



IMPLEMENTACIJA PLANOVA BORBE PROTIV KORUPCIJE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Izvještaj o evaluaciji

Sarajevo, 2014.

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.....	9
Opis evaluiranih programâ	12
Okvir evaluacije	16
Pristup u evaluaciji i korištene metode.....	19
Rezultati evaluacije	21
Relevantnost.....	21
Učinkovitost.....	24
Održivost.....	35
Efikasnost.....	37
Zaključci.....	39
Preporuke.....	42
Naučene lekcije	44
Bibliografija	45



Izvršni sažetak

Bosna i Hercegovina je zemlja sa krupnim problemima ekonomске, političke, sigurnosne i druge naravi. U izvjesnoj mjeri je zajednički imenitelj svih problema korupcija, koja je prisutna u svim oblastima i porama društva. Zemlja ne uspijeva napraviti značajniji iskorak u suprotstavljanju toj pojavi, što se konstatira u mnogobrojnim publikacijama i istraživanjima. Iako je 2009. godine na razini države Bosne i Hercegovine donesena nova strategija i akcioni plan borbe protiv korupcije, stupanj implementacije je nezadovoljavajući, a mnoge javne institucije nisu niti svjesne njihovoga postojanja.

Na temelju ovakvoga nezadovoljavajućega stanja, u bosanskohercegovačkom entitetu Federacija Bosne i Hercegovine je Vlada krajem 2011. godine odlučila pokrenuti stvari sa mrtve tačke. Tako je nakon višemjesečnoga rada donesen Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, koji je trebao jasno artikulirati ciljeve i aktivnosti na planu suprotstavljanja korupciji. Plan je uzeo u obzir obaveze koje su za Federaciju Bosne i Hercegovine proistjecale iz državne strategije i akcionog plana, ali se njime pokušalo identificirati i probleme specifične za ovu razinu vlasti, te predložiti moguća rješenja. Konceptualno je Plan slijedio dokumente sličnoga karaktera u regionu i svijetu, a služio je kao osnov za daljnje konkretiziranje antikorupcijskih aktivnosti putem operativnih planova borbe protiv korupcije koje je trebala donijeti svaka javna institucija na nivou Federacije Bosne i Hercegovine.

Ova evaluacija ima za cilj izvršiti procjenu ispunjenosti antikorupcijskih zadaća za šest federalnih institucija (Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo unutarnjih poslova, Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida obrambeno-oslobodilačkog rata, Federalno ministarstvo finansija, Federalna uprava policije i Federalna uprava za inspekcijske poslove) u prvoj godini implementacije planova djelovanja protiv korupcije. Primjenjeni kriteriji evaluacije su relevantnost, učinkovitost, održivost i efikasnost primjene planova borbe protiv korupcije. Uz to, kako primjenjeni tip evaluacije (programska proces evaluacija) podrazumijeva izradu preporuka za vrijeme trajanja evaluiranih aktivnosti i njihovu distribuciju nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, to se može smatrati i instrumentom za prenošenje znanja. Otuda se evaluacijom namjerava doprinijeti jačanju antikorupcijskih kapaciteta i unaprjeđenju antikorupcijskih politika, ali i ukazati na faktore koji su utjecali na uspješnost implementacije, kao i ukazati na probleme koji su se javili u implementaciji, sve s ciljem pružanja informacija koje bi mogle poslužiti za koncipiranje budućih antikorupcijskih programa i kampanja. Izvještaj je namijenjen zainteresiranim donatorima, kako bi se načelno izbjeglo podudaranje aktivnosti i finansijska i ina potpora. Naročito korisnim se čini informiranje o poteškoćama u primjeni antikorupcijskih aktivnosti, ali se jednako korisnim može činiti pregled faktora koji su doprinijeli uspješno izvršenim antikorupcijskim aktivnostima. Otuda izvještaj naročito može biti koristan za sve javne institucije u Bosni i Hercegovini, a posebnu vrijednost može imati za donositelje odluka o pokretanju i primjeni novih antikorupcijskih inicijativa, te tijelima za praćenje i koordiniranje antikorupcijskih aktivnosti.

Rezultati evaluacije su općenito zadovoljavajući i optimistični. Osnovni principi izrade i implementacije planova borbe protiv korupcije u spomenutim evaluiranim institucijama- realističnost i sistematičnost- čini se da su bili presudni za takve nalaze. Ponajprije, forma u kojoj su se antikorupcijski programi donosili su akcijski, operativni planovi borbe protiv korupcije, koji su fokusirani na

korumpirane sisteme, a ne na pojedince, a procedura je podrazumijevala uključivanje velikog broja aktera, uglavnom budućih nositelja aktivnosti, i davanje prilike za komentiranje nacrta planova, što je rezultiralo činjenicom da su finalne verzije antikorupcijskih planova bile na neki način balans između želja i mogućnosti, očiglednih i manje primjetnih potreba za reformom. **Ključni dio evaluacije, procjena ispunjenosti antikorupcijskih zadaća iz planova borbe protiv korupcije, ukazuje da su od ukupno 135 planiranih aktivnosti oko tri četvrtine potpuno ili suštinski realizirane.** Ta se brojka dobije sabere li se broj aktivnosti čiji se stupanj implementacije ocijenio potpuno realiziranim sa onim koje su ocijenjene djelomice realiziranim, ali u čijoj realizaciji je preduzeta većina ključnih zadataka (oni koji čine smisao i suštinu intervencije opisane aktivnošću). Naročito je značajan nalaz da se među potpuno ili suštinski realiziranim aktivnostima nalazi dvostruko više onih koje se tiču stvarnog osnaživanja kapaciteta javnog sektora u cilju prevencije korupcije (npr. razvitak kapaciteta za borbu protiv korupcije, ustanovljavanje komunikacijskih kanala sa korisnicima usluga, jačanje svijesti o oblicima i uzrocima korupcije) nego onih nomotetičkog karaktera (npr. revidiranje i uređivanje pravilnika o internim kontrolama i revizijama).

Faktori koji su doprinijeli ovakvom stanju stvari mogu se podijeliti na one koje su išli u prilog realizaciji aktivnosti i one koji to nisu. Prva grupa faktora koji su doprinijeli realizaciji antikorupcijskih aktivnosti odnosi se na razinu samih federalnih institucija unutar kojih su se preduzimale spomenute aktivnosti. Činjenica da se pošlo od realističnih ciljeva i aktivnosti, u čijoj formulaciji su imale priliku da učestvuju dionici antikorupcijskih aktivnosti, zasigurno je odigrala važnu ulogu. Interne fokusne tačke u obliku koordinatora antikorupcijskih aktivnosti, koje su po prvi puta formirane u javnim institucijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, također su imale pozitivnu ulogu, ali je bila bitna i podjela odgovornosti i poslova, tako da posao nije spao na pojedince, nego na kolektiv. Druga grupa spomenutih faktora odnosila se na nivo Federacije Bosne i Hercegovine, u kojoj je preduzeta dosta odlučna politička inicijativa da se doneše paket antikorupcijskih propisa i da se ovoj problematici posveti veća pažnja, čiji segment je bilo i formiranje posebnoga stručnoga tijela, Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, koje je nadzorom provedbe i usmjeravanjem i koordiniranjem napora u suprotstavljanju korupciji također izvršilo dodatni pozitivni pritisak na ispunjenje antikorupcijskih zadaća. I pritisak i podrška međunarodne zajednice također je imala važnu ulogu u prioritiziranju borbe protiv korupcije nad nekim drugim procesima. Kod nerealiziranih aktivnosti razloge treba tražiti u činjenici da se radi o krupnim i dugotrajnim procesima koje nije moguće okončati za vrijeme implementacije srednjoročnih planova borbe protiv korupcije ili je za njihovo okončanje potrebna saradnja sa drugim organima, često sa drugih nivoa vlasti, koja je, pak, opterećena mnogobrojnim birokratskim procedurama. Vrlo su izgledne i opcije nezainteresiranosti za preduzimanje aktivnosti na planu smanjenja prilika za korupciju ili jačanje integriteta, prezauzetosti uposlenika u javnom sektoru svakodnevnim drugim poslovima, kao i uvjerenje da se borba protiv korupcije smatra uzaludnom.

Sumira li se izloženo, glavne prednosti evaluiranih antikorupcijskih planova i općenito pristupa koji oni promoviraju su uključivanje implementatora antikorupcijskih zadaća već u ranoj fazi njihovoga koncipiranja, te disperzija odgovornosti na veći broj aktera, ali sa jasno određenim fokusnim tačkama koje bi trebale koordinirati aktivnosti. Važan faktor uspjeha u ranoj fazi borbe protiv korupcije je i usredotočenost na aktivnosti koje su sprovedive, a ne na one koje teoretski i sa stanovišta percepcije opće javnosti znače puno, a za čiju realizaciju je potrebno mnogo vremena, resursa, volje, itd., što često može djelovati frustrirajuće na implementatore i uzrokovati kontraefekt.

Otuda se može ponovno ustvrditi da su sistematicnost i realističnost ključni principi koji su donijeli uspjeh u implementaciji evaluiranih antikorupcijskih planova. Glavni nedostaci su manjkavi napor na zadobijanju podrške javnosti, posebno kroz odsustvo kampanje ili sličnih promotivnih aktivnosti kojom bi se transparentnije izvještavalo o postojanju antikorupcijskih aktivnosti i stupnju njihove implementacije. Uz to, provedba planova borbe protiv korupcije često podrazumijeva saradnju sa drugim institucijama, koje ne dijeli entuzijazam za tu borbu ili, pak, naprsto svijest o potrebi te borbe nije dovoljno istaknuta i prisutna.

Ključne preporuke koje se na osnovu provedene evaluacije mogu dati su:

- *Pridavanje većeg značaja radu i ulozi koordinatora antikorupcijskih aktivnosti.* Da bi se efektivno rada fokusnih tačaka u suprotstavljanju korupciji- koordinatora antikorupcijskih aktivnosti - maksimizirali, bilo bi uputno u narednim aktivnostima njihovu ulogu i značaj dodatno, i formalno i neformalno, osnažiti i promovirati;
- *Nastaviti sa realizacijom umjerenog zahtjevnih ciljeva, te promišljati o proširenju kataloga antikorupcijskih mjera i na nešto teže ostvarive zadatke.* Smisleno je, budući da se cijela Bosna i Hercegovina nalazi u ranoj fazi borbe protiv korupcije, nastaviti sa aktivnostima kojima se šalju pozitivni primjeri u toj borbi, ali razmišljati i o nešto teže ostvarivim mjerama, poput provedbe testova integriteta, izrade građanskih povelja, premještanja javnih službenika na korupcijom ugroženim radnim mjestima, i sl.;
- *Daljnje jačanje svijesti o oblicima, uzrocima i mjerama na suprotstavljanju korupciji.* Unatoč znatnim naporima da se putem sastanaka, distribucije promotivnih materijala, podsjećanja na obaveze iz etičkog kodeksa, itd. promovira svijest o tome što je korupcija i što je uzrokuje, nužne su daljnje aktivnosti na jačanju svijesti u tom pogledu;
- *Kreirati poticaje za antikorupcijske aktivnosti.* Potrebno je nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, ali i svim uposlenicima u javnom sektoru, aktivnosti u borbi protiv korupcije učiniti atraktivnim, između ostalog, i nematerijalnim poticajima, poput individualnoga priznanja profesionalnih referenci, ali i priznanja organizacija koje će biti istaknute kao institucije koja iznimno profesionalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti. One, pak, koji se upuštaju u koruptivno ponašanje treba dosljedno sankcionirati;
- *Preduzeti aktivnosti na pridobivanju podrške javnosti.* Najizgledniji način da se pridobije podrška javnosti jest javna kampanja, i to u formi planski i sistematicno preduzete djelatnosti promoviranja antikorupcijskih standarda i vrijednosti ili sporadičnih aktivnosti informiranja o standardima u institucijama, o mehanizmima prijavljivanja korupcije, itd. Sredstva реализациje bi mogla biti saopštenja za javnost, medijski istupi djelatnika institucija, objavljivanje na web stranicama, i sl.;
- *Povećati razinu transparentnosti u antikorupcijskim aktivnostima.* Istim sredstvima kao i prethodna preporuka moguće je povećati vidljivost antikorupcijskih aktivnosti, čime se čine krupljni koraci na jačanju kredibiliteta institucije i osvajanju podrške javnosti;
- *Posvetiti veću pažnju onim segmentima borbe protiv korupcije u kojim se, obzirom na narav korupcije, očekuje više.* Veća se pozornost treba posvetiti objektiviziranju važnoga segmenta rada javne uprave na koju je javnost posebno osjetljiva, a to je postavljenje i napredovanje u javnoj službi. Do sada se propustilo agilnije postupati u takvim i sličnim aktivnostima, u vezi kojih iskustva iz svijeta ukazuju da se mogu osvojiti simpatije javnosti i čime se čine daljnji obećavajući napor na pridobivanju podrške javnosti.



Uvod

Iako je korupcija pojava koja je prisutna širom svijeta, ona je problem koji posljednjih decenija naročito opterećuje bosanskohercegovačku društvenu zbilju. Nakon burnih i tragičnih dešavanja iz prve polovice devedesetih godina prošloga desetljeća, ona se polako, ali sigurno, nametala kao jedan od ključnih problema sa kojim se susretalo u revitalizaciji sukobima poharanoga društva.

U posljednje je vrijeme poduzeto jako puno istraživanja koja su, iako variraju u ciljevima i primjenjenoj metodologiji, manje-više složna u ocjeni da Bosna i Hercegovina postiže skroman napredak u suprotstavljanju korupcijskim praksama. Primjera radi, jedno od vrlo prominentnih istraživanja, tzv. Indikatori upravljanja (*Governance Indicators*) Svjetske Banke, koji uzimaju u obzir veliki broj podataka iz dokumenata koje produciraju različiti subjekti i agregiraju ih u šest dimenzija rada državne uprave, od kojih je jedna kontrola korupcije, navodi da Bosna i Hercegovina stagnira u spomenutoj dimenziji. Ona je, naime, rangirana ispod pedesetoga percentila, što je ispod evropskoga prosjeka, pa i prosjeka, recimo, susjedne Republike Hrvatske, a daleko ispod visoko razvijenih zemalja Zapadne Evrope i Amerike. I u nalazima istraživanja Ureda Ujedinjenih Nacija za droge i kriminalitet korupcija se uopće smatra vrlo ozbiljnim problemom, te velikom smetnjom razvoju privatnog sektora i ima negativan utjecaj na privatna ulaganja (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011; United Nations Office on Drugs and Crime, 2013). Najzad, u izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine (prilozi uz priopćenja Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću) za zadnjih nekoliko godina, naročito u periodu 2008- 2012. godina, korupcija se jasno identificira velikim problemom u kretanju ka euroatlantskim integracijama, te konstatira da je zemlja tek u ranoj fazi borbe protiv iste.

