredstava vrlo vjerovatno da ima veze kako sa opisanom, tako i aktivnošću koja se bavi uspostavom i jačanjem resursa za internu kontrolu i reviziju, koje su iznimno bitne za pravilno i zakonito ostvarivanje ciljeva bilo koje organizacije. Iako je brojnim propisima oblast zapošljavanja, ocjenjivanja rada i napredovanja u državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine uređena, još uvijek postoje problemi, posebno u domenu pretjerane diskrecije rukovoditeja javnih institucija prilikom odabira kandidata za zapošljavanje u državnoj službi. Nadalje, realizacija nekih aktivnosti zahtijevala je saradnju više institucija, poput onih koji vrše kontrolu i reviziju rada institucija Federacije BiH sa pravosudnim i organima za provedbu zakona ili uvođenje sistema za procjenu rizika od korupcije. Čini se da iskrena volja i shvatanje značaja zajedničkoga angažmana još uvijek nedostaje u provedbi antikorupcijskih aktivnosti, što je doprinijelo slabim rezultatima u realizaciji odnosnih aktivnosti.

Ključne preporuke nakon izvršene evaluacije stupnja implementacije operativnih planova djelovanja protiv korupcije u četrdeset šest federalnih institucija se mogu istaći u sljedećem:

- Potrebno je **institucionalizirati pažnju** u borbi protiv korupcije sa stanovišta održivih napora, što se odnosi ne samo na postojanje eksterne (tijelo za monitoring i koordinaciju antikorupcijskih aktivnosti) i internih fokusnih tačaka (koordinatori aktivnosti na razini

pojedinačnih institucija) za borbu protiv korupcije, nego naročito na jačanje njihovih kompetencija. Puko postojanje takvih tijela i pojedinaca, ako nisu ranije postojali, djeluje obećavajuće, no potrebna je daljnja kontinuirana podrška, naročito u smislu jasnih zahtjeva šta se od njih očekuje, te jačanje njihovih sposobnosti, stavova, ponašanja, znanja i vještina kako bi odgovorili tim zahtjevima. Obuke su posebno smislen način jačanja potonjih;

- Borba protiv korupcije ovisi od **koalicija u antikorupcijskoj borbi**, na čemu treba permanentno insistirati**.** U Bosni i Hercegovini zadnjih godina (doduše, sa poteškoćama) djeluje posebna antikorupcijska agencija. Budući da su njezine ovlasti prilično široke i da se na planu suprotstavljanja korupciji od nje očekuje puno, te imajući u vidu značaj udruženoga i harmoniziranoga djelovanja, buduće bi antikorupcijske aktivnosti trebalo u većoj mjeri planirati i usklađivati sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te putem nje (ali ne isključujući mogućnosti i za drugačije postupanje) sarađivati sa drugim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini;

- Vezano za prethodnu preporuku, a imajući u vidu da su poteškoće u implementaciji antikorupcijske kampanje, između ostalog, i političke prirode (ne dijele svi politički subjekti jednaku posvećenost takvim nastojanjima), uputno je **pomoć i podršku u stvaranju političke i druge volje potražiti kod onih aktera koji raspolažu autoritetom da je osiguraju**. Naročito smislenim se čini uključivanje međunarodnih organizacija, kao i nevladinoga sektora i uopće civilnoga društva;

- U cilju promovisanja antikorupcijskih napora, potrebno je planirati i provesti **javnu kampanju kojom se promoviraju antikorupcijske vrijednosti, a koja bi bila usmjerena kako na opću javnost, tako i na same uposlenike u javnome sektoru**. Ova aktivnost je, dakle, od iznimne važnosti za pridobivanje povjerenja i uspješan angažman na polju suprotstavljanja korupciji. Takva kampanja bi mogla uključivati aktivnosti kojim se zagovara odgovorniji i transparentniji rad javne uprave, pa bi mogla obuhvatiti informiranje o očekivanim standardima rada institucija, o mehanizmima komuniciranja sa institucijama, o preduzetim antikorupcijskima inicijativama, itd. Isto tako, moguće je putem sastanaka, distribucije promotivnih materijala, podsjećanja na obaveze iz etičkog kodeksa (ali i sankcije ukoliko se prekrše profesionalni standardi), itd. unutar javnih institucija učiniti puno na promoviranju svijesti o tome šta je korupcija i šta je uzrokuje. U tom smislu je od velike koristi i saradnja sa organizacijama civilnog društva koje su djelatne u oblasti suprotstavljanja korupciji, osiguranju transparentnosti rada javnih službi i sl.;

- **Borba protiv korupcije treba obuhvatiti dvije temeljne orijentacije: prevenciju i represiju.** Represivnim mjerama se treba poslati odlučna poruka da je šteta koja za korupcijskog aktera može nastati veća od koristi, što uključuje ne samo sankcioniranje, nego i djelotvorne mehanizme otkrivanja. Prevencijom se treba smanjiti potreba i prilika za korupciju i povećati mogućnosti izvještavanja o istoj, čime se jača odgovornost javnih organa i stvara osnov za kvalitetniji rad javnih institucija. U osmišljavanju aktivnosti, čiju je

artikulaciju najbolje izvršiti i sistematizirati putem antikorupcijskih planova, treba voditi računa o činjenici da nema gotovih recepata, nego da su korupcijski problemi specifični i da se treba poći od analize stanja i resursa;

- **Važan dio uspješne antikorupcijske kampanje jesu poticaji**, bilo da se oni iskazuju kroz sankcionisanje ili nagrađivanjem i odavanjem priznanja za one koji postupaju u skladu sa antikorupcijskim normama. Sankcije mogu uključivati javno publiciranje i diskutiranje revizorskih i drugih izvještaja, smanjenje proračunske podrške ili kažnjavanje pojedinačnih prekršitelja, dok nagrade mogu uključivati individualna i priznanja organizacijama koji će biti istaknuti kao oni koji iznimno profesionalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti ili su prestižni u smislu čestitosti, osiguravanje podrške za prijavitelje korupcije, osiguravanje pravne pomoći i djelomične kompenzacije za žrtve korupcije, i sl. Buduće antikorupcijske kampanje trebale bi, dakle, zauzeti odlučniji stav u pogledu poticaja za (ne) poštivanje zakonskih, etičkih i drugih standarda u javnom sektoru.

Uvod

Uvjeti u kojima danas funkcionira država Bosna i Hercegovina su u najmanju ruku složeni, i općenito postoji vrlo visoka stopa konsenzusa o tome kako je aktuelno stanje u značajnoj mjeri opterećeno problemom korupcije koja je prisutna u svim sferama života građana. Iako se na različite načine prezentiraju utjecaji ovog društvenog problema na politički, ekonomski i svaki drugi aspekt normalnog ostvarenja državne vlasti, ipak se u ovom trenutku čini kako je korupcija jedna od najvećih prepreka političkih i drugih europskih integracija kojima naša država stremi. Naime, u ocjeni napretka Bosne i Hercegovine prema članstvu u Europskoj uniji, jedan od nezaobilaznih elemenata evaluacije jeste vezan za ispunjenje vrlo konkretnih političkih kriterija koji se postavljaju pred državu, unutar kojih efikasna borba protiv korupcije predstavlja indikator demokratizacije društva i vladavine prava. Nažalost, u godinama koje su iza nas učinjeno je jako malo na polju izgradnje efikasnih politika posvećenih borbi protiv svih vidova korupcije u Bosni i Hercegovini, odnosno, nedostajali su konkretni napori i mjerljive aktivnosti na provođenju usvojenih politika u ovom području. U skorije vrijeme je zabilježen određeni napredak kada je riječ o borbi protiv korupcije, posebno na političko-pravnom nivou kroz usvajanje strateških dokumenata posvećenih suprotstavljanju korupciji, ali i dalje stoji općenita ocjena kako je u ovoj oblasti zabilježen mali napredak u smislu provođenja stvarnih reformi za suzbijanje korupcije, koja i dalje nanosi štetu cijelom javnom sektoru i najviše je izražena u oblasti pružanja usluga i pristupa u zapošljavanju (prilozi uz priopćenja Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o napretku BiH u 2014. godini).

Ne treba izgubiti iz vida činjenicu kako je u Bosni i Hercegovini u periodu od 1999. godine do danas doneseno nekoliko općih strateških dokumenata koji su predviđali konkretne ciljeve borbe protiv korupcije, te programirali specifične mjere u pravcu njihove implementacije koje su trebale provoditi nadležne institucije i subjekti javnog i privatnog sektora na svim nivoima vlasti u državi. Motivacija za donošenje tih dokumenata, izvori legitimiteta i nadležnosti njihovih donosioca, postojanje potrebnih kapaciteta i drugih faktora su, svakako, utjecali na stupanj njihove implementacije, koji je u najkraćem bio jako skroman. Takvo stanje se trebalo na izvjestan način unaprijediti tokom 2009. godine kada se zahvaljujući naporu domaćih institucija i međunarodne zajednice na uspostavljanju održivog sistema koji bi omogućio liberalizaciju viznog režima između Bosne i Hercegovine i država članica Evropske unije. Sastavni dio tzv. mape puta koja je postavljena pred domaće vlasti je bio i borba protiv korupcije kao sastavnog dijela uspostavljanja javnog reda i sigurnosti. Nakon ovoga, donesena je i trenutno važeća Strategija borbe protiv korupcije (2009-2014) sa pripadajućim akcijskim planom, te je posebnim zakonom uspostavljena Agencija za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, što je predstavljalo nužne preduvjete za organizirano, sistematično, plansko i koordinirano djelovanje protiv korupcije na svim nivoima vlasti. Shodno konkretnim zakonskim obavezama i zamišljenom konceptu vertikalno usaglašenog i koordiniranog pristupa u borbi protiv korupcije na državnom i entitetskom nivou vlasti, očekivalo se da će se vrlo brzo nakon donošenja državne strategije, u skladu sa općim principima iz tog strateškog dokumenta, donijeti i entitetske strategije (uključujući i Brčko Distrikt BiH) kako bi se antikorupcijske aktivnosti mogle odvijati na sinhroniziran način. Nažalost, usljed nedostatka potrebne političke volje, koja se, usput rečeno, ističe kao ključni nedostatak u efikasnoj borbi pro-

tiv korupcije u Bosni i Hercegovini, izostalo je promptno djelovanje entitetskih vlasti da se uspostavi ovaj pravno-politički okvir potreban za provođenje reformi na kojima se evidentno insistira ne samo u državi, već i od strane najvažnijih institucija Evropske unije.

Prvi konkretan korak u pravcu ispunjenja formalnih zakonskih obaveza i stvaranja održivog sistema borbe protiv korupcije, koji će se zasnivati na izradi, usvajanju i provedbi strateškog plana borbe protiv korupcije i ustanovljavanju potrebnih institucionalnih kapaciteta za nadzor i praćenje njegove implementacije, je u Federaciji Bosne i Hercegovine učinjen od strane Vlade, koja je u maju 2012. godine donijela Opći plan borbe protiv korupcije, koji je počivao na dvije pretpostavke. Prva je polazila od toga da se donošenjem Općeg plana ispunjavaju sve obaveze iz državne Strategije i njoj pripadajućeg akcijskog plana u pogledu sadržaja pojedinih mjera i aktivnosti za koje su zadužene entitetske vlasti, dok je druga akceptirala činjenicu da se kroz donošenje ovog planskog dokumenta trebaju identificirati i neke specifične okolnosti u smislu javljanja korupcije na ovom nivou vlasti, a na koje se treba djelovati putem planiranja konkretnih mjera, aktivnosti i zadataka na njihovom otklanjanju ili smanjenju utjecaja kojeg imaju na pojavu korupcije. Gledano sa vremenskog stanovišta, Plan je programiran za dvogodišnji period (2012-2014) u skladu sa vremenskim okvirom iz državne strategije, i sastoji se iz ukupno pet komponenti (unaprjeđenje normativnog okvira, osnaživanje kapaciteta javnog sektora u cilju prevencije korupcije, promoviranje uloge civilnog društva, efikasnije provođenje zakona, i uspostavljanje mehanizma monitoringa). Kao što je već rečeno, Opći plan borbe protiv korupcije ima svoju pravno-političku relevanciju i on predstavlja obavezujući dokument za postupanje institucija federalne izvršne vlasti, tj. na nivou Federacije Bosne i Hercegovine.[1] To je, između ostalog, značilo da su nadležne institucije ove grane vlasti na nivou Federacije BiH bile dužne donijeti svoje operativne planove djelovanja protiv korupcije. Kako bi se u skladu sa planiranim mjerama osigurao efikasan sistem nadzora nad provođenjem plana i izvještavanje donosioca, tj. Vlade Federacije BiH o ostvarenom napretku u ispunjenju konkretnih zadataka iz Plana, formirano je i posebno tijelo u vidu Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije BiH u borbi protiv korupcije.

Ono što je od samog početka pripreme ovog plana bilo specifično jeste da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine imala i finansijsku pomoć međunarodnih partnera, konkretno Ambasade Velike Britanije u BiH putem Ureda za vanjske i poslove Commonwealth-a, koja je finansirala projekt „*Podrška Vladi Federacije BiH u antikorupcijskim aktivnostima putem izrade i implementacije operativnih antikorupcijskih planova i programa edukacije*“. Implementator projekta bilo je nevladino udruženje Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC) iz Sarajeva, kome je povjerena uloga da tehnički i konsultantski potpomogne ciljano odabrane institucije izvršne vlasti na nivou Federacije BiH da izrade i što efikasnije implementiraju svoje planove borbe protiv korupcije, kao i da organiziraju niz obuka za javne službenike iz Federacije BiH na teme borbe protiv korupcije. Prvobitno je jedna od projektnih aktivnosti bila vezana za evaluaciju implementacije operativnih planova u asistiranim federalnim institucijama, gledano sa stanovišta ostvarenih rezultata, kao i ocjene uspješnosti provedenih obuka koje su implementirane u saradnji sa Agencijom za državnu službu Federacije BiH. Međutim, vrlo pozitivni i optimistični nalazi pro-

[1] V. Odluku Vlade Federacije BiH br. 725/12 od 08.05.2012. („Službene novine Federacije BiH“, br. 42/12).

vedenih evaluacija, te spoznaja kako je Opći plan borbe protiv korupcije imao određeni utjecaj i na druge institucije koje su donijele svoje planove borbe protiv korupcije, a nisu formalno imale obavezu postupanja po ovom dokumentu, utjecale su na odluku da se perimetri samog projekta nešto šire postave u smislu da se izrade evaluacijski izvještaj i za one institucije koje su donijele, a nisu bile formalno dužne usvojiti svoje planove, bilo što pripadaju drugim granama vlasti (pravosudne institucije), ili su sastavni (organizacijski) dijelovi pojedinih federalnih organa uprave, kao i za ostale institucije za koje su tokom procesa redovnog izvještavanja prikupljeni podaci i informacije o stupnju implementacije njihovih planova borbe protiv korupcije.

U tom smislu, cilj predmetne evaluacije je da se sa stanovišta uobičajenih i općeprihvaćenih kriterija (relevantnost, učinkovitost, održivost i efikasnost) na objektivan način ocjeni stupanj implementacije planiranih mjera i aktivnosti iz usvojenih planova djelovanja protiv korupcije u četrdeset šest institucija (pobrojanih u Prilogu ovog izvještaja), koje su Timu za monitoring i koordinaciju, na šestomjesečnoj osnovi, dostavljale izvještaje o ostvarenom napretku. Značaj evaluacije se, između ostalog, ogleda i u tome što se radi o federalnim institucijama koje, gledano sa stanovišta ranijih iskustava u planiranju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, nisu nikada poduzimale planske i sa viših nivoa koordinirane aktivnosti u tom pravcu, ili su, s druge strane, samoinicijativno i po vlastitom nahođenju poduzimale određene aktivnosti u ovom području. Iz tih razloga, rezultati evaluacije mogu biti korisni tim i drugim subjektima u smislu prepoznavanja dobrih praksi i pozitivnih iskustava u strateškom planiranju i implementaciji anti-korupcijskih aktivnosti, kao i identifikaciji potencijalnih prepreka i faktora koji djeluju otežavajuće na realizaciju konkretnih aktivnosti i zadataka planiranih u okviru usvojenih planova.

Sadržajno se izvještaj sastoji iz pregleda samog programa (odnosno antikorupcijske inicijative) unutar koje su poduzete aktivnosti izrade i implementacije planova djelovanja protiv korupcije u četrdeset šest institucija na federalnom nivou vlasti, zatim će se izložiti osnovna metodološka osnova izrade predmetnog evaluacijskog izvještaja (kako u pogledu ciljeva, tako i primijenjenih metoda), te će se na detaljan način predstaviti rezultati evaluacije u odnosu na gore spomenute kriterije relevantnosti, učinkovitosti, održivosti i efikasnosti. Finalni dio izvještaja je posvećen prezentaciji zaključaka, kao i preporuka za naredni period. Svakako će se iznijeti i neka razmišljanja o naučenim lekcijama nakon okončanja ovog procesa, što ima svoju specifičnu vrijednost, pogotovo u odnosu na već spomenutu činjenicu kako se radi o prvim pokušajima planskog i usklađenog postupanja u strateškom tretiranju korupcije na ovom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini.

Opis evaluiranog programa

Predmet ovog izvještaja su planovi borbe protiv korupcije u četrdeset šest federalnih institucija koje su u proteklom periodu, od donošenja Općeg plana borbe protiv korupcije (maj 2012. godine) do sredine 2014. godine radile na usvajanju i implementaciji svojih, specifičnih planova kojima se trebala smanjiti razina stvarne ili percipirane korupcije, odnosno, smanjiti mogućnosti javljanja koruptivnih praksi unutar ili u vezi sa djelatnošću tih institucija. Važno je istaći kako je sa stanovišta sveobuhvatnosti i koordinacije u izradi, implementaciji i praćenju provedbe operativnih planova primijenjena jedinstvena metodologija, tako da su i operativni planovi koji su predmet evaluacije struktuirani tako da se njima na razini pojedinačnih institucija, dakle iz djelokruga poslova i zadatka za koje su te institucije nadležne, nastoji unaprijediti postojeće stanje, i to poboljšanjem važećeg normativnoga okvira, preventivnom djelatnošću, unaprjeđenjem stupnja saradnje sa organizacijama civilnog društva, kao i represivnim mjerama u smislu procesuiranja i sankcionisanja koruptivnih ponašanja ukoliko je to u nadležnosti pojedinih institucija.

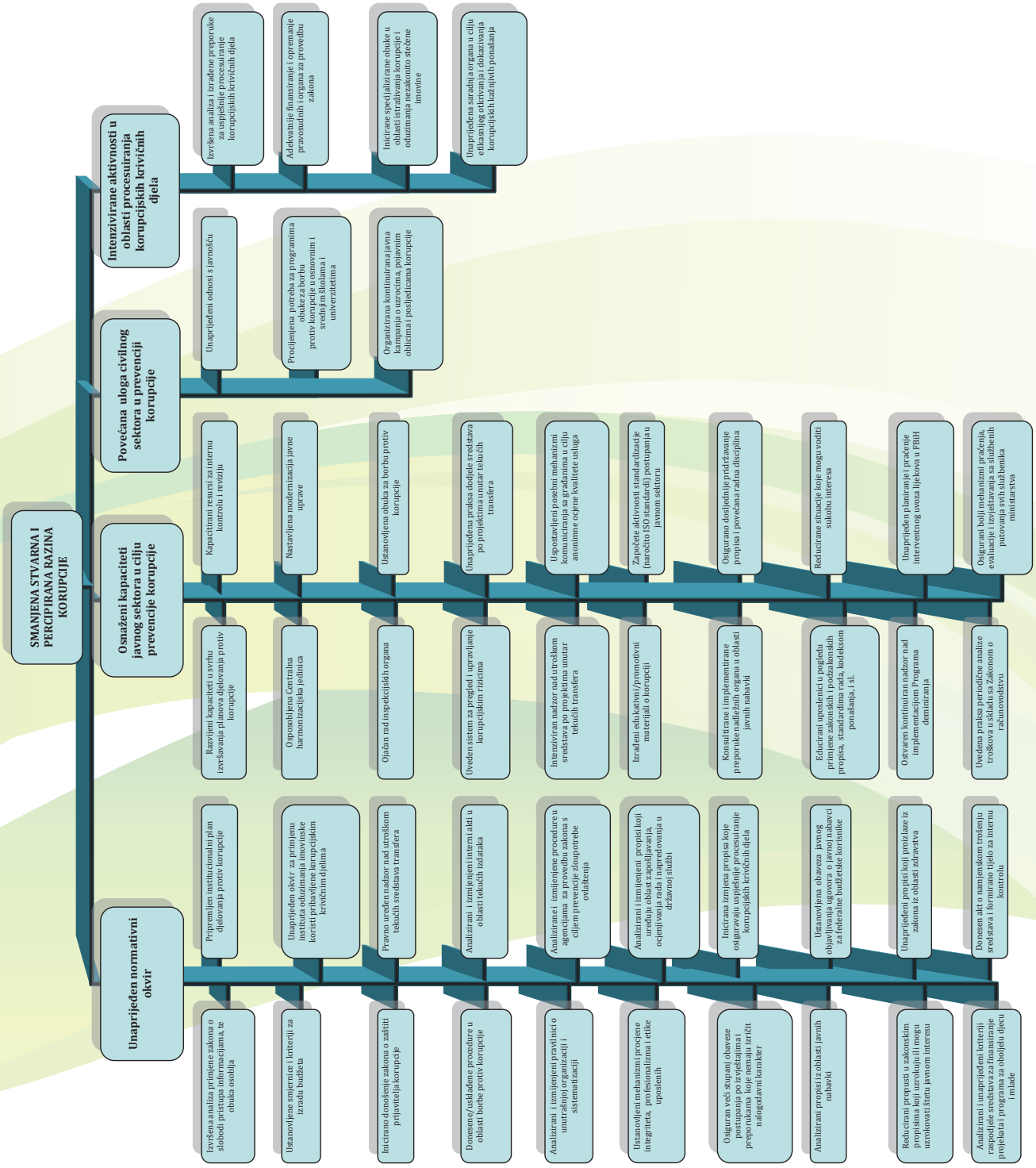
Vremenski se evaluacija odnosi na operativne planove djelovanja za različite periode. Neki planovi su doneseni već početkom 2013. godine, te se na realizaciji aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije radilo više od godine, a neki su dosta kasno donijeli svoje planove i nisu imali previše vremena za realizaciju antikorupcijskih aktivnosti. Za 25 od 46 evaluiranih institucija raspolagalo se podacima zaključno sa krajem juna 2014. godine, a za ostale institucije razmatrani podaci referiraju na kraj 2013. godine. Takva je situacija uzrokovana činjenicom da se u evaluaciji najvećim dijelom oslanjalo na pismene izvještaje institucija koje su iste dostavljale Timu za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, a isti, nažalost, nisu dostavljani redovito.

