



Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption

BOSNA I HERCEGOVINA
STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE
2022 – 2024.
I AKCIONI PLAN ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE
ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE
2022 – 2024.

Sarajevo, septembar 2022. godine

SADRŽAJ

UVOD.....	3
1. Opći principi i strateški prioriteti u BiH.....	4
1.1. Definiranje pojma korupcije.....	5
1.2. Kapaciteti za sprječavanje korupcije.....	5
1.3. Usklađivanje antikorupcijskih politika na svim nivoima vlasti u BiH.....	6
1.4. Sektorski pristup u borbi protiv korupcije.....	6
1.5. Borba protiv korupcije u javnom sektoru.....	7
1.6. Umanjenje regulatorne i distributivne uloge javnog sektora.....	7
1.7. Uključivanje jedinica lokalne samouprave u borbu protiv korupcije.....	7
1.8. Osnaživanje moralne osude i neprihvatljivosti korupcije.....	8
1.9. Smanjivanje koristi i povećanje rizika od korupcije.....	8
1.10. Umanjivanje i reguliranje diskrecijskih ovlasti.....	8
1.11. Povećanje transparentnosti pri donošenju odluka.....	9
1.12. Povećanje nadzora i kontrole nad donošenjem odluka.....	9
1.13. Interaktivnost i proaktivnost u prevenciji i represiji korupcije.....	9
1.14. Intenziviranje otkrivanja i represije korupcije.....	10
1.15. Unaprjeđenje koordinacije u borbi protiv korupcije.....	10
2. Vizija.....	11
3. Opći cilj.....	11
4. Strateški ciljevi.....	11
5. Načela.....	12
6. Prepreke za uspješnu provedbu Strategije i Akcijskog plana.....	13
7. Normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije.....	14
AKCIONI PLAN ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2022 - 2024.....	16
ANEKS I Strateški ciljevi i programi za njihovo provođenje (2022-2024.).....	61

UVOD

Korupcija je ozbiljan problem u suvremenom svijetu koji je, u različitim oblicima i razmjerama prisutan svugdje, pa i u ekonomski snažnim, demokratskim i organiziranim državama. Korupcija negativno utječe na tijek ekonomije time što uzrokuje nepredvidive troškove za investitore koje obeshrabruje za buduća ulaganja, uzrokujući rast siive ekonomije i smanjenje prihoda države temeljem neplaćenih poreza, carina i drugih dažbina, povećava troškove administracije, roba i usluga, te smanjuje produktivnost. Ova pojava, u društvenom smislu, utječe na izmijenjen sistem vrijednosti, pogotovo racionaliziranje, pa čak i opravdavanje nezakonitog, posebno koruptivnog ponašanja. U političkom pogledu, narušava legitimitet i ugled institucija vlasti, ugrožava ostvarenje načela pravne države i uzrokuje nepovjerenje građana u vlast stvarajući političku nestabilnost povećanjem jaza između elita i običnoga građanstva.

Korupcija predstavlja posebnu opasnost za države u tranziciji, kojima pripada i Bosna i Hercegovina, gdje demokratski, institucionalni i vrijednosni sistemi još nisu dovoljno izgrađeni. U takvim državama, neodgovarajući pravni i politički mehanizmi ne pružaju dovoljno garancija za raspolaganja javnim ovlaštenjima, te njihova zlouporaba, zapravo, predstavlja korupciju. Bosna i Hercegovina, kao tranzicijska zemlja, u posljednje vrijeme poduzima sistematske aktivnosti na suprotstavljanju takvim zlouporabama. Prema „Indeksu percepcije korupcije“ Transparency International-a, Bosna i Hercegovina se nalazi na 110. mjestu, od ukupno 180 zemalja, sa ocjenom 35 na ljestvici od 0 do 100¹.

Pristupanje Europskoj uniji strateški je prioritet Bosne i Hercegovine, a borba protiv korupcije jedan je od ključnih izazova vladavine prava, kao i samoodrživog ekonomskog razvoja i kvalitete življenja svakog građanina u Bosni i Hercegovini.

U tom smislu, težeći načelima koje promovira i Europska unija kada je u pitanju borba protiv korupcije, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, sukladno svojim zakonskim mjerodavnostima, izradila je Strategiju za borbu protiv korupcije 2022. - 2024. (u daljnjem tekstu: Strategija) i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2022. - 2024. (u daljnjem tekstu: Akcijski plan).