Polazeći od ovakvoga stanja, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je odlučila da donese straški okvir za suprotstavljanje korupciji u formi plana borbe protiv korupcije, kojim se u ovom entitetu uspostavila osnova za sistematsko i sveobuhvatno antikorupcijsko djelovanje. Tako je Odlukom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine broj 725/12 od 08. 05. 2012. godine, kao jedna od mjera borbe protiv korupcije, donesen Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. Bitan moment prilikom kreiranja Plana bile su i obaveze Federacije Bosne i Hercegovine koje proizlaze iz državnog (na razini BiH) Akcionog plana borbe protiv korupcije (2009-2014), tako da je Plan oslovio materiju borbe protiv korupcije dvojako: imajući u vidu obaveze za Federaciju Bosne i Hercegovine iz državnoga antikorupcijskoga plana, ali istodobno baveći se i specifičnim pitanjima koja su identificirana kao važna u kontekstu institucija djelatnih na razini većeg BiH entiteta. Plan je izrađen slijedeći koncept kojeg, između ostalog, zagovaraju i Ujedinjene Nacije, odnosi se na period 2012.-2014. godina, i sastoji se od pet komponenti: unaprjeđenje normativnog okvira, osnaživanje kapaciteta javnog sektora u cilju prevencije korupcije, promoviranje uloge civilnog društva, efikasnije provođenje zakona, te uspostavljanje mehanizama monitoringa radi efikasnog provođenja ovog plana.

Ambasada Velike Britanije u Bosni i Hercegovini je posredstvom Ureda za vanjske i poslove Commonwealtha podržala projekt pod nazivom „*Podrška Vladi Federacije Bosne i Hercegovine u antikorupcijskim aktivnostima putem izrade i implementacije operativnih antikorupcijskih planova i programa edukacije*“, kojim se smjeralo pomoći izradu i implementaciju planova suprotstavljanja korupciji na razini šest pojedinačnih javnih institucija. Implementator projekta je nevladina udruga Cen-



Sa promocije Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije (Sarajevo, 06. 05. 2013. godine): Premijer Federacije BiH Nermin Nikšić i (tadašnji) Ambasador Velike Britanije u BiH, Nj.E. Nigel Casey

saradnju sa javnim institucijama, za koju je potrebna (formalna) odluka na najvišoj razini izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine i kako je ista donesena tek krajem oktobra, to se sa projektnim aktivnostima počelo tek krajem 2012. godine.

Jedna od aktivnosti spomenutoga projekta bila je evaluacija dostignutih rezultata u provedbi antikorupcijskih mjera opisanih u planovima suprotstavljanja korupciji. **Svrha ove evaluacije je, baveći se pitanjima relevantnosti, učinkovitosti, održivosti i efikasnosti primjene planova borbe protiv korupcije, ocjena ispunjenosti antikorupcijskih zadaća za šest federalnih institucija u prvoj godini implementacije planova djelovanja protiv korupcije.** Evaluacija je, zapravo, preduzimana cijelo vrijeme trajanja projekta i imala je za cilj, između ostalog, da sugerira promjene u politikama i aktivnostima koje bi rezultirale uspješni(ji)m antikorupcijskim naporima.² Budući da je od početka implementacije planova borbe protiv korupcije (i u skladu sa netom iznesenim, i od početka evaluacije) prošla jedna godina, to je razdoblje dostačno da se začme i do izvjesne mjere učvrsti svijest o potrebi i obavezi postupanja po antikorupcijskim planovima i da se evidentiraju promjene u radu evaluiranih institucija. Iz tih se razloga evaluacija vremenski preuzima na isteku prvoga kvartala 2014. godine. Primjenjeni tip evaluacije (programska proces evaluacija) podrazumijeva izradu preporuka za vrijeme trajanja evaluiranih aktivnosti i njihovu distribuciju nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, te se može smatrati i instrumentom za prenošenje znanja. **Otuda se evaluacijom namje-**

¹ Vrijedno je napomenuti da je složen i zahtjevan posao predviđen projektom zahtijevao angažman tima ljudi, te da bi eventualno proširivanje aktivnosti na druge institucije dalje usložnilo stvari i vjerovatno utjecalo na osipanje fokusa i intenziteta pomoći, tako da se zauzeo stav da se projekt realizira sa spomenutim institucijama. Iste su odabrane zbog činjenice da su to institucije u čijoj nadležnosti se nalaze gotovo krucijalni segmenti javnih politika, koje raspolažu sa velikim brojem uposlenika i koje imaju veliki broj klijenata njihovih usluga. Imajući u vidu narav pojave sa kojom se projekt bavi, ocijenilo se da pomoći i saradnja upravo sa ovim institucijama može poslužiti kao dobar primjer da li se i koliko može napraviti na implementaciji planskih aktivnosti na sprječavanju i suzbijanju korupcije.

² Radi se o tzv. programskoj proces evaluaciji. V. naredno poglavljje izvještaja.

tar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC). Spomenuti planovi stoga se mogu smatrati dijelom antikorupcijskoga programa (ili kampanje, odnosno intervencije) pokrenute donošenjem Općega plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, a javne institucije kojima je putem projekta pružena podrška su: Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo unutarnjih poslova, Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida obrambeno-oslobodilačkog rata, Federalno ministarstvo finansija, Federalna uprava policije i Federalna uprava za inspekcijske poslove.¹ Projekt je trebao biti pokrenut u aprilu 2012. godine, no zbog činjenice da je podrazumijevao

rava doprinijeti i unaprjeđenju antikorupcijskih politika i jačanju antikorupcijskih kapaciteta. Uz to, evaluacijom se namjerava i ukazati na faktore koji su utjecali na uspješnost implementacije, kao i ukazati na probleme koji su se javili u implementaciji, sve s ciljem **pružanja informacija koje bi moglo poslužiti za koncipiranje budućih antikorupcijskih programa i kampanja.**

Budući da je podrška antikorupcijskim aktivnostima dosta interesantna za donatore, izvještaj ima za svrhu da informira zainteresirane šta se u okviru spomenutoga antikorupcijskoga programa uradilo, te da se na taj način izbjegne podudaranje aktivnosti i finansijska i ina potpora. Sem toga, projekt je nailazio na raznovrsne prepreke u implementaciji, te bi upoznavanje sa poteškoćama u izravnoj pomoći javnim organima u antikorupcijskim aktivnostima trebalo da olakša buduće slične aktivnosti ili, pak, da sugerira šta učiniti da se poteškoće prevaziđu ili izbjegnu. Pored ukazivanja na probleme, izvještaj adresira i faktore koji su doprinijeli uspješno izvršenim antikorupcijskim aktivnostima. U tu svrhu naročito može poslužiti odjeljak o naučenim lekcijama. Iz istih razloga izvještaj može biti od koristi i za sve javne organe u Bosni i Hercegovini. Naročito korisnim se izvještaj može učiniti donositeljima odluka o pokretanju novih antikorupcijskih inicijativa, odnosno tijelima za praćenje i koordiniranje antikorupcijskih aktivnosti.

Izvještaj nastoji prezentirati najvažnije momente u evaluaciji aktivnosti u šest spomenutih institucija potaknutih donošenjem Općeg plana za borbu protiv korupcije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine. Izvještaj je organiziran u nekoliko poglavlja uobičajenih za slične aktivnosti i dobrim dijelom se temelji na preporukama za izradu izvještaja koje promovira Program Ujedinjenih Nacija za razvoj (UNDP, 2009), te uzimajući u obzir dobre prakse u evaluaciji antikorupcijskih agencija i antikorupcijskih aktivnosti uopće.³ Najprije će se izložiti osnovne informacije o antikorupcijskim programima formaliziranim u planovima borbe protiv korupcije u šest gore spomenutih federalnih institucija, te kontekst u kojemu su se programi realizirali. Nakon toga će se izložiti ciljevi i metode evaluacije, te glavni rezultati promatrani kroz prizmu četiri dimenzije: relevantnosti, učinkovitosti, održivosti i efikasnosti. U zadnjim dijelovima izvještaja će se iznijeti glavni zaključci, preporuke za daljnje aktivnosti, te naučene lekcije.

³ Više u Johnsøn, J., Hechler, H., De Sousa, L.& Mathisen, H. (2011).

Opis evaluiranih programâ

Izvještaj se bavi pregledom i ocjenom ispunjenosti antikorupcijskih zadaća izloženih u planovima djelovanja protiv korupcije za gore spomenutih šest federalnih institucija. Primjenjivao se monitoring aktivnosti i programska proces evaluacija.¹ Spomenuto znači da su prikupljani podaci o stupnju implementacije antikorupcijskih aktivnosti ne samo *per se*, nego su isti služili kao osnova za kreiranje preporuka. Preporuke se nastojalo izraditi na način da budu relevantne i ostvarive, koristeći se najboljim praksama iz odnosnih oblasti. Na taj su način monitoring i evaluacija pokušane biti korištene kao instrumenti za prenošenje znanja, a ne samo kao mehanizmi prikupljanja podataka i procjene ispunjenosti postavljenih antikorupcijskih zadaća.

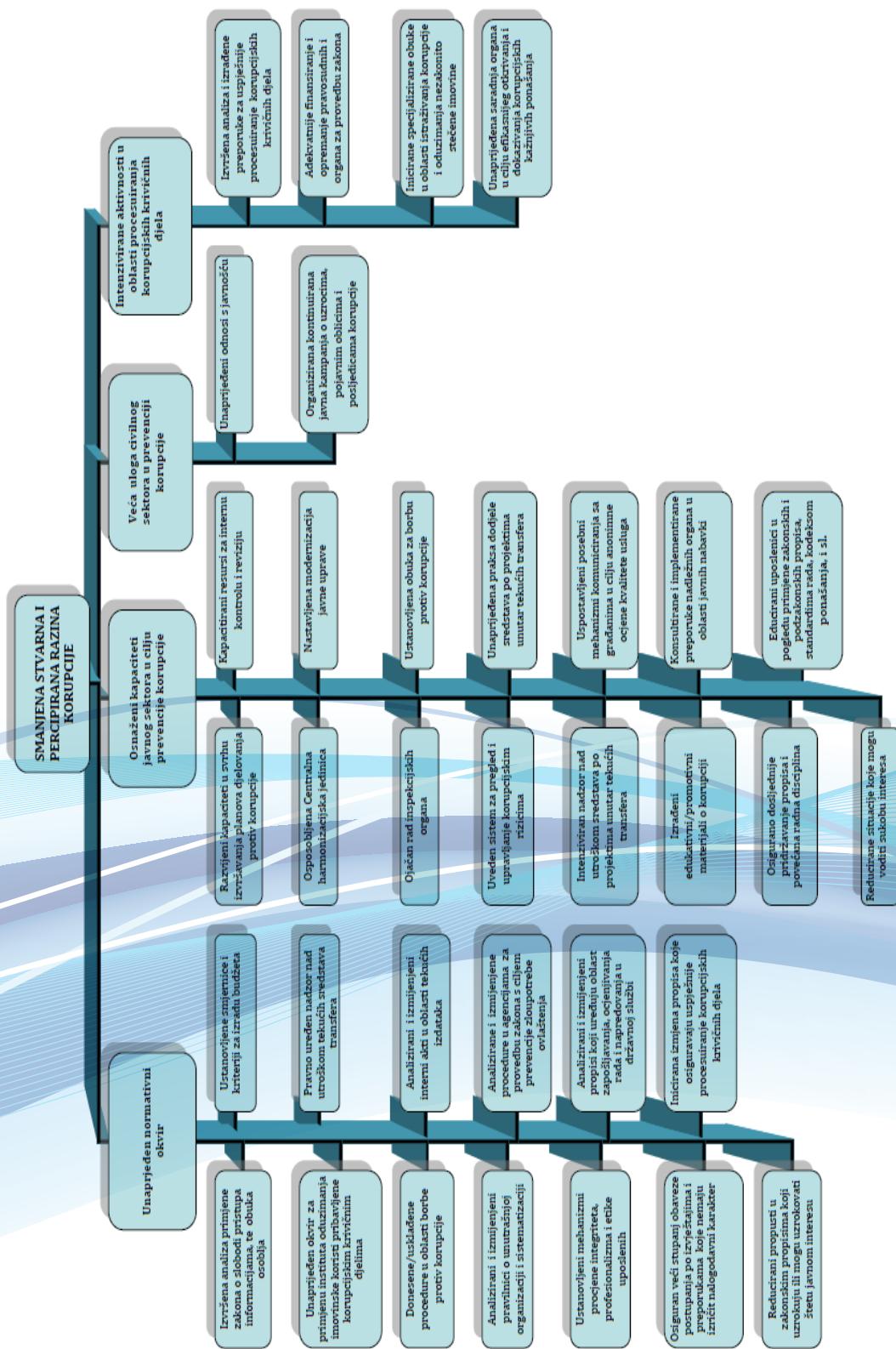
Evaluirane institucije su pristupile borbi protiv korupcije na sistemski način, artikulirajući svoje ciljeve i aktivnosti putem strateških dokumenata u formi antikorupcijskih planova. Stručnjaci (naročito npr. Ured Ujedinjenih Nacija za droge i kriminalitet) navode da su bitne prednosti ovakvoga planskoga, 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, da se izradom planova i raspravom o njima unaprjeđuje njihova kvaliteta, posebice time što se vrši realistična procjena o tomu šta se može napraviti u zamišljenom roku, i sl. Krajnji beneficijeni djelovanja na ovaj način su građani, korisnici javnih usluga, koji bi putem smanjene razine korupcije imali na raspolaganju profesionalniju i pravedniju javnu upravu.

Planovi borbe protiv korupcije sastavljeni su od nekoliko komponenti: unaprjeđenje normativnog okvira, osnaživanje kapaciteta javnog sektora u cilju prevencije korupcije, promoviranje uloge civilnog društva i efikasnije provođenje zakona. Svaka od tih komponenti se sastojala od izvjesnog broja aktivnosti, a aktivnosti od zadataka. Zahvaljujući činjenici da su indikatori koncipirani na razini rezultata,² te da je svaki zadatak imao jasno definiran jedan ili više indikatora, evaluacija je mogla biti relativno lako provedena. Prikupljajući podatke o svakom od zadataka moglo se zaključiti da li je aktivnost, u čiji okvir se svrstavaju određeni zadaci, u potpunosti realizirana, djelomice realizirana ili, pak, nije realizirana. Kako su komponente mjerene na razini učinaka, te kako ta razina mjerjenja implicira nešto drugačiju metodologiju, to se u ovoj evaluaciji uglavnom bavilo evaluacijom rezultata (eng. *outputs*). Mapa rezultata je prikazana niže. Budući da Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, koji je služio kao osnov za izradu i postupanje po (operativnim) planovima djelovanja protiv korupcije, sadrži veći broj aktivnosti nego što je u to prikazano na slici, treba napomenuti da su u mapi rezultata prikazani samo oni rezultati koji su definirani u barem jednom operativnom planu koji je evaluiran.

¹ Monitoring (praćenje) i evaluacija (ocjena, vrjednovanje) planiranih aktivnosti stoje u vrlo bliskm odnosu, kao sastavnice procesa strateškog planiranja. Sami planovi nude jasnu (zasnovanu na SMART metodologiji) projekciju očekivanog napretka, koja je okvir za provođenje monitoringa i evaluacije. Sam monitoring je dobar za praćenje napretka, ali nedovoljan za ocjenu konačnog uspjeha, pa se zbog toga primjenjuje evaluacijski mehanizam. Sem toga, tokom procesa evaluacije se često prikupljaju oni podaci i informacije do kojih se nije moglo ili htjelo doći tokom monitoringa.

² Uvriježeno je da se razine uspješnosti realizacije jedne ili više aktivnosti izražavaju rezultatima, učincima i dejstvima (postignućima). V. više u Johnsøn et al., 2011.