Kompozicija samih planova odgovara uobičajenoj strukturi na relaciji oblast (komponenta) koju plan oslovljava, aktivnosti koje se poduzimaju u cilju poboljšanja stanja u toj oblasti i konkretni zadaci koji se trebaju praktično poduzeti kako bi se doprinijelo ostvarivanju zadatih aktivnosti. Iz tih razloga je bitno istaći kako su indikatori mjerenja uspjeha postavljeni na razini rezultata, kojima je kroz same operativne planove bilo pridodato više indikatora na osnovu kojih se prati i ocjenjuje uspjeh u implementaciji tog zadatka. Na taj način je postavljena trostupanjska skala mjerenja uspjeha, na način da se svaka aktivnost (koju čini jedan ili viša zadataka) cijenila kao potpuno realizirana, djelimično realizirana ili nerealizirana. Izvori podataka za provođenje evaluacije su bili izvještaji o učinjenom u pogledu implementacije operativnih planova djelovanja protiv korupcije koje su pojedinačne institucije dostavljale Timu za monitoring i koordinaciju. Međutim, evaluatori su dostavljene izvještaje, tačnije, informacije i podatke koje ti izvještaji sadrže, na osnovu dostavljenih argumenata i drugih pokazatelja o stupnju implementacije, preciznosti dostavljenih informacija i drugih relevantnih kriterija dodatno razvrstali prema stupnju pouzdanosti na one informacije o kojima postoje pouzdani pokazatelji, te one o kojima ne postoje nikakvi ili slabo pouzdani pokazatelji. Na taj način su rezultati o npr. učinkovitosti predstavljeni dualno, u smislu da su u jednu grupu razvrstane one aktivnosti o čijoj implementaciji postoje pouzdane informacije, koje su, zatim, klasificirane prema ocjeni evaluatora na potpuno realizirane, djelimično realizirane i nerealizirane, dok je po istom trostupanjskom principu druga grupa aktivnosti sačinjena na osnovu činjenice da o njihovoj implementaciji ne postoje dovoljno pouzdane informacije i podaci.

Ranije je spomenuto kako je Opći plan borbe protiv korupcije bio osnova i polazište za izradu operativnih planova borbe protiv korupcije u smislu programiranja konkretnih aktivnosti unutar tih planova. Međutim, u konkretnom slučaju postoje i one aktivnosti koje nisu predviđene u Planu, ali su zbog specifičnosti okruženja, prirode poslova, nadležnosti i drugih kriterija vezanih za djelatnost

svake pojedinačne institucije, dobile svoje mjesto u pojedinim operativnim planovima. Vizualizacijom očekivanih rezultata dobija se mapa rezultata koja pokazuje u kojim sve segmentima je trebalo biti izvršeno poboljšanje u smislu smanjenja razine stvarne i percipirane korupcije u ovim institucijama koje su donijele i provodile svoje planove djelovanja protiv korupcije. Mapa je prikazana u nastavku.

Mapa rezultata za implementaciju planova djelovanja protiv korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine



Imajući u vidu obaveze koje su za Federaciju Bosne i Hercegovine proizlazile iz državne strategije borbe protiv korupcije i pripadajućeg akcijskog plana, Opći plan Vlade Federacije BiH u borbi protiv korupcije koncipiran je kao instrument kojim bi se udovoljilo tim obavezama, ali i oslovili neki problemi koji su karakteristični samo za federalnu razinu vlasti. Općim planom Vlade Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije uspostavljeni su mehanizmi za sprječavanje korupcije putem izrade i sprovođenja niza sveobuhvatno razrađenih aktivnosti koje su zasnovane na analizi postojećeg stanja u praksi, čime se očekivalo da se nakon dužeg vremenskog perioda kašnjenja u ispunjavanju strateških obaveza pokrenu aktivnosti na planu suprotstavljanja korupciji. Putem segmenata izloženih u mapi rezultata (a koji sveobuhvatni pristup, između ostalog, zagovaraju i Ujedinjene Nacije), trebala se smanjiti razina stvarne i percipirane korupcije.

Borba protiv korupcije visoko je na listi prioriteta zemlje, posebice imajući u vidu njezine aspiracije ka članstvu u Evropskoj Uniji, koja ima prilično rigorozne kriterije s tim u vezi. Budući da se korupcija ocjenjuje sveprisutnom u zemlji i ima negativne posljedice, između ostalog, na alokaciju javnih resursa, jednakost u raspodjeli dobara, troškove administracije, roba i usluga, produktivnost, investicije, političku stabilnost, pa u konačnici i legitimitet vlasti, očekivanja na planu suprotstavljanja korupciji su velika. Tako je veliki broj građana opetovano u različitim istraživanjima proteklih godina korupciju proglašavao vrlo značajnim problemom u zemlji, te je izražavao konkretna očekivanja na suzbijanju iste. I politički subjekti koji su participirali u sazivu Vlade koja je inicirala donošenje i implementaciju Općeg plana borbu protiv korupcije proglasili su prioritetom. Cijela je zemlja od 2008. godine bila pogođena i globalnom recesijom, koja je u društvu sa ionako visokom stopom nezaposlenosti godišnje gasila i do deset hiljada radnih mjesta. Johnston i Kpundeh (2002) mišljenja su da na odlučnije antikorupcijske napore može povoljno djelovati izvjesna kriza, koja se može pretočiti u priliku za promjene. Narasli problemi i nezadovoljstvo građana u tom smislu mogli su se tumačiti kao dobar trenutak za antikorupcijske reforme. Stoga, nije teško zaključiti da je trenutak u kojemu je donesen i implementiran Opći plan (u smislu konsenzusa o potrebi djelovanja) bio povoljan za implementatore.

Opći plan Vlade Federacije BiH u borbi protiv korupcije koncipiran je da sistematizira aktivnosti u (većem) dijelu izvršne vlasti u tom bosanskohercegovačkom entitetu. Vlada Federacije BiH nema, naime, ingerencija za pravosudnu i zakonodavnu razinu, pa niti za jedan dio izvršne vlasti. K tome, iako Vlada kreira i prati ključne javne politike, nema izravnih ovlasti niti u mnogim institucijama koje doduše pripadaju nekom od federalnih resora, ali u (u)pravnom smislu imaju prilično razinu autonomije. Unatoč tome, Općim planom pokušao se uspostaviti zajednički okvir djelovanja, tako da se formalno Plan odnosio na pedeset jednu instituciju, a njegova se implementacija (barem u načelu) sugerirala ostalim (četrnaest) federalnim institucijama. Implementacija je koncipirana na način da se diseminirala odgovornost na izvjestan broj pojedinačnih nositelja aktivnosti, koji su po opisu svojih redovitih poslova najpozvanije za realizaciju odnosne aktivnosti. Logika je bila da bi se u suprotnom moglo doći do situacije da se na kraju niko ne smatra odgovornim za reformu, koji je, prema Poupu (2011), čest slučaj. Uz to, u svakoj od institucija imenovana je interna fokusna tačka (koordinator antikorupcijskih aktivnosti) koja se trebala starati o organizacijskom, vremenskom i logičkom usklađivanju aktivnosti.

Za sprovođenje aktivnosti definiranih u Općem planu Vlade Federacije BiH u borbi protiv korupcije, odnosno u pojedinačnim planovima djelovanja protiv korupcije federalnih institucija, nisu bila predviđena posebna sredstva, niti neki naročit sistem poticaja za (ne) postupanje. Hanna et al. (2011) navode da su poticaji značajan dio uspješnih antikorupcijskih napora, a oni se sastoje u nagrađivanju onih koji ispunjavaju zadate obaveze, odnosno sankcioniranju onih koji to ne čine. Bez posebno predviđenih sredstava, što se, između ostaloga, može reflektirati i na slabu vidljivost i promociju učinjenoga (kao također važnoga segmenta antikorupcijskih zahvata), i razrađenoga sistema poticaja, mogla se očekivati manja spremnost za postupanje po planovima djelovanja protiv korupcije nego da je situacija bila opozitna.

Okvir evaluacije

Ranija izlaganja su išla u pravcu da se pruže odgovori na osnovna pitanja o tome šta je smisao programa i u kojem kontekstu se on implementira, što su temeljne pretpostavke okvira svake evaluacije (UNDP, 2009). Kako je već istaknuto, predmet evaluacije su operativni planovi borbe protiv korupcije u četrdeset šest federalnih institucija koje su, postupajući po formalno uspostavljenoj obavezi na osnovu Općeg plana borbe protiv korupcije, ili bez izričite formalne obaveze (ali potaknuti Općim planom) i u skladu sa metodološkim okvirom kojeg nudi ovaj plan, izradile i u određenoj mjeri implementirale te planove. Na ovaj način je u tim institucijama postavljena osnova sveobuhvatnog, planskog, sistematskog, organiziranog i usklađenog postupanja u pravcu suprotstavljanja korupciji kao jednom od najaktuelnijih problema u našoj državi. Ovakvim postupanjem, institucije čiji planovi djelovanja protiv korupcije se evaluiraju u izvještaju su dale svoj individualni doprinos strateškim naporima koje se ovoj oblasti poduzimaju na višim nivoima vlasti entiteta FBiH i državnom nivou.

U odnosu na ključne elemente evaluacijskog okvira također treba reći kako se sa vremenskog stanovišta evaluacija odnosi na različite periode (v. izlaganje supra). U pogledu vrste, radi se o programskoj evaluaciji, koja podrazumijeva procjenu stupnja realizacije programskih aktivnosti nakon što se program okončao. Prostorno evaluacija obuhvata područje entiteta Federacija BiH, dok su institucije FBiH i javni službenici u spomenutim institucijama koji su imali zadatak da sprovode antikorupcijske aktivnosti na osnovu operativnih planova ciljna skupina evaluacije. Međutim, uloga ovih službenika se ne iscrpljuje isključivo u pogledu njihove manje ili više formalne uloge tokom kreiranja i implementiranja operativnih planova borbe protiv korupcije. Naime, sama metodologija provođenja predmetne evalaucije u svom izvedbenom segmentu podrazumijeva i konsultacije između evaluatora i predstavnika subjekata čiji izvještaji o sprovođenju operativnih planova borbe protiv korupcije se ocjenjuju u smislu utvrđivanja stupnja njihove provedbe. To se posebno odnosi na ciljano imenovane osobe unutar pojedinačnih institucija koje su donijele i implementirale svoje planove borbe protiv korupcije čije opservacije i zapažanja su svakako doprinijeli boljoj pripremi i provođenju evalaucije. U odnosu na specifične uloge koje ovi subjekti mogu imati u ovom procesu, mogu se prepoznati oni akteri koji su uključeni u realizaciju programa, oni kojima taj program koristi, te oni koji su primarni korisnici evaluacije. U predmetnom slučaju, fokus je, svakako, na tzv. kontakt osobama koje su unutar evaluiranih institucija imale ulogu koordiniranja i usmjeravanja antikorupcijskih zadataka, dok, s druge strane, primarni korisnici konzumiraju rezultate evaluacijskog izvještaja sa stanovišta svojih potreba, planiranja budućih aktivnosti u području podrške antikorupcijskim projektima i aktivnostima, određivanja prioriteta i oslovljavanja specifičnih područja unutar ove oblasti.

Kada je riječ o ciljevima evaluacije oni u svakom konkretnom slučaju mogu biti različiti, manjeg ili većeg obima i složenosti, što najprije ovisi od prirode samog programa (intervencije) i općim ciljevima kojima on teži. U konkretnom slučaju, cilj evaluacije je ocjena stupnja implementacije operativnih planova borbe protiv korupcije u četrdeset šest federalnih institucija koje su izradile i implementirale svoje planove, te procjena u kojoj mjeri su sami planovi objektivno mogli postići očekivane ciljeve sa stanovišta prikladnosti i realističnosti aktivnosti i zadataka koje sadrže, te identifikacija onih faktora koji su u većoj ili manjoj mjeri doprinijeli utvrđenom stupnju implementacije, kao i ocjena efikasnosti i održivosti ostvarenja uočenih dostignuća.

Fundamentalni segment svake evaluacije čine evaluacijski kriteriji i evalaucijska pitanja. Oba ova elementa, najprije, imaju usmjeravajuću ulogu, na način da definiraju standarde u odnosu na koje se program ili projekt procjenjuje. Iako postoje određena odstupanja u broju i definiranju pojedinih kriterija koji se koriste tokom evaluacija, tipično se primjenjuju kriteriji relevantnosti, učinkovitosti, održivosti i efikasnosti (UNDP, 2009). Ovi se kriteriji, u najkraćem, mogu opisati na sljedeći način:

1. Kriterij: Relevantnost

Obim u kojem je aktivnost situirana unutar prioriteta i politika, ciljne grupe, primaoca asistencije i finansijera. Isto tako, relevantnost se odnosi na ispitivanje stupnja suglasnosti između percepcije onoga što je potrebno iz ugla planiranog i realnosti onoga što je potrebno iz perspektive korisnika asistencije. U okviru ovog kriterija se na nekim mjestima spominje i njegova pod-kategorija nazvana kriterij primjerenosti, koji se odnosi na kulturalnu prihvatljivost i izvodivost aktivnosti ili metoda pojedinačne inicijative tj. programa.

Pitanja vezana za ovaj kriterij:
1) Da li se primijenjenom formom i sadržajem ocjenjivanih programa mogla ostvariti njihova svrha?
2) Kakav je društveni i organizacijski kontekst evaluiranih programa i u kojoj mjeri su evaluirani programi važni za beneficijente?

2. Kriterij: Učinkovitost

Mjera za obim u kojem aktivnost doprinosi ciljevima programa.

Pitanja vezana za ovaj kriterij:
1) U kojem obimu su planirani rezultati postignuti ili se očekuje da budu ostvareni?
2) Koji su ključni faktori koji utiču na postizanje ili nepostizanje rezultata?

3. Kriterij: Održivost

Održivost se bavi mjerenjem da li će se benefiti aktivnosti vjerovatno nastaviti nakon povlačenja finansijera. U širem kontekstu, procjena održivosti uključuje evaluaciju obima u kojem relevantne društvene, ekonomske, političke, institucionalne i druge prilike postoje, i na osnovu te procjene, izrada projekcija/prognoza o nacionalnim kapacitetima da održavaju, upravljaju i osiguraju razvojne rezultate u budućnosti.

Pitanja vezana za ovaj kriterij:
1) U kojoj mjeri će se koristi od programa nastaviti nakon njegova okončanja?
2) Koji su bili ključni faktori koji se utjecali na postizanje ili nepostizanje održivosti programa ili projekta?

4. Kriterij: Efikasnost

Efikasnost mjeri ostvarene rezultate- kvantitativne i kvalitativne- u odnosu na resurse. Teoretski, to je čisti ekonomski pojam koji podrazumijeva da je intervencija koristila najekonomičnije moguće resurse u cilju postizanja očekivanih rezultata. Efikasnost može podrazumijevati i upoređivanje alternativnih pristupa u cilju postizanja istovjetnih rezultata, kako bi se uvidjelo da li je primijenjen najefikasniji pristup.

Pitanja vezana za ovaj kriterij:
1) Koliko je vremenski trajalo formalno usvajanje evaluiranih programa i da li je to efikasnije u odnosu na druge razine vlasti?
2) Kakav je odnos korištenih ljudskih resursa i postignutih rezultata?

Pristup u evaluaciji i korištene metode

Konkretni odabir metoda evaluacije zavisi od svrhe i ciljeva ovog postupka, te, svakako, prirode samog programa ili projekta, kao i dostupnosti pojedinih izvora informacija i podataka. Opće je pravilo da metode evaluacije trebaju biti odabrane na način da ispunjvaju stroge i empirijski zasnovane zahtjeve, kako bi odgovarale evaluacijskim kriterijima i odgovorile na evaluacijska pitanja. Naime, odgovori na evaluacijska pitanja mogu ponuditi korisicima evaluacije infomacije koje oni trebaju s ciljem donošenja odluka, poduzimanja aktivnosti ili povećanja znanja. Evaluacijska pitanja odražavaju osnovni lanac pretpostavki o tome kako program ili projekt treba da se odvija unutar vlastitog konteksta sukladno očekivanim rezultatima i učincima (UNDP, 2009).

Što se tiče lepeze metoda koje stoje na raspolaganju prilikom provođenja evaluacije, odabira neke od tih metoda i njihove primjene u konkretnom evaluacijskom postupku, najvažnije je ukazati kako je taj segment determiniran definiranjem evaluacijskih pitanja. Drugi važan momenat se tiče odabira fokusa ili usmjerenja evaluacije na osnovu čega se primjenjuju pojedine od poznatih i priznatih metoda evaluacije. U svom izlaganju studija koje su se bavile evaluacijama, Mcgee i Gaventa (2010, citirano u Johnsøn et al., 2011) su identificirali četiri vste analitičkih metoda koje se najčešće koriste u evaluacijskim postupcima:

- Ankete/primarna istraživanja: koriste se za različite svrhe, i dionici često preferiraju sirove podatke dobivene kroz primarna istraživanja. Ova vrsta metodoloških postupaka mogu biti kvantitativna (kojom prilikom je moguće koristiti složene statističke analize, kao što su multivarijatna regresija i dr.) ili kvalitativna;
- Eksperimentalni pristup: uključuje nasumično kontrolisane eksperimente, koji sadrže osnovne naučne principe dolaska do spoznaje. Često se koriste u medicinskim naukama i u novije vrijeme u ekonomiji. U društvenim naukama često nije moguća primjena eksperimenta, uglavnom iz etičkih razloga, ali se ipak smatra da se spoznaje do kojih se došlo ekperimentalnom ili kvaziekeprimentalnom istraživačkom paradigmom imaju veću težinu nego one u kojima to nije bio slučaj;
- Kvalitativne studije slučaja: analiza studije slučaja se često koristi u istraživanjima korupcije. U stvari, evalaucije koje nemaju posebnu metodologiju se često jednostavno označavaju kao „studije slučaja“. Studije slučaja se dobro kombiniraju sa drugim metodama kao način kontekstualiziranja nalaza i pružanja mogućih uzročno-posljedičnih objašnjenja;
- Intervjui: radi se o poznatoj i široko korištenoj kvalitativnoj metodi koja je često kombinirana sa drugim metodama (kako kvantitativnim tako i kvalitativnim) u sistematskim nastojanjima da se dobije kombinirana istraživačka metodologija. Inače, mogu biti struktuirani, polu-struktuirani ili slobodni. Postoje i fokus grupni intervjui (ukoliko je više ljudi odjednom intervjuisano o nekoj posebnoj temi).

Bez obzira na prirodu, prednosti i nedostatke pojedinih od ovih metoda, i mogućnosti njihove primjene u postupcima evaluacije opće je pravilo da se pokuša primjeniti princip triangulacije kao preporučeni istraživački pristup. Naime, oslanjanje na samo jedan izvor podataka ili analitičku tehniku u složenom području kao što je suprotstavljanje korupciji smanjuje povjerenje u rezultate evalaucije (Johnsøn et. al., 2011).