Koncepcija ove Strategije temelji se na godišnjim izvješćima o monitoringu provedbe Strategije i Akcijskog plana kao i analizi stupnja njihove realizacije. Stoga su u ovoj Strategiji uvažena iskustva iz provedbe prethodne Strategije i Akcijskog plana uz nastojanja da se dodatno unaprijedi strateški pristup u borbi protiv korupcije. Uvažavajući činjenicu da je borba protiv korupcije dug, složen i trajan proces, u kojemu nema brzih i jednostavnih rješenja, strateški ciljevi, mjere i aktivnosti predviđene ovom Strategijom i Akcijskim planom predstavljaju daljnju nadgradnju i kontinuitet antikorupcijskog strateškog okvira za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini.

U ovoj Strategiji uzeta je u obzir i rodna perspektiva korupcije te različit uticaj i posljedice koje korupcija može imati na muškarce i žene sukladno Zakonu o ravnopravnosti spolova BiH.

¹ Globalni Indeks percepcije korupcije (CPI) 2021

1. Opći principi i strateški prioriteti u BiH

U Izvješću Europske komisije o BiH za 2021. godinu² se navodi:

Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi / dostigla određeni nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije. Nije postignut napredak u ispunjavanju ključnog prioriteta 7. iz Mišljenja, te preporuka i nalaza iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava. Kontinuirani negativni efekti široko rasprostranjene korupcije i znakovi političke zarobljenosti snažno su se manifestovali tokom pandemije COVID-19, direktno utičući na dobrobit građana. U okviru svojih nadležnosti, ni nosioci pravosudnih funkcija ni politički lideri nisu preduzeli mjere u borbi protiv pojava oblika korupcije uopšte i aktivno su opstruirali napredak, što je dovelo do dugoročne stagnacije i ozbiljnog rizika od nazadovanja u ovoj oblasti. Uočeno je selektivno i netransparentno postupanje pravosuđa u slučajevima korupcije za koje vlada veliki interes javnosti, uz pritiske i zastrašivanja, što predstavlja veliki izvor zabrinutosti. Nisu preduzete nikakve aktivnosti u pravcu usvajanja novih strateških dokumenata na državnom nivou i nivou Federacije. Neusklađenost zakonodavstva na nivou cijele države i slaba institucionalna saradnja i koordinacija i dalje koče borbu protiv korupcije. Rezultati na sprečavanju i suzbijanju korupcije na visokom nivou i dalje su vrlo ograničeni zbog operativne neefikasnosti i političkog uplitanja. Vlasti Kantona Sarajevo nastavile su sa aktivnostima na sprečavanju korupcije, ali je potrebno osigurati efikasno postupanje sudova i tužilaštava. Kontinuirani nedostatak napretka na svim nivoima ukazuje na nedostatak napretka zemlje u ovoj oblasti i povećava rizik od nazadovanja. Politički lideri i institucije krivičnog sistema moraju hitno djelovati na rješavanju ove situacije.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina posebno treba da:

- usvoji zakon o sprečavanju sukoba interesa na državnom nivou, te dalje uskladi zakonodavstvo na nivou entiteta i Brčko distrikta sa međunarodnim standardima i najboljim evropskim praksama; zaokruži pravni okvir i osnaži zaštitu uzbunjivača;*
- pokaže napredak u postizanju rezultata na sprečavanju i suzbijanju korupcije na visokom nivou i osigura djelotvoran i nezavisan sudski postupak u predmetima korupcije povezanih sa COVID-om;*
- izmijeni krivično zakonodavstvo kako bi se otklonio problem neusklađenosti i sukoba nadležnosti, prekomjernog trajanja postupaka i slabe institucionalne saradnje u slučajevima korupcije u cijeloj zemlji; usvoji novu strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan na državnom nivou, te osigura efikasno funkcionisanje i koordinaciju tijela za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti.*