Mapa rezultata za implementaciju planova borbe protiv korupcije



Implementacija tako široko koncipiranoga programa kakav je djelovanje protiv korupcije podrazumijeva saradnju (a što je dizajn programa i nalagao) sa institucijama javnoga sektora. To su, ponajprije, posebno stručno tijelo Vlade Federacije Bosne i Hercegovine - 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, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, te u slučajevima nekih organizacija čiji se rad evaluirao, i saradnju sa drugim srodnim institucijama. Kako je po svojim obavezama, ali i koncepciji i sadržini planova borbe protiv korupcije, Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije ipak najpozvaniji da inicira i koordinira antikorupcijske aktivnosti, saradnja se odvijala najvećim dijelom sa ovim tijelom. Saradnja se odvijala i sa Centrom za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC) kroz gore spomenuti projekt, uglavnom kroz tehničku i konsultacijsku pomoć pri koncipiranju planova borbe protiv korupcije. To je ujedno i dobar primjer saradnje vlasti sa nevladinim sektorom u antikorupcijskim naporima, a što se, između ostalog, zagovara i čl. 13. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih Nacija.

Trenutak u kojemu su se preduzimale antikorupcijske aktivnosti nije, nažalost, išao naročito na ruku njihovim implementatorima. Prepostavke održivoga uspjeha na planu suprotstavljanja korupciji su najprije postojanje političke stabilnosti, javnoga reda, odsustvo (makro) ekonomске krize, povezanost između političkih dobitaka i uspjeha antikorupcijskih aktivnosti, jako civilno društvo, i barem osnovi vladavine zakona (Meagher, 2005; United Nations Office on Drugs and Crime, 2003). Iako su osnove svake od ovih prepostavki postojale, gotovo sve do jedne su se nalazile na slabim osnovama. Primjera radi, zadnjih godina u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali i u cijeloj Bosni i Hercegovini bilježi se nepovoljna razina stranih investicija, negativan vanjskotrgovinski bilans, zemlja se nalazi u recesiji, te je veliki procent radno aktivnog stanovništva nezaposlen (blizu 30%). Uz to, veliki dio mandata aktualnog saziva Vlade Federacije Bosne i Hercegovine bio je obilježen dosta intenzivnim i dubokim političkim prijeporima i nepovjerenjem, što je početkom februara 2013. godine rezultiralo i izglasavanjem nepovjerenja vladi od strane Federalnog parlamenta. U uvjetima kada je vrhu izvršne vlasti izglasano nepovjerenje i kada se zapravo radi o tijelu koje je svojom odlukom potaklo antikorupcijske aktivnosti, teško da se mogla očekivati potpuna podrška realizaciji mjera iz Općega plana za borbu protiv korupcije. Sve je spomenuto vrlo bitno uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja uspješnosti implementacije antikorupcijskih zadaća.

Značajno **ograničenje u provedbi antikorupcijskih zadaća** formuliranih u operativnim planovima djelovanja protiv korupcije čiji se monitoring i evaluacija vrši predstavljali su ograničeni ljudski resursi. Kako je za uspješno djelovanje protiv korupcije potreban cjelovit i sistematski napor, te kako su i antikorupcijski planovi upravo tako koncipirani, to je u njihovu implementaciju bio uključen veliki broj državnih službenika i namještenika. Niko od njih, međutim, nije imao za primarnu zadaću ostvarivanje antikorupcijskih zadaća, nego su se istima posvećivali u sklopu svojih redovitih službenih obaveza. To je ujedno bila i prednost i mana primijenjenog pristupa, jer su mnoge aktivnosti iz antikorupcijskih planova doduše realizirane u okviru redovitih službenih aktivnosti, ali ne u potpunosti, te su ipak zahtijevale izvjesnu dozu entuzijazma i posvećenosti antikorupcijskim vrijednostima. **Naredno se ograničenje** odnosilo na odsustvo posebno kreirane javne kampanje protiv korupcije. Iskustvo, naime, sugerira da zajednički činilac svih antikorupcijskih npora jeste uživanje podrške javnosti (Poup, 2011). Iako su

vladini čelnici pokušavali u zvaničnim obraćanjima da skrenu pažnju na potrebu odlučnijega suprotstavljanja korupciji i iako implementacija mjera iz Općega plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije nije bila usamljena (pokrenute su inicijative za izmjenu zakonodavnoga okvira, kao i niz srodnih praktičnih djelatnosti), ipak je izostala vidljivija i posebno ciljana javna kampanja o ciljevima i mjerama iz Općega plana koja bi u širim razmjerama informirala javnost o tim aktivnostima. To je rezultiralo nezadovoljavajućom razinom svijesti o postojanju Općega plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, te i o ciljevima koje se istim namjeravalo postići. Bez takvoga „pozitivnoga pritiska“, ishod je zasigurno nešto niža razina posvećenosti antikorupcijskim zadaćama nego da je pokrenuta sveobuhvatna, kontinuirana i ciljana antikorupcijska javna kampanja. **Najzad**, savremenu javnu upravu karakterizira postojanje vrijednosti u organizaciji javne uprave i osobnih vrijednosti pojedinca u organizaciji. Odsustvo ili nedostatak organizacijskih vrijednosti javne uprave impliciraju formalizam i procedure, izbjegavanje i prebacivanje odgovornosti, proširenje odgovornosti, gomiljanje autoriteta i negativnu selekciju (Brčić & Vuković, 2008). Sve su ovo momenti široko prisutni u javnoj upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine, što u konačnici vodi do neprepoznatljivih i nejasnih organizacijskih vrijednosti, te se svaka inicijativa za reforme i drugačiji način rada doživljava kao atak na ustaljeni poređak. Kako antikorupcijske zadaće inicirane planovima djelovanja protiv korupcije upravo podrazumijevaju insistiranje na poduzetnosti, kvaliteti, povećanom angažmanu i etičnosti u radu, te se temelje na organizacijskim vrijednostima, tako je vrlo moguće da i iz tih razloga inicijativa za djelovanje protiv korupcije nije od strane nositelja aktivnosti i onih koji imaju utjecaja na njezinu provedbu dočekana sa odgovarajućom razinom podrške.

Okvir evaluacije

U okviru prethodnih izlaganja je kroz opis evaluiranih programa na sistematičan, precizan i detaljan način prikazana cjelokupna zamisao implementacije projekta, čiji rezultati zapravo predstavljaju sami početak poduzimanja organiziranih aktivnosti u borbi protiv korupcije na razini Federacije Bosne i Hercegovine. Uobičajeni evaluacijski okvir treba biti koncipiran tako da odgovori na nekoliko ključnih pitanja, među kojima se posebno ističu shvatanje (razumijevanje) samog programa i njegovog konteksta (UNDP, 2009). Evidentno je da u konkretnom slučaju programi koji se evaluiraju imaju svrhu da uspostave fundamentalne okvire djelovanja protiv korupcije u šest odabralih organa uprave na razini Federacije BiH, jer se radi o inicijalnim i sistemskim aktivnostima organa javne vlasti u ovom području, dok je njegov kontekst svakako širi i obuhvata uskladenost ovih aktivnosti sa političkim, strateškim i operativnim nastojanjima države Bosne i Hercegovine da problem korupcije stavi pod kontrolu.

Evaluacijski okvir obično podrazumijeva razmatranje vremenskog perioda obuhvaćenog evaluacijom, prostor na koji se odnosi evaluacija, ciljne grupe, ciljeve evaluacije i evaluacijska pitanja i kriterije. U odnosu na predmetnu evaluaciju bi se, ukratko, moglo reći kako se u odnosu na vrijeme njezine realizacije i odnos spram dinamike implementacije programa radi o svojevrsnoj *ad hoc* i *post festum* evaluaciji implementacije planova djelovanja protiv korupcije na razinama pojedinačnih institucija koje su bile obuhvaćene programom. Prostor na koji se evaluacija odnosi je bosanskohercegovački entitet Federacija Bosne i Hercegovine, a ciljna skupina na koju se evaluacija odnosi su javni službenici u spomenutim institucijama koji su bili zaduženi za realizaciju antikorupcijskih aktivnosti.

Ranije je bilo spomenuto kakva i kolika je uloga dionika antikorupcijskih aktivnosti u samom uspostavljanju dijagnoze problema korupcije na koji se reagovalo usvajanjem Općeg plana borbe protiv korupcije. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da su ovi subjekti, gledano u široj perspektivi, jednako važni i za uspješnu evaluaciju tog istog programa ili barem jednog njegovog dijela što je ovdje slučaj. Radi se o osiguranju participacije ključnih aktera koju je zaista potrebno promovirati, ne samo radi same, već radi povećanja kvaliteta same evaluacije tako što će se osigurati validacija, verifikacija podataka i nalaza evaluacije (Johnsøn et al., 2011). Prema uvriježenom metodološkom pristupu, njihova uključenost u u svim fazama evaluacije, uključujući usmjeravanje evaluacije, koncipiranje pitanja koja će se postaviti, identifikaciju pouzdanih izvora dokaza, revidiranju nalaza i pomoći u njihovoј interpretaciji, povećava pouzdanost, potencijalnu korisnost i održivost rezultata evaluacije (UNDP, 2009). Među tri grupe poznatih dionika evaluacije pojedinih programa (oni koji su uključeni u implementaciju programa, oni kojima program služi ili se na njih odnosi, i oni koji su primarni korisnici evaluacije) treba istaći da je u konkretnom slučaju težište involviranosti u predmetnu evaluaciju na onim subjektima koji su participirali u implementaciji programa (kontakt osobe u šest federalnih ministarstava i drugih organa uprave), dok je uloga primarnih korisnika, posebno finansijera programa više pasivna i informirajuća u smislu praćenja dinamike cijelog projekta. Ovdje se posebno ističe činjenica da je participacija kontakt osoba osigurana ne samo u fazi implementacije (jer se radi o subjektima koji od početka aktivno učestvuju u implementaciji konkretnog programa), nego u fazi periodičnih i ove (finalne) evaluacije. Na taj način je implementirana jedna od relevantnih metodoloških preporuka u poduzimanju evaluacije, koja sugerira da ključni akteri trebaju biti involvirani u ranoj fazi ovog procesa, kako bi im se dala prilika da sudjeluju u izradi okvira evaluacije, npr. identifikacijom onih oblasti koje će se adresirati evaluacijskim pitanjima na koja je potrebno dobiti odgovore (OECD, 2010).

Kada je riječ o **ciljevima evaluacije**, oni se iskazuju u jednoj ili više rečenica u smislu toga što će se se evaluacijom uraditi kako bi se ostvarila svrha. Ovi ciljevi se temelje na pažljivom razmatranju vrste odluka koje će evaluatori donositi; pitanja koja će evaluatori morati uzeti u obzir prilikom do-nošenja tih odluka; i šta će se evaluacijom trebati postići u pravcu davanja doprinosa tim odlukama. Najvažnije je istaći da ciljevi evaluacije direktno proizlaze iz svrhe evaluacije i svrha im je da usmjere evaluaciju u pravcu odluka koje se trebaju donijeti (UNDP, 2009). Cilj predmetne evaluacije je ocjena stupnja implementacije planova djelovanja protiv korupcije u šest federalnih institucija i koliko su isti uopće prikladni u ostvarenju svoje svrhe, faktora koji su utjecali na stupanj ostvarenja tih rezultata, te ocjena efikasnosti i održivosti ostvarenja tih dostignuća.

U metodološkim pravilima za uspješno provođenje evaluacije skoro najvažnije mjesto zau-zimaju **evaluacijski kriteriji i evaluacijska pitanja**. Često se kaže kako se radi o glavnoj osnovici svake evaluacije (Johnsøn et al., 2011.). Njihova uloga je da pomognu u usmjeravanju ciljeva evaluacije definiranjem standarda prema kojima se program ili projekt procjenjuje. U većini izvora se govori o kriterijima relevantnosti, učinkovitosti, održivosti i efikasnosti, a koji su, slijedeći principe koje izlažu Ujedinjene Nacije (UNDP, 2009) detaljno elaborirani u nastavku.

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 stepena 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 kulturnu prihvatljivost i izvodivost aktivnosti ili metoda po-jedinačne inicijative tj. programa.

Pitanja vezana za ovaj kriterij:

- 1) Da li se primjenjenom formom i sadržajem ocjenjivanih programa mogla ostvariti njihova svrha?
- 2) U kojem obimu su ciljevi programa i dalje validni?

2. Kriterij: Učinkovitost

Mjera za obim u kojem aktivnost doprinosi ciljevima programa.

Pitanja vezana za ovaj kriterij:

- 1) U kojem obimu su planirani ciljevi (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 mjeranjem da li će se benefiti aktivnosti vjerovatno nastaviti nakon povlačenja fi-nansijera. U širem kontekstu, procjena održivosti uključuje evaluaciju obima u kojem relevantne druš-tvene, ekonomski, političke, institucionalne i druge prilike postoje, i na osnovu te procjene, izrada projekcija/prognoza o nacionalnim kapacitetima da održavaju, upravljaju i osiguraju razvojne rezul-tate 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 uticali na postizanje ili nepostizanje održivosti programa ili projekta?

4. Kriterij: Efikasnost

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

Pitanja vezana za ovaj kriterij:

- 1) Da li su aktivnosti bile isplative (ekonomične)?
- 2) Da li su rezultati postignuti na vrijeme, odnosno, koliko vremena je utrošeno za njihovo ispunjenje?
- 3) Da li je program ili projekt implementiran na efikasniji način u odnosu na alternative?

Pristup u evaluaciji i korištene metode

Kada je riječ o korištenom pristupu u evaluaciji konkretnog programa, treba istaći kako su u metodološkom pogledu primjenjeni standardni postupci kojima bi se trebalo osigurati da rezultati evaluacije budu objektivni, tačni, pouzdani i iskoristivi. Sam metodološki okvir predmetne evaluacije bavi se sa nekoliko ključnih pitanja, među kojima su najvažniji metodi prikupljanja podataka (uključujući i izvore podataka) i postupci i instrumenti za prikupljanje podataka.

Što se tiče odabira konkretnih metoda tokom evaluacije, on, u suštini, zavisi od svrhe i ciljeva same evaluacije, 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 ispunjavaju stroge i empirijski zasnovane zahtjeve, kako bi odgovarale evaluacijskim kriterijima i odgovorile na evaluacijska pitanja (UNDP, 2009). U razmatranju o lepezi metoda koje općenito stoje na raspolažanju prilikom provođenja evaluacije, te odabira nekih od tih metoda i njihove primjene u konkretnom evaluacijskom postupku, najvažnije je ukazati kako je taj segment determiniran definiranjem evaluacijskih pitanja. Drugi važan moment se tiče odabira fokusa ili usmjerenja evaluacije na osnovu čega se primjenjuju pojedine od poznatih i priznatih metoda evaluacije. U svom istraživanju studija koje su se bavile evaluacijama, Mcgee i Gaventa (2010, citirano u Johnsøn et al., 2011) su identificirali četiri vrste 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 multivariatna 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 eksperimentalnom ili kvazi eksperimentalnom 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, evaluacije 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-posledičnih 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 strukturirani, polustrukturirani ili slobodni. Postoje i fokus grupni intervjui (ukoliko je više ljudi odjednom intervjuisano o nekoj posebnoj temi). Predmetna evaluacija je u najvećem mogućem obimu upravo zasniva na ovoj metodi, primarno iz razloga što je sam koncept programa takav da je uključivao kontinuiranu terensku evaluaciju uz participaciju implementatora u ovom procesu.

Bez obzira na prirodu, prednosti i nedostatke pojedinih od ovih metoda i mogućnosti njihove primjene u postupcima evaluacije, opće je pravilo da se pokuša primijeniti 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 evaluacije (Johnsøn et al., 2011).