Predmetna evaluacija se u odnosu na odabrani metodološki pristup i prirodu postupaka prikupljanja podataka i informacija, zasniva na primjeni dokumentacione analize sadržaja, tačnije izvještaja o implementaciji operativnih planova djelovanja protiv korupcije koje su spomenute institucije dostavile u skladu sa ranije usvojenom i jedinstvenom metodologijom izvještavanja. To je osiguralo da se na istim osnovama izvještava o napretku, što je, budući da su evaluatori cijenili dostavljene informacije prema istoj metodologiji za sve evaluirane institucije, na koncu olakšalo i samo provođenje evaluacije.

Kako je ranije naznačeno, evaluacija se odnosi na 46 federalnih institucija koje su do sredine 2014. godine dostavile izvještaje o implementaciji individualnih planova djelovanja protiv korupcije. To je preko 80 % od institucija na razini Federacije Bosne i Hercegovine koje su donijele svoje planove djelovanja protiv korupcije, što podatke čini prilično poopćivim za spomenutu populaciju institucija. Budući da je metodologija dostavljanja izvještaja o implementaciji ranije zajednički razvijena od strane organizacije koja vrši evaluaciju i tijela kojemu su podaci *ex officio* dostavljani, instrumenti prikupljanja podataka već su postojali i zvanično su korišteni. Instrument za prikupljanje podataka sastojao se od tabele sa izlistanim aktivnostima djelovanja protiv korupcije, za koje su institucije, koristeći trostupanjsku skalu (aktivnost obavljena, djelomice obavljena i nije obavljena) vršile samoevaluaciju stupnja implementacije. Kao prilog ocjeni, institucije su bile dužne navesti činjenice i po mogućnosti dostaviti argumente na kojima se zasniva procjena iz kolone o samoevaluaciji.

Evaluatori, međutim, nisu u pogledu prezentiranih samoevaluacijskih ocjena bezrezervno slijedili iste, nego su na temelju dostavljenih informacija i podataka najprije sami procijenili pouzdanost dostavljenih tvrdnji o stupnju implementacije pojedinih aktivnosti, tako da su sve informacije i podaci najprije razvrstani u dvije osnovne skupine: pouzdane i nepouzdane informacije o implementaciji neke aktivnosti. Količina, uvjerljivost, provjerljivost i preciznost analiziranih podataka korišteni su kao kriteriji za ocjenu pouzdanosti prezentiranih podataka. Tako su, npr. izvršeni uvidi u dostavljene izvode službenih dokumenata (koji su ujedno najčešći način provjere pouzdanosti podataka), provjeravane su informacije putem različitih registara, dostupnih informacija na internetu, i sl. Potom su primijenjeni kriteriji za stupnjevanje implementacije pojedinih aktivnosti sa stanovišta suštine onoga što je ostvareno, načina na koji je to urađeno, subjekata koji su te aktivnosti poduzimali, krajnjeg ishoda koji je ostvaren i korelacije sa ranije postavljenim indikatorima uspjeha iskazanim u svakom od pojedinačnih planova postupanja. Različita stanovišta evaluatora u pogledu pouzdanosti i stupnja realizacije aktivnosti prevaziđena su procesima konsultacija i usuglašavanja koja su realizirana u nekoliko iteracija, i to sve do onoga trenutka do kada nije postignut konsenzus oko ocjene.

Rezultati evaluacije

Relevantnost

Antikorupcijski programi se smatraju relevantnim ako, imajući u vidu postojeće institucionalno i drugo okruženje, raspolažu potencijalom da ispune ciljeve zbog kojih su pokrenuti (Shah & Huther, 1999). U razmatranju da li je i koliko neki program relevantan za suprotstavljanje korupciji valja, pored navedenoga aspekta, uzeti u obzir i važnost za beneficijente.

Ako je svrha antikorupcijskoga programa koji se evaluira smanjenje stvarne i percipirane razine korupcije u javnim institucijama na razini Federacije Bosne i Hercegovine, a što bi se trebalo ostvariti unaprjeđenjem normativnoga okvira, preduzimanjem preventivnih aktivnosti, razvijanjem aktivnosti u cilju veće saradnje sa civilnim sektorom, te intenziviranjem aktivnosti na planu procesuiranja korupcijskih kažnjivih ponašanja, ta se svrha mogla ostvariti evaluiranim planovima. Budući da je donošenje operativnih planova borbe protiv korupcije bilo potaknuto Općim planom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, a koji je upravo bio strukturiran po iznesenim oblastima, nije teško zaključiti da se, **formalno**, antikorupcijska kampanja provodila dosta smisleno, naročito imajući u vidu da su opisani segmenti uobičajeni u sličnim strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije i da njihovo uvrštavanje u takav cjelovit okvir preporučuju i Ujedinjene Nacije (1999; 2003). Svaki drugačiji pristup od donošenja općega okvira djelovanja protiv korupcije i razrada toga okvira od strane pojedinačnih implementatora zapravo i nema naročitoga smisla, jer: a) ukoliko bi postojao tek okvir koji se ne bi dalje operacionalizirao putem operativnih, na razini pojedinačnih institucija, planova borbe protiv korupcije, vrlo vjerovatno da bi bio previše apstraktan (ne bi se mogle uzeti u obzir osobitosti svake od institucija, naročito njihovi kadrovski kapaciteti i drugi bitni faktori), niti bi bilo moguće izvršiti jasnu identifikaciju nositelja pojedinih aktivnosti unutar institucija, a što je vrlo bitan aspekt sa stanovišta diseminacije odgovornosti za provedbu antikorupcijskih zadaća; b) ukoliko bi institucije same donosile planove bez okvira kojim bi se rukovodile, izvjesno je da bi planovi sadržajno i metodologijski bili vrlo različiti i da bi se sinergija, kojoj se također smjeralo, već načelno izgubila. Stoga se može ustvrditi da su evaluirani planovi borbe protiv korupcije sa stanovišta forme dobra polazna osnova i dobro razrađen i sistematiziran način artikuliranja antikorupcijskih zadaća.

Sama je **procedura** donošenja antikorupcijskih planova također djelovala obećavajućom i zasigurno nešto smislenijom nego dosadašnje aktivnosti na ovom polju. S ciljem ujednačavanja metodologije donošenja antikorupcijskih planova, Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije je u saradnji sa Centrom za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC) potkraj 2012. godine izradio obrazac za izradu planova borbe protiv korupcije. Obrazac je sadržavao kratke upute za izradu planova, te predviđao polja, raščlanjena po sastojcima Općeg plana, koja donositelji trebaju ispuniti. Logika je nalagala da se razrade aktivnosti, tj. ispune polja čijoj implementaciji mogu doprinijeti odnosne institucije. Spomenuti je obrazac uvelike olakšao proces izrade pojedinačnih planova djelovanja protiv korupcije, a dodatne, „*in vivo*“ upute za postupanje po obrascu prenesene su predstavnicima federalnih institucija u dva navrata: početkom maja 2013. godine na promociji Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine,

te početkom juna 2013. godine na obuci koja je za državne službenike i namještenike organizirana od strane Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, a u saradnji sa Centrom za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu. Metodologija je slijedila logiku koju se općenito zagovara i široko primjenjuje u strateškom planiranju (o kojemu se procesu ovdje zapravo radi), a to je: da bi se ostvario cilj, potrebno je ustanoviti probleme koji stoje na putu realizacije toga cilja i predložiti rješenja za iste. Ako je cilj smanjenje korupcije, to su rješenja koja mogu doprinijeti ostvarenju toga cilja upravo ona na polju stvaranja pretpostavki za uspješnije suprotstavljanje korupciji, prevencije i represije korupcije, te uključivanja društva u cijeli proces. Otuda je struktura Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije slijedila izloženu logiku, a koja je, kako je istaknuto, općepriznata i uspješno primjenjivana širom svijeta. No, pošto su problemi sa pojavnim oblicima korupcije, kao i mehanizmima i kapacitetima za njezino suzbijanje, specifični sa svaku instituciju, to je svakoj instituciji, pored gore spomenutoga obrasca, ponuđen logički/metodološki okvir i za: 1) ustanovljavanje koje su vrste koruptivnog ponašanja prisutne unutar njih; 2) kakva je šteta od takvih ponašanja; 3) ko ima korist, a ko je oštećen takvim ponašanjem; 4) koji su uzroci takvoga ponašanja, te 5) šta se može preduzeti da se takvo ponašanje reducira ili ukloni. Na taj su način institucije mogle ustanoviti korupcijske probleme koji su karakteristični za njih, te pokušati izdvojiti antikorupcijske aktivnosti kojima se najviše moglo postići, a koje su bile ostvarive; drugim riječima, pokušati prioritizirati svoje aktivnosti. Donositeljima antikorupcijskih planova sugerirano je da u proces pokušaju uključiti sve anticipirane implementatore antikorupcijskih aktivnosti, što je, barem teoretski, trebalo osigurati bolje dijagnosticiranje problema, bolju disperziju obaveza i kvalitetnije vremensko sekvencioniranje aktivnosti.

Što se tiče **sadržaja** antikorupcijskih planova, najprije treba istaći da nema recepta za uspješno suprotstavljanje korupciji, te da koncipiranje antikorupcijskih aktivnosti zavisi od specifičnih problema koje implementatori imaju sa korupcijom. To se navodi u brojnim izvještajima i komentarima istaknutih stručnjaka (npr. Europska komisija, 2014; Poup, 2011; UNODC, 2009). Utoliko više je gore izložena procedura obećavala zajedničko djelovanje na određenim korupcijskim problemima koji su ocijenjeni da zahtijevaju angažman svih ili samo nekih institucija, no istodobno omogućavajući i identificiranje problema specifičnih za institucije koje su izrađivale antikorupcijske planove. Tako je, pored 37 aktivnosti koje su definirane u Općem planu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, nominirano i jedanaest aktivnosti koje su specifične za institucije koje donose antikorupcijske planove. Aktivnosti koje su zajedničke svim ili nekim institucijama su utemeljene na analizi korupcijskih problema koji su značajni za čitav javni sektor na razini Federacije Bosne i Hercegovine, te su predložena rješenja, u formi antikorupcijskih aktivnosti, definirana od strane radne grupe koja je radila na izradi Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i koja je uključivala preko dvadeset javnih službenika iz svih područja javnoga sektora i koja su djelomice bila i rezultat dobrih antikorupcijskih praksi primjenjivanih drugdje. Primjera radi, za gotovo sva područja oslovljena Konvencijom Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, a posebno ona koja se bave preventivnim mjerama, utvrđene su odgovarajuće aktivnosti.[2] Uz to, sve ono što se iz državnog Akcionog plana borbe protiv korupcije odnosilo na Federaciju Bosne i Hercegovine uključeno je u njezin plan borbe protiv korupcije. Stoga se

[2] Nadležne institucije u Bosni i Hercegovini su, u skladu sa Ustavom BiH, donijele odluku o prihvatanju (ratifikaciji) ove kovencije u domaće zakonodavstvo. V. Odluka o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije ("Službeni glasnik BiH- Međunarodni ugovori", broj 05/2006).

može zaključiti da je sadržina zajedničkih aktivnosti koje su institucije preuzimale u svoje operativne planove suprotstavljanja korupciji mogla dobro doprinijeti smanjenju korupcije. U pogledu aktivnosti koje su specifične za pojedine institucije, one su također načelno mogle doprinijeti spomenutoj svrsi. Tematski su se uklapale u antikorupcijski diskurs, a razloze njihova integriranja u tekstove planova treba tražiti u problemima koje su institucije interno ustanovile. Pored ovoga načelnoga komentara, važno je istaći da je broj specifičnih aktivnosti nesrazmjeran broju federalnih institucija i problemima koji postoje sa korupcijom te da većina institucija nije utvrdila aktivnosti koje bi bile specifične samo za njih. Takav (donekle razočaravajući) podatak može se tumačiti činjenicom da je ovakva vrsta aktivnosti prvi puta preduzimana na području Federacije Bosne i Hercegovine, da izvjestan broj institucija nije poslao svoje predstavnike na obuke i prezentacije koje su trebale olakšati i pospješiti izradu antikorupcijskih planova, te da su određene negativne organizacijske vrijednosti (poput formalizma, izbjegavanja i prebacivanja odgovornosti, i sl.) vjerovatno došle do izražaja, te su se institucije „zadovoljile“ ispunjavanjem minimuma onoga što se od njih zahtijevalo.

Borba protiv korupcije, barem deklarativno, visoko kotira na dnevnom redu vlasti u cijeloj Bosni i Hercegovini. U svakodnevnom političkom diskursu, ali i u ekonomiji, upravnim procesima, pravosuđu, itd. korupcija se identificira kao jedan od ključnih problema i loših rezultata zemlje. Otuda se može zaključiti da je borba protiv korupcije, sistematizirana putem antikorupcijskih planova, nešto za što se može očekivati podrška u svim sferama života. Tako se brojnim istraživanjima javnoga mnijenja dolazi do podataka da je korupcija doduše široko rasprostranjena, ali da su i građani jako nezadovoljni postojećim stanjem i da očekuju promjene. Očekivanja su velika i u samome javnome sektoru koji je u procesu reforme (pogotovo u reformama javne uprave i pravosuđa korupcija je iznimno visoko među prioritetima, a vrijednosti i principi koji se žele postići su upravo zajednički sa antikorupcijskim nastojanjima). Sem toga, budući da zemlja ima ozbiljne namjere priključenja zajednici naprednih evropskih zemalja, uvjeti koji se u tom smislu postavljaju nedvosmisleno zahtijevaju uvjerljive rezultate na polju suprotstavljanja korupciji.[3] Tako se može konstatirati da se izloženi programi odlično uklapaju u sveopće reformske i tranzicijske procese u kojima se zemlja nalazi, a da sistematiziranje antikorupcijskih aktivnosti na gore opisani način pruža uvjerljivu osnovu za sveobuhvatno djelovanje protiv korupcije.

Socijalni, organizacijski ambijent u kojemu su preduzimane antikorupcijske aktivnosti djelomice jest, a djelomice nije išao u prilog preduzetoj kampanji. Inače se ta izvjesna kulturološka prilagođenost preduzetih aktivnosti smatra značajnim faktorom u ocjeni relevantnosti evaluiranih programa. Federacija Bosne i Hercegovine, kao i cijela zemlja, ima povelik javni sektor, za koji se načelno vežu određene vrijednosti, kako organizacijske, tako i osobne samih uposlenika. Ako organizacijske vrijednosti, pod kojim se podrazumijeva sve što je dobro za javnu upravu, ne promoviraju odgovornost i stručnost, i ne stvaraju klimu za objektivnost, preduzetnost i kvalitet u radu, ne može se očekivati previše u prihvaćanju promjena i postupanje po antikorupcijskim planovima, što kampanja protiv ko-

[3] Tako se npr. Poglavljem 23. Pravne stečevine Evropske Unije zahtijeva da se države članice efikasno suprotstavljaju korupciji, što uključuje kako prevenciju, tako i represiju, te u koju svrhu su potrebni kvalitetan normativni okvir i pouzdane institucije. U vezi sa iznesenim se u mnogim dokumentima iz tzv. Paketa proširenja borbi protiv korupcije posvećuje prilična pažnja, pa se u izvještajima o napretku posebna pažnja posvećuje antikorupcijskim aktivnostima. Isto vrijedi i za Evropsko partnerstvo, koje se naslanja na spomenute izvještaje i u kojemu se u nizu aktivnosti prilična pažnja posvećuje strateškim aktivnostima na planu djelovanja protiv korupcije, kao i jačanju integriteta u javnom sektoru.

rupcije podrazumijeva. Jedno naučno istraživanje upravo ustanovljava da su u javnoj upravi u zemljama Zapadnoga Balkana prisutne takve negativne organizacijske vrijednosti, koje u prvi plan stavljaju formalizam i procedure (Brčić & Vuković, 2008). S druge strane, naglašeni formalizam i birokratizam u postupanju službenika javnoga sektora može biti i od prednosti u uvođenju novina u njihov rad, jer se postupanje po formalnim dokumentima (u smislu da su ih autorizirali rukovoditelji javnih institucija), kakvi su antikorupcijski planovi, kao i činjenica da su potonji konačni produkt strateškog planiranja, mogući načini osiguravanja discipline i posvećenosti koje su potrebne za učinkovito postupanje na polju ostvarenja ciljeva i vrijednosti javnoga organa. Ako se hoće racionalno postupati (na planu suprotstavljanja korupciji) i osigurati zajednički angažman svih uposlenika, onda se mora uspostaviti socijalna struktura čija su osnova hijerarhija, autoritet, podjela rada, formalna pravila i procedure (Biličić, 2005). Otuda izvjesni formalizam i prisutnost birokratizma u postupanju, pored svojih negativnih strana, ima i pozitivne i omogućava veći stupanj obaveznosti, racionalnosti i koordinacije u postupanju nego da se proces djelovanja protiv korupcije tek proglasio važnim, ali bez formalnih mehanizama motiviranja na takvo djelovanje.

Učinkovitost

Ranije je navedeno da je broj institucija čiji se angažman, artikuliran u formi antikorupcijskih planova, na suprotstavljanju korupciji i promicanju čestitosti evaluira prilično veliki (46). Izlaganje podataka za svaku instituciju ponaosob učinilo bi tekst nepreglednim. Stoga će se podaci izlagati sumarno, i to raščlanjeni po stupnju implementacije i pouzdanosti. Aktivnosti su se obično sastojale od nekoliko zadataka, pa se rukovodilo logikom da je aktivnost u potpunosti realizirana kada su realizirani svi zadaci unutar iste; ukoliko nije preduzet niti jedan korak (zadatak) u cilju implementacije aktivnosti, aktivnost je ocijenjena u potpunosti nerealiziranom. Ostatak je ocijenjen djelomice realiziranim (dakle, implementirani su neki, ali ne svi zadaci unutar aktivnosti). Broj institucija koje su implementirale aktivnosti, obzirom da nisu sve institucije preuzele isti broj (zajedničkih) obaveza iz Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, je varirao, te su neke institucije (cca. svaka peta) identificirala probleme specifične za svoje organizacijsko okružje i pokušala putem jedne ili više aktivnosti osloviti taj problem.[4] Otuda brojke (kada se sabere broj implementatora za odnosni red) nisu iste za sve aktivnosti.

[4] Neke su institucije u svojim planovima navele još poneku aktivnost koja nije izlistana u tabeli koja slijedi, no koja je bila nedovoljno jasna, nije se (niti posredno) odnosila na borbu protiv korupcije, i sl. Takve aktivnosti nisu uzimane u obzir u prikazu rezultata.