Glede sve izraženije društvene svijesti i opredijeljenost za konkretniju, uspješniju i angažiraniju borbu protiv korupcije, međunarodne obveze Bosne i Hercegovine na ovom planu i standarde koje zemlja treba ispuniti na putu evropskih integracija, Strategija i Akcijski plan predviđaju provodive, jasne i konkretne ciljeve, koji uvažavaju sve specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Takva Strategija i Akcijski plan podrazumijevaju utemeljenost antikorupcijskih aktivnosti na činjenicama, te pristup koji odlikuju transparentnost, nepristranost, stručnost, inkluzivnost, sveobuhvatnost, mjerljivost i orijentiranost na učinak, što su temeljni principi u borbi protiv korupcije koje zagovaraju Ujedinjeni narodi. Strategija, pored jasno definirane vizije, strateških ciljeva, načela i prepreka u provedbi, određuje normativni, institucionalni okvir za borbu protiv korupcije, prioritetne oblasti, programe implementacije, uključujući mehanizme praćenja i evaluacije njezine provedbe.

² https://europa.ba/wp-content/uploads/2021/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf

Posebna pozornost posvećena je specifičnostima ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, kao i činjenici da sve razine vlasti u Bosni i Hercegovini trebaju nastaviti definirati politike borbe protiv korupcije, uvažavajući opće principe državne strategije. Kako bi se osigurala koordinirana provedba Strategije na razini Bosne i Hercegovine, temeljem Zakona o Agenciji, ova Strategija predviđa sljedeće opće principe borbe protiv korupcije:

1.1. Definiranje pojma korupcije

Pojam korupcije definiran je ne samo kroz normativni okvir u Bosni i Hercegovini nego i kroz različite međunarodne akte, što može prouzrokovati različita tumačenja i postupke u provođenju Strategije.

Zakon o Agenciji definira korupciju kao „svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnoj, entitetskoj, kantonalnoj razini, razini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, gradskoj ili općinskoj razini, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati izravno ili neizravno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njezinu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primatelja mita.“

Zbog uskog poimanja pojma korupcije kojeg daje ova definicija, za potrebe Strategije, kao širi okvir uzeta je jedna od najobuhvatnijih i najpotpunijih definicija te vrste koja se nalazi u Građanskopravnoj konvenciji protiv korupcije Vijeća Europe³. Prema Konvenciji, "korupcija podrazumijeva traženje, nuđenje, davanje ili primanje, izravno ili neizravno, mita ili bilo koje druge nezakonite koristi ili stavljanje toga u izgled, koje izopačuje propisano izvođenje neke dužnosti ili ponašanja koje se zahtijeva od primatelja mita, nezakonite koristi ili osobe kojoj se to stavlja u izgled".

1.2. Kapaciteti za sprječavanje korupcije

U prethodnom ciklusu provedbe strateških antikorupcijskih dokumenata na razini entiteta, Brčko distrikta BiH i kantona radila su tijela za sprječavanje korupcije koja nisu bila profesionalnog karaktera. Ako se na to doda i nedovoljna formalno-pravna i realna neovisnost tijela za sprječavanje korupcije, dobijaju se osnovni razlozi za nezadovoljavajuće rezultate u borbi protiv korupcije u čitavoj Bosni i Hercegovini, koji su prepoznati u izvješćima međunarodnih organizacija, posebice u izvješćima Europske komisije o napretku reformi potrebnih za europske integracije.

Za učinkovitu borbu protiv korupcije potrebno je uspostaviti stalna, profesionalna tijela sa jasno definiranim mjerodavnostima, organizacionom pozicijom, sredstvima i procedurama za njihov rad. Osim toga, potreban je dovoljan broj stalnih, kvalificiranih javnih službenika sa osobnim integritetom, koji će se isključivo baviti provedbom i monitoringom provedbe antikorupcijskih

³Strasbourg, 04.11.1999. godine, stupila na snagu 01.11.2003.g., stupila na snagu u odnosu na BiH 01.11.2003.g.; („Službeni glasnik BiH“ broj: 36/2001).

mjera u Bosni i Hercegovini. Kako bi mogla učinkovito raditi, tijela trebaju imati punu pravnu i administrativnu potporu javnih institucija na svojoj razini vlasti, uključujući pristup relevantnim javnim podacima i pravo zahtijevati od institucija da sudjeluju u provedbi antikorupcijskih mjera sukladno važećim zakonima.