Predmetna evaluacija se u odnosu na odabrani metodološki pristup i prirodu postupaka prikupljanja podataka i informacija najvećim dijelom zasniva na primjeni polustrukturiranih intervjuja (individualni i grupni) sa koordinatorima antikorupcijskih aktivnosti u šest federalnih institucija koje su predmetom evaluacije. Druga metoda kojom su se evaluatori koristili jeste dokumentaciona analiza, tačnije analiza periodičnih izvještaja terenskih evaluacija koje su u ovim institucijama u ranijem periodu provodili istraživači. Pretpostavka takvog pristupa je svakako terenski rad istraživača koji su permanentno bili prisutni u institucijama gdje je implementiran program. Kao dodatni izvor podataka korišteni su zvanični dokumenti koji se odnose na rad evaluiranih institucija, a koji su bili javno dostupni, te izvještaji o implementaciji planova borbe protiv korupcije koji su dostavljeni Timu za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. Djelomice se radilo i o zapažanjima istraživača koji su prikupljali podatke sa terena. U suštini, izvještaji sa terena su pripremljeni na način da su u redovnim intervalima posjećivane institucije u kojima se program implementirao, te su na osnovu intervjuja i vlastitih zapažanja ostvarena pojašnjena i verifikacija informacija i podataka koje su prikupili evaluatori na licu mjesta.

Matrica prema kojoj se veća količina informacija i podataka sa terena prikupila u cilju sačinjavanja konačnog evaluacijskog izvještaja je relativno jednostavna. Periodični izvještaji evaluatora su sumirani i na osnovu njih su određeni indikatori evaluacije koji se, uglavnom, zasnivaju na indikatorima iz samih operativnih planova u šest federalnih institucija gdje se program implementirao. Tokom tog procesa se nastojalo razumjeti značaj i suština realiziranih zadataka i aktivnosti kako bi se ustanovalo da li i u kojoj mjeri isti odgovaraju planiranim ciljevima iz operativnih planova. Podrazumijeva se da je taj proces bio obilježen i otkrivanjem odstupanja od zamišljenih aktivnosti kako bi se tokom procesa implementacije ukazalo na uočene nedostatke radi njihovog otklanjanja. Na kraju periodičnih evaluacija sačinjavana je lista nalaza i zaključaka, te izdate preporuke za svaki od šest operativnih planova, odnosno, institucija u kojima su implementirane antikorupcijske aktivnosti.

Treba istaći da su poprilična realističnost iskazana prilikom koncipiranja operativnih planova djelovanja protiv korupcije u odabranim federalnim institucijama i jasno i precizno iskazani indikatori uspjeha (napretka) svakako olakšali da proces evaluacije odgovori na ovaj konkretni zadatak traganja za ispitivanjem uspjeha sa svaku konkretnu aktivnost ili zbir većeg broja aktivnosti iz samih planova.

Rezultati evaluacije

Relevantnost

Relevantnost se uopće može procjenjivati iz nekoliko perspektiva. Neke od njih su ocjena prikladnosti nekog programa za postizanje svrhe kojoj su namijenjeni, a druga važnost i aktualnost za beneficijente. U nastavku će najprije biti govora o prikladnosti evaluiranih planova borbe protiv korupcije za smanjenje razine korupcije, i to koristeći kriterije forme i procedure donošenja i sadržaja, a zatim i koliko su isti validni i aktualni za korisnike.

Forma programa borbe protiv korupcije u šest evaluiranih federalnih institucija se činila obećavajućom. Kako navodi Klitgaard (1988), program borbe protiv korupcije trebao bi se fokusirati na korumpirane sisteme, a ne na pojedince; drugim riječima, umjesto razmišljanja o korupciji kao djelu nemoralnog pojedinca koji krši zakon i zloupotrebljava povjerenje, treba razmišljati o sistemima koji su manje ili više podložni raznim nezakonitim aktivnostima. Forma u kojoj se taj program uobličava obično je strategija ili plan, a pošto se radi o pojedinačnim institucijama, razumljivim se činilo donijeti akcijske, operativne planove borbe protiv korupcije, koje su se ionako temeljile na sličnom dokumentu (Općem planu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije), te koje su autorizirali rukovoditelji tih institucija. Tako artikulirani planovi djelovanja imaju veću snagu, umjesto da se djeli sa nejasnim, parcijalnim i neusmjerenim aktivnostima koje se čine da nude promjenu.

Kao što je prethodnim dijelovima izveštaja izloženo, planovi borbe protiv korupcije imali su podršku izvana, i to Centra za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, odnosno organizacije koja će kasnije vršiti evaluaciju antikorupcijskih aktivnosti. Imajući u vidu da se saradnja sa nevladinim sektorom preporučuje u različitim fazama antikorupcijske kampanje i da se manjkavo stručno znanje u koncipiranju antikorupcijskih planova može nadomjestiti konsultantskom pomoći, uloga Centra bila je facilitatorska i stimulativna. Bez ove pomoći dinamika donošenja i implementacije planova vjerovatno bi išla u drugom pravcu. Izrada antikorupcijskih planova na razinama pojedinih federalnih institucija imala je za cilj razradu obaveza pobrojanih u Općem planu, kao i identificiranje slabosti u radu institucija, a koje imaju veze sa korupcijom, te razmatranje mogućih i provedivih rješenja za reduciranjem ili otklanjanjem tih slabosti. Prilikom izrade operativnih planova borbe protiv korupcije primjenjivao se pristup koji je uključivao konsultacije sa velikim brojem državnih službenika iz institucija, kao i analizu velikog broja dostupnih dokumenata. U nekoliko navrata (iteracija) su nacrtnе verzije planova komentirane i usaglašavane, te se u konačnici moglo zaključiti da su planovi velikim dijelom prilagođeni potrebama i mogućnostima institucija. Pokušavao se promovirati pristup tzv. participatorne dijagnoze, koji implicira da se sa dionicima antikorupcijskih aktivnosti razgovara o korupcijskim sistemima na analitičan način i bez straha od osvete, te da se, poput terapeutskih aktivnosti drugdje, i ovdje može putem samodijagnoze doći do prijedloga do samoličenja (Klitgaard, MacLean-Abaroa, & Parris, 2007). Proces izrade i usvajanja planova, kao i alatke za njegovo koncipiranje, bile su isključivo u rukama evaluiranih institucija. Analiza specifičnih problema, uzimanje u obzir Šta se na planu djelovanja protiv korupcije već preduzima, kao i analiza prednosti i nedostataka u radu institucija, načelno je obećavao veću razinu podrške nego u ranijim sličnim aktivnostima.

Evaluirani planovi borbe protiv korupcije sadržajno su dosta dobro adresirali ciljeve koje su namjeravali postići. Budući da su zasnovani na Općem planu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, čiju su razradu trebali predstavljati, imali su iste one komponente koje je imao i spomenuti Plan. To je univerzalan koncept, koji se pokazao uspješnim u sličnim intervencijama širom svijeta. Sem toga, u izradi Općega plana, odnosno planova borbe protiv korupcije, vidljivo je da se primjenio tzv. integrirani pristup, koji podrazumijeva utemeljenost antikorupcijskih aktivnosti na činjenicama, te ga odlikuju transparentnost, nepristranost i stručnost, inkluzivnost, sveobuhvatnost, mjerljivost i orijentiranost na učinak (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003). To znači da su planovi trebali biti zasnovani na analizama o slabostima u radu institucija, diseminirati odgovornost za ispunjenje antikorupcijskih zadaća na veći broj aktera (kako antikorupcijska kampanja ne bi bila djelatnost „*usamljenog jahača*“), osiguravati da su antikorupcijski naporvi vidljivi javnosti i nositeljima aktivnosti, biti politički neutralni na način da se smatraju dijelom rada za opće dobro i unaprjeđenja profesionalizma uprave, i smjerati realnim, ostvarivim ciljevima čiju ispunjenost je moguće pratiti. Čini se da je to sa evaluiranim programskim dokumentima, barem na konceptualnoj razini, zaista slučaj. K tomu, planovi se čine koherentnim, dobro iskorištavaju resurse i logički smisleno raspoređuju aktivnosti, tako da ih se može ocijeniti dobro interno usklađenim. Takva se ocjena može dati i za eksternu usklađenost, tj. onu sa naporima izvan institucija koje su donosile antikorupcijske planove. Naime, i Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije i antikorupcijski planovi borbe protiv korupcije pojedinačnih federalnih institucija zasnovani su na državnoj Strategiji i Akcionom planu borbe protiv korupcije (2009-2014), kao i nekim ciljevima procesa reforme javne uprave. Zakonodavne inicijative Vlade Federacije Bosne i Hercegovine na nekim drugim poljima (npr. izmjene zakona o prekršajima, o oduzimanju imovinske koristi stečene korupcijskim kažnjivim ponašanjima, uspostava specijaliziranih federalnih pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije, i sl.), a koje su se dešavale za vrijeme implementacije ovih planova, također su počivale na sličnim ciljevima. Ako je cilj donošenja planova borbe protiv korupcije bio smanjenje stvarne i/ili percipirane razine korupcije unutar institucija koje su ih donašale, vrlo vjerovatno je taj cilj sa evaluiranim antikorupcijskim planovima mogao biti ispunjen.

Još nekoliko stvari treba napomenuti o sadržajnoj prikladnosti evaluiranih planova borbe protiv korupcije za smanjenje razine korupcije. Analiziranim planovima borbe protiv korupcije moglo bi se prigovoriti da su generički (preopćeniti) i da se možda i previše oslanjaju na neke druge procese koji su inicirani ili paralelno teku sa izradom i implementacijom planova suprotstavljanja korupciji. S tim u vezi treba najprije razlikovati one aktivnosti koje su koncipirane i implementirane na temelju odluka organa na višim razinama vlasti (npr. državni Akcioni plan borbe protiv korupcije i Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije) i koje su zapravo kreirane za borbu protiv korupcije od onih koji se zaista slijedom nekih drugih (redovitih ili „vanrednih“) procesa odvijaju unutar institucija vlasti. Realizacija prvih je nešto što pred čijom implementacijom se nije moglo uzmaknuti, a u vezi sa drugima treba konstatirati da su u biti rijetke aktivnosti iz antikorupcijskih planova koje su u potpunosti inicirane ili se realiziraju slijedom nekih drugih procesa. Vjerovatno iz razloga njihova neizvršavanja ili sporoga izvršavanja su i uvrštene u spomenute planove, pa se svojevrsnom sinergijom između ranije započetih ili tekućih procesa sa antikorupcijskim aktivnostima htjela pospješiti njihova realizacija. Problem koji tu nastaje jest u (ne)mogućnosti identifikacije rezultata nastalih iz antikorupcijskih aktivnosti nominiranih planovima borbe protiv korupcije u odnosu na one koji proističu iz nekih

drugih (upravnih) procedura i postupaka. U vezi sa svim izloženim treba spomenuti razmišljanja (npr. Klitgaard, MacLean-Abaroa, & Parris, 2007) da u antikorupcijskim programima i aktivnostima upravo treba krenuti od relativno lako ostvarivih ciljeva i sarađivati sa birokracijom, a ne boriti se protiv nje, pa bi se u tom svjetlu moglo smatrati da se mobilizacija javnoga sektora može ponajprije ostvariti preko nečega u čemu su javni službenici i inače djelatni. Isto tako, krene li se sa prekrupnim promjenama, u sistemski korumpiranim državama izvjesno da njihovi akteri neće uspjeti pribaviti stabilnu podršku, te će čitav pothvat najvjerojatnije završiti sa listom želja i neuspjehom, te još većim nezadovoljstvom i frustracijom korisnika usluga. Otuda je pravi pristup u pronalaženju balansa između želja i mogućnosti, očiglednih i manje primjetnih potreba za reformom. Analizirani planovi se čine da su postigli takvu svrhu. Dapače, nakon puno neuspjeha u sličnim kampanjama, slanje pozitivnih primjera i ohrabrvanje na pristup „korak po korak“ obećavajuća je strategija reforme.

Korupcija je prepoznata kao gorući problem u cijeloj Bosni i Hercegovini, a borba protiv korupcije visoko je na listi prioriteta vlasti na svim razinama. Već je nekoliko puta istaknuto da je borba protiv korupcije putem izrade i implementacije planskih dokumenata koji bi imali jasno definirane rokove i subjekte provedbe aktivnosti u cilju ostvarivanja antikorupcijske politike dosta jasna opredjeljenost Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, u čijem sastavu su i rukovoditelji četiri od šest evaluiranih institucija; nema razloga sumnjati da isti stav dijele i rukovoditelji ostalih evaluiranih institucija. Također je konstatirano da se planovima suprotstavljanja korupciji pristupalo sistematski, te da sadržajno spomenuti dokumenti adresiraju univerzalne i oprobane mehanizme realizacije ciljeva kojim smjeraju. I nekim drugim procesima se smanjenje razine korupcije i profesionalizam u radu javne uprave proklamiraju važnim, te se izrada i implementacija planova borbe protiv korupcije može smatrati korisnom alatkom za postizanje ciljeva tih procesa i svrhe javne uprave općenito. Tako se Strategijom reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini smjera boljoj organizaciji javne uprave, troškovnoj efikasnosti i profesionalizmu i njezinom promicanju kao servisa građanima; uz to, prema zakonskim propisima u Federaciji Bosne i Hercegovine, rad državnih službenika i općenito organa uprave zasniva se na načelima zakonitosti, transparentnosti, javnosti, odgovornosti, efikasnosti, ekonomičnosti, profesionalnoj nepristranosti i političkoj nezavisnosti. Sem toga, brojna istraživanja socijalnoga povjerenja¹ ukazuju na nisku razinu političkoga povjerenja u Bosni i Hercegovini, bez kojega je gotovo nezamislivo funkcioniranje savremenoga društva i državnoga aparata. Ovo su, bez sumnje, bitni razlozi da sve federalne institucije, uključujući, naravno, i evaluirane, smatraju antikorupcijske planove, koji upravo počivaju na spomenutim principima, korisnim alatkama za postizanje svojih organizacijskih ciljeva i svrhe rada. Interesantno je, međutim primijetiti da su rijetke institucije jasno utvrdile svoju viziju, misiju i ciljeve, iz kojih bi se eventualno moglo zaključiti da su sve ili neke dimenzije borbe protiv korupcije izričito u fokusu istih. Unatoč netom iznesenome komentaru, **iz svega izloženoga se planove borbe protiv korupcije koji su predmetom evaluacije načelno može ocijeniti aktualnim i validnim.**

¹

V. npr. Šalaj, B. (2009). *Socijalno povjerenje u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Učinkovitost

Aktivnosti čiji se stupanj implementacije evaluira obično su složene i podrazumijevale su nekoliko zadataka (koraka) koje je, da bi se implementirala aktivnost u cjelini, potrebno često i istovremeno preduzeti. Kako se radi o velikom broju zadataka (nekoliko stotina), njihovo detaljno izlaganje bi opteretilo tekst i učinilo ga nepreglednim, tako da će se ocjena o ispunjenosti antikorupcijskih zadaća odnositi na razinu aktivnosti. Stoga je u tabeli niže dat pregled aktivnosti koje su preuzimale evaluirane institucije. Prazno polje znači da odnosna aktivnost nije planirana za instituciju iz stupca.