TABELA 1. PREGLED IMPLEMENTACIJE AKTIVNOSTI IZ OPERATIVNIH PLANOVA BORBE PROTIV KORUPCIJE

		Stupanj implementacije					
Mjera	Aktivnost	Pouzdani podaci			Nepouzdani podaci		
		aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena	aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena
UNAPRIJEDITI NORMATIVNI OKVIR ZA SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI	U skladu sa ciljevima i mjerama u ovom i državnom Akcijskom planu za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.) pripremiti plan djelovanja protiv korupcije.	44	1	-	-	-	-
	Analizirati provedbu Zakona o slobodi pristupa informacijama, te na osnovu analize, a pogotovo identifikacije slabih tačaka, ustanoviti smjernice za primjenu ovog zakona i izvršiti neophodnu obuku osoblja.	14	9	3	7	7	-
	Ustanoviti jasne kriterije i smjernice za izradu Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine.	1	-	-	-	-	-
	Uspostaviti normativne okvire i izgraditi institucionalne kapacitete za efikasnu primjenu instituta oduzimanja imovinske koristi pribavljene korupcijskim krivičnim djelima i prekršajima u Federaciji BiH.	2	2	-	-	-	-
	Inicirati donošenje zakona o zaštiti *bona fide* prijavitelja korupcije.	1	-	-	-	-	-
	Analizirati i, po potrebi, precizirati zakonska rješenja u oblasti nadzora nad utroškom tekućih sredstava po projektima unutar tekućih transfera	2	-	-	-	-	-
	Donijeti procedure u oblasti borbe protiv korupcije i srodnim oblastima (naročito pravilnike o internoj kontroli i reviziji), i to u skladu sa odgovarajućim propisima iz odnosne oblasti, te uskladiti već postojeće sa propisima višeg reda.	15	6	-	7	6	-
	Analizirati i, po potrebi, izmijeniti interne akte u oblasti tekućih izdataka (putni troškovi, reprezentacije, telefonski troškovi, i sl.) na način da se osigura njihova konzistentnost sa propisima višeg reda.	18	3	1	14	4	-

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		Pouzdani podaci			Nepouzdani podaci		
		aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena	aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena
UNAPRIJEDITI NORMATIVNI OKVIR ZA SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI	Analizirati i, po potrebi, izmijeniti pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta na način da odražavaju stvarne potrebe institucija Federacije Bosne i Hercegovine	18	8	1	9	4	-
	Analizirati, i po potrebi, izmijeniti odredbe u vezi sa procedurama agencija za provedbu zakona s ciljem prevencije zloupotrebe ovlaštenja od strane osoblja tih agencija.	-	3	-	1	1	-
	Ustanoviti mehanizme procjene integriteta, profesionalizma i etike uposlenih, koji naročito podrazumijevaju uzimanje u obzir revizorskih nalaza prilikom ocjenjivanja rada imenovanih zvaničnika, te državnih službenika i namještenika.	5	12	2	2	5	-
	Analizirati i, po potrebi, inicirati donošenje izmjena i dopuna propisa koji uređuju oblast zapošljavanja, ocjenjivanja rada i napredovanja u državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, s ciljem smanjenja diskrecije, povećanja transparentnosti i osiguranja jednakosti svih građana u postupcima prijema i rada u državnoj službi.	8	8	7	7	2	-
	Osigurati veći stupanj obaveze postupanja po izvještajima i preporukama koje nemaju izričit nalogodavni karakter (revizora, i sl.)	16	4	1	10	10	-
	Analizirati i, po potrebi, inicirati donošenje izmjena i dopuna propisa koji uređuju oblast javnih nabavki s ciljem otklanjanja nedostataka u tim propisima koji omogućavaju koruptivno djelovanje.	-	-	-	-	1	-
	Ustanoviti obavezu javnog objavljivanja ugovora o javnoj nabavci za sve budžetske korisnike na razini Federacije Bosne i Hercegovine, kao i eventualnih naknadnih aneksa ugovora.	-	-	-	-	-	-
	Predložiti/podržati izmjenu propisa koje uređuju primjenu predistražnih i istražnih radnji u krivičnom postupku, a imaju veze sa uspješnim procesuiranjem korupcijskih krivičnih djela.	2	-	-	-	-	-

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		Pouzdani podaci			Nepouzdani podaci		
		aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena	aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena
UNAPRIJEDITI NORMATIVNI OKVIR ZA SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI	Identificirati i reducirati propuste u zakonskim propisima koji uzrokuju ili mogu uzrokovati štetu javnom interesu*	2	-	-	-	-	-
	Identificirati sve podzakonske akte koji proizlaze iz zakona iz oblasti zdravstva, a koji još nisu doneseni, te napraviti plan donošenja nepostojećih akata*	1	-	-	-	-	-
	Analizirati i unaprijediti kriterije raspodjele dijela sredstava ostvarenog prometom Lutrije BiH koji se raspoređuje za finansiranje projekata i programa za oboljelu djecu i mlade, te unaprijediti praćenje potrošnje sredstava*	1	-	-	-	-	-
	Donijeti akt o namjenskom trošenju sredstava, formirati tijelo za internu kontrolu*	-	-	-	1	-	-
USTANOVITI/INTENZIVIRATI AKTIVNOSTI NA SPRJEČAVANJU KORUPCIJE U JAVNOM SEKTORU	Razviti kapacitete u svrhu izvršavanja planova djelovanja protiv korupcije.	45	-	-	-	-	-
	Adekvatno kapacitirati resurse za internu kontrolu i reviziju, te izvršiti potrebnu obuku.	10	6	5	4	4	-
	Kadrovski i materijalno osposobiti Centralnu harmonizacijsku jedinicu	1	-	-	-	-	-
	Nastaviti modernizaciju javne uprave kroz uvođenje modela e-vlade i donošenje propisa e-upravljanja, te naročito u tom smislu planirati i osigurati adekvatna budžetska sredstva i kooordinirati ove aktivnosti u skladu sa provođenjem Revidiranog akcionog plana za reformu javne uprave u BiH.	2	7	8	3	6	-

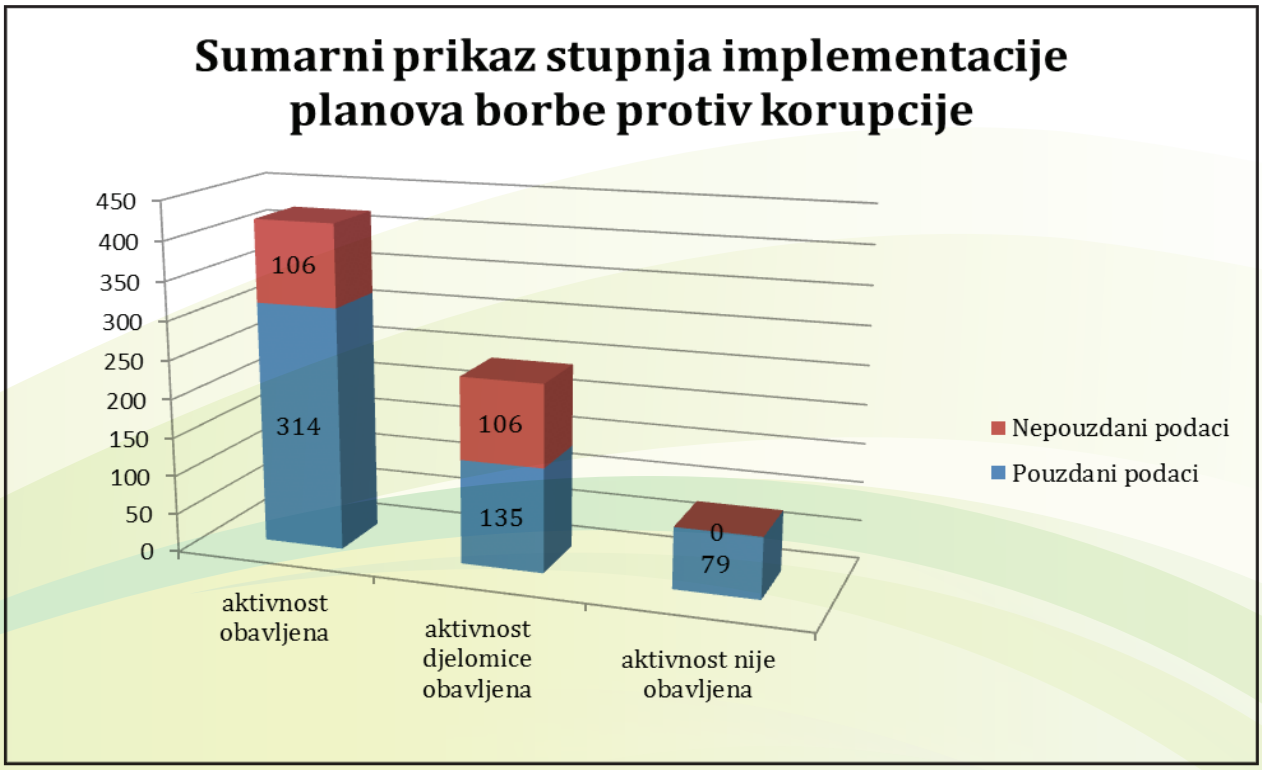
Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		Pouzdani podaci			Nepouzdani podaci		
		aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena	aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena
USTANOVITI/INTENZIVIRATI AKTIVNOSTI NA SPRJEČAVANJU KORUPCIJE U JAVNOM SEKTORU	Analizirati potrebe inspekcijskih organa i, po potrebi, unaprijediti normativni okvir, te ih materijalno i kadrovski ojačati kako bi se intenzivirao njihov rad.	2	4	-	-	2	-
	Ustanoviti programe obuke za borbu protiv korupcije, koji, između ostalog, podrazumijevaju da se za rukovodeće državne službenike i šefove unutrašnjih jedinica godišnje održavaju barem dva predavanja o borbi protiv korupcije	24	3	5	-	9	-
	Uvesti sistem za pregled i upravljanje rizicima unutar pojedinačnih oblasti, čime se identificiraju oblasti u kojima postoji određen rizik od korupcije.	2	15	7	2	5	-
	Ustanoviti jasne i precizne kriterije za dodjelu sredstava po projektima unutar tekućih transfera, te povećati transparentnost u izvještavanju o okončanju istih.	10	1	1	3	3	-
	Intenzivirati nadzor nad utroškom sredstava po projektima unutar tekućih transfera, naročito uvidom u odgovarajuću dokumentaciju i provjerama utroška sredstava na terenu.	7	5	2	4	4	-
	Uspostaviti posebne mehanizme komuniciranja sa građanima u cilju anonimne ocjene kvalitete usluga koji uključuju, ali se ne ograničavaju na otvorene komunikacijske kanale u cilju davanja poticaja klijentima ili državnim službenicima i namještenicima da izvijeste o korupciji.	9	3	6	5	6	-
	Izraditi edukativne/promotivne materijale o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama korupcije, te naročito o mehanizmima prijavljivanja koruptivnog ponašanja od strane javnih službenika.	11	8	8	-	6	-

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		Pouzdani podaci			Nepouzdani podaci		
		aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena	aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena
USTANOVITI/INTENZIVIRATI AKTIVNOSTI NA SPRJEČAVANJU KORUPCIJE U JAVNOM SEKTORU	Pokrenuti inicijativu standardizacije postupanja (naročito ISO standardi) u javnom sektoru	-	-	-	-	-	-
	Konsultirati i, po potrebi, implementirati preporuke Agencije za javne nabavke i Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine iz njihovih godišnjih izvještaja u oblasti javnih nabavki	13	5	1	13	5	-
	Osigurati dosljednije pridržavanje propisa, odnosno povećati radnu disciplinu i poštivanje zakonskih i drugih propisa*	-	1	2	-	2	-
	Osigurati uslove da se uposlenici adekvatno educiraju kako u pogledu primjene zakonskih i podzakonskih propisa, tako i sa standardima rada, kodeksom ponašanja, unutrašnjoj kontroli, kao i metodama preventivnog djelovanja na budući rad uposlenika*	-	1	1	3	2	-
	Preduzeti aktivnosti na reduciranju sukoba interesa i praćenju zakonske regulative koja uređuje ovu oblast*	-	-	2	-	1	-
	Kontinuiran nadzor nad implementacijom Programa deminiranja*	1	-	-	-	-	-
	Analizirati interventni uvoz lijekova u FBiH, te uvesti/unaprijediti bolje planiranje i praćenje interventnog uvoza*	-	-	1	-	-	-
	Periodična analiza troškova u skladu sa Zakonom o računovodstvu*	-	-	-	1	-	-
	Osigurati bolje mehanizme praćenja, evaluacije i izvještavanja sa službenih putovanja svih službenika ministarstva*	1	-	-	-	-	-

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		Pouzdani podaci			Nepouzdani podaci		
		aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena	aktivnost obavljena	aktivnost djelomice obavljena	aktivnost nije obavljena
OSNAŽITI UČEŠĆE CIVILNOG SEKTORA U SUPROTSTAVLJANJU KORUPCIJI	Procijeniti potrebe za programima obuke za borbu protiv korupcije u osnovnim i srednjim školama i univerzitetima	-	1	-	-	-	-
	Unaprijediti odnose s javnošću u smislu pravovremenih i kvalitetnih informacija iz domena rada javnih institucija.	13	2	4	7	6	-
	Organizirati kontinuiranu javnu kampanju za vrijeme implementacije ovog Plana o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama korupcije u koju su uključene sve institucije vlasti	6	12	6	2	5	-
INTENZIVIRATI AKTIVNOSTI PRAVOSUDNIH I ORGANA ZA PROVEDBU ZAKONA U OBLASTI BORBE PROTIV KORUPCIJE	Analizirati primjenu predistražnih i istražnih (naročito posebnih) radnji za korupcijska krivična djela, te na temelju analize izraditi i implementirati preporuke za njihovu uspješniju primjenu.	2	-	1	-	-	-
	Unaprijediti osposobljenost pravosudnih i organa za provedbu zakona na razini Federacije Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije kroz adekvatno finansiranje i opremanje	2	1	1	-	-	-
	Inicirati/Uvesti specijalizirane obuke za djelatnike pravosudnih i policijskih organa uključene u borbu protiv korupcije u oblasti istraživanja korupcije i oduzimanja nezakonito stečene imovine.	-	1	1	-	-	-
	Unaprijediti saradnju organa koji vrše kontrolu i reviziju rada institucija Federacije BiH sa pravosudnim i organima za provedbu zakona u cilju povećanja efikasnosti u otkrivanju i dokazivanju korupcijskih kažnjivih ponašanja	1	3	1	1	-	-

***Aktivnost nije definirana Općim planom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, te je specifična za jednu ili više institucija koje implementiraju antikorupcijske aktivnosti**

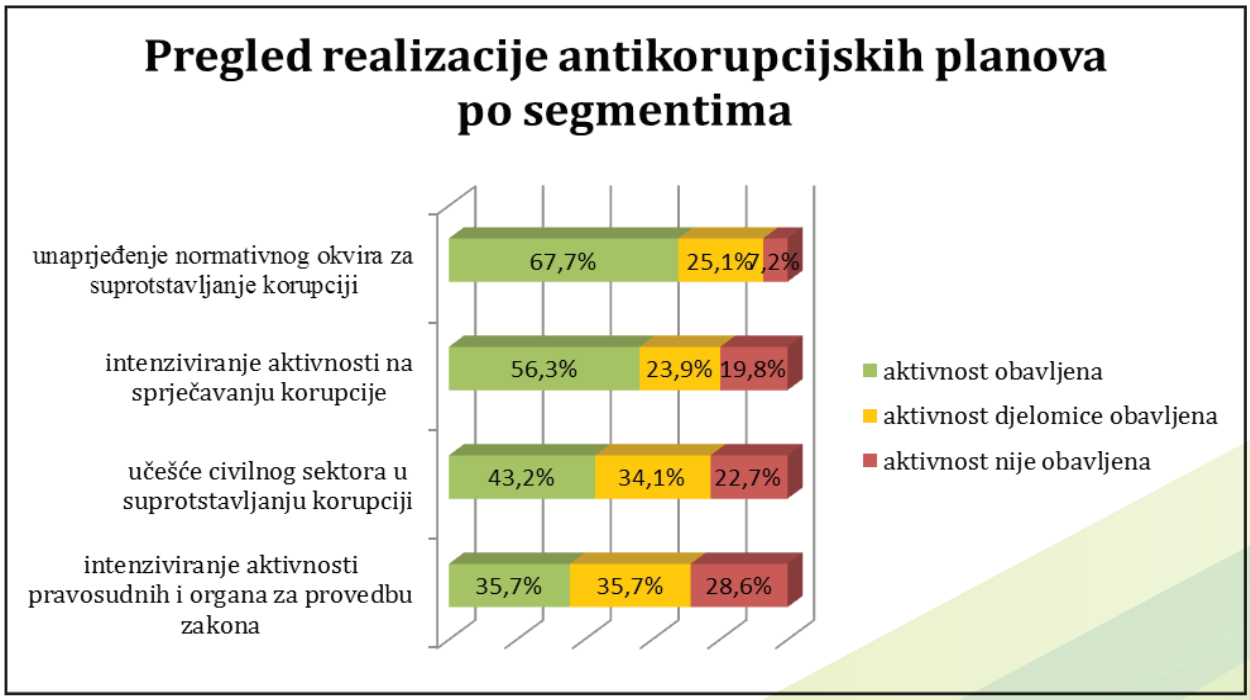
Razmotri li se ukupan broj aktivnosti (v. graf niže), i to ovisno o tome koliko institucija ih implementira, može se zaključiti da je više od polovice potpuno realiziranih aktivnosti (56 %), oko trećine djelomice realiziranih (32 %), te jedna desetina nerealiziranih. No, kako je navedeno ranije, u evaluaciji se nije moglo steći uvjerenje da su svi dostavljeni podaci pouzdani, tako da je slika nešto drugačija kada se tako promatra; u tom slučaju, oko 43 % aktivnosti je potpuno realizirano, a tek 18 % je djelomice realizirano (udio nerealiziranih je ostao isti). U prosjeku su institucije u svoje antikorupcijske planove uvrstile 16 aktivnosti, od čega su uspješno implementirali oko sedam.



Ukoliko bi podatke (koji su pouzdani) razmatrali po segmentima Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije (unaprjeđenje normativnog okvira za suprotstavljanje korupciji, ustanovljavanje, odnosno intenziviranje aktivnosti na sprječavanju korupcije u javnom sektoru, osnaživanje učešća civilnog sektora u suprotstavljanju korupciji i intenziviranje aktivnosti pravosudnih i organa za provedbu zakona u oblasti borbe protiv korupcije), najviši stupanj potpune implementacije ima segment koji se tiče unaprjeđenja normativnoga okvira (oko 68 %),[5] nešto manje imaju segmenti koji se tiču prevencije korupcije (56 %) i učešća društva u suprotstavljanju korupciji (43 %), a najmanji koji se tiče aktivnosti na otkrivanju i dokazivanju korupcijskih protupravnih ponašanja (oko 36 %) (detaljan prikaz implementacije antikorupcijskih aktivnosti dan je u grafu niže). U potonjem se, uzimajući u obzir broj aktivnosti samo za razmatrani segment, najviše započelo, ali se nije dovršilo, odnosno, najviše je djelomice realiziranih ili potpuno nerealiziranih aktivnosti; tako je oko trećine aktivnosti u dijelu koji se tiče represije korupcije djelomice realizirano, a nešto iznad

[5] Brojka izračunata uzimajući kao cjelinu samo aktivnosti koji se tiču odnosnoga segmenta. Isto vrijedi i za ostale brojke u ulomku.

jedne četvrtine nije niti započeto. Izloženi podaci sugeriraju da se dvostruko više implementiralo u nomotetičkom smislu (izrade i usavršavanja zakonskih i podzakonskih akata), te jedan i pol puta više u smislu prevencije, nego na polju represije korupcije. Čini se da općenito javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine bolje ide sa izradom i unaprjeđenjem pravnih akata nego sa antikorupcijskim aktivnostima stvarne, tj. praktične prirode, posebice one represivne naravi, tj. u domenu rada pravosudnih i općenito organa za provođenje zakona Potonje, naravno, ne znači da ništa nije urađeno u smislu otkrivanja i dokazivanja korupcijskih kažnjivih ponašanja, nego da je potrebno ustrajati na započetim aktivnostima; o ovome se piše i u *Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine* (prilog uz saopštenja Komisije Evropskom Parlamentu i Vijeću) za 2013. godinu, gdje se konstatira da je „broj potvrđenih optužnica još uvijek skroman te ostaje nizak broj konačnih presuda", te da „još uvijek ne postoji djelotvorna krivično-pravna politika u borbi protiv korupcije" (str. 15).



Ukoliko se podaci (koji su pouzdani) razmotre po pojedinačnim aktivnostima te se relativiziraju brojem institucija koje ih implementiraju, najviše izgleda na potpunu implementaciju imale su one aktivnosti čiji je implementator jedna ili samo par institucija. Takve su, npr., izrada kriterija i smjernica za izradu Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, iniciranje zakona o zaštiti prijavitelja korupcije, preciziranje zakonskih rješenja u oblasti nadzora nad utroškom tekućih sredstava po projektima unutar tekućih transfera, podržavanje izmjene propisa koje uređuju primjenu predistražnih i istražnih radnji u krivičnom postupku za korupcijska krivična djela, formiranje i početak rada centralne harmonizacijske jedinice, izrada kriterija raspodjele dijela sredstava za finansiranje projekata i programa za oboljelu djecu i mlade i općenito reduciranje propusta u zakonskim propisima koji uzrokuju ili mogu uzrokovati štetu javnom interesu, nadzor nad implementacijom Programa demineriranja, itd. Uspješnost spomenutih aktivnosti vjerovatno ima veze sa činjenicom da su povezani sa međunarodnim obavezama koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti, praktičnim potrebama Federacije Bosne i Hercegovi-

ne, te drugim, upravnim i sličnim procesima. Tako je uređenje kriterija i smjernica za izradu Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine povezano sa odgovarajućom zakonskom procedurom i intencijama da se ova vrlo važna oblast preciznije uredi, normiranje zaštite prijavitelja korupcije povezano je sa obavezama koje u toj materiji proizlaze za Federaciju Bosne i Hercegovine (npr. Krivičnopravnom i Građanskopravnom konvencijom o korupciji Vijeća Evrope, ili Konvencijom Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, i, sl.), itd. Neke, poput preciziranja zakonskih rješenja u oblasti nadzora nad utroškom tekućih sredstava ili izrade kriterija raspodjele dijela sredstava za finansiranje projekata i programa za oboljelu djecu, rezultat su praktične potrebe unaprjeđenja oblasti koja ima velike finansijske implikacije. Od onih aktivnosti koje se odnose na nešto veći broj implementatora, pored izrade antikorupcijskih planova i imenovanja koordinatora antikorupcijskih aktivnosti, uspješno (ali ne potpuno) realiziranim se čine unaprjeđenje normativnog okvira za pristup informacijama, donošenje akata iz oblasti internih kontrola i revizija i tekućih izdataka (putni troškovi, reprezentacije, telefonski troškovi, i sl.), uzimanje u obzir, planiranje i postupanje po preporukama revizora, naročito u oblasti javnih nabavki, pohađanje obuka iz oblasti borbe protiv korupcije i antikorupcijskih standarda, ustanovljavanje i činjenje javnim kriterija za dodjelu sredstava po projektima unutar tekućih transfera, te unaprjeđenje odnosa sa javnošću. Uspjeh u implementaciji spomenutih aktivnosti vjerovatno treba tražiti u nešto autentičnijoj volji za djelovanje protiv korupcije i općenito za transparentniji i čestitiji rad javne uprave. Čini se da su spomenute aktivnosti nešto više produkt antikorupcijske kampanje nego one izložene u prvom dijelu ovoga ulomka.