Ovakvi kapaciteti, karakteristike i pozicija tijela za sprječavanje korupcije trebaju biti uspostavljeni temeljem Standarda za tijela za sprječavanje korupcije,⁴ koje je Agencija detaljnije razvila i operacionalizirala kroz izdavanje antikorupcijskih mjera a što predstavlja jednu od bitnih pretpostavki za učinkovitiju borbu protiv korupcije.

1.3. Usklađivanje antikorupcijskih politika na svim razinama vlasti u BiH

Da bi Strategija mogla dovesti do ostvarivanja navedenih općih principa, neophodno je uspostaviti učinkovite mehanizme za njezinu provedbu i koordinaciju rada mjerodavnih tijela za praćenje realizacije mjera u praksi uz periodičnu evaluaciju ostvarenih rezultata. Iskustva u provedbi i koordinaciji prethodne Strategije za borbu protiv korupcije ukazuju na neophodnost unaprjeđenja koordiniranog provođenja mjera i aktivnosti iz Strategije i Akcijskog plana između institucija na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini.

Strategija, kao opći okvir za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, obuhvata ciljeve i definira mjere koje su relevantne i mogu se primijeniti na svim razinama vlasti, bez preklapanja sa mjerodavnostima entiteta, BD BiH i kantona. Prepoznavanje modaliteta i specifičnih problema koje treba riješiti polazeći od načela, vizije i strateških ciljeva Strategije na pojedinim razinama odlučivanja, institucijama ili dijelovima javnog sektora, biti će izvršeno u okviru Akcijskog plana, te posebnih strategija i akcijskih planova koji se donose za ustavom određene dijelove Bosne i Hercegovine. Pojedinačne strategije i akcijski planovi biti će doneseni sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine i zakonom utvrđenim mjerodavnostima, temeljem nove Strategije ili sukladno njoj.

1.4. Sektorski pristup u borbi protiv korupcije

Kako ne bi došlo do preklapanja sa mjerodavnostima entiteta, Brčko distrikta BiH i kantona, Strategija i Akcijski plan ne predviđaju konkretne mjere za borbu protiv korupcije u sektorskim oblastima (unutarnji poslovi, pravda, zdravstvo, obrazovanje i drugo), s obzirom na činjenicu da entiteti, BD BiH i kantoni imaju konkretne mjerodavnosti u tim oblastima-sektorima. Strategija i Akcijski plan usmjereni su ka postizanju strateških ciljeva koje se odnose na oblast prevencije, proaktivnog otkrivanja, procesuiranja koruptivnih kaznenih djela te unaprjeđenja zakonodavnog okvira, kapaciteta, koordinacije i podizanja javne svijesti i potpore za borbu protiv korupcije. Ove mjere su generalni i strateški okvir, te orijentir ostalim razinama vlasti koje ih trebaju pretočiti u konkretnije aktivnosti za borbu protiv korupcije u sektorskim oblastima, odnosno izraditi sektorski orijentirane strategije za borbu protiv korupcije i akcijske planove za njihovu provedbu. Takva orijentacija Strategije i Akcijskog plana omogućava strateški, ujednačen i dovoljno širok okvir za usklađivanje strategija i akcijskih planova za borbu protiv korupcije na ostalim razinama vlasti, sukladno njihovim mjerodavnostima i obvezama.

⁴ Konferencija održana 13. juna 2019. godine u Sarajevu.

Strategija predstavlja minimum standarda za politike i mjere, koje ostale razine vlasti u Bosni i Hercegovini trebaju konkretizirati u svojim strategijama i provoditi kroz aktivnosti u sektorskim oblastima za koje su mjerodavne.