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

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije				
		FMUP	FUP	FUZIP	FMF	FMP
	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.	☒	☒	☒	☒	☒
	Ustanoviti jasne kriterije i smjernice za izradu Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine.	☒				
	Uspostaviti normativne okvire i izgraditi institucionalne kapacitete za efikasnu primjenu instituta oduzimanja imovinske koristi pribavljene korupcijskim krivičnim djelima i prekršajima u Federaciji BiH.			☒		
	Analizirati i, po potrebi, precizirati zakonska rješenja u oblasti nadzora nad utroškom tekućih sredstava po projektima unutar tekućih transfera			☒	☒	
	Donijeti procedure u oblasti borbe protiv korupcije i srodnim oblastima (naročito pravilniku o internoj kontroli i reviziji), i to u skladu sa odgovarajućim propisima iz odnosne oblasti, te uskladiti već postojeće sa propisima višeg reda.	☒		☒	☒	
	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.	☒		☒	☒	

UNAPRIJEDITI NORMATIVNI OKVIR ZA SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		FMUP	FUP	FUZIP	FMF	FMP	FMPBil OOR
	<p>Analizirati i, po potrebi, izmijeniti pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mјesta na način da odražavaju stvarne potrebe institucija Federacije Bosne i Hercegovine</p> <p>Analizirati i po potrebi, izmijeniti odredbe u vezi sa procedurama agencija za provedbu zakona s ciljem prevencije zloupotrebe ovlaštenja od strane osoblja tih agencija.</p>	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Osigurati veći stupanj obaveze postupanja po izvještajima i preporukama koje nemaju izričit nalogodavni karakter (revizora, i sl.)</p>	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Predložiti/podržati izmjenu propisa koje uređuju primjenu predstržnih i istražnih radnji u krivičnom postupku, a imaju veze sa uspješnim procesuiranjem korupcijskih krivičnih djela.						☒

UNAPRIJEĐENI NORMATIVNI OKVIR ZA SUPROSTAVLJANJE KORUPCIJI

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		FMUP	FUP	FUZIP	FMF	FMP	FMPBiH OOR
	Identificirati i reducirati propuste u zakonskim propisima koji uzrokuju ili mogu uzrokovati štetu javnom interesu	✓			✓	✓	
	Razviti kapacitet u svrhu izvršavanja planova djelovanja protiv korupcije.	✓	✓	✓	✓	✓	
	Adekvatno kapacitirati resurse za internu kontrolu i reviziju, te izvršiti potrebnu obuku.	✓		✓	✓	✓	
	Kadrovski i materijalno osposobiti Centralnu harmonizacijsku jedinicu				✓		
	Nastaviti modernizaciju javne uprave kroz uvodenje modela e-vlade i donošenje propisa e-upravljanja, te naročito u tom smislu planirati i osigurati adekvatna budžetska sredstva i koordinirati ove aktivnosti u skladu sa provođenjem Revidiranog akcionog plana za reformu javne uprave u BiH.		✓		✓	✗	
	Analizirati potrebe inspekcijskih organa i, po potrebi, unaprijediti normativni okvir, te ih materijalno i kadrovski ojačati kako bi se intenzivirao njihov rad.				✓	✓	

USTANOVITI/INTENZIVIRATI AKTIVNOSTI NA SPREČAVANJU KORUPCIJE U JAVNOM SEKTORU

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		FMUP	FUP	FUZIP	FMF	FMP	FMPBiL OOR
	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	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Uvesti sistem za pregled i upravljanje rizicima unutar pojedinačnih oblasti, čime se identificiraju oblasti u kojima postoji određen rizik od korupcije.	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Ustanoviti jasne i precizne kriterije za dodjelu sredstava po projektima unutar tekćih transfera, te povećati transparentnost u izvještavanju o okončanju istih.	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Intenzivirati nadzor nad utroškom sredstava po projektima unutar tekćih transfera, naročito uvidom u odgovarajuću dokumentaciju i provjerama utroška sredstava na terenu.	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Uspostaviti posebne mehanizme komuniciranja sa građanima u cilju anonimne ocjene kvalitete usluga koju uključuju, ali se ne ograničavaju na otvorene komunikacijske kanale u cilju davanja poticaja kljentima ili državnim službenicima i namještenicima da izvijeste o korupciji.	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Izraditi edukativne/promotivne materijale o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama korupcije, te naročito o mehanizmima prijavljivanja koruptivnog ponašanja od strane javnih službenika.	☒	☒	☒	☒	☒	☒

USTANOVITI/INTENZIVIRATI AKTIVNOSTI NA SPREČAVANJU KORUPCIJE U JAVNOM SEKTORU

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		FMUP	FUP	FUZIP	FMF	FMP	FMPBiL OOR
	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	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Osigurati dosljednje pridržavanje propisa, odnosno povećati radnu disciplinu i poštivanje zakonskih i drugih propisa			✓			✓
	Osigurati uslove da se uposlenici adekvatno educiraju kako u pogledu primjene zakonskih i podzakonskih propisa, tako i sa standardima rada u Ministarstvu, Kodeksom ponašanja, unutrašnjoj kontroli, kao i metodama preventivnog djelovanja na budući rad uposlenika			✓			
	Preduzeti aktivnosti na reduciranju sukoba interesa uposlenika Ministarstva i praćenju zakonske regulative koja uređuje ovu oblast	✓					
	Unaprijediti odnose s javnošću u smislu pravovremenih i kvalitetnih informacija iz domena rada javnih institucija.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Organizirati kontinuiranu javnu kampanju za vrijeme implementacije ovog Plana o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama korupcije u koju su uključene sve institucije vlasti	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Mjera	Aktivnost	Stupanj implementacije					
		FMUP	FUP	FUzIP	FMF	FMP	FMPBil OOR
	Analizirati primjenu predistržnih i istražnih (naročito posebnih) radnji za korupcijska krivična djela, te na temelju analize izraditi i implementirati preporuke za njihovu uspješniju primjenu.	✓					
	Unaprijediti sposobljenost pravosudnih i organa za provedbu zakona na razini Federacije Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije kroz adekvatno finansiranje i opremanje	✓			✓		
	Inicirati/Uvesti specijalizirane obuke za djelatnike pravosudnih i policijskih organa uključene u borbu protiv korupcije u oblasti istraživanja korupcije i oduzimanja nezakonito stecene imovine.		☒				
	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		☒		☒	✓	

Legenda:

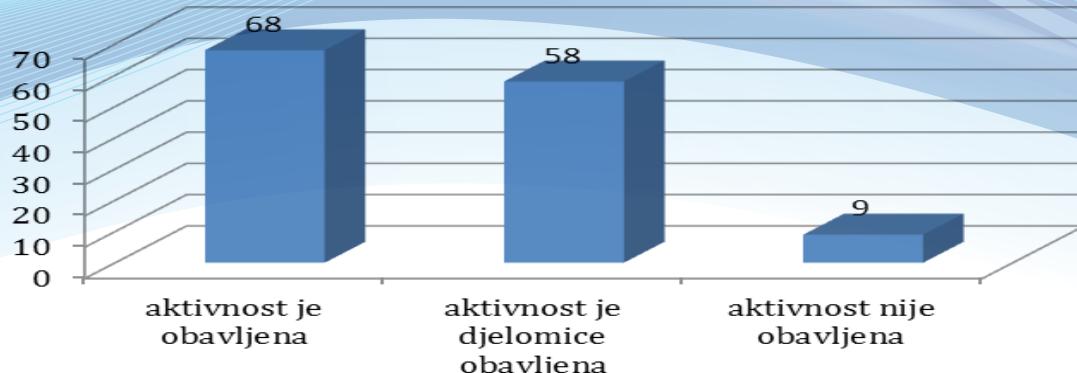
Institucije: FMUP- Federalno ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova; FUP-Federalna uprava policije; FUzIP- Federalna uprava za inspekcijske poslove; FMF- Federalno ministarstvo finansija/financija; FMP- Federalno ministarstvo pravde; FMPBilOOR- Federalno ministarstvo za pitanja boraca/branitelja i invalida odbrambeno- oslobodilačkog/domovinskog rata

Stupanj implementacije: ✓ aktivnost je obavljena; ✗ aktivnost je djelomice obavljena; ✘ aktivnost nije obavljena

Promatrano kroz prizmu evaluiranih aktivnosti, neovisno koliko institucija ih implementira, čini se da najveći izgled na potpunu implementaciju imaju one aktivnosti koje su specifične u smislu da je njihov implementator nešto manji broj institucija (jedna ili dvije). Neke od potpuno realiziranih aktivnosti dio su procesa tokom odnosnih zakonodavnih procedura (npr. Zakon o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine dosta jasno uređuje proces donošenja budžeta federalnih institucija, te se njime povećava fiskalna odgovornost rukovodilaca, poboljšava kontrola zakonitog i namjenskog i blagovremenog utroška budžetskih sredstava, što su neke od potpuno realiziranih aktivnosti predviđenih antikorupcijskim planovima), neke su rezultat ranije započetih procesa (npr. uspostava Centralne harmonizacijske jedinice u Federalnom ministarstvu finansija ili unaprjeđenje sposobljenosti Federalne uprave policije za borbu protiv korupcije i drugih oblika kriminaliteta), a neke uzrokovane autentičnom potrebom za kvalitetnije staranje o javnom interesu (npr. napor na identifikaciji i redukciji propusta u zakonskim propisima koji uzrokuju ili mogu uzrokovati štetu javnom interesu). Samo je jedna aktivnost koja je zajednička svim institucijama obavljena u potpunosti i odnosi se na pravno uređivanje internih akata u oblasti tekućih izdataka. I ovdje se radilo o aktivnosti koja je povezana sa realizacijom rješenja iz jednoga, relativno starijega, općega upravnoga akta (Smjernice za uspostavu i jačanje interne kontrole kod budžetskih korisnika), na potrebu čije implementacije je konstantno ukazivao i Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Opravdano je zaključiti da je sinergija postignuta djelovanjem niza faktora, uključujući i postupanje po operativnim planovima djelovanja protiv korupcije, uzrokovala da se ova vrlo bitna dimenzija rada javne uprave i raspolažanja javnim sredstvima napokon uredi.

Analizira li se stupanj implementacije antikorupcijskih planova uzimajući u obzir ukupan broj planiranih aktivnosti (dakle, ovisno o tome koliko institucija ih implementira), dojam ide blago u prilog potpuno realiziranim aktivnostima. Pri tome je gotovo dvostruko više realiziranih aktivnosti koje se tiču stvarnog osnaživanja kapaciteta javnog sektora u cilju prevencije korupcije nego onih nomotetičkog karaktera. Naročito ulijevaju nadu realizacija aktivnosti koje se tiču razvitka kapaciteta za borbu protiv korupcije, ustanavljanja komunikacijskih kanala sa korisnicima usluga federalnih institucija, unaprjeđivanja odnosa sa javnošću, kao i jačanja svijesti o oblicima i uzrocima korupcije i potrebe borbe protiv iste, a što je evidentirano kao realizirano kod mnogih institucija. Kredibilnim (u kontekstu iskrene borbe protiv korupcije) djeluju i napori na normativnom unaprjeđenju primjene propisa o slobodi pristupa informacijama, kao i revidiranju i uređivanju pravilnika o internalim kontrolama i revizijama. Kvantitativni prikaz stupnja implementacije antikorupcijskih aktivnosti dat je u grafu niže.

Prikaz stupnja implementacije planova borbe protiv korupcije



Pored izloženoga, kada se pomnije promotre rezultati iz tabele 1., moglo bi se situaciju okarakterizirati ohrabrujućom. Naime, **u gotovo pedeset (od blizu šezdeset) aktivnosti koje su djelomice realizirane su većina zadataka koje čine te aktivnosti implementirani**. Samo se za preostalih desetak, odnosno dvadesetak (računajući i one koje su ocijenjene u potpunosti neobavljenim) može reći da je preduzeto vrlo malo ili nikako iz opisa aktivnosti. Dodatan ohrabrujući nalaz je i činjenica da se u velikoj većini slučajeva iz prve grupe radi o aktivnostima u kojima je preduzeta većina ključnih zadataka iz opisa aktivnosti (više od dvije trećine), a da se kod ono malo preostalih radi o onima u kojima su doduše preduzeti neki koraci u cilju ispunjenja aktivnosti, no oni nisu ključni. Nadu u stvarno i konkretno poboljšanje sa stanjem korupcije i profesionalniji rad javne uprave ulijeva i činjenica da je u gore spomenutim dvjema ključnim komponentama u planovima djelovanja protiv korupcije dosta ravnomjerna distribucija u potpunosti realiziranih i djelomice realiziranih aktivnosti, tako da se ne može tvrditi da je, npr., u komponenti unaprjeđenje normativnog okvira postignut veći progres jer se radi tek o pravnom okviru bez stvarnoga utjecaja na veću kvalitetu rada javnih organa, nego, dapače, da se radi o konkretnim i „opipljivim“ naprecima u oslovljavanju problema korupcije i radu javnih organa.

Sabere li se broj aktivnosti čiji se stupanj implementacije ocijenio potpuno realiziranim sa onim koje su ocijenjene djelomice realiziranim, ali u čijoj realizaciji je preduzeta većina ključnih zadataka (oni koji čine smisao i suštinu intervencije opisane aktivnošću), a kojih ima više od trideset, dobije se vrlo visoka **brojka od oko tri četvrtine ukupno preduzetih aktivnosti koje su potpuno ili suštinski realizirane**.

Nekoliko je faktora koji su doprinijeli ovakvom optimističnom nalazu. *Prva grupa faktora* odnosi se na razinu samih federalnih institucija unutar kojih su se preduzimale antikorupcijske aktivnosti. Zahvaljujući činjenici da su antikorupcijski planovi koncipirani na temelju dijagnoze stanja i procjene šta je u trenutnoj konstelaciji pravnih, političkih, ekonomskih, društvenih itd. okolnosti provedivo, aktivnosti koje su tim planovima nominirane za realizaciju načelno su imale velikoga izgleda na uspjeh. Čini se da je takav pristup uspješno prevazišao ranije antikorupcijske napore, koji su preduzimani upravo na način da su se zanemarivale stvarne mogućnosti onih koji su te napore trebali realizirati, tako da se nije mogao zabilježiti neki primjetniji uspjeh na ovome polju. Opisani je pristup (fokus na ono šta je provedivo, a ne šta bi općenito trebalo preduzeti) zapravo i bio jedini realan, te su ga preporučivali neki od priznatih autoriteta u oblasti koncipiranja i primjene antikorupcijskih strateških (npr. Poup, 2011 i naročito Klitgaard, MacLean-Abaroa, & Parris, 2007). Kako bi se, naime, poslala poruka o mogućem uspjehu i stimulirale daljnje aktivnosti, upravo je bilo bitno krenuti od relativno lakše ostvarivih ciljeva. Stoga je izvjestan dio aktivnosti i bio koncipiran kao mali prilog i nastavak onoga što se temeljem nekih drugih procesa svakako realizira. Uz to, uspjehu je zasigurno doprinijela i činjenica da su od samoga starta primjene antikorupcijskih planova bile djelatne osobe koje su koordinirale aktivnosti iz tih planova na razinama pojedinih institucija, tako da su postojale fokusne tačke. Pokazalo se da te fokusne tačke, najčešće putem izravne komunikacije sa nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, imaju kapacitet da motivirajuće djeluju na dinamiku provedbe aktivnosti, te da na drugi način djeluju mobilizirajuće (npr. saradnjom i izvještavanjem rukovoditelja institucija). Isto tako, i sâm koncept planova pružao je osnov za optimizam, jer su njihovi elementi bili i jasno definirano osoba koje su konkretni nositelji, tj. implementatori antikorupcijskih zadaća. Prilikom koncipiranja planova pokušala se postići i relativno jednaka distribucija odgovornosti za provedbu tih zadaća iz-

među više osoba, odnosno organizacijskih cjelina unutar institucija. Takva „podjela poslova“, ali i jasno ustanovljavanje odgovornosti za (ne) uspjeh, izvjesno da je pozitivno utjecala na nešto veći angažman negoli je on bio zabilježen u ranijim sličnim inicijativama ili što bi ga obećavao neki drugi pristup. Ne treba zanemariti i činjenicu i da su gotovo zaboravljene vrijednosti, poput čestitosti i morala, moguće imale izvjesnu ulogu u prihvatanju i podršci antikorupcijskoj kampanji u vidu planova borbe protiv korupcije. Kako je nevjerovatna pretpostavka da su svi uposlenici javnoga sektora korumpirani i nečasni, tako je moguće da fokusne tačke (koordinatori antikorupcijskih aktivnosti), kao i nositelji antikorupcijskih aktivnosti, ipak posjeduju izvjesne etičke kvalitete i autentičnu želju za pomjerenjem stvari sa mrtve tačke, koje su ih, pored elaboriranih, motivirale da učine opisane skromne, ali vrijedne napore na reduciraju prostora za korupcijske prakse.