Najslabije realiziranim se mogu ocijeniti aktivnosti koje se tiču izmjena i dopuna propisa koji uređuju oblast zapošljavanja, ocjenjivanja rada i napredovanja u državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, uvođenje sistema za procjenu rizika od korupcije, organiziranja javne antikorupcijske kampanje (uključujući i izradu i distribuciju promotivnih materijala), unaprjeđenja saradnje organa koji vrše kontrolu i reviziju rada institucija Federacije BiH sa pravosudnim i organima za provedbu zakona, te kapacitiranje resursa za internu kontrolu i reviziju. Razlozi slabe realizacije vjerovatno leže u manjku sredstava za one aktivnosti koje su zahtijevale finansijske izdatke (npr. antikorupcijska kampanja ili kapacitiranje resursa za internu kontrolu), odnosno odsustvu volje za uređenje onih dijelova rada javne uprave koje implementatori ne smatraju primarno svojom zadaćom (npr. jasnije uređenje kriterija za zapošljavanje ili napredovanje), ili, pak, činjenici da neke aktivnosti zahtijevaju angažman i saradnju više implementatora, što nije funkcioniralo kako je trebalo.

Ukoliko se izloženi podaci usporede sa onima iz *Izvještaja o evaluaciji implementacije planova borbe protiv korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine,* kojeg je također izradio Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, može se primijetiti da je stupanj implementacije u tamo evaluiranim institucijama viši (50 % potpuno realiziranih naspram 43 % u ovom izvještaju, odnosno 6 % nerealiziranih u odnosu na 10 % u ovom izvještaju). Ukoliko bi se izostavili podaci iz tih šest institucija u analizama koje su ovdje preduzete, slika bi još više išla u prilog tamo evaluiranim institucijama (razina implementacije bi onda za ostale iznosila tek oko jedne trećine). Već ovi kvantitativni pokazatelji ukazuju da je situacija nešto bolja u onim institucijama koje su imale pomoć izvana; ohrabrujuće je svakako da je ta pomoć bila tehnička i konsultantska, a da je posao urađen od strane samih javnih službenika, tj. uposlenika institucija. Vrlo vjerovatno da je već samo prisustvo istraživača Centra na terenu, kao i preporuke koje su pružali, stimulativno djelovalo na implementatore antikorupcijskih

aktivnosti. I u kvalitativnom smislu je implementacija planova borbe protiv korupcije u spomenutih šest federalnih institucija nešto bolje prošla, pa je tako implementacija jednako dobro ostvarena i u normativnom, i u stvarnom, poglavito preventivnom smislu.

Opisano stanje, **prema kojemu je više od dvije petine planiranih aktivnosti potpuno realizirano, a dodatnih 20-ak % djelomice, moglo bi se ocijeniti napretkom u suprotstavljanju korupciji**; situacija je još povoljnija ukoliko bi se uzeli u obzir i podaci koji su ocijenjeni nepouzdanim, što bi udio potpuno realiziranih podiglo na gotovo tri petine. Iako postignutim stupnjem implementacije vjerovatno ne bi bili zadovoljni korisnici usluga (zbog kojih se i preduzima cijela kampanja),[6] pa niti sami uposlenici u javnome sektoru, čini se da je postignut izvjestan pomak u antikorupcijskim aktivnostima. U svim segmentima koje je oslovio Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, a čiju su strukturu i smisao slijedili evaulirani antikorupcijski planovi, situacija je zasigurno nešto povoljnija nego prije donošenja Plana. Možda je najveći domet ovakvih sistematskih aktivnosti povećana svijest implementatora o potrebi i mogućnostima suprotstavljanja korupciji, što je u dosadašnjim kampanjama (ako ih je u stvarnosti i bilo) nedostajalo,[7] a što je, pak, osnov za bilo kakav ozbiljniji angažman na odnosnome polju. Kao argument koji ide u prilog ovakvoj tvrdnji mogu se navesti podaci iz *Evaluacije primjene Strategije borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2009- 2014 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije,* koji (ostavljajući po strani probleme metodološke naravi, koji nalaze ne čine potpuno uvjerljivim) ostavljaju dojam da je vrlo malo urađeno povodom implementacije državne strategije borbe protiv korupcije; slični su nalazi i u *Petom monitoringu provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014* (Transparency International BiH, 2014 [a]) i *Izvještaju revizije učinka: Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (Ured za reviziju institucija BiH, 2014). Tako se potonjim izvještava o tek 10-ak %, odnosno 17 % potpuno realiziranih aktivnosti, što je mnogo manje nego sa aktivnostima o kojima se izvještava ovdje. Iako je razina implementacije u federalnim organima i službama varirala, **nema gotovo niti jedne evaluirane institucije koja nije preduzela neke aktivnosti na planu suprotstavljanja korupciji.** Dapače, institucije su pokazale izvjesnu, nezanemarivu dozu ozbiljnosti u tim naporima, što je u konačnici doprinijelo nalazu da one aktivnosti koje su preuzete iz državne strategije borbe protiv korupcije budu na federalnoj razini u većoj mjeri implementirane nego u drugim institucijama (takva je situacija sa npr. unaprjeđenjem slobode pristupa informacijama, kao i općenito komunikacijom sa javnošću, razvijanjem kapaciteta za djelovanje protiv korupcije, obukom u oblasti antikorupcijskih standarda, itd.). Otuda se opravdano može zaključiti da ne samo da su aktivnosti preduzimane, nego su velikim dijelom potaknute, poboljšane ili podržane sveobuhvatnom antikorup-

[6] Ukoliko bi se željelo nešto ozbiljnije ocijeniti učinke i dejstva preduzetih antikorupcijskih aktivnosti, morala bi se primijeniti drugačija metodologija prikupljanja i analize podataka, što prevazilazi okvir projekta putem kojega se realizira izrada ovoga izvještaja. No, imajući u vidu ne naročito blagonaklone stavove građana o javnome sektoru u Bosni i Hercegovini, nije teško pretpostaviti da su očekivanja javnosti velika, a da preduzete aktivnosti, koje su dobrim dijelom tek pretpostavka za kvalitetniji rad javne uprave ubuduće, ne bi ulijevale previše povjerenja i zadovoljstva korisnika usluga. Antikorupcijski programi, sem toga, produciraju promjene u percepcijama tek nakon izvjesnog vremena, te nije realno očekivati da takvi učinci i dejstva programa dođu brzo do izražaja, barem ne u trenutku u kojem se preduzimala evaluacija. O tome djelomice i Rousso i Steves (2006).

[7] Npr. v. Evropska komisija (2011). *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, ili European Consulting Group. (2014). *Evaluacija primjene Strategije borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2009-2014 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije.*

cijskom kampanjom koja je od sredine 2012. godine pokrenuta u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pri tome treba primijetiti da je teško ustanoviti u kojoj mjeri je neka aktivnost realizirana zahvaljujući poglavito činjenici da je definirana u operativnim planovima borbe protiv korupcije, ali takvo što možda i nije toliko bitno, jer se i sinergija više aktivnosti zasnovanih na različitim procesima, antikorupcijskim, i drugim, može dovesti u vezu sa sistematskim djelovanjem protiv korupcije i ne može se ignorirati domet takvoga djelovanja (o tome više u narednom odjeljku izvještaja).

Nekoliko je **faktora koji se mogu dovesti u vezu sa ostvarenim rezultatima**. Kod nekih aktivnosti koje su potpuno realizirane radi se o onima koje se snažno oslanjaju na neke druge procese i obaveze, pa je njihova realizacija podržana donošenjem antikorupcijskih planova. Takve su, npr., formiranje i rad centralne harmonizacijske jedinice ili izrada kriterija i smjernica za izradu Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno uređenje utroška tekućih sredstava po projektima vezanim za tekuće transfere. Neke su ipak izraz autentičnije volje da se stvari u oblasti borbe protiv korupcije pomjere sa mrtve tačke, pa su u tu svrhu inicirani procesi zakonske zaštite prijavitelja korupcije, oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelima, ali i unaprjeđenje normativnog okvira za pristup informacijama i općenito bolji odnosi sa javnošću, napredak u oblasti internih kontrola i revizija i tekućih izdataka, u oblasti planiranja i postupanja po preporukama revizora, pohađanje obuka iz oblasti borbe protiv korupcije i antikorupcijskih standarda. Pored činjenice da antikorupcijske aktivnosti i ne mogu biti nepovezane sa drugim (upravnim i sl.) procesima na koje se manje ili više oslanjaju, čini se da je dosta aktivnosti koje su velikim dijelom koncipirane upravo kao dio antikorupcijske kampanje. Kao i u izvještaju koji se bavio evaluacijom implementacije planova borbe protiv korupcije u šest federalnih institucija, i ovdje se može konstatirati da je najvažnija okolnost povezana sa uspješnošću implementacije planova djelovanja protiv korupcije sistematizacija aktivnosti. Ta sistematizacija, odnosno usklađivanje aktivnosti, dolazila je do izražaja svo vrijeme u kojemu se postupalo u kampanji. Tako se već u fazi koncipiranja planova aktivnost racionalizirala i uozbiljila formiranjem komisija za izradu planova unutar institucija, koje su uzimale u obzir mogućnosti i nadležnosti institucija, te su osmišljavanjem zadataka i disperzijom odgovornosti dosta uspješno razradile obaveze proistekle iz Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. Sâm koncept Općeg plana, kao i iz njega proizišlih antikorupcijskih planova federalnih institucija, snažno se zasnivao na realističnosti, koji je došao do izražaja činjenicom da su se zacrtane aktivnosti naslanjale na postojeće propise i procedure, te nisu zahtijevale posebno upoznavanje sa odnosnom materijom, te dodatne resurse, i sl. Poseban aspekt spomenutog sistematičnog pristupa jest uspostava i djelovanje internih fokusnih tačaka za antikorupcijsko djelovanje- koordinatora antikorupcijskih aktivnosti, koji su bili uposlenici javnih institucija i najčešće su formalno imenovani za praćenje i usklađivanje postupanja. Prednost ovakvoga pristupa sastoji se u činjenici da se prvi puta u jednoj antikorupcijskoj kampanji jasno postavio i realizirao zahtjev za odgovornošću za postupanje po strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije, ponajprije samih koordinatora, a onda i pojedinačnih nositelja aktivnosti, koje su koordinatori mogli podsjećati i upućivati na ispunjenje zadataka. Umjesto raspršenosti obaveza na niz aktera koje u konačnici niko efikasno ne koordinira (što bi, prema Poupu [2011] moglo dovesti do situacije da se na kraju niko ne smatra odgovornim za reformu), zauzeo se stav da mora postojati fokusna tačka koja će aktivnosti organizacijski, vremenski i logički usklađivati. U krajnjoj liniji, neispunjavanje antikorupcijskih zadaća moglo bi se samim koordinatorima staviti na teret, što ih je

također motiviralo da se posvete praćenju postignutoga i poticanju na daljnje aktivnosti. Nije niti nemoguća opcija da su nositelji antikorupcijskih aktivnosti imali stvarnu, istinsku želju da učine nešto na planu suprotstavljanja korupciji, pa su im antikorupcijski planovi pružili priliku za to.

Od Bosne i Hercegovine se jasno očekuje da napravi uvjerljive napore na suprotstavljanju korupciji. Ta su očekivanja izražena od strane njezinih građana, ali i međunarodne zajednice, pogotovo Evropske unije, čijim članom želi postati. Potreba suprotstavljanja korupciji više je nego ikada prisutna u javnom životu u zemlji. Očekivanja u tom smislu jamačno da su tematiku djelovanja protiv korupcije držale među prioritetima federalnih vlasti. Uostalom, politički subjekti koji participiraju u aktualnom sazivu federalne vlade su prilikom njezina konstituiranja među goruće probleme stavile upravo borbu protiv korupcije. Niti ekonomska situacija nije išla u prilog neracionalnom i neodgovornom postupanju javnih djelatnika, što korupcija dobrim dijelom predstavlja. Izloženo je izvjesno doprinijelo da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine dosta ustrajno stane uz antikorupcijske vrijednosti. Iako se moglo učiniti više, iniciranje određenih zakonskih rješenja, poput donošenja zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene korupcijskim kažnjivim ponašanjima, donošenje zakona kojim bi se uspostavila specijalizirane federalne pravosudne institucije za borbu protiv korupcije, racionaliziranje zapošljavanja u javnom sektoru,[8] i sl., dokaz su ozbiljnijega pristupa ovoj materiji. Izvjesna je razina političke volje za suprotstavljanjem korupciji, koja se često spočitavala bosanskohercegovačkim vlastima, na ovaj način ipak demonstrirana i zacijelo je donekle utjecala na ozbiljnost u preduzetim naporima. Stimulirajuće na ispunjenost antikorupcijskih zadaća zasigurno je djelovalo i formiranje stručnog tijela Vlade- Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. To je tijelo imalo za zadatak da prati i koordinira djelovanje federalnih institucija u domeni borbe protiv korupcije. Činjenica da je osnovano prije donošenja operativnih planova djelovanja protiv korupcije pojedinačnih institucija utjecala je da su antikorupcijski napori bili jednim dijelom institucionalizirani i da organi i službe nisu bili prepušteni sami sebi u preduzimanju aktivnosti, nego je spomenuto tijelo djelovalo instruirajuće i podupiruće. Tim je u smislu koordinacije i promocije potrebe postupanja po operativnim planovima djelovanje protiv korupcije preduzimao brojne aktivnosti, o čemu će biti više govora u narednom odjeljku ovoga izvještaja. Postojanje takve eksterne tačke koja je koordinirala antikorupcijske aktivnosti vjerovatno da je pojačalo osjećaj odgovornosti za postupanje po planovima borbe protiv korupcije, što je naročito dolazilo do izražaja zahtijevanjem podnošenja izvještaja o provedbi antikorupcijskih aktivnosti.

Izrada planova borbe protiv korupcije ne znači previše ukoliko oni od kojih se očekuje implementacija istih ne raspolažu osnovnim znanjima, ali i ispravnim stavovima o značaju i sredstvima borbe protiv korupcije. U tom smislu treba spomenuti činjenicu da je u organizaciji Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine i Centra za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu održana serija od sedam obuka za državne službenike i namještenike na razini Federacije Bosne i Hercegovine. Na obukama su ne samo dane upute kako pristupiti izradi operativnih planova borbe protiv korupcije, nego su i prenošena iskustva i dobre prakse u implementaciji antikorupcijskih mehanizama

[8] Tako je Zaključkom Vlade V broj 1344/2011 od 09.11.2011. godine predviđeno da svi rukovodioci budžetskih korisnika treba da utvrde realnost postojećih sistematizacija i unutrašnje organizacije federalnih ministarstava i drugih tijela federalne uprave na način da odražavaju stvarne potrebe institucija Federacije Bosne i Hercegovine.

i instrumenata. Promicani su i stavovi o potrebi suprotstavljanja korupciji, te zašto je to nužno i kakvu korist imaju sami javni službenici, institucije u kojima su uposleni, kao i obični građani. Otuda se može reći da je spomenuta serija obuka imala dvostruku ulogu: informativnu i instrumentalnu (stjecanje odgovarajućih znanja i vještina za izradu i implementaciju antikorupcijskih instrumenata) i vrijednosno- usmjeravajuću (promicanje ispravnih stavova o naravi i dimenzijama korupcije). Tako koncipirana i realizirana vjerovatno je donekle odigrala ulogu u jačanju svijesti i upoznavanju mehanizama suprotstavljanja korupciji.

Što se tiče poteškoća u realizaciji antikorupcijskih planova, one su povezane sa nizom faktora. Iako je Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije preduzimao brojne promotivne aktivnosti, nije bila organizirana posebna javna kampanja, nego je implementatorima aktivnosti sugerirano da se putem redovnih i drugih sastanaka i kontakata uposlenika teme koje se tiču postojanja Općeg plana i potrebe postupanja po operativnim planovima, integriteta javne službe, sprječavanja sukoba interesa, i sl. promiču i da se o napretku u provedbi tih aktivnosti izvještava javnost. Distribuciju promotivnih letaka koji su sadržavali osnovne informacije o tome šta je korupcija, koji su njezini pojavni oblici, i dr. izvršile su sve institucije, no nema uvjerljivih podataka da se odmaklo puno dalje od toga. Iako nije postojala posebna javna kampanja, promidžbene aktivnosti su nedvojbeno mogle biti realizirane na gore spomenute oblike, no vrlo vjerovatno iz razloga uvjerenja da je borba protiv korupcije bezuspješna, što se navodi kao tipičan izgovor za izbjegavanje borbe sa korupcijom (Klitgaard, MacLean-Abaroa, & Parris, 2007), ili naglašenog formalizma, izbjegavanja i prebacivanja odgovornosti uposlenika u javnoj upravi (Brčić & Vuković, 2008), ili, pak, nefleksibilnosti birokracije na nove inicijative (Biličić, 2005), odustalo se napraviti više. I manjak sredstava vrlo vjerovatno da ima veze kako sa opisanom, tako i aktivnošću koja se bavi uspostavom i jačanjem resursa za internu kontrolu i reviziju. Tako se u *Godišnjem konsolidovanom izvještaju interne revizije u javnom sektoru u FBiH za 2013. godinu* navodi da u brojnim organizacijama nije uspostavljena interna revizija ili su sistematizacijom formalno utvrđena radna mjesta internih revizora, ali nikad se nije pristupilo njihovom popunjavanju; kao razlozi se upravo navode mjere štednje, odnosno mjere ograničenja novog zapošljavanja. Otuda nije teško zaključiti da su **nedostatna sredstva** bitnim faktorom slabe implementacije opisanih aktivnosti. Iako je brojnim propisima oblast zapošljavanja, ocjenjivanja rada i napredovanja u državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine uređena, još uvijek postoje problemi. U izvještaju Sigma-e (zajedničke inicijative Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj) za 2013. godinu navodi se da je postavljenje i napredovanje u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini podložno političkim pritiscima, a da promicanje integriteta službenika nema političku podršku. Mogućnost diskrecije u zapošljavanju svih kategorija djelatnika (državnih službenika, namještenika i uposlenika) je ogromna i leži najvećim dijelom u rukama rukovoditelja institucija, no niti jedna institucija se nije odlučila inicirati donošenje podzakonskog akta kojim bi se ta diskrecija smanjila. Takva mogućnost kontrole prijema novih službenika, iako je na istu javnost posebno osjetljiva, nije iskorištena. Realizacija nekih aktivnosti zahtijevala je saradnju više institucija, poput onih koji vrše kontrolu i reviziju rada institucija Federacije BiH sa pravosudnim i organima za provedbu zakona ili uvođenje sistema za procjenu rizika od korupcije. Neke su aktivnosti započete, pa je u maju 2013. godine održan sastanak predstavnika Federalne uprave policije, Federalne uprave za inspekcijske poslove, Ureda za reviziju institucija FBiH i Finansijske policije FBiH, a u martu 2014.

godine je održana obuka na kojoj su djelatnici Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije predstavili principe i smjernice za uspostavu sistema za procjenu korupcijskih rizika. To je, međutim, nedovoljno i konačni su učinci izostali. Čini se da iskrena volja i shvatanje značaja zajedničkoga angažmana još uvijek nedostaje u provedbi antikorupcijskih aktivnosti, što je doprinijelo slabim rezultatima u realizaciji odnosnih aktivnosti.