1.5. Borba protiv korupcije u javnom sektoru

Iako se korupcija može pojaviti u svakom dijelu društva u kojem se donose odluke, najštetnije posljedice ima korupcija u javnom sektoru, uključujući i nosioce javnih ovlaštenja. Glede širine javnog sektora u BiH na svim razinama vlasti, kao i njegovu posebnu odgovornost prema građanima od čijih se sredstava financira, dužnost ovog sektora je primjerom pokazati spremnost za borbu protiv korupcije, te kroz državne strateške akte, utvrditi obveze za sudionike ovoga sektora u prevenciji i represiji. Strategija polazi od toga da će prioriteta, prevashodno, biti usmjereni na borbu protiv korupcije u javnom sektoru, odnosno u institucijama na svim razinama u Bosni i Hercegovini. To uključuje, između ostalog, jačanje institucija javnog sektora koje se trebaju boriti protiv korupcije, te izraditi ili mijenjati zakonske i podzakonske propise, kako bi se smanjio broj prilika da do korupcije uopće dođe, odnosno, omogućiti njezino lakše otkrivanje i procesuiranje, kao i provedbu preventivnih aktivnosti. Usmjerenost pozornosti na javni sektor ne isključuje primjenu preventivnih i represivnih mjera protiv korupcije i u privatnom sektoru, naročito u onim oblastima gdje dolazi do interakcije između javnog sektora sa jedne strane i privatnog sektora ili građana sa druge strane.

1.6. Umanjenje regulatorne i distributivne uloge javnog sektora

Usljed razgranatosti javnoga sektora u Bosni i Hercegovini, postoji tendencija da se regulatorne funkcije tijela vlasti povećavaju i kada to nije neophodno, bilo u cilju opravdanja postojanja institucija i dobijanju proračunskih prihoda, bilo radi postavljanja prepreka za poslovanje koje se mogu prevladati koruptivnim mehanizmima. Usljed slabosti i nedovoljne konkurentnosti gospodarstva u Bosni i Hercegovini, poslovi koji se zaključuju sa tijelima vlasti imaju veliki značaj za finansijsko poslovanje i održivost mnogih dijelova privatnog sektora, što motivira koruptivno ponašanje. Pri tome su socijalna i druga slična davanja u Bosni i Hercegovini relativno niska u poredbi sa razvijenijim zemljama, potrebe pripadnika socijalno ugroženih kategorija stanovništva za tom pomoći su velike, pa sve to dodatno stvara snažan motiv za korupciju u privatnom sektoru kako bi se ostvarilo sudjelovanje u distribuciji proračunskih sredstava. Smanjenje regulatorne ili distributivne uloge javnog sektora, kao jedan od učinaka imati će i smanjenje broja prilika u kojima do korupcije može doći.

1.7. Uključivanje jedinica lokalne samouprave u borbu protiv korupcije

Jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) raspolažu javnim ovlastima i proračunskim sredstvima, što ih čini podložnim korupciji jednako kao i ostale razine vlasti u Bosni i Hercegovini. Zbog toga i na ovoj razini vlasti moraju biti predviđene politike, mjere i aktivnosti za borbu protiv korupcije a koje su prilagođene specifičnostima jedinica lokalne samouprave. Razlog više za to su i određene pozitivne antikorupcijske aktivnosti u pojedinim jedinicama lokalne samouprave koje su provedene i pored toga što prethodna strategija i njezin akcijski plan nisu sadržavali politike i mjere koje su se odnosile na razinu jedinica lokalne samouprave. Nova Strategija uključuje generalne politike i mjere borbe protiv korupcije na razini jedinica

lokalne samouprave a koje će biti konkretizirane u strategijama i akcijskim planovima ostalih razina vlasti, sukladno važećim propisima koji definiraju poziciju i relaciju pojedinih razina vlasti sa jedinicama lokalne samouprave.

1.8. Osnaživanje moralne osude i neprihvatljivosti korupcije

Moralna osuda i neprihvatanje korupcije, kako na kolektivnom tako i na individualnom planu, predstavljaju jedno od najsnažnijih i najučinkovitijih sredstva za sprječavanje korupcije, koje ne zahtijeva nikakva ulaganja. Međutim, zbog procesa degradacije etičkih vrijednosti, koje su narušavane u dugom razdoblju, nerealno je ove promjene očekivati u kratkom roku, ali je sigurno da se ozbiljni rezultati u borbi protiv korupcije teško postižu bez potpore javnosti. Zbog svega toga, proces jačanja moralnih vrijednosti treba uključiti u kreiranje antikorupcijskih mjera putem ugrađivanja u propise i obrazovni sistem, njegovog promoviranja od strane nositelja javnih ovlasti, te ukazivanjem na pozitivne primjere i mjere koje će uvjeriti građane da mogu utjecati i doprinijeti sprječavanju korupcije.