Druga grupa faktora uspješnosti implementacije antikorupcijskih planova su oni nešto širega društveno-političkoga konteksta u kojemu su preuzimane aktivnosti iz planova borbe protiv korupcije. Kako je naznačeno u uvodu, Opći plan u borbi protiv korupcije, koji je služio kao osnov za donošenje pojedinačnih antikorupcijskih planova, samo je dio ukupnih antikorupcijskih npora koje je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine preduzimala u periodu na koji se odnosila evaluacija spomenutih planova. To je zacijelo poslalo prilično jasnu poruku nositeljima antikorupcijskih aktivnosti da se očekuje ozbiljna posvećenost zadacima iz tih aktivnosti. Sem toga, korupcija je u Federaciji i cijeloj Bosni i Hercegovini vrlo značajna tema koja je vrlo visoko na listi političkih, ali i društvenih prioriteta. Pritisak međunarodnih aktera (posebice Evropske Unije) i domaćega javnoga mnijenja koji su jasno stavili do znanja da se očekuju konkretni rezultati na suprotstavljanju negativnoj pojavi koju korupcija predstavlja, vjerovatno da su stimulirajuće djelovali na bavljenje planskim aktivnostima protiv korupcije. Vrlo često se u zvaničnim izvještajima i procjeni napretka u području borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini isticalo kako je nedostatak političke volje ključni uzrok neprovođenja odlučnijih antikorupcijskih aktivnosti. Stoga je jasna i bezrezervna podrška Vlade Federacije Bosne i Hercegovine usvajanju i implementaciji Općeg plana borbe protiv korupcije svakako predstavljava faktor za postizanje određenog napretka u ovoj oblasti. U tom smislu, iz ove grupe faktora treba naročito naglasiti i osnivanje i djelovanje Tima za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. To je stručno tijelo Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, osnovano sredinom 2012. godine, koje se bavi nadzorom provedbe i usmjeravanjem i koordiniranjem npora u suprotstavljanju korupciji. Do tada nije postojalo takvo tijelo, te se njegova uloga definitivno čini pozitivnom. Kroz monitoring provedbe antikorupcijskih planova, davanjem određenih smjernica i uputa, te na druge načine, ovo je tijelo dodatno poslalo poruku da postoji antikorupcijska fokusna tačka i izvan pojedinačnih institucija, te da ista vodi računa o stupnju ispunjenosti antikorupcijskih zadaća. To je stvorilo dodatni pozitivni pritisak na implementaciju planova borbe protiv korupcije, kakav pritisak i podrška do sada nisu postojali. I na taj način je demonstrirana autentična volja za stvarnim pokretanjem stvari sa „mrtve tačke“ i izvjesno se poticajno djelovalo na implementatore da se ozbiljno posvete aktivnostima za koje su zaduženi.

Treća grupa faktora odnosi se na djelovanje aktera koje Poup (2011) naziva autsajderima, a to su donatori. Kao što je to izloženo u uvodu, Ured za vanjske i poslove Commonwealtha Ambasade Velike Britanije u Bosni i Hercegovini je putem projekta pod nazivom „*Podrška Vladi Federacije Bosne i Hercegovine u antikorupcijskim aktivnostima putem izrade i implementacije operativnih antikorupcija*“

skih planova i programa edukacije“ pružio pomoć provedbi planova djelovanja protiv korupcije. Implementator projekta, Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, od početka je bio na terenu i pružao raznovrsnu pomoć nositeljima antikorupcijskih aktivnosti. Dva su temeljna načina na koje je Centar mogao stimulativno djelovati na realizaciju spomenutih aktivnosti. Prvi se odnosi na samo prisustvo na terenu, odnosno u institucijama koje su implementirale svoje planove borbe protiv korupcije. Jamačno da je već činjenica da su istraživači Centra, putem realizacije spomenutoga projekta, u pravilnim vremenskim razmacima (svaka tri mjeseca) posjećivali institucije čija se evaluacija vrši, poticajno djelovala na obavezu ispunjavanja zadataka iz planova borbe protiv korupcije. Kontakti „uživo“ i razmjena informacija imaju izvjesnu težinu u odnosu na pisano korespondenciju koju su institucije imale sa, recimo, Timom za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. Drugi način je pružanje preporuka u kom pravcu usmjeriti djelovanje po pojedinim zadacima, kao i prenošenje dobre prakse sa realizacijom istih ili sličnih zadataka koji su preduzimani drugdje. Pokazalo se da realizacija nekih aktivnosti u praksi ne ide lako kako se činilo u trenutku njihova koncipiranja, pa su te preporuke i sugestije izgledno imale efekta na to da se ne poklekne pred poteškoćama i ne reterira sa aktivnostima. Treba spomenuti da je kod ove grupe faktora postojala bojazan od utjecaja Centra na ispunjenost antikorupcijskih zadatača činjenicom da je bio involvirani u koncipiranje planova borbe protiv korupcije, čiju realizaciju je onda pratilo i pokatkada davao prijedloge kako ih implementirati; to je efekt koji se u znanstvenim istraživanjima naziva tzv. efektom eksperimentatora. No, Centar je od početka svoga angažmana imao jasno definiranu ulogu pomagača i savjetnika, tako da je obaveza djelovanja po planovima borbe protiv korupcije bio isključivo na federalnim institucijama, te bilo koja vrsta mogućnosti utjecaja na rad nositelja aktivnosti osim savjetodavne i podupiruće nije postojala.

Tipični **problem** koji su se javili u implementaciji antikorupcijskih planova mogu se svrstati u nekoliko kategorija. Kod aktivnosti u kojima je preduzeta većina ključnih zadataka (32), najčešće se radi o aktivnostima čija potpuna realizacija ovisi o radnjama nekih drugih organa (12 slučajeva), što ispunjenje zadataka iz opisa aktivnosti čini znatno otežanim; o aktivnostima koje se provode kontinuirano (u osam slučajeva), tako da ih nije moguće ocijeniti ispunjenim ili se iz razloga neprekidnosti djelovanja očekivala realizacija još nekih zadataka; o aktivnostima u kojima je za potpunu realizaciju aktivnosti potrebna neka formalna aktivnost (u 12 slučajeva), poput formalnoga usvajanja nekoga akta, najčešće izvan domena nositelja aktivnosti ili cijele institucije. Kod aktivnosti u kojima je preduzeta većina zadataka iz opisa aktivnosti, pri čemu su one koje nisu realizirane zapravo od ključnoga značaja za ocjenu ispunjenosti (kojih je bilo 17), najčešće se radi o aktivnostima koje su vezane za mnogo dalekosežnije procese u radu javnih organa (3 slučaja), poput izrade niza akata (pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta i sl.) ili ukupne reformske procese (modernizacija rada javne uprave), ili, pak, o slučajevima gdje su početni koraci u svrhu realizacije aktivnosti preduzeti i pokazali su da nije potrebno daljnje postupanje, no prilike ukazuju da spomenuti koraci ili nisu valjano provedeni ili nije valjano izviješteno o istim. Najzad, kod aktivnosti u čijoj realizaciji je preduzeto vrlo malo ili nikako (kojih je bilo 18), najčešće se radi o onim aktivnostima čija implementacija prevazilazi mogućnosti i volju nositelja aktivnosti (u 6 slučajeva), ili čiji nositelji- implementatori ne pokazuju zainteresiranost za realizaciju (u 5 slučajeva), gdje se navodno očekuje realizacija aktivnosti iz domene drugih institucija, no postoje opravdani razlozi koji ukazuju da to nije slučaj (3). Zabilježene su i pojedinačne situacije da je realizacija zaista vezana za mnogo krupnije zahvate u rad institucija (reorganizacija) ili je nositeljima aktivnosti nejasno šta trebaju uraditi.

Analiziraju li se izloženi problemi, može se izvući nekoliko zaključaka. Najprije, razvidno je da u velikom broju slučajeva nerealiziranje aktivnosti ovisi o radnjama drugih organa (npr. odgovor na dopis, dostavljanje smjernica, ali i usvajanje akata) ili su dio mnogo krupnijih procesa u javnoj upravi od onih potaknutih implementacijom srednjoročnih planova borbe protiv korupcije. Tim prije treba istaknuti da je za uspješnu implementaciju antikorupcijskih zadaća potreban koherentan i holistički pristup svih institucionalnih stubova, a da parcijalno djelovanje može uzrokovati poteškoće. No, bilo bi pogrešno i banalizirati antikorupcijske zadaće i baviti se samo onima koje su malo ili umjereno zahtjevne za ostvarivanje, tako da je bilo opravdano uvrstiti u antikorupcijske planove i one aktivnosti koje su podrazumijevale angažman nekih aktera koje su izvan ili na koje malo utjecaja imaju implementatori planova djelovanja protiv korupcije. Rješenje ovoga problema vjerovatno leži u još koherentnijem pristupu borbi protiv korupcije od demonstriranoga, koji bi se, između ostalog, mogao postići primjetnjom javnom kampanjom protiv korupcije. Kod većine preostalih radi se o nezainteresiranosti ili odsustvu mogućnosti ili volje za preuzimanje aktivnosti na suprostavljanju korupciji i time unaprjeđenju organizacijske klime u javnome sektoru. Ta izvjesna birokratska inertnost moguće da je rezultat privrženosti nekim nepovoljnim organizacijskim vrijednostima, poput formalizma i proceduralnosti (pravila i procedure same sebi postaju svrhom, a neučinkovitost organizacije je visoka), izbjegavanja i prebacivanja odgovornosti, proširivanja odgovornosti, itd. (o istima pišu Brčić & Vuković, 2008), što u konačnici rezultira pridržavanjem ustaljenoga reda i inertnošću. Svaka se inicijativa dočekuje sa rezervama i prekritičkim stavom. Budući da je postupanje po planovima djelovanja protiv korupcije zahtjevao izvjestan dodatni angažman uposlenika javnih institucija, izgledna je i opcija, povezana sa netom komentiranim zaključkom, da su nositelji antikorupcijskih aktivnosti jednostavno bili prezauzeti svojim svakodnevnim poslovima i zadacima i da se nisu mogli posvetiti i onima koji su nominirani programskim dokumentima kakvi su antikorupcijski planovi. Uz činjenicu da antikorupcijskim planovima nisu bile predviđene mjere za stimuliranje postupanja po istima, nije teško pretpostaviti da neki nositelji antikorupcijskih zadaća nisu osjećali dostatnu razinu poticaja. O poticajima pišu i Johnston i Kpundeh (2002), navodeći da su poticaji jako bitni u proklamiranju borbe protiv korupcije organizacijskom vrijednošću; ti poticaji mogu biti materijalni i nematerijalni. Naglasak bi trebao biti na nematerijalnim, koji bi mogli uključivati individualno priznanje pojedincima u smislu profesionalnih referenci, i sl. Kako takve vrste poticaja, kako je kazano, nisu bile realizirane, moguće da su uzrokovale indiferentnost kod nekih dionika antikorupcijskih zadaća. Najzad, stanovište da je korupcija duboko ukorijenjena i da su kampanje za njezino suzbijanje osuđene na neuspjeh tipični su izgovori za izbjegavanje borbe sa korupcijom (Klitgaard, MacLean-Abaroa, & Parris, 2007), što je također vrlo uvjerljiva mogućnost. Takav stav moguće da je destimulirajuće djelovao na razinu posvećenosti antikorupcijskim zadaćama.

Održivost

Da bi se utvrdila određena vjerovatnoća da će se svi efekti implementacije programa izrade i implementacije operativnih planova djelovanja protiv korupcije u šest federalnih institucija nastaviti nakon oficijelnog prestanka važenja planova borbe protiv korupcije, potrebno je ukratko se osvrnuti na opći kontekst u kojem je jedna ovakva inicijativa implementirana. Institucije u kojima se pristupilo izradi i provođenju sistemskih, organizovanih i usklađenih aktivnosti na smanjenju obima korupcije

i(ili) smanjenju percepcije korisnika njihovih usluga i opće javnosti o rasprostranjenosti koruptivnih praksi su, po prvi put od kada postoje, poduzele jedan ovakav napor u smislu djelovanja koje je potaknuto donošenjem jednog općeg, zajedničkog dokumenta (Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije) na najvišoj razini izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Struktura i pravci djelovanja Općeg plana su značajno utjecali i na sadržaj samih operativnih planova unutar samih institucija gdje je program implementiran. Dakle, po prvi put je izgrađena jedna veoma značajna infrastruktura za djelovanje protiv korupcije, i izgrađeni su određeni kapaciteti koji već po svojoj namjeni (plansko, dakle dugotrajno djelovanje protiv korupcije) svakako nude optimizam da će njihovo postojanje biti osnova za svako naredno sistemsko djelovanje u području poduzimanja antikorupcijskih aktivnosti, koje su se definitivno etabrirale kao nužna potreba unutar ukupnog funkcionisanja državne službe. Već od 2015. godine na državnom nivou bi se trebao primjenjivati novi strateški dokument u ovoj oblasti, na osnovu kojeg bi niže razine vlasti trebale donositi vlastite strategije i akcione planove djelovanja, tako da će izgrađeni kapaciteti, konkretno u Federaciji Bosne i Hercegovine, svakako biti više nego dobra polazna osnova za svaki budući angažman u borbi protiv korupcije u Bosni i Hercegovini. To su djelomični, sporedni, ali svakako značajni razlozi koji idu u pri-log održivosti programa koji je predmet ove evaluacije.