Održivost

Kako je navedeno ranije, Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije sastoji se od nekoliko segmenata. Svaki od tih segmenata utemeljen je, odnosno povezan sa drugim procesima (upravnim i sl.). To je i očekivano, obzirom da se borba protiv korupcije dobrim dijelom odvija promicanjem vrijednosti i normi koje inače trebaju krasiti javnu upravu, a iz inih razloga nije tako. U izvjesnom smislu je antikorupcijska kampanja pokrenuta Općim planom trebala promicati nove vještine i znanja, ali je u većem dijelu bila usmjerena na promicanje drugačijih vrijednosti od onih koje su ranije bile prisutne u javnoj upravi, poput neodgovornosti, netransparentnosti i neefikasnosti. Stoga je velika vrijednost Općeg plana i aktivnosti koje su definirane u operativnim antikorupcijskim planovima zapravo u jačanju svijesti o potrebi suprotstavljanja korupciji i odgovornom ponašanju javnih službenika. Takva je vrijednosno-usmjeravajuća svrha Općeg plana ostvarivana različitim aktivnostima na planu zagovaranja antikorupcijskih vrijednosti. Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije je u saradnji sa Centrom za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu javnim institucijama dostavio oko 10. 000 primjeraka promotivnih letaka koji su sadržavali informacije o tome šta je korupcija, koji su njezini pojavni oblici, te šta Opći plan predstavlja i šta se očekuje od institucija na koje se Plan odnosi. Iako skroman u obimu, letak je vrijedan napor promoviranja antikorupcijskih aktivnosti, posebice imajući u vidu oskudne resurse Tima i Centra; slične promotivne aktivnosti usmjerene na sve ili većinu uposlenika u javnom sektoru na ostalim razinama vlasti nisu zabilježene u Bosni i Hercegovini. Sem toga, s ciljem daljnjeg promoviranja integriteta javne službe i provedbe Općega plana u borbi protiv korupcije, institucije su ohrabrivane da se na brifinzima, sastancima, kolegijima ili sličnim susretima sa uposlenicima aktualizira problem uzroka, pojavnih oblika i posljedica korupcije (u koju svrhu je mogao poslužiti i dostavljeni informativni materijal) istakne značaj postupanja po planu djelovanja protiv korupcije, te pojasne mehanizmi prijavljivanja korupcije unutar državnih organa, kao i nekih mjera kojih bi se trebalo pridržavati da se korupcija spriječi ili sankcionira. Spomenute su se mogle odnositi na povećanje transparentnosti i odgovornosti u radu javnih institucija putem, npr., potpunog i ažurnog vođenja zapisnika o procesu donošenja odluka, osiguranja transparentnosti pružanjem ažurnih informacija o postupcima donošenja odluka i o preduzetim radnjama (naročito u procesima javnih nabavki), zabrana da uposlenici postupaju kao službeno lice u predmetima u kojima imaju direktan ili indirektan lični finansijski interes koji bi mogao da umanji njihovu objektivnost ili sposobnost nezavisnog prosuđivanja, i sl. Ohrabrivane su i druge slične inicijative kojim bi se promovirali spomenuti principi rada državnih organa, u koje naročito spada izrada i distribucija i drugih promotivnih materijala, slanje primjerka ili javno oglašavanje kodeksa etičkog ponašanja, kao i povremeno slanje pisama (moguće i elektroničkim putem), kojim se podsjeća na obaveze iz kodeksa ili uopće na pridržavanje zakonom propisanih obaveza. Institucije su poticane da preduzimaju promotivne aktivnosti i prema građani-

ma, civilnome društvu i javnosti. Tako je preporučivano da se o standardima u javnim institucijama (npr. kakvi su rokovi, utvrđeni zakonom i podzakonskim aktima, za donošenje odluka za koje su nadležne, kakva su prava i obaveze državnih službenika u postupanju sa građanima, itd.), o postojanju i stupnju implementacije Plana borbe protiv korupcije javnih institucija, o mehanizmima prijavljivanja korupcije, kao i obavezi i rokovima postupanja po istim, što se sve može smatrati dijelom uspješne kampanje sa svrhom promoviranja čestitosti i integriteta. Za iste je preporučivano da se distribuiraju putem saopštenja za javnost, prilikom medijskih istupa djelatnika javnih institucija, objavljivanjem na web stranicama, i sl. Iako nema sistematičnih i pouzdanih podataka o tome koliko se od pobrojanoga realiziralo, već samo poticanje ovakvoga postupanja od strane Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije nezabilježeno je u dosadašnjim antikorupcijskim nastojanjima u zemlji. Uz sve navedeno, treba napomenuti i da je u organizaciji Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine i Centra za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu održana serija od sedam obuka za državne službenike i namještenike na razini Federacije Bosne i Hercegovine. Obukama su oslovljeni pojam i pojavni oblici korupcije, antikorupcijski planovi kao instrumenti borbe protiv korupcije, pretpostavke za efikasno suzbijanje korupcije, transparentnost javne službe i odnosi sa javnošću, organizacijska kultura, profesionalizam i integritet javne službe, sistem procjene integriteta i nacrti integriteta. O istima su bile obavještavane i pozivane na prisustvo sve javne institucije na razini Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga se može zaključiti da je na planu jačanja svijesti o potrebi suprotstavljanja korupciji urađeno mnogo, te je razumno pretpostaviti da je prvi (možda i najteži korak) uspješno napravljen. Poređenja radi, u izvještaju Transparency International BiH (2014 [b]) o evaluaciji primjene Strategije borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2009- 2014 navodi se da je upoznatost sa državnom strategijom borbe protiv korupcije slaba, a najčešći osnov poznavanja aktivnosti i uopće svrhe strategije učešće u procesu njezina donošenja ili praćenje primjene u praksi. Upoznatost sa postojanjem po nekom drugom osnovu je slaba, a posebice su slabo preduzimane aktivnosti kojima se općenito promovira čestitost i integritet u javnom sektoru. Kako navodi Rman (2004), uvjet za mijenjanje kulture, koje znači veću adaptaciju uprave zahtjevu okoline, jest promjena određene količine (kritične mase) uvjerenja, vrijednosti i kolektivnih praksi službenika. Djelovanje protiv korupcije jest u velikoj mjeri mijenjanje ustaljenih praksi i uvjerenja, a na pozitivne organizacijske vrijednosti utječu političke vrijednosti (politička odgovornost, javnost, transparentnost), pravni propisi (koji moraju biti jasni i nedvosmisleni), mehanizmi nadzora i odgovornosti u postupanju i profesionalna socijalizacija službenika, čiji su ključni mehanizmi osposobljavanje i obrazovanje (Brčić & Vuković, 2008). Uzme li se sve navedeno u obzir, iako nije moguće vršiti preciznije procjene o održivosti antikorupcijske kampanje sa stanovišta uvriježenosti svijesti o štetnosti korupcije i potrebi njezina suprotstavljanja, **vjerovatnoća je da je ona zasigurno veća nego na drugim razinama vlasti.**

Potaknuti Općim planom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, na razini velikog broja javnih institucija na razini ovoga bosanskohercegovačkoga entiteta doneseni su operativni planovi borbe protiv korupcije, te su imenovani koordinatori antikorupcijskih aktivnosti. Budući da je suprotstavljanje korupciji jedna od najznačajnijih tema u zemlji, **opravdano je za očekivati da se aktivnosti na razinama spomenutih institucija nastave i nakon isteka važenja sadašnjih operativnih planova**; tome u prilog ide činjenica da će se vrlo izvjesno novim strateškim dokumentom za suprotstavljanje korupciji i na razini države i na razini Federacije Bosne i Hercegovine

zahtijevati izrada i postupanje po novim operativnim planovima. Iskustvo koje se steklo u izradi i implementaciji Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije i operativnih antikorupcijskih planova, te postojanje određene infrastrukture u vidu tzv. internih fokusnih tačaka za suprotstavljanje korupciji, te naročito djelovanje eksterne fokusne tačke u formi stručnog tijela Vlade Federacije Bosne i Hercegovine- Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, jamče u izvjesnoj mjeri da su temelji sistematskoga djelovanja protiv korupcije postavljeni i da su već dali izvjesne rezultate, te da će zasigurno biti lakše nastaviti sa takvim angažmanom nego da se kreće od početka. Kako je navedeno gore, izvjesne su kompetencije javnih službenika u tom smislu razvijene, ali budući da je to kontinuiran zadatak, treba nastaviti dalje sa aktivnostima osposobljavanja.

Neki od razloga koji također idu u prilog održivosti evaluiranih antikorupcijskih aktivnosti su i ekonomičnost i realističnost provedenih aktivnosti. Prilikom izrade antikorupcijskih planova naglasak je bio na provedivosti postavljenih mjera, i to ponajprije na način da se vodilo računa da se definirane aktivnosti iz operativnih planova borbe protiv korupcije naslanjaju na već započete procese, odnosno imaju utemeljenje u njima; drugačije postupanje ne bi niti imalo smisla, niti bi teoretski bilo provedivo,[9] čemu je također doprinio participatorni karakter izrade planova djelovanja protiv korupcije. Isto tako, velika većina, odnosno sve aktivnosti definirane u operativnim antikorupcijskim programima nisu zahtijevale dodatna sredstva, što ih čini provedivim i sa toga stanovišta. Otuda iz razloga finansijskih implikacija izrade i postupanja po planovima borbe protiv korupcije nema zapreka da nastavak aktivnosti bude ostvariv.

Istaknuti komentatori i istraživači u polju korupcije (npr. Johnston i Kpundeh, 2002; Meagher, 2005; Poup, 2011) ističu da je borba protiv korupcije nužno i politička. Politički značaj u antikorupcijskim kampanjama imaju različite odluke i aktivnosti, poput predlaganja i donošenja formalnih akata (zakona i sl.) kojim se unaprjeđuje borba protiv korupcije, osiguravanje resursa, do postavljenja rukovodećih državnih službenika koji djeluju sa integritetom, itd. Bez takve demonstrirane političke volje, antikorupcijski programi su tek „prazne geste“ (Johnston & Kpundeh, 2002) ili retoričko pokriće za pasivnost vlasti (Rousso & Steves, 2006). No, politička volja ne nastaje odjednom, ona nije „resurs“ koji se tek tako pribavlja, ona je zapravo rezultat krupnih društvenih promjena; sem toga, da bi kampanja bila uspješna, potrebno ju je provoditi duži period, koji često prevazilazi mandat inicijatora antikorupcijskih aktivnosti. Stoga se postavlja pitanje kako osigurati političku volju za nastavak antikorupcijskih aktivnosti nakon što isteknu Opći Plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, te na njemu zasnovani operativni antikorupcijski planovi institucija. Pored činjenice da je strateško planiranje na polju borbe protiv korupcije zakonska obaveza,[10] jednako važna (ako ne i važnija) jest nekoliko puta isticana činjenica da korupcija visoko na listi prioriteta u zemlji, koje mišljenje dijele kako obični građani, tako i veliki broj uposlenika u samome javnome sektoru. U prilog

[9] O realističnosti antikorupcijskih programa piše i Poup (2011). Po njemu, preovlađujuće načelo reformi je ne pokušavati nemoguće, pri čemu nekoliko sigurnih „brzih uspjeha“ ne samo da predstavljaju mali pomak, već također mogu pokazati sistemu i javnosti da su promjene moguće.

[10] Prema čl. 22. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Federacija Bosne i Hercegovine dužna je razviti strategiju i akcioni plan za suprotstavljanje korupciji.

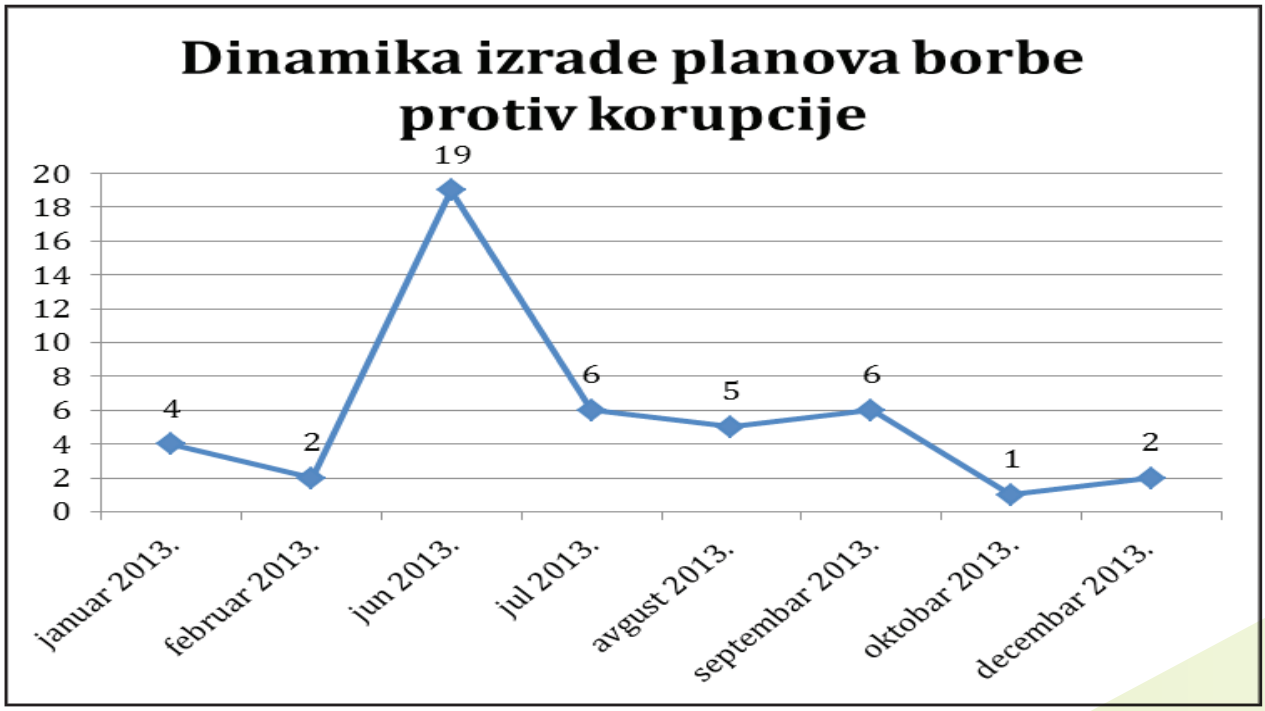
održivosti započetih reformi govori i činjenica da je početkom 2013. godine sazivu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine koja je donijela plan za borbu protiv korupcije izglasano nepovjerenje, i to samo pola godine od donošenja plana. Unatoč takvim okolnostima, u kojima je bila realna mogućnost da antikorupcijska kampanja uopće ne zaživi (u tom trenutku tek je nekoliko institucija donijelo svoje antikorupcijske planove), kampanja je nastavljena i uspjelo se potaknuti donošenje antikorupcijskih planova u gotovo 85 % institucija, čak i onima nad kojima Vlada niti formalno nema ingerencije. Takav podatak govori u prilog tomu da se borba protiv korupcije doživljava nužnošću u čitavome javnome sektoru i da ipak postoji izvjesna razina „političke neutralnosti" i nepodijeljenosti u stavovima kada se radi o borbi protiv korupcije. Uz to, u Bosni i Hercegovini postoji jako civilno društvo koje se velikim dijelom bavi upravo standardima u radu javne službe. Najzad, međunarodne organizacije (poput Ujedinjenih Nacija, Evropske Unije, itd.) su prilično aktivne na polju suprotstavljanja korupciji u Bosni i Hercegovini, koji pozitivan pritisak će se izvjesno nastaviti. Strateško opredjeljenje zemlje za ulazak u Evropsku uniju stavlja joj u obavezu preduzimanje vjerodostojnih aktivnosti na planu prevencije i represije korupcije, što su bez sumnje okolnosti koje doprinose kontinuitetu antikorupcijskih napora u političkom smislu.

Efikasnost

Efikasnost je dosta teško smisleno ocjenjivati kada se radi o programima koji kojih nema jasnih finansijskih i materijalnih pokazatelja. Shah i Huther (1999) navode da u evaluaciji antikorupcijskih inicijativa postoji manjak podataka i da je potrebno koristiti približne (en. *proxy*) umjesto izravnih indikatora. Uobičajeni pristup: uložena sredstva- ostvareni rezultati nije ni u ovoj evaluaciji moguće u potpunosti primijeniti, no Razvojni program Ujedinjenih Nacija (2009) sugerira da u takvim situacijama ima smisla razmotriti zašto se neke inicijative brže implementiraju nego druge, kao i ukupnu razinu usmjeravanja i upravljanja programima. Zato će se umjesto uobičajenoga pristupa za procjenu efikasnosti izložiti podaci o vremenskom trenutku kada su usvojeni planovi borbe protiv korupcije i usporediti njihov broj sa sličnim inicijativama na drugim razinama vlasti, te analizirati raspoloživi podaci o korištenim ljudskim resursima.

U grafu niže izložena je dinamika usvajanja planova borbe protiv korupcije u federalnim institucijama. 41 % planova izrađeno je u junu 2013. godine, po 13 % u julu i septembru, te 11 % u avgustu 2013. godine, iz čega se može zaključiti da je gotovo 80 % planova izrađeno u četiri (ljetna) mjeseca. Do septembra 2013. godine usvojeno je više od 90 % planova čija je implementacije evaluirana u ovome izvještaju. Šest planova koji su izrađeni u prva dva mjeseca 2013. godine bili su rezultat saradnje i pomoći koju je pružio Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, te su u izvjesnom smislu poslužili kao primjer kako strateško planiranje u oblasti borbe protiv korupcije može izgledati. U maju 2013. godine održana je javna promocija Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, kojom prilikom je, pored informacija o Planu, prezentirana i metodologija izrade operativnih planova borbe protiv korupcije, što je vjerovatno utjecalo na činjenicu da je mjesec dana poslije zabilježen priličan zamah u tom smislu. Vrijeme godišnjih odmora je vrlo izvjesno imalo utjecaja na dinamiku izrade planova u ostalim institucijama, te su svoje planove usvajali sa malim zakašnjenjem, a tri institucije koje su svoje planove donijeli krajem 2013. godine nisu na adekvatan

način bili informirani o obavezi izrade planova. Iako je u smislu dinamike aktivnost izrade planova bila relativno disperzirana, ipak se može reći da je u svome početnome stadiju antikorupcijska inicijativa tekla dosta koordinirano. Budući da efikasna antikorupcijska kampanja treba da podrazumijeva vremenski usklađeno djelovanje, čini se da su sa stanovišta izrade planova borbe protiv korupcije aktivnosti pokrenute Općim planom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije dosta dobro harmonizirane i da se (koliko-toliko) mogao očekivati skladan angažman federalnih institucija.

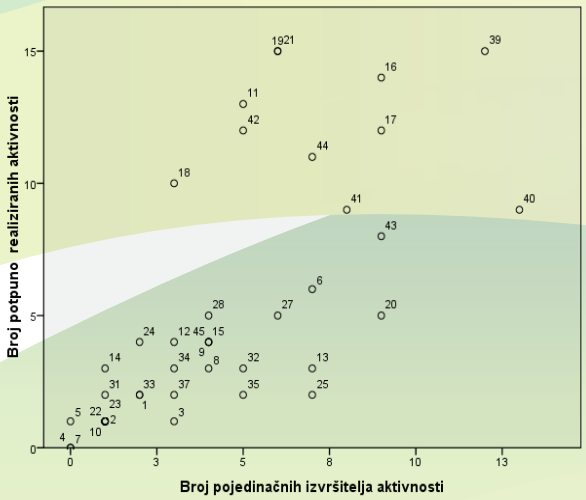


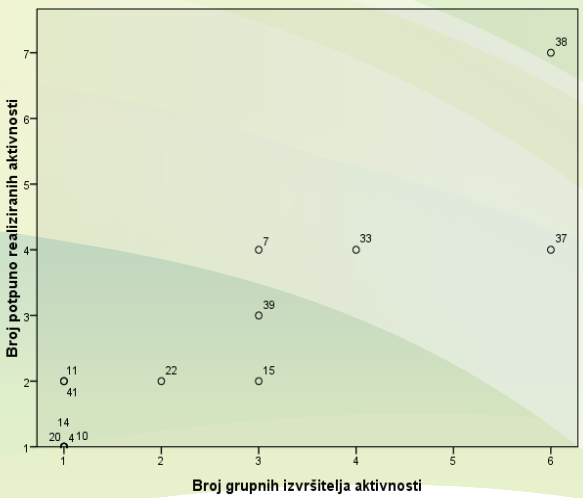
Prezentirani podaci upućuju i na zaključak da su javna promocija Plana i smjernice koje su tom prilikom pružene za izradu operativnih antikorupcijskih planova u Federaciji Bosne i Hercegovine značajno doprinijele realizaciji cijele inicijative, kakva situacija nije, nažalost, zabilježena na drugim razinama vlasti. Tako se prema podacima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (2013 [a], 2013 [b], 2013 [c] i 2014) i Ureda za reviziju institucija BiH (2014) broj institucija na državnoj razini koje su imale izrađene antikorupcijske planove kretao od 16 u 2012. godini, preko 20 u prvih devet mjeseci 2013. godine do 27 zaključno sa krajem 2013. godine. To znači da je u dvije razmatrane godine samo 39 % od ukupnog broja institucija na državnoj razini donijelo spomenute planove, što je daleko manje od 85 %, koji procent je zabilježen u Federaciji Bosne i Hercegovine i koji je, zapravo, još veći imajući u vidu da je antikorupcijsku kampanju u tom entitetu pokrenula Vlada, koja ima ingerencije nad tek dijelom svih javnih institucija.[11] **Takav zamah u strateškom planiranju antikorupcijskih aktivnosti nije zabilježen niti u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine**. Drugi podaci nisu usporedivi, i to iz razloga što se ne odnose na isti vremenski period, sadržajno su nekompatibilni, ili, pak, metodologija prikupljanja i analize podataka nije podudarna. No, i ovakva skromna

[11] Ukoliko bi se spomenuti broj relativizirao na taj način, iznosio bi preko 95 %.

analiza ukazuje da je antikorupcijska kampanja u Federaciji Bosne i Hercegovine unatoč brojnim poteškoćama pokrenuta dosta skladno i da se u izvjesnoj mjeri pokazala učinkovitom i efikasnom.