1.9. Smanjivanje koristi i povećanje rizika od korupcije

Cilj antikorupcijskih mjera treba biti promjena odnosa između koristi i rizika potencijalnih sudionika u korupciji – smanjenje koristi na koju mogu računati, te uvećanje vjerojatnoće da će biti otkriveni i kažnjeni. Ovo podrazumijeva i stavljanje snažnog naglaska na kaznene sankcije prema onim koji su počinili korupciju, uz oduzimanje imovine i druge vrste koristi stečene na takav način.

Realizacija ovog cilja može obuhvatiti promjenu normativnog okvira za borbu protiv korupcije, provođenje mjera prevencije, kao i bitno unaprjeđenje aktivnosti tijela koja provode zakone. U Bosni i Hercegovini je, i pored do sada poduzetih mjera, vjerojatnoća otkrivanja i kažnjavanja korupcije veoma niska, što ovu nezakonitu djelatnost i dalje čini veoma isplativom. Osim toga, u Bosni i Hercegovini je veoma malo izrečenih presuda za koruptivna djela visoke korupcije, koje u rijetkim slučajevima prati i oduzimanje nezakonito stečene imovine.

1.10. Umanjivanje i reguliranje diskrecijskih ovlasti

S obzirom na to da je korupcija relativno često u svezi sa procesom donošenja odluka, Strategija teži tome da proces donošenja odluka bude u što manjoj mjeri prepušten slobodnoj procjeni donositelja odluka. Umjesto toga, potrebno je osmisliti i provoditi odlučivanje u jasno definiranoj proceduri, temeljem preciznijih kriterija i uz otvorenost procesa ka javnosti.

Za realizaciju ovog cilja potrebne su izmjene normativnog okvira radi uvođenja procedura odlučivanja tamo gdje one ne postoje ili nisu dovoljno precizne. Neophodno je i preispitivanje neophodnosti diskrecijskih ovlasti kao bitnog segmenta prevencije korupcije, te podizanje svijesti javnosti, kako o rizicima diskrecijskog odlučivanja tako i načinu na koji će civilno društvo pratiti da li se te ovlasti koriste sukladno svrsi zbog koje postoje. Iako postoje naponi u Bosni i Hercegovini da se obim diskrecijskog odlučivanja ograniči, kako u kontekstu pojedinih dijelova Strategije za reformu javne uprave tako i u kontekstu izrade planova integriteta, treba istaći da ono i dalje nije svedeno samo na slučajeve kada je neophodno.

1.11. Povećanje transparentnosti pri donošenju odluka

Vjerojatnoća da će doći do korupcije ili da će ona ostati skrivena, povećava se ukoliko proces donošenja odluka nije javan. Zbog toga, Strategija teži ka povećanju transparentnosti u procesu donošenja odluka, kroz digitalizaciju antikorupcije i unaprjeđenje normativnog okvira i praksi, kao bitnog segmenta prevencije korupcije i preduvjeta za sudjelovanje cjelokupnog društva u sprječavanju korupcije. Proces donošenja odluka u Bosni i Hercegovini još uvijek nije dovoljno javan, a problemi se javljaju prilikom donošenja pravnih propisa (odsustvo javnih rasprava ili nedovoljna uključenost zainteresiranih aktera), zatim nevidljivog uticanja na donošenje odluka (lobiranje), odsustva analiza kao i zbog nepotpunih obrazloženja. Pored toga, korupciji pogoduje i generalni manjak transparentnosti rada institucija i nedovoljna sloboda pristupa informacijama.

1.12. Povećanje nadzora i kontrole nad donošenjem odluka

Razina nadzora i kontrole u Bosni i Hercegovini generalno nije zadovoljavajuća. Osim problema koji proizlaze iz činjenice da nisu u svim slučajevima propisani rokovi za vršenje nadzora ili da nije jasno određeno tijelo koji vrši nadzor, kontrolu niti obim kontrole, često se dešava da tamo gdje to formalno funkcionira, ni kvalitet nadzora nije dovoljan jer se sve svodi na formalno odobravanje izvješća o radu, bez razmatranja svih aspekata rada koji proizlaze iz propisanih mjerodavnosti institucija.