Druga grupa suštinskih razloga se tiče održivosti rezultata do kojih se došlo implementacijom aktivnosti iz operativnih planova u federalnim institucijama gdje je program implementiran. Da bi se na sistematičan i pregledan način mogle identificirati one grupe i aktivnosti iz operativnih planova za koje se opravdano može konstatovati da će u značajnoj mjeri njihovi efekti trajati i nakon okončanja programa, te napravila distinkcija u odnosu na one aktivnosti čiji rezultati nemaju tako dobre izglede za opstanak, potrebno je analizirati aktivnosti, ocijeniti stepen njihove implementacije iz ugla efikasnosti, te izvršiti procjenu održivosti. Iz analize održivosti aktivnosti iz operativnih planova djelovanja protiv korupcije unutar šest federalnih institucija moguće je izvući nekoliko zaključaka. Najprije se može zaključiti kako je u ukupnom rezultatu značajno veći broj onih aktivnosti za koje postoji velika vjerovatnoća da će njihovi efekti trajati i nakon što se okonča implementacija programa koji je predmet evaluacije. Ukupno je petnaest takvih aktivnosti, i ono što svakako ohrabruje jeste činjenica da se u najvećem broju radi o onim aktivnostima koje su direktno rezultat implementacije programa (dakle nisu nametnute u smislu nekih drugih, antikorupcijskih ili sličnih, inicijativa) i koje su u potpunosti ili natpolovičnom obimu do sada implementirane. Uslovno se može govoriti o autentičnim antikorupcijskim naporima na ovoj razini vlasti i konkretno u onim institucijama koje su bile korisnici programa koji se evaluira. Uzme li se u obzir ranije iznesena činjenica kako se na razini Federacije Bosne i Hercegovine donošenjem Općeg plana borbe protiv korupcije tek pokrenula značajnija sistematska antikorupcijska kampanja, onda svakako treba naglasiti činjenicu da su to aktivnosti koje su rezultat dobrog planiranja, a koje se zasniva na procjeni potreba i konkretnih rizika od korupcije na razini svake pojedinačne institucije, te da su stoga već načelno održive i njihovi efekti se mogu očekivati i u budućem periodu. S druge strane, dvanaest aktivnosti za koje je procijenjeno da imaju srednju održivost su najčešće one aktivnosti za koje nije uloženo dovoljno napor da se okonča njihova implementacija, pa je i konačna ocjena održivosti bila uvjetovana tom činjenicom. Institucije očigledno ove aktivnosti nisu implementirale sa onim intenzitetom kako je to bilo planirano. Ukoliko bi se u skorije vrijeme angažovali dodatni kapaciteti i uložili napor da se takvo stanje promijeni, onda svakako ima mjesta za revidiranje konačne ocjene održivosti tih aktivnosti. Na kraju, sedam aktivnosti koje su ocijenjene kao

slabo održive su evidentno rezultat toga da se radi o aktivnostima čije je kreiranje potaknuto nekim drugim inicijativama ili procesima. Vrlo često se ističe da su nametnute antikorupcijske aktivnosti ili inicijative unaprijed osuđene na neupjeh, jer im nedostaje potrebnii legitimitet i podrška, a uz to su često i nejasne u svojoj suštini i ciljevima koje trebaju ostvariti.

Efikasnost

U procjeni efikasnosti poduzetih aktivnosti na implementaciji operativnih planova djelovanja protiv korupcije u onim institucijama gdje je program realiziran najprije treba poći od već spomenute činjenice kako je značajan broj aktivnosti zapravo bio sastavni dio uobičajenih poslova koji se vrše unutar tih institucija. Osim toga, aproksimacija kvantitativnih troškova, kako to inače standardi evaluacije zahtijevaju, skoro da nije moguća uzme li se u obzir da su nositelji aktivnosti tu vrstu poslova radili bez bilo kakve posebne materijalne naknade ili stimulacije. Gledano sa stanovišta ekonomičnosti, to je svakako pozitivna činjenica, ali istovremeno i veliki nedostatak, jer bi određeni vidovi stimulacije tim osobama možda mogli doprinijeti boljoj implementaciji antikorupcijskih aktivnosti. Budući da nedostaju bilo kakvi validni podaci o kvantitativno izraženim troškovima implementacije antikorupcijskih planova djelovanja u institucijama koje su predmet evaluacije, ispitivanje efikasnosti poduzetih aktivnosti konvencionalnim putem povezano je sa priličnim poteškoćama, te je gotovo neizvodivo. Otuda uobičajeni pristup ocjeni efikasnosti, koji se zasniva na dovođenju u vezu utrošenih resursa (ponajprije finansijskih, odnosno materijalnih) sa postignutim rezultatima, nije primijenjen.

Što se tiče ispitivanja utrošenog vremena na implementaciji aktivnosti iz operativnih planova, može se govoriti o općem trendu blagovremenog ispunjenja rokova za implementaciju pojedinačnih aktivnosti, ali i utrošenom vremenu na pojedinačnoj razini nosilaca pojedinih od tih aktivnosti. Ranije izneseni rezultati analize učinka u implementaciji antikorupcijskih planova u svih šest federalnih institucija pokazuju da devet aktivnosti nažalost uopće nije obavljeno, što je u odnosu na ukupan broj planiranih aktivnosti svakako mali broj, koji ne utiče bitno na opću procjenu stepena implementacije. S druge strane, za one preostale aktivnosti koje se još uvijek implementiraju, i dalje ima vremena (iako je u nekim slučajevima probijen planirani rok za njihovo okončanje) da se završe, jer se može prihvati pretpostavka da će se operativni planovi implementirati sve do kraja 2014. godine, odnosno, dok se eventualno ne donesu novi planovi.

U analizi efikasnosti moguće je koristiti kriterij vremena kojeg su na pojedinačnoj razini utrošili nositelji aktivnosti. Nažalost, i za ovu analizu dostupni su jako ograničeni podaci koji onemogućavaju neku posebnu generalizaciju i izvođenje adekvatnih zaključaka. Analiza se temelji na podacima iz četiri federalne institucije u kojima je implementiran program (Federalno ministarstvo finansija/financija, Federalna uprava policije, Federalna uprava za inspekcijske poslove i Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida obrambeno-oslobodilačkog rata), koji su, ponajprije jer nije jednak broj i distribucija nositelja aktivnosti unutar tih institucija, teško podobni za usporedbu. Svakako su obim poslova koji se obavljaju u svakoj od ovih institucija, organizacijski gabariti, i opterećenost poslovnim aktivnostima utjecali na veću ili manju posvećenost u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti iz

operativnih planova. Važno je spomenuti kako se radi o podacima koji su na upit dostavljeni evaluacijskom timu iz samih institucija, i u čiju pouzdanost evaluatori nisu mogli ulaziti. Pojedinačno gledajući, na razini Federalnog ministarstva finansija/financija, unutar kojeg djeluju samostalne uprave, poput Porezne uprave i Finansijske policije, prema vlastitom iskazivanju, u prosjeku su nositelji petinu svog sedmičnog radnog vremena provodili na poslovima implementacije aktivnosti iz vlastitih operativnih planova djelovanja protiv korupcije. Uzme li se u obzir da je uloga nositelja aktivnosti uglavnom bila koordinirajuća i dijelom motivirajuća spram ostalih sudionika ovih procesa, može se reći kako se radi o adekvatnom obimu utrošenog vremena za ove namjene. Nadalje, unutar Federalne uprave policije je na razini samo jednog nosioca prijavljeno utrošenih četiri sata sedmično za potrebe obavljanja aktivnosti u ovom području, što je također relativno dobar rezultat uzme li se u obzir da je cijeli teret aktivnosti koordinacije, poticanja, i izvještavanja o poduzetim aktivnostima iz operativnog plana borbe protiv korupcije u ovoj ustanovi bio na samo jednoj osobi, a na koju se odnosi izneseni podatak. Dva nositelja aktivnosti iz Federalne uprave za inspekcijske poslove su prijavili manje od sva sata sedmično utrošenog vremena za poduzimanje aktivnosti iz operativnog antikorupcijskog plana ove institucije. Nositelji antikorupcijskih aktivnosti iz Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida obrambeno-oslobodilačkog rata procijenili su da im je bilo potrebno od tri do četiri sata sedmično za postupanje po tim aktivnostima. Skoro je pa nemoguće izvesti konkretan zaključak u ovako izloženoj situaciji, posebno kada nedostaje značajan broj podataka, te imajući u vidu da nije bilo moguće verificirati prijavljeni broj utrošenih radnih sati, tako da je ovaj segment analize efikasnosti u značajnoj mjeri nekompletan. Jedino bi se moglo zaključiti da je Federalno ministarstvo finansija imalo dosta implementiranih aktivnosti iz oblasti državnoga budžeta i nadzora nad njegovom provedbom, te da je kapacitetima velik organ uprave, što se moglo odraziti na nešto veći broj sati za postupanje po antikorupcijskim planovima, a koje su njegovi uposlenici iskazali u dostavljenom upitu.

Na samom kraju, treba istaći da je izloženi nalaz direktno uticao na mogućnost korištenja alternativnog pristupa prilikom ocjene efikasnosti, kako zbog nedostatka kompletnih i pouzdanih podataka i informacija, tako i uslijed činjenice kako je usaglašeni mehanizam implementacije operativnih planova djelovanja protiv korupcije (imenovanje kontakt osoba sa jasnim i konkretnim zaduženjima) ostavio jako malo ili skoro nikako prostora za zamjenske pristupe u implementaciji cjelokupnog programa.

Zaključci

Bosna i Hercegovina je zemlja sa krupnim problemima ekonomске, pravne, političke, itd. prirode. Značajan dio tih problema potiče ili je povezan sa široko rasprostranjenim korupcijskim praksama, posebno u javnom sektoru. Unatoč ozbiljnosti problema, u zemlji se nisu preduzimale sveobuhvatnije, kontinuirane i ostvarive aktivnosti kojima bi se demonstrirala ozbiljnija volja za reduciranje prostora za zloupotrebe u korupcijskom smislu. Iako su u zadnjih petnaestak godina pokrenute četiri antikorupcijske strategije, u izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine ka euroatlantskim integracijama konstatira se da je zemlja i dalje u ranoj fazi borbe protiv iste.

Analiza stupnja ispunjenosti antikorupcijskih zadaća u šest federalnih institucija prezentirana u ovome izvještaju sugerira da se spomenute zadaće, stave li se visoko u listu prioriteta, mogu implementirati na ohrabrujuće visokoj razini. **Naročito je uvjerljiva činjenica** da se među potpuno ili suštinski realiziranim aktivnostima (kojih je čak oko ¾) nalazi dvostruko više onih koje se tiču stvarnog osnaživanja kapaciteta javnog sektora u cilju prevencije korupcije (npr. razvitak kapaciteta za borbu protiv korupcije, ustanovljavanje komunikacijskih kanala sa korisnicima usluga, jačanje svijesti o oblicima i uzrocima korupcije) nego onih nomotetičkog karaktera (npr. revidiranje i uređivanje pravilnika o internim kontrolama i revizijama). Među faktorima koji su najviše doprinijeli ovakvim optimističnim nalazima su način koncipiranja samih antikorupcijskih planova, kao i djelovanje fokusnih tačaka u i izvan evaluiranih institucija. Planovi borbe protiv korupcije su koncipirani na način da su definirali one aktivnosti koje su javni službenici mogli preduzimati kao pridodatak aktivnostima iniciranim ili u fazi realizacije temeljem nekih drugih procesa (redovite aktivnosti, ili reforma javne uprave, i sl.). Kada se detaljnije razmotri cjelokupna situacija, zapravo je u konstelaciji zatečenih prilika takav pristup jedini bio obećavajući. Svaki drugi, koji bi podrazumijevao radikalnije promjene u radu javnoga sektora, vrlo vjerovatno bi naišao na nerazumijevanje javnih službenika, prebacivanje odgovornosti, odugovlačenja, pa i otvorene opstrukcije u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti. Na kraju, rijetko ko od javnih službenika zapravo i ima u opisu radnoga mjesta borbu protiv korupcije, pa je njihov doprinos spomenutoj moguć samo iz perspektive njihovoga radnoga mjesta. Uspješna borba protiv korupcije podrazumijeva, kako to Klitgaard, MacLean-Abaroa, i Parris (2007) navode, rad sa birokracijom, a ne protiv nje. U prilog spomenutom pristupu ide i činjenica da su u svrhu izrade antikorupcijskih planova izvršene široke konsultacije sa velikim brojem službenika od kojih se očekivala implementacija antikorupcijskih zadaća, pa je takav svojevrstan participatori pristup zacijelo, barem djelomice, doprinio prihvatanju i realizaciji antikorupcijskih zadaća. Već od samoga početka implementacije planova borbe protiv korupcije bile su imenovane i djelatne osobe koje su trebale koordinirati i antikorupcijske aktivnosti na razini pojedinačnih federalnih institucija, ali i na razini Vlade Federacije; to je njezino stručno tijelo Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije. Te su fokusne tačke za koordiniranje antikorupcijskih aktivnosti odigrale važnu ulogu u motiviranju za rad po planovima, često već pukom činjenicom da postoje i da postavljaju jasne zahtjeve za realizacijom antikorupcijskih zadaća.

Analiza neispunjerenosti antikorupcijskih zadaća također pruža osnov za neke bitne zaključke. Ohrabrujuće djeluje činjenica da se u vrlo malo aktivnosti (tek svakom osmom) radilo o tome da se na realizaciji antikorupcijskih aktivnosti uradilo vrlo malo ili nikako, a da se u velikom broju

djelomice realiziranih radi o aktivnostima za čiju potpunu implementaciju je potrebna saradnja sa nekim drugim institucijama ili organima vlasti. Moguće da je djelomičnoj ili slaboj implementaciji antikorupcijskih aktivnosti doprinijela i manjkava svijest o postojanju Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije i sistemskim naporima koji se na toj razini preduzimaju na suprotstavljanju korupciji, ili, pak, da se naprsto radilo o procesima koji su dosta spori i zahtjevaju mnogo vremena, više od onoga predviđenoga srednjoročnim planovima borbe protiv korupcije i duže od tek jedne godine implementacije antikorupcijskih aktivnosti, koliko se iste evaluiraju. Posebno neodlučnim su se pokazali implementatori antikorupcijskih aktivnosti u realizaciji jedne aktivnosti za koju nije bila potrebna saradnja sa drugim organima, a koja služi kao dobar indikator za procjenu spremnosti cijele institucije za ozbiljnije antikorupcijske zahvate. Ta se aktivnost odnosi na uređivanje propisa koji uređuju oblast zapošljavanja, ocjenjivanja rada i napredovanja i bila je koncipirana da se smanji diskrecija u spomenutim vrlo važnim oblastima rada javnoga sektora. Iako je značajan dio procesa zapošljavanja, ocjenjivanja rada i napredovanja u rukama organa i osoba drugaćijih od rukovoditelja javnih institucija, konačnu, u osnovi diskrečiju, odluku o postavljenju državnih službenika i namještenika vrše rukovoditelji javnih institucija. Taj se segment rada javne uprave mogao unaprijediti formalnom odlukom ili praksom kojom bi se spomenuti procesi do kraja objektivizirali, no to se propustilo uraditi.

Sumira li se izloženo, glavne prednosti evaluiranih antikorupcijskih planova i općenito pristupa koji oni promoviraju su uključivanje implementatora antikorupcijskih zadaća već u ranoj fazi njihova koncipiranja, te disperzija odgovornosti na veći broj aktera, ali sa jasno određenim fokusnim tačkama koje bi trebale koordinirati aktivnosti. Važan faktor uspjeha u ranoj fazi borbe protiv korupcije je i usredotočenost na aktivnosti koje su sprovedive, a ne na one koje teoretski znače puno, no za čiju realizaciju je potrebno mnogo vremena, resursa, volje, itd., što često može djelovati frustrirajuće na implementatore i uzrokovati kontraefekt. Otuda se može zaključiti da su sistematicnost i realističnost ključni principi koji su donijeli uspjeh u implementaciji evaluiranih antikorupcijskih planova. Glavni nedostaci su manjkavi napor na zadobivanju podrške javnosti, posebno kroz odsustvo kampanje ili sličnih promotivnih aktivnosti kojom bi se transparentnije izvještavalo o postojanju antikorupcijskih aktivnosti i stupnju njihove implementacije. Uz to, provedba planova borbe protiv korupcije često podrazumijeva saradnju sa drugim institucijama, koje ne dijele entuzijazam za tu borbu ili, pak, naprsto svijest o potrebi te borbe nije dovoljno istaknuta i prisutna. Unatoč iznesenome, forma i sadržina evaluiranih planova borbe protiv korupcije čini se obećavajućom. Niti jedna druga forma antikorupcijskih zadaća, niti pristup u njihovome definiranju, nema izgleda za uspjeh kao ona koja ciljeve i aktivnosti borbe protiv korupcije artikulira u planskim dokumentima sa jasno definiranim akterima, rokovima i indikatorima provedbe. I iskustva iz drugih zemalja (npr. Republika Hrvatska) sugeriraju da su antikorupcijski planovi važan i perspektivan način sistematiziranja antikorupcijskih zadaća.

Još bi jednu stvar trebalo kratko prokomentirati u zaključcima, a tiče se činjenice da su evaluirani antikorupcijski planovi usmjereni na one oblike korupcije u kojima se bez prevelikih troškova moglo doći do vidljivog napretka, te da se teško može jednoznačno zaključiti da su realizirane aktivnosti rezultat ispunjavanja antikorupcijskih zadaća opisanih u planovima borbe protiv korupcije, odnosno, da su prije rezultat nekih drugih procesa. Ove su primjedbe donekle opravdane i treba ih ozbiljno shvatiti. Ne bi se, međutim, implementirane antikorupcijske zadaće trebalo previše relativizirati.

rati, i to iz nekoliko razloga. Prvo, trećina antikorupcijskih aktivnosti iz planova borbe protiv korupcije su obaveze proiziple iz državnoga Akcionog plana borbe protiv korupcije, te se tu nije imalo previše izbora u formuliranju aktivnosti. Ako su one tamo usmjerene na lako ostvarive ciljeve, onda to vrijeđi i za antikorupcijske planove federalnih institucija. No, da i njih nije lako realizirati govore podaci monitoringa državnoga Akcionog plana (v. više u narednom ulomku). Drugo, upravo su iz razloga neizvršavanja ili sporoga izvršavanja neke aktivnosti uvrštene u planove borbe protiv korupcije, pa se udruženim naporima htjela pospješiti njihova realizacija (npr. analiza propisa o slobodi pristupa informacijama, plansko postupanje po preporukama revizora, poboljšan nadzor nad tekućim troškovima, uspostava posebnih mehanizama komuniciranja sa građanima, i sl.). Antikorupcijski napor sami su dio ukupnih upravnih procesa usmjerenih na efikasniji, pravedniji i kvalitetniji rad javne uprave, te i ne mogu biti nepovezani i neutemeljeni na nekim drugim procesima. Bez uvrštavanja određenih aktivnosti u antikorupcijske planove, pak, dinamika njihove realizacije zasigurno ne bi bila takva. Treće, po svojoj naravi borba protiv korupcije dobrim dijelom zapravo i jest skromni doprinos svakog pojedinog službenika kvalitetnjem i efikasnijem radu institucije u kojoj je uposlen, te imajući u vidu ranije iznesenu činjenicu da u postojećem sistemu uprave ne postoje službenici u čijoj nadležnosti je isključivo borba protiv korupcije, racionalan zaključak je da drugačije postupanje od onoga koje je samo nastavak i pridodatak redovitoga obavljanja radnih zadataka nije niti moguć. Četvrto, čak i ukoliko bi se krenulo sa krupnijim i radikalnijim zahvatima u rad javne uprave, jamačno da se u sistemski korumpiranim državama, poput Bosne i Hercegovine, ne bi uspjela osigurati dugoročnija podrška, tako bi antikorupcijske reforme najvjerovalnije završile sa neuspjehom.

Izrada i implementacija planova borbe protiv korupcije opisanih i evaluiranih u ovome izvještaju djeluju kao obećavajuća strategija i kada se uzmu u obzir opredjeljenja na razini cijele Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije. To iz razloga što se temelje na sprovedivim aktivnostima i ukažu da je borba protiv korupcije načelno moguća, ali i što je stupanj implementacije antikorupcijskih aktivnosti veći nego kod onih institucija koje su svoje aktivnosti izravno temeljile na državnoj Strategiji i Akcionom planu borbe protiv korupcije ili nisu niti imale nikakve sistematske napore na suprotstavljanju korupciji. Tako se iz izvještaja revizije učinka koji se bavio pretpostavkama za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine i monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 i antikorupcijskih reformi u Bosni i Hercegovini koje su provodile neke nevladine udruge može zaključiti da su antikorupcijske aktivnosti u drugim institucijama provode nesistematski i nekonistentno, koji zaključak se zasigurno ne može izvući iz evaluacije aktivnosti opisanih u ovome izvještaju.

Preporuke

Imajući u vidu iznesene nalaze i zaključke, niže su izložene preporuke za uspješniju implementaciju antikorupcijskih aktivnosti. Budući da je osnov za izradu planova borbe protiv korupcije evaluiranih institucija Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, te da je spomenuti dokument osnov za izradu pojedinačnih planova na razini svih federalnih institucija, to su preporuke relevantne i za te institucije. Doda li se ovomu činjenica da se u nadležnosti evaluiranih institucija nalaze gotovo krucijalni segmenti javnih politika i da su one važni stubovi kreiranja i provedbe politika i za niz institucija koje nisu u njihovom formalnom sastavu, jasno je da preporuke imaju značaja za cijeli javni sektor, makar u Federaciji Bosne i Hercegovine.

- *Pridavanje većeg značaja radu i ulozi koordinatora antikorupcijskih aktivnosti.* Iako su interne fokusne tačke u obliku koordinatora antikorupcijskih aktivnosti odigrale važnu ulogu u stimulirajućem antikorupcijskim aktivnostima i prenošenju dobrih praksi, činjenica je da se radilo o osobama koje u internom organizacijskom smislu imale različite funkcije (interni revizori, savjetnici, sekretari organa, šefovi kabineta, i sl.). Da bi se efekti njihovoga rada maksimizirali, bilo bi uputno u narednim aktivnostima njihovu ulogu i značaj dodatno, i formalno i neformalno, osnažiti i promovirati.
- *Nastaviti sa realizacijom umjereno zahtjevnih ciljeva, te promišljati o proširenju kataloga antikorupcijskih mjera i na nešto teže ostvarive zadatke.* U rezultatima evaluacije je komentirano da je jedan od razloga optimističnih nalaza realističnost preduzetih antikorupcijskih mjera. Smisleno je, budući da se cijela Bosna i Hercegovina nalazi u ranoj fazi borbe protiv korupcije, nastaviti sa aktivnostima kojima se šalju pozitivni primjeri u toj borbi, ali, ovisno o napretku, razmišljati i o nešto teže (u pravnom, materijalnom, izvedbenom itd. smislu) ostvarivim mjerama, poput provedbe testova integriteta, izrade građanskih povelja, rotacije javnih službenika na korupcijom ugroženim radnim mjestima, i sl.
- *Daljnje jačanje svijesti o oblicima, uzrocima i mjerama na suprotstavljanju korupciji.* Zlatno pravilo u borbi protiv korupcije jest jačanje svijesti svih dionika borbe, a naročito javnih službenika. Unatoč znatnim naporima da se putem sastanaka, distribucije promotivnih materijala, podsjećanja na obaveze iz etičkog kodeksa, itd. promovira svijest o tome što je korupcija i što je uzrokuje, daljnje aktivnosti na jačanju svijesti u tom pogledu su nužne. Brojni su primjeri iz svijeta u kojima se u antikorupcijskim kampanjama postizao uspjeh, ali je zbog manjkave svijesti o značaju i koristi od antikorupcijskih intervencija isti ostajao kratkoročan. Otuda na ovom segmentu borbe protiv korupcije naročito treba ustrajati.
- *Kreirati poticaje za antikorupcijske aktivnosti.* Logika rada u bilo kojoj organizaciji je, kako to navode Johnston i Kpundeh (2002), vlastiti interes. Ako nema poticaja koji bi borbu protiv korupcije povezali sa vlastitim interesom uposlenika, samo proklamiranje nužnosti borbe protiv korupcije ne može previše obećavati. I istraživanje Hanna et al. (2011) sugerira da su poticaji nezaobilazan segment uspješne politike suprotstavljanja korupciji. Stoga je potrebno

nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, ali i svim uposlenicima u javnom sektoru, aktivnosti u borbi protiv korupcije učiniti atraktivnim, između ostalog, i nematerijalnim poticajima, poput individualnoga priznanja profesionalnih referenci, ali i priznanja organizacijama koje će biti istaknute kao institucije koja iznimno profesionalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti. One, pak, koji se upuštaju u koruptivno ponašanje treba dosljedno sankcionirati.

- *Preduzeti aktivnosti na pridobivanju podrške javnosti.* Uspjeh antikorupcijskoga programa većim dijelom ovisi o tomu koliko uspijeva da zadobije podršku javnosti. Evaluirane institucije su preduzele neke aktivnosti na tom planu, ali su one bile skromne i slabo vidljive. Aktivnostima na pridobivanju podrške javnosti bi se vršio pozitivni pritisak na one koji ne dijele antikorupcijske vrijednosti da se ne upuštaju olako u toleriranje ili prakticiranje korupcije. Najizgledniji način da se pridobije podrška javnosti jest javna kampanja. Ona može imati formu planski i sistematično preduzete djelatnosti promoviranja antikorupcijskih standarda i vrijednosti, ali ako je to prezahtjevno, mogu to biti i sporadične aktivnosti informiranja o standardima u institucijama (npr. kakvi su rokovi, utvrđeni zakonom i podzakonskim aktima, za donošenje odluka za koje su institucije nadležne, kakva su prava i obaveze državnih službenika u postupanju sa građanima, itd.), o mehanizmima prijavljivanja korupcije, itd. Iste bi se moglo distribuirati putem saopštenja za javnost, prilikom medijskih istupa djelatnika institucija, objavljivanjem na web stranicama, i sl.
- *Povećati razinu transparentnosti u antikorupcijskim aktivnostima.* Poseban segment antikorupcijske kampanje kojom bi se poslala poruka o autentičnosti volje za suprotstavljanje korupciji jest transparentnost u planskim antikorupcijskim aktivnostima. Ako je plan borbe protiv korupcije nedostupan javnosti ili nema informacija u kojoj mjeri je implementiran, mogao bi se steći dojam da je njegova izrada puka formalnost iza koje se ne nalazi vjerodostojna želja za smanjenjem korupcije. Zato je istim sredstvima kao i prethodna preporuka moguće povećati vidljivost antikorupcijskih aktivnosti, čime bi se činili krupni koraci na jačanju kredibiliteta institucije i osvajanju podrške javnosti.
- *Posvetiti veću pažnju onim segmentima borbe protiv korupcije u kojim se, obzirom na narav korupcije, očekuje više.* Jedna od oblasti u kojima je korupcija, naročito u zemljama u kojima je visoka stopa nezaposlenosti, je zapošljavanje i napredovanje u službi. Tu se i očekuju odlučni i autentični napor na suzbijanju iste. No, temeljeći iskaz na rezultatima evaluacije, propustilo se agilnije postupati u nekim aktivnostima koje su bile obećavajuće i putem kojih su se moglo osvojiti simpatije javnosti, poput objektiviziranja kriterija za postavljenje u službu i napredovanje u službi. Stoga se treba veća pozornost posvetiti ovom i sličnim segmentima rada javnih institucija, čime se, pored već izloženog, čine obećavajući napor na demonstriranju autentične volje za reformom i pridobivanju podrške javnosti.

Naučene lekcije

Neke su pouke i komentari takve naravi već izloženi u zaključcima. Pored navedenih, treba naznačiti još neke stvari. Jedan od najvažnijih je da je uspješne antikorupcijske aktivnosti moguće provesti i u društвima u kojima je korupcija duboko sistematski prisutna, poput bosanskohercegovačkoga. Čini se da realističnost planova borbe protiv korupcije, a što znači fokusiranje na one antikorupcijske aktivnosti koje je zaista moguće provesti, obilježјe koje je najvažnije za uspješnu provedbu tih aktivnosti, te glavni nalaz ove evaluacije. Realističnost se naročito odražava ne samo u sadržajnom koncipiranju planova borbe protiv korupcije, nego i u uzimanju u obzir kapaciteta institucija nadležnih za provedbu tih aktivnosti. Važan faktor u uspješnosti mjera na polju suprotstavljanja korupciji ima i efikasna koordinacija antikorupcijskih napora. Bez facilitirajuće uloge koju su odigrale interne fokusne tačke- koordinatori antikorupcijskih aktivnosti na razinama pojedinačnih institucija, te eksterna fokusna tačka- Tim za monitoring i koordinaciju provođenja Općeg plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije, prezentirani nalazi zasigurno ne bi bili takvi. Za borbu protiv korupcije potreban je angažman mnogih aktera, koji trebaju biti svjesni svoje uloge i zadataka koje trebaju ispuniti i čije djelovanje treba uskladiti.

Borba protiv korupcije zahtijeva dugoročan i ustrajan angažman. Interne koordinatorne tačke za borbu protiv korupcije ustanovljene su relativno brzo nakon donošenja planova borbe protiv korupcije, a takva eksterna tačka već i prije. Svoje su aktivnosti provodili kontinuirano. Bez takve (barem u jednoj mjeri) institucionalizacije provedbe antikorupcijskih programa, ne bi se postiglo previše. To je ujedno i pouka za slične inicijative i eventualne donatore u ovoj oblasti: nema brzih rješenja, nego treba računati na dugoročan angažman i podršku.

Općenito jedan dio problema oko nezadovoljavajuće provedbe mjera na sprječavanju i suzbijanju korupcije ima veze sa slabom sviješću aktera o njihovoj ulozi i načinima provedbe tih mjera. Stoga je promoviranje spomenutih mjera od iznimnoga značaja. Evaluirane institucije su o postojanju planova borbe protiv korupcije izvijestile svoje uposlenike, a nositeljima aktivnosti je o njima, kao i njihovim obavezama iz tih planova, posebno ukazivano. Većina institucija je operativni plan djelovanja protiv korupcije učinilo transparentnim na način da je objavljen na web stranici institucije, uključujući i imena nositelja pojedinih aktivnosti. Takvo promoviranje antikorupcijskih aktivnosti i obavezâ zasigurno da je izvršilo dodatan pozitivni pritisak na uspješnost realizacije aktivnosti. Vjerovatno da bi i predstavljanje rezultata antikorupcijskih zadaća, poput objavljivanja izvještaja o implementaciji, dodatno promoviralo spomenute aktivnosti, ali i u većoj mjeri privuklo podršku javnosti.

Bibliografija

1. Brčić, R., & Vuković, K. (2008). Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi. *Ekonomski pregled*, 59 (1-2), 51-69.
2. 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.
3. 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).
4. Johnston, M., & Kpundeh, S. J. (2002). Building A Clean Machine: Anti-Corruption Coations and Sustainable Development. Washington: The International World Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
5. Klitgaard, R. (1988). Controlling Corruption. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
6. Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R., & Parris, L. (2007). Korumpirani gradovi. Praktični vodič za suzbijanje i prevenciju korupcije. Zagreb: Chronos.
7. Meagher, P. (2005). Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality. *The Journal of Policy Reform*, 8 (1), str. 69–103.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). Quality Standards for Development Evaluation. Autor.
9. Poup, D. (2011). Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta. Transparency International.
10. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2003). United Nations Guide on Anti-Corruption Policies. New York: Autor.
11. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) . (2004). Anti-corruption toolkit. New York: Autor.
12. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011). Corruption in Bosnia and Herzegovina: Bribery as experienced by the population. Vienna: Autor.
13. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2013). Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: Utjecaj mita i kriminala na privatna preduzeća. Vienna: Autor.
14. United Nations Development Programme (UNDP). (2009). Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: Autor.