Što se tiče korištenih ljudskih resursa u svrhu implementacije antikorupcijskih planova, najprije treba spomenuti da su načelno u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti učestvovali pojedinačni i skupni nositelji aktivnosti. Institucije su, naime, u koncipiranju planova uglavnom personalno (pojedinačno) identificirali jednu ili više osoba kojima je delegirana realizacija aktivnosti, no u izvjesnom broju slučajeva su kao implementatori nominirane jedna ili više organizacijskih cjelina ili *ad hoc* tijela unutar federalnih institucija (npr. sektori, odjeljenja, odsjeci, komisije, radne grupe, itd.). U realizaciji evaluiranih aktivnosti[12] učestvovalo je 173 pojedinačna i 33 skupna nositelja aktivnosti, što je u prosjeku 1, 3 aktivnosti po izvršitelju. Promatraju li se podaci odvojeno za aktivnosti u čijoj implementaciji su učestvovali pojedinačni i skupni nositelji, pojedinačni nositelji su implementirali 222 aktivnosti, a skupni 37. Izračuna li se korelacija između broja realiziranih aktivnosti i broja izvršitelja, ona je za odnos pojedinačnih nositelja i broja realiziranih aktivnosti značajna (r= 0, 72, p<0.001, n= 42), dok je za odnos grupnih nositelja i broja realiziranih aktivnosti vrlo visok (r= 0,9, p<0.001, n=15) (v. grafove niže). Izloženi podaci sugeriraju da sa porastom izvršitelja dosta proporcionalno raste i broj ispunjenih aktivnosti i da su resursi dosta dobro iskorištavani. Takav nalaz sugerira i da za uspješnu implementaciju antikorupcijskih aktivnosti općenito nisu potrebni znatni ljudski resursi i da pažljivo planiranje vrlo vjerovatno racionalizira i usmjerava korištenje resursa na one osobe i organizacijske cjeline ili tijela koje su obzirom na opis svojih redovitih poslova najpozvanije za realizaciju aktivnosti. U takvoj konstelaciji odnosa izvjesno da nije niti potrebna naročita saradnja sa drugim organizacijskim cjelinama unutar (ili, eventualno, izvan) institucija, što u nekim situacijama može negativno utjecati na uspješnost realizacije aktivnosti.





[12] Brojka koja je u evaluaciji uzeta u razmatranje iznosi 259, i odnosi se na samo na potpuno realizirane aktivnosti. Brojka ukupno realiziranih aktivnosti, za koje su prikupljeni pouzdani podaci, nešto je veća (314)(v. dio o učinkovitosti). Razlika se odnosi na aktivnost izrade planova djelovanja protiv korupcije, za koje su evaluirane institucije tek sporadično dostavile podatke, te nije uzeta u razmatranje, kao i za jednu instituciju koja je uključena u antikorupcijsku kampanju bez usvojenoga plana, ali koja je u svome angažmanu slijedila logiku, strukturu i sadržinu koju je sugerirao Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije.

Zaključci

U zemljama u tranziciji iz socijalističkoga društveno-političkoga uređenja i centraliziranog planiranja privrednih aktivnosti u demokratska uređenja i tržišne ekonomije, prisutnost korupcije, uglavnom zbog lošega menadžmenta, neizgrađenih vrijednosti i institucija, koji su temelj djelovanja u privatnom, a ne u općem interesu, je veća (Appel, 2001; Karklins, 2002; Schmidt, 2007). U Bosni i Hercegovini, koja spada u red takvih zemalja, u zadnjih petnaest godina izrađivani su strateški dokumenti za suprotstavljanje korupciji, no nisu donijeli previše napretka. U bosanskohercegovačkom entitetu Federacija Bosne i Hercegovine sve do sredine 2012. godine nije bio koncipiran i implementiran nikakav poseban strateški pristup u borbi protiv korupcije. Polazeći od obaveza definiranih u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.) i odgovarajućem Akcijskom planu, te naročito uvažavajući probleme koji sa korupcijom postoje u tom entitetu, tada je izrađen Opći plan borbe protiv korupcije. Njime je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine namjeravala da sa deklaracija, koje su do tada karakterizirale antikorupcijski ambijent, pređe na nešto konkretnije zahvate u ovom području.

Rezime onoga što je Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine donio u arenu borbe protiv korupcije mogao bi se svesti na nekoliko stvari. Po prvi puta su antikorupcijski napori uređeni i jasno usmjereni, te je postavljen okvir za donošenje antikorupcijskih planova na razinama pojedinačnih institucija. Činjenica da je u gotovo svim evaluiranim institucijama (46) izrađen operativni plan koji je slijedio istu strukturu i logiku definiranja aktivnosti doprinijela je sistematičnijem i sveobuhvatnijem pristupu, te je pokrenuta primjetna legislativna aktivnost, ali i aktivnosti stvarne naravi, kako preventivne, tako i represivne prirode. Po prvi puta je formirano posebno stručno tijelo Vlade FBiH- Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije- koje se bavi nadzorom provedbe i usmjeravanjem i koordiniranjem napora u suprotstavljanju korupciji. U svim institucijama imenovane su osobe koordinatori antikorupcijskih aktivnosti, čime je stvorena inicijalna infrastruktura, koja predstavlja potencijal za buduće antikorupcijske napore; u nekom širem smislu oni bi mogli predstavljati jezgro osoba koje se bave provedbom etičkih standarda, što je osnova uspješne borbe protiv korupcije. Razvijena je metodologija izvještavanja po antikorupcijskim aktivnostima (zajednička za sve institucije), distribuirani su promotivni materijali o pojmu i pojavnim oblicima korupcije, te postojanju Općeg plana i obavezama postupanja po istome, te su u nizu posebno organiziranih obuka prenošena znanja i vještine, ali i promicani stavovi o štetnosti korupcije i nužnosti njezina suzbijanja. Sve su to aktivnosti koje su pomogle da se podigne svijest o obavezama u oblasti antikorupcijskih strateških napora, koja je spočitavana bosanskohercegovačkim vlastima, i koja je možda i najveći domet evaluirane kampanje.

Opisano bi se stanje zasigurno moglo nazvati napretkom u suprotstavljanju korupciji. Iako su očekivanja javnosti velika i iako se moglo uraditi više, opravdano je zaključiti da je Opći plan ipak značio zaokret sa deklaracija i izražavanja zabrinutosti postojećom situacijom na opipljivije rezultate na planu djelovanja protiv korupcije. Takvom rezonu idu u prilog nekoliko argumenata. **Prvo**, **prije donošenja Općeg plana rijetko koja federalna institucija je imala strateški dokument kojim bi ustanovila djelovanje protiv korupcije**; čak i ako je to bio slučaj, metodologija njegove izrade nije bila potpuno jasna, a kako druge institucije nisu imale takve dokumente, to je takav angažman bio prilično usamljen i nije mogao donijeti previše. Isto vrijedi i za razvijanje kapaciteta za djelovanje pro-

tiv korupcije. Nasuprot tome, Opći plan je putem operativnih planova suprotstavljanja korupciji uspio da nametne/promovira zajednički pristup za sve institucije. Iako su obaveze izrade antikorupcijskih planova i razvijanja kapaciteta za djelovanje u tom smislu uspostavljeni već državnom Strategijom za borbu protiv korupcije, sve do donošenja Općeg i operativnih planova za suprotstavljanje korupciji u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali i ostatku zemlje, nije se napravilo puno. Usporedbe radi, u izvještaju Ureda za reviziju institucija BiH se konstatira da se na državnoj razini nisu preduzimale „aktivnosti na kreiranju jedinstvenih smjernica za izradu planova djelovanja protiv korupcije sa jasnim uputama i koracima koje institucije trebaju preduzeti. Na terenu je bio prisutan neusaglašen i nekoordinaran pristup u procesu izrade i donošenja planova." (2014, str. 27). Tako je u trenutku provođenja revizije tek oko trećina institucija uspostavilo saradnju sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (koja je nadležna za usklađivanje antikorupcijskih aktivnosti na državnoj razini), a mali broj (¼) je uopće donijelo planove djelovanja protiv korupcije.[13] **Antikorupcijskom kampanjom u Federaciji Bosne i Hercegovine uspjelo se značajno urediti normativni okvir koji pruža osnov za prevenciju i suzbijanje korupcije**, pa je u skladu sa obavezama iz Općeg i operativnih planova borbe protiv korupcije federalnih institucija donešeno, dopunjeno ili izmijenjeno više od stotinu podzakonskih akata, uglavnom pravilnika,[14] uređena je oblast izrade proračuna, inicirano je i donešeno nekoliko zakona, i sl. Herzfeld i Weiss (2003) u tom smislu navode da su različiti oblici korupcije uzrokovani neizgrađenom legislativom koje se manifestira u slaboj svijesti o postojanju zakonskih i podzakonskih regula, loše kreiranim propisima ili neusklađenosti između propisa. **U preventivnom smislu**, i to onome koji se tiče mjera stvarne, tj. praktične prirode, preduzete su aktivnosti na planu pružanja kvalitetnijih informacija javnosti, planskog praćenja i ispunjavanja preporuka revizora, naročito u oblasti javnih nabavki, činjenje transparentnijim kriterija za dodjelu državnih sredstava, kao i nadzor nad tim sredstvima, itd., o čemu je detaljnije izlagano u dijelu koji se tiče rezultata evaluacije. Takva sveobuhvatna aktivnost nije zabilježena na razini drugih vlasti u Bosni i Hercegovini. Umjesto pukoga davanja na dispoziciju provedbu antikorupcijskih aktivnosti, **po prvi puta je u Federaciji Bosne i Hercegovine uspostavljeno posebno tijelo koje se bavi praćenjem i usmjeravanjem mjera u suprotstavljanju korupciji**. Pored davanja sugestija kako realizirati pojedine aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije, izrade i dostavljanja promotivnih materijala, Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije je izradio i jedinstvenu metodologiju izvještavanja o provedbi antikorupcijskih aktivnosti. Prema gore spomenutoj reviziji učinka Ureda za reviziju institucija BiH, niti jedna od pobrojanih dimenzija antikorupcijske kampanje nije na zadovoljavajući način realizirana na državnoj razini, za koju jedino i postoje usporedivi podaci. Tako se u nalazima revizije navodi da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u revidiranom periodu nije davala mišljenja i instrukcije o pitanjima

[13] Ta je brojka nešto veća prema podacima iz *Izvještaja o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2013. godinu*, i iznosi 27. To je još uvijek tek oko 40 % institucija na državnoj razini, što je dva puta manje u odnosu na situaciju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Odnos je, zapravo, još bolji u korist Federacije Bosne i Hercegovine ukoliko bi se uzelo u obzir da Vlada ima nadležnosti samo za dio izvršne vlasti u tom entitetu.

[14] Npr. pravilnici o internim kontrolama, o reprezentaciji i poklonima, o radnim odnosima, o materijalnoj i disciplinskoj odgovornosti službenika, o korištenju službenih vozila, fiksnih i mobilnih telefona, materijalnom poslovanju, o računovodstvenim politikama, o nabavci roba, vršenju usluga i ustupanju radova, indeks registri informacija i vodiči za pristup informacijama, etički kodeksi, itd.

primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije, što implicira da njezina važna, zakonom ustanovljena, uloga koja se sastoji u instruiranju i usmjeravanju antikorupcijskih aktivnosti nije ostvarena. Institucije na državnoj razini nisu izvještavale nadležno tijelo (Agenciju) o provedbi, a niti, zapravo, postoji standardizirana metodologija izvještavanja. Spomenuti izvještaj, kao i *Evaluacija primjene Strategije borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2009- 2014 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije,* upućuju na zaključak da je i u domeni promocije antikorupcijskih standarda, kao i uopće postojanja sveobuhvatnog okvira za djelovanje protiv korupcije, u Federaciji Bosne i Hercegovine urađeno više nego u drugim institucijama u zemlji. Aktivnosti Tima i federalnih institucija koje su na osnovu sugestija Tima implementirane u smislu jačanju svijesti o korupciji i potrebi njezina suprotstavljanja nisu jedine. **Veliki broj federalnih institucija redovito je bio uključen u posebno organizirane obuke u domeni borbe protiv korupcije**, a koje je realizirala Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine u saradnji sa Centrom za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu. Njihov koncept i učinkovitost, kao i činjenica da ih je u prosjeku pohađalo oko četrdeset javnih službenika (mahom koordinatora antikorupcijskih aktivnosti),[15] pokazali su da su i u tom polju vrlo preduzimane smislene aktivnosti. Različiti izvještaji koji se bave monitoringom i evaluacijom realiziranoga u borbi protiv korupcije (npr. European Consulting Group, Transparency International BiH[a], Ured za reviziju institucija BiH) ukazuju da su u smislu obuke i jačanja svijesti preduzimane aktivnosti i u institucijama na drugim razinama vlasti, no ne može se steći dojam s kojom svrhom su organizirane, kakav je program istih, ko su predavači, niti ko su polaznici tih obuka, i sl. Nije teško pretpostaviti (a što se i konstatira u više spomenutih izvještaja) da je svijest o potrebi suzbijanja korupcije prilično manjkava, u kom smislu je na federalnoj razini ipak urađeno mnogo više.

Zaključak iznesen na početku prethodnoga ulomka dosta je, dakle, utemeljen. Vrijedi prokomentirati i razmišljanje da se u Federaciji Bosne i Hercegovine antikorupcijska kampanja prilično oslanjala na postojeće zakonodavne i druge inicijative, i da je zapravo teško dovesti u vezu ono što je realizirano sa posebno kreiranom, sistematskom aktivnošću na polju suprotstavljanja korupciji, te da su reforme dosta površne, bez stvarnoga konfrontiranja sa korupcijskim problemima. Podaci i zaključci izneseni u prethodnome pasusu ne čine naročito opravdanim takvo razmišljanje. **Prvo**, zbog toga što prije donošenja Općeg i operativnih planova borbe protiv korupcije nije zabilježen tako opsežan angažman, a i vrijeme kada su preduzimane aktivnosti odnosi se na period nakon donošenja Općeg plana, što sugerira da su aktivnosti inicirane upravo njime. Tako je npr. velika većina spomenutih zakonskih i podzakonskih akata donesen u drugom polugodištu 2013. i prvom tromjesečju 2014. godine. Isto vrijedi i za ostale antikorupcijske aktivnosti. **Drugo**, aktivnosti koje su se trebale preduzimati prije donošenja općeg i pojedinačnih strateških dokumenata za borbu protiv korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje su kasnije, dijelom ili u potpunosti, preuzete i podržane spomenutim dokumentima, tek su nakon njihova donošenja doživjele svoju implementaciju. Tako je zakonska obaveza analize pristupa informacijama, izrade izvještaja o istoj i obavještavanje relevantnih institucija, kao i izrada podzakonskih akata, iako je i ranije postojala, ostvarena tek nakon donošenja operativnih planova. Zahvaljujući operativnim planovima su donašani ili usaglašavani pravilnici o internoj kontroli i reviziji u većini federalnih institucija, iako je njihovo donošenje i usklađivanje bilo propisano odgovarajućim zakonima. Uređeni su akti koji se

[15] Za detalje, v. Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (2014). *Obuka javnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije. Izvješće o evaluaciji:* Sarajevo. Autor.

tiču organizacije i sistematizacije radnih mjesta, iako je i u toj materiji odlukom Vlade postojala ranije uspostavljena obaveza. Slična je situacija sa većinom drugih aktivnosti. **Treće**, antikorupcijska kampanja zapravo i ne može biti koncipirana i realizirana kao revolucija, nego kao evolucija (Poup, 2011), odnosno kao djelovanje po aktivnostima koje se svakako realiziraju i u kojima treba sarađivati sa birokratijom, a ne raditi protiv nje (Klitgaard, MacLean-Abaroa, & Parris, 2007). Otuda se antikorupcijska kampanja i ne može uspješno realizirati bez učešća javnih službenika koji su subjekti njezine provedbe, i to u svim fazama, a ne tek puki objekti ili korisnici.

Sve prethodno izneseno ukazuje da su glavne prednosti primijenjenoga pristupa time što se velikim dijelom zasnivao na činjenicama tj. analizi problema i mogućih rješenja, a ne na definiranju onoga što se općenito preporučuje da donosi uspjeh u sličnim inicijativama. Sem toga, u antikorupcijskoj kampanji pokušalo se (i velikim dijelom uspjelo u tome) potaknuti na angažman ne samo u jednoj oblasti, nego na više ključnih i podijeliti odgovornost na veliki broj aktera, kako na razinama institucija, tako i na razini pojedinačnih nositelja aktivnosti. Stručnjaci (naročito npr. Ured za droge i kriminalitet Ujedinjenih Nacija) navodi da su bitne prednosti ovakvoga planskoga, odnosno programskoga pristupa suprotstavljanju korupciji da se utvrđivanjem koje se aktivnosti imaju poduzeti, u kojem vremenskom periodu i ko je njihov implementator, pomaže u planiranju budućih aktivnosti i evaluiranju tekućih ili proteklih aktivnosti, da se postavljanjem jasnih ciljeva i rokova utvrđuju očekivanja od onih koji su zaduženi da učestvuju u provedbi ciljeva, i sl. Uspostavljena je jedinstvena metodologija izvještavanja o preduzetim aktivnostima, u koju svrhu je zahtijevano i da se dostave pouzdane informacije i dokazi o ispunjenosti tih aktivnosti. Sve izloženo ide u prilog zaključku da se suprotstavljanju korupciji pristupilo sveobuhvatno tj. holistički, što se inače preporučuje kao obećavajući pristup. Ključni principi provedbe, realističnost i sistematičnost, čini se da su doprinijeli da se stvari pomjere u pravcu opipljivijih rezultata na polju suprotstavljanja korupciji.

Glavni nedostaci opisanoga pristupa sastoje se ponajprije u manjkavim aktivnostima na planu izvještavanja javnosti o preduzetim aktivnostima, pa i uopće postojanju Općeg plana. Iako se na planu promocije plana uradilo dosta, rijetki su javni istupi rukovoditelja ili više pozicioniranih djelatnika federalnih institucija u kojima su podsjećali na postojanje antikorupcijske kampanje, a još manje u kojima su izvještavali o dostignućima na provedbi iste. O potonjim, budući da nisu postojali sistematični i pouzdani podaci, možda nije niti moglo biti na pravi način izvještavano, što je drugi bitan nedostatak evaluiranoga programa. Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, naime, uradio je mnogo na koordiniranju i praćenju preduzetih aktivnosti, no i kod toga se tijela radilo o osobama koje su, zapravo, uposleni u nekim drugim federalnim organima, a angažman u Timu su obavljale kao dodatak svojim svakodnevnim poslovima. Zadaće Tima bile su vrlo odgovorne i zahtijevale su i u kvantitativnom, ali i ekspertnom smislu, prilične napore. Otuda pristup koji se uglavnom temelji na dobroj volji i podrazumijevanju da se raspolaže dostatnim znanjima i vještinama, barem što se tiče Tima (budući da ima naglašenu instruirajuću i koordinirajuću ulogu) nije nešto što antikorupcijske aktivnosti na duge staze čini održivim i obećavajućim. Nedostatak preduzetih aktivnosti jest i slaba saradnja sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Iako su neke aktivnosti preduzimane, bile su sporadičnoga karaktera, čime se propustilo postići još veći sinergični efekt, posebno u iniciranju donošenja propisa i ustanovljavanja jedinstvene metodologije izrade i izvještavanja antikorupcijskih planova.