S druge strane, ukoliko proces donošenja odluka nije podvrgnut nadzoru i kontroli, kao i kada ne postoji obveza da se kroz formu izvješća ili nekog oblika informacije polože računi za (ne)učinjeno, manje je vjerojatno da će korupcija biti otkrivena. Zbog toga, Strategija teži djelotvornom nadzoru i kontroli donošenja odluka, kao i smanjivanju broja situacija u kojima se donositelj ne mora pravdati za (ne)učinjeno. Realizacija ovoga cilja podrazumijeva jačanje kapaciteta institucija koje vrše nadzor i kontrolu nad donošenjem i implementacijom pravnih propisa, zatim poboljšanje normativnog okvira, a ujedno predstavlja bitan dio prevencije korupcije i još jedan preduvjet za djelotvorno sudjelovanje građana u borbi protiv korupcije.

1.13. Interaktivnost i proaktivnost u prevenciji i represiji korupcije

Ukoliko su znanje i svijest o korupciji, njezinim uzrocima, modalitetima i štetnim posljedicama veći kod svih zainteresiranih za njezino sprječavanje, povećavaju se šanse da korupcije u praksi bude manje i da se broj zainteresiranih za borbu protiv korupcije uveća. Zbog toga, Strategija predviđa i druge preventivne mjere za borbu protiv korupcije, uključujući i edukaciju o problemu korupcije, provođenje temeljnih istraživanja postojećeg stanja, učenje na osnovu uočenih obrazaca koruptivnog ponašanja i uključivanje šireg kruga subjekata i pojedinaca iz javnog i drugih sektora u borbu protiv korupcije. Nema uspješne borbe protiv korupcije ukoliko je ona isključivo reaktivna, odnosno ako se čeka da netko prijavi koruptivno ponašanje. Ona može biti učinkovita ako podrazumijeva i proaktivan pristup antikorucijskih tijela, OCD i građana. Takav pristup znači da se temeljem uočenih obrazaca koruptivnog ponašanja kreiraju učinkovitiji preventivni mehanizmi, ali i da oni posluže za otkrivanje koruptivnog djelovanja i prije nego što ono bude prijavljeno kao i upoznavanje građana sa načinima i mogućnostima prijavljivanja korupcije.

1.14. Intenziviranje otkrivanja i represije korupcije

Ukoliko veći broj slučajeva korupcije bude otkriven i primjereno kažnjen, te ukoliko rezultati tog rada budu poznati javnosti, može se očekivati da će u budućnosti biti manje takvih slučajeva.

Zbog toga Strategija treba težiti ka povećanju broja prijavljenih i slučajeva koji su istraženi od strane mjerodavnih tijela u kojima se sumnja na korupciju, kroz pojačan rad istražnih tijela i ohrabrivanje osoba koje imaju takve sumnje da ih podjele sa drugima. Također, Strategija treba biti usmjerena i prema odgovornosti onih koji čine koruptivna djela na način da budu primjereno sankcionirani, čime će se na najbolji nači utjecati na odvracanje potencijalnih sudionika od koruptivnog ponašanja. Također, potrebno je raditi na razvijanju mehanizama koji će osigurati naknadu štete oštećenim nastalu usljed korupcije.

1.15. Unaprjeđenje koordinacije u borbi protiv korupcije

S ciljem unaprjeđenja koordinacije borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, odnosno učinkovitije provedbe mjera iz Strategije i Akcijskog plana, potrebna je uključenost najvećeg broja aktera različitog karaktera što podrazumijeva i koordinaciju rada mjerodavnih tijela za praćenje realizacije mjera u praksi kao i provedbu različitih vrsta evaluacija i kontrola ostvarenih rezultata.

Borba protiv korupcije nije zadatak samo pojedinih subjekata, pa shodno tome ne postoje niti pojedinačni faktori koji uzrokuju korupciju. U borbu protiv korupcije dužni su se, svatko u okviru svojih mjerodavnosti, uključiti svi akteri iz domena prevencije korupcije kako iz javnoga, tako i iz privatnoga sektora.

U tom smislu, kontinuirano unaprjeđenje koordinacije, praćenja i evaluacije provedbe strategija i akcijskih planova, u situaciji kada je u aktivnosti borbe protiv korupcije uključen veliki broj aktera, koji pri tome djeluju na raznim razinama vlasti i po različitim pravnim osnovama, podrazumijeva nužnost da se jasno precizira uređenje antikorupcijskog okvira u Bosni i Hercegovini. Takva kompleksnost podrazumijeva potrebu jasnog usklađivanja mjerodavnosti, komunikaciju i suradnju, te koordinaciju između aktera na polju borbe protiv korupcije. Značajan dio tog procesa može biti ostvaren kroz mehanizme i oblike suradnje, koji će biti uspostavljeni prvenstveno između tijela za sprječavanje korupcije ali i ostalih institucija zaduženih za provedbu Strategije i Akcijskog plana.

S obzirom na to da se na polju borbe protiv korupcije stalno unaprjeđuju međunarodni standardi, da način borbe protiv korupcije ovisi i od promjena u širem normativnom, socijalnom i ekonomskom okviru zemlje, te da sama Strategija predviđa učenje na dobrim i lošim iskustvima iz primjene, značajnu ulogu u procesu koordinacije imati će mehanizmi periodične evaluacije primjene i postupak za izmjene i dopune strategija i akcijskih planova.

2. Vizija

Korupcija je složen društveni fenomen i za borbu protiv nje nužan je sveobuhvatan pristup, tj. uključivanje što većeg broja društvenih aktera koji će, svatko iz svog domena, doprinijeti borbi protiv korupcije. Pod pojmom borba protiv korupcije Strategija podrazumijeva mjere i aktivnosti za prevenciju, otkrivanje i represiju korupcije putem provedbe zakonskih i podzakonskih propisa, također podrazumijeva koordinaciju rada svih institucija u Bosni i Hercegovini, jačanje kapaciteta i širenje svijesti o potrebi i mehanizmima borbe protiv korupcije, kao i standardima i vrijednostima kako u javnom i privatnom sektoru tako i u cjelokupnom društvu.

Glede navedenog, vizija Strategije je da se na isteku njezine primjene postigne sljedeći konačan rezultat:

Bosna i Hercegovina je, kroz izgradnju i unaprjeđenje institucionalnog i normativnog okvira, harmoniziranim i aktivnijim angažmanom na planu jačanja svijesti o štetnosti korupcije, smanjenju tolerancije ka koruptivnom ponašanju, prevenciji korupcije i drugim nepravilnostima, njezinom proaktivnom otkrivanju i neselektivnom i učinkovitom procesuiranju, prepoznata po uvjerljivim naporima i rezultatima u borbi protiv korupcije, višem stupnju vladavine prava i povećanom povjerenju građana u institucije vlasti.

3. Opći cilj

Strategijom se, uz uvažavanje i koordinaciju sa strateškim i reformskim procesima na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, unaprjeđuje opći okvir za odlučnu i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije, što podrazumijeva utvrđivanje prioritetnih oblasti za djelovanje ali i određenih polaznih opredjeljenja i načina zajedničkoga djelovanja svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini.

Temeljem toga, **opći cilj Strategije je:**

Ustanoviti prioritete na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principe i mehanizme zajedničkoga djelovanja svih institucija u Bosni i Hercegovini kao i svih dijelova društva i građana na tom polju, unaprijediti pretpostavke za smanjenje stvarne i percipirane razine korupcije, afirmirati pozitivne društvene vrijednosti poput integriteta, odgovornosti i transparentnosti, vratiti povjerenje građana u institucije sistema te stvoriti pretpostavke za jači ekonomski razvoj i zaustaviti odlazak radno sposobnog i visoko obrazovanog stanovništva.

4. Strateški ciljevi

Iz ovako formuliranog općeg cilja proizlaze sljedeći strateški ciljevi, koji se u Bosni i Hercegovini trebaju postići provedbom Strategije:

- 1. Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta, normativnog i strateškog okvira za učinkovitu prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.**
- 2. Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivne antikorupcijske aktivnosti u javnom i privatnom sektoru.**

3. **Unaprjeđenje djelotvornosti i učinkovitosti pravosudnih institucija i tijela za provedbu zakona u otkrivanju i procesuiranju koruptivnih kaznenih djela.**
4. **Uključivanje cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije.**

5. Načela

S obzirom na integrirani pristup Strategije, složenost problema korupcije, njezin izravni utjecaj na poštivanje temeljnih društvenih vrijednosti, vladavinu