Preporuke

Borba protiv korupcije dugotrajan je i složen proces. Donošenje mjera (ponekad i haotično) koje se čine prikladnim, ali ignoriranje kapaciteta za njihovu provedbu, kao i neadekvatni mehanizmi koordinacije i praćenja implementacije, doveli su u Bosni i Hercegovini do situacije da se preduzima relativno puno, ali sa nejasnim efektima. Bosni i Hercegovini još uvijek nedostaje ono što Kregar (2010) naziva trećom fazom u definiranju i doživljaju karaktera korupcije, a to je izdizanje iznad zabrinutosti problemom korupcije, odnosno stvaranja pretpostavki za njezino suprotstavljanje i fokusiranje na probleme koji su prioritetni i koje je (objektivno) moguće riješiti. Nalazi iznesenih u ovome izvještaju ukazuju da je u Federaciji Bosne i Hercegovine kampanja pokrenuta Općim planom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije donijela izvjesne promjene u antikorupcijsku arenu i da je postignut određeni napredak. Na temelju iznesenih nalaza i zaključaka može se predložiti nekoliko stvari za buduće aktivnosti u tom smislu.

- Klitgaard, MacLean-Abaroa i Parris (2007) navode da povećana pažnja vlasti na probleme u određenim situacijama može dovesti do smanjenja korupcije i prilika za nju, ali je tu pažnju teško održati. Kao posljedica se javlja cikličnost u pojavi korupcije, kao i u naporima na njezinom suzbijanju. Otuda je **institucionaliziranje pažnje** ključno za održive napore, što se odnosi ne samo na postojanje eksterne (tijelo za monitoring i koordinaciju antikorupcijskih aktivnosti) i internih fokusnih tačaka (koordinatori aktivnosti na razini pojedinačnih institucija) za borbu protiv korupcije, nego naročito na jačanje njihovih kompetencija. Puko postojanje takvih tijela i pojedinaca, ako nisu ranije postojali, djeluje obećavajuće, no potrebna je daljnja kontinuirana podrška, naročito u smislu jasnih zahtjeva šta se od njih očekuje, te jačanje njihovih sposobnosti, stavova, ponašanja, znanja i vještina kako bi odgovorili tim zahtjevima. Obuke su posebno smislen način jačanja potonjih;

- Borba protiv korupcije uspješna je ako su u nju uključeni svi društveni akteri i ako je njihovo zalaganje približno isto; u protivnom bi takvo djelovanje ostalo izolirano i izostao bi zajednički, koherentan i vrlo vjerovatno uspješniji angažman. Klitgaard (1988) navodi da u izvjesnom smislu **potrebno stvarati koalicije u antikorupcijskoj borbi.** U Bosni i Hercegovini zadnjih godina (doduše, sa poteškoćama) djeluje posebna antikorupcijska agencija. Budući da su njezine ovlasti prilično široke i da se na planu suprotstavljanja korupciji od nje očekuje puno, te imajući u vidu značaj udruženoga i harmoniziranoga djelovanja, buduće bi antikorupcijske aktivnosti trebalo u većoj mjeri planirati i usklađivati sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te putem nje (ali ne isključujući mogućnosti i za drugačije postupanje) sarađivati sa drugim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini;

- Vezano za prethodnu preporuku, a imajući u vidu da su poteškoće u implementaciji antikorupcijske kampanje, između ostalog, i političke prirode (ne dijele svi politički subjekti jednaku posvećenost takvim nastojanjima), uputno je **pomoć i podršku u stvaranju političke i druge volje potražiti kod onih aktera koji raspolažu autoritetom da je osiguraju**. Naročito smislenim se čini uključivanje međunarodnih organizacija, kao i nevladinoga sektora

i uopće civilnoga društva. Johnston i Kpundeh (2002) su stava da antikorupcijske koalicije, pod kojima podrazumijevaju postojani savez odlučnih elita, organizacija i građana koji dijele iste parcijalne političke ciljeve (smanjenje korupcije) i koje su sposobne da podržavaju aktivnosti sa smislenim poticajima kojima drugi ne raspolažu, nezaobilazne za široke i održive reforme. Jedna od prednosti takvih koalicija je „posuđivanje" resursa jedna od druge u zajedničkim aktivnostima. Ovi autori navode i da se politička volja ne stvara odjednom, nego je rezultat političkih i društvenih promjena, čije se stvaranje i osnaživanje političke može postići uvjeravanjem elita da imaju interesa za reforme time što mogu računati na veću popularnost, viši stupanj ekonomskoga rasta, bolji međunarodni ugled ili politički rejting;

- Prema Uslaner (2004), socijalno povjerenje (kako u poštenje i profesionalnost vlasti u njihovoj djelatnosti, tako i općenito u druge ljude) obrnuto je povezano sa stupnjem korupcije u društvu, a društva sa manje korupcije i više povjerenja imaju bolju upravu, jači ekonomski rast i veće poštivanje zakona od strane građana. **Javna kampanja kojom se promoviraju antikorupcijske vrijednosti, a koja bi bila usmjerena kako na opću javnost, tako i na same uposlenike u javnome sektoru**, od iznimne je, dakle, važnosti za pridobivanje povjerenja i uspješan angažman na polju suprotstavljanja korupciji. Prema prvima bi ona mogla uključivati aktivnosti kojim se zagovara odgovorniji i transparentniji rad javne uprave, pa bi mogla obuhvatiti informiranje o očekivanim standardima rada institucija, o mehanizmima komuniciranja sa institucijama, o preduzetim antikorupcijskima inicijativama, itd. Prema drugima se putem sastanaka, distribucije promotivnih materijala, podsjećanja na obaveze iz etičkog kodeksa (ali i sankcije ukoliko se prekrše profesionalni standardi), itd. može učiniti puno na promoviranju svijesti o tome šta je korupcija i šta je uzrokuje. Hanna et al. (2011) navode da saradnja sa nevladinim sektorom u medijskoj promociji antikorupcijskih vrijednosti, pogotovo u situaciji kada vlasti ne raspolažu dostatnim resursima, može doprinijeti uvjerljivosti antikorupcijskih nastojanja. Na opisani bi se način mogao steći kredibilitet u antikorupcijskim naporima i stvoriti osnova za buduće;

- **Borba protiv korupcije treba obuhvatiti dvije temeljne orijentacije: prevenciju i represiju.** Represivnim mjerama se treba poslati odlučna poruka da je šteta koja za korupcijskog aktera može nastati veća od koristi, što uključuje ne samo sankcioniranje, nego i djelotvorne mehanizme otkrivanja. Prevencijom se treba smanjiti potreba i prilika za korupciju i povećati mogućnosti izvještavanja o istoj, čime se jača odgovornost javnih organa i stvara osnov za kvalitetniji rad javnih institucija. U osmišljavanju aktivnosti, čiju je artikulaciju najbolje izvršiti i sistematizirati putem antikorupcijskih planova, treba voditi računa o činjenici da nema gotovih recepata, nego da su korupcijski problemi specifični i da se treba poći od analize stanja i resursa;

- **Važan dio uspješne antikorupcijske kampanje jesu poticaji.** Hanna et al. (2011) navode da su se najveći uspjesi u antikorupcijskim programima koje su u svojoj studiji evaluirali postigli u pojačanom nadzoru nad javnim sektorom, a koji je praćen odlučnom akcijom vlasti da sankcioniraju oni za koje se utvrdi da preferiraju vlastiti nad javnim interesom, odnosno, nagradom i priznanjem za one koji postupaju obrnuto. Sankcije mogu uključivati javno publi-

ciranje i diskutiranje revizorskih i drugih izvještaja, smanjenje proračunske podrške ili kažnjavanje pojedinačnih prekršitelja, dok nagrade mogu uključivati individualna i priznanja organizacijama koji će biti istaknuti kao oni koji iznimno profesionalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti ili su prestižni u smislu čestitosti, osiguravanje podrške za prijavitelje korupcije, osiguravanje pravne pomoći i djelomične kompenzacije za žrtve korupcije, i sl. Buduće antikorupcijske kampanje trebale bi, dakle, zauzeti odlučniji stav u pogledu poticaja za (ne) poštivanje zakonskih, etičkih i drugih standarda u javnom sektoru.

Naučene lekcije

Organizacije građanskoga društva, mediji i drugi akteri su važni u suprotstavljanju korupciji, no najprominentniju ulogu u ovom procesu imaju javni organi (Johnston & Kpundeh, 2002; Rousso & Steves, 2006). Mada postoje i drugačiji načini njihovoga uključivanja u antikorupcijsku arenu, jedan od mogućih (i onaj koji je predmetom ove evaluacije) je izrada i postupanje po planovima djelovanja protiv korupcije. Takav pristup osigurava da se problemu korupcije pristupi racionalno i analitički, te da se identificiranjem oblasti u kojima treba prioritetno djelovati i nominiranjem subjekata provedbe ustanovi jasan i mjerljiv okvir za djelovanje. U ovoj se evaluaciji pokazalo da su program pokrenut krajem 2011., odnosno 2012. godine u formi Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije prihvatili i organi nad kojima inicijator (Vlada) nema formalnih ingerencija (npr. Sudska policija Federacije Bosne i Hercegovine, Federalno tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine, Federalno pravobraniteljstvo, Ured Potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, itd.). Spomenuto ukazuje na dvije stvari: prvo, borba protiv korupcije, unatoč priličnoj skepsi u pogledu njezine ostvarivosti, ipak je tema oko koje postoji izvjesna razina konsenzusa i „političke neutralnosti" u pogledu nužnosti djelovanja, te jedna prilično notorna, ali iznimno važna: subjekti provedbe ne žele biti smatrani odgovornim za neprovođenje i nepodržavanje antikorupcijske kampanje, pa su rijetki javni organi (uključujući i one, kako je kazano, nad kojima inicijator nema formalnih ovlasti) koji su se oglušili o poziv zajedničkoga djelovanja. Budući da je takav program po prvi puta kreiran za područje Federacije Bosne i Hercegovine (ranije su se kampanje odnosile na prostor drugoga bosanskohercegovačkoga entiteta ili cijelu državu), ovo su zasigurno ohrabrujući nalazi i pouka za ubuduće.

Netoleriranje i borba protiv korupcije treba biti vrijednost i opredjeljenje svih javnih službenika. No, od ovakve načelne konstatacije nešto veću i konkretniju vrijednost ima organizacija i sistematiziranje takvoga djelovanja, te naročito obraćanje pozornosti na realističnost definiranih aktivnosti. Kako navodi Poup (2011), preambiciozna obećanja vode ka nerealnim očekivanjima koja se ne mogu ispuniti, što dovodi do gubljenja povjerenja u inicijatore reforme. Otuda je u svim fazama izrade i implementacije antikorupcijskoga programa smisleno uključiti buduće (ključne) aktere, čime se osigurava, s jedne strane, bolja analiza problema, a s druge izvjesna razina razumijevanja, pa i poistovjećivanja sa nominiranim zadaćama. Uz to, angažman aktera je potrebno (barem donekle) institucionalizirati. Osnovi institucionalizacije u formi fokusnih tačaka za borbu protiv korupcije pokazalo se da mogu donijeti nešto više na planu suprotstavljanja korupciji nego kada one nisu organizirane. To su pokazali podaci o učinkovitosti i efikasnosti evaluiranih antikorupcijskih programa, posebice dijelovi istih kojima su se usporedili nalazi sa mjerama koje su preduzete u ostatku zemlje. I praćenje antikorupcijskoga angažmana od strane nekoga *ad hoc* ili drugoga tijela, sa jasnim zahtjevima za ispunjenje zadaća, djelovanje u značajnoj mjeri uozbiljuje.

Obje su temeljne orijentacije - prevencija i represija- u suprotstavljanju korupciji bitne. U uvjetima u kojima je korupcija široko rasprostranjena u društvu te se veliki broj osoba involvira u korupcijske prakse, (pored navedenoga) zbog skupoće, neizvjesnosti i sl. niti logički nije moguće prvenstveno primjenom formalnih sankcija promovirati društvene vrijednosti, a, sem toga, prijetnja sankcijama i njihova primjena nije u stanju djelotvorno i brzo zaustaviti ili reducirati buduća korupcijska ponašanja (Lambsdorff, 2007; United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 1999). Otuda

se prevencija smatra uspješnijom i lakše ostvarivom perspektivom od represije. No, iako su i to mogući razlozi lošije implementacije represivnih antikorupcijskih aktivnosti, izvjesnije je da su specifične okolnosti vezane za položaj, ovlasti i odnos pravosudnih i organa za provedbu zakona prema drugim javnim organima, koje im osiguravaju priličnu razinu autonomije, determinirale prevenciju kao oblast u kojoj je antikorupcijska kampanja bila nešto uspješnija. Imajući u vidu da je provedivost jedan od ključnih aspekata uspješnoga antikorupcijskoga programa, inicijatori budućih kampanja trebaju ozbiljno uzeti u razmatranje ovaj nalaz.

Iako birokracija, kao oblik upravljanja i vlasti, ima i svojih negativnih strana (nefleksibilnost, formalizam, itd.), itekako su prisutna razmišljanja o birokraciji kao neutralnoj pojavi koja je nužna u savremenom društvu. Obilježja birokracije su racionalno djelovanje kojemu kostur daju hijerarhija, autoritet, podjela rada, formalna pravila i procedure (Biličić, 2005). Svaki javni službenik, obavljajući svoj posao profesionalno i nepristrano, zapravo skromno doprinosi suprotstavljanju korupciji i rijetki su oni kojima je ta borba primarna ili isključiva nadležnost. Zahvaljujući djelomice i birokratskom duhu javnih službenika, kada se neki program proglasi obavezom i kada postoje mehanizmi koordinacije, oskudni (a posebno, u izvjesnoj mjeri, specijalizirani) resursi za djelovanje protiv korupcije mogu se dobro iskoristiti. Evaluacija je pokazala da je za uspješnu realizaciju aktivnosti u prosjeku bilo potrebno nešto više od jednoga implementatora. Kvalitetna i promišljena diseminacija odgovornosti za realizaciju antikorupcijskih aktivnosti može, dakle, doprinijeti pragmatičnom korištenju raspoloživih resursa.

Suprotstavljanje korupciji podrazumijeva integrirani pristup, što, između ostalog, obavezuje i organizacije građanskoga društva na davanje adekvatnoga doprinosa. Njihova uloga, pored praćenja antikorupcijskih politika i programa, može uključivati i istraživanja, zagovaranje antikorupcijskih vrijednosti, zaštitu prijavitelja korupcije, ali i zajednički angažman sa vlastima. Stručno tijelo Vlade Federacije Bosne i Hercegovine-Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana u borbi protiv korupcije, uspostavio je saradnju ne samo Centrom za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (organizacijom koja je izradila ovu evaluaciju), nego i sa nekim drugima. Čak i ako je ta saradnja bila skromna, zajednički angažman vlasti i nevladinog sektora stvorio je forum za razmjenu mišljenja i barem djelomice je nadomjestio nedostatke u resursima i vještinama javnih institucija, koju spoznaju se može koristiti i ubuduće. Saradnja, a ne stalno oponiranje ili izražavanje skepse u pogledu preduzetih aktivnosti, pristup je koji je barem djelomice doprinio napretku u stvaranju povoljnijega ambijenta za suprotstavljanje korupcijskim praksama.

Prilog

Spisak evaluiranih institucija

1. Agencija za državnu službu FBiH
2. Arhiv FBiH
3. Fed. agromediteranski zavod
4. Fed. direkcija robnih rezervi
5. Fed. hidrometeorološki zavod
6. Fed. ministarstvo energije, rudarstva i industrije
7. Fed. ministarstvo finansija
8. Fed. ministarstvo kulture i sporta
9. Fed. ministarstvo obrazovanja i nauke
10. Fed. ministarstvo pravde
11. Fed. ministarstvo prometa i komunikacija
12. Fed. ministarstvo prostornog uređenja
13. Fed. ministarstvo rada i socijalne politike
14. Fed. ministarstvo raseljenih lica i izbjeglica
15. Fed. ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta
16. Fed. ministarstvo trgovine
17. Fed. ministarstvo unutarnjih poslova
18. Fed. ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata
19. Fed. ministarstvo zdravstva
20. Fed. pravobraniteljstvo
21. Fed. tužiteljstvo FBiH
22. Fed. uprava civilne zaštite
23. Fed. uprava policije
24. Fed. uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
25. Fed. uprava za inspekcijske poslove
26. Fed. zavod za geologiju
27. Fed. zavod za poljoprivredu
28. Fed. zavod za programiranje razvoja

29. Fed. zavod za statistiku
30. Fed. zavod za agropedologiju
31. Finansijska policija FBiH
32. Gender centar FBiH
33. Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH
34. KPZ Bihać
35. KPZ Busovača
36. KPZ Mostar
37. KPZ Orašje
38. KPZ Sarajevo
39. KPZ Zenica
40. Služba za zajedničke poslove organa i tijela FBiH
41. Sudska policija FBiH
42. Ured potpredsjednika FBiH (Svetozar Pudarić)
43. Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU
44. Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom BiH
45. Ustavni sud FBiH
46. Vrhovni sud FBiH

Bibliografija

1. Appel, H. (2001). Corruption and the Collapse of the Czech Transition Miracle. *East European Politics and Societies, 15 (3)*, str. 528-553.
2. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. (2013 [a]). *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2012. godinu.* Istočno Sarajevo: Autor.
3. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcij. (2013 [b]). *Dopunjeni Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2012. godinu.* Istočno Sarajevo: Autor.
4. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. (2013 [c]). *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za period 01.01. – 30.09. 2013. godine.* Istočno Sarajevo: Autor.
5. Agencija za prevenciju korupcije i kordinaciju borbe protiv korupcije. (2014). *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i kordinaciju borbe protiv korupcije za 2013. godinu.* Istočno Sarajevo: Autor.
6. Biličić, M. (2005). Birokracija kao oblik i faza organizacijske socijalne strukture. *Pomorski zbornik, 43 (1)*, str. 315-326.
7. Brčić, R., & Vuković, K. (2008). Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi. *Ekonomski pregled, 59 (1-2)*, 51-69.
8. European Consulting Group. (2014). *Evaluacija primjene Strategije borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2009- 2014 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije.* Sarajevo: Autor.
9. Europska komisija. (2014). *Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu. Izvješće EU o suzbijanju korupcije.* Bruxelles: Autor.
10. Federalno ministarstvo finansija. (2014). *Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2013. godinu*. Sarajevo: Autor.
11. Hanna, R., Bishop, S., Nadel, S., Scheffler, G., & Durlacher, K. (2011). *The effectiveness of anti-corruption policy: what has worked, what hasn`t, and what we don`t know–a systematic review. Technical report.* London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit.
12. Herzfeld, T., & Weiss, C. (2003). Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation. *European Journal of Political Economy, 19*, str. 621–632.
13. Johnsøn, J., Hechler, H., De Sousa, L. & Mathisen, H. (2011). *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators.* Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2011:8).
14. Johnston, M., & Kpundeh, S. J. (2002). *Building A Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Development.* Washington: The International World Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
15. Karklins, R. (2002). Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism, 49 (4)* , str. 22–32.

16. Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption.* Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

17. Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R., & Parris, L. (2007). *Korumpirani gradovi. Praktični vodič za suzbijanje i prevenciju korupcije.* Zagreb: Chronos.

18. Kregar, J. (2010). Korupcija: Neznanje nije opravdanje. U K. Kregar, D. Sekulić, & Ž. Šporer, *Korupcija i povjerenje* (str. 1-51). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

19. Lambsdorff, J. G. (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence, and policy.* Cambridge: University Press.

20. Meagher, P. (2005). Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality. *The Journal of Policy Reform, 8 (1)*, str. 69–103.

21. Poup, D. (2011). *Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta.* Transparency International.

22. Rman, M. (2004). Javna uprava i organizacijska kultura. *Anali politološkog društva*, str. 253-265.

23. Rousso, A., & Steves, F. (2006). The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries. U S. Rose-Ackerman, *International Handbook on the Economics of Corruption* (str. 247-278). Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

24. Schmidt, D. (2007). Anti-corruption: What Do We Know? Research on Preventing Corruption in the Post-communist World. *Political Studies Review, 5 (2)*, 202-232.

25. Shah, A., & Huther, J. (1999). *Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation.* Dohvaćeno iz http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2501.

26. Sigma. (2013). Assessment Bosnia and Herzegovina. April 2013. Dohvaćeno iz http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/BiH_2013_KZ6201.pdf.

27. Transparency International BiH. (2014 [a]). *Peti monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014*. Dohvaćeno iz http://ti-bih.org/6878/peti-monitoring-strategije-januar-2014/.

28. Transparency International BiH. (2014 [b]). *Izvještaj o evaluaciji Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – finalni nalazi i preporuke.* Sarajevo: Autor.

29. United Nations Development Programme. (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results.* New York: Autor.

30. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. (1999). *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption.* Vienna: Autor.

31. United Nations Office on Drugs and Crime. (2003). *United Nations Guide on Anti-Corruption Policies.* New York: Autor.

32. Ured za reviziju institucija BiH. (2014). *Izvještaj revizije učinka: Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.* Sarajevo: Autor.

33. Uslaner, E. M. (2004). *Trust and Corruption.* Dohvaćeno iz http://www.gvpt.umd.edu /uslaner/uslanercorruptionroutledge.pdf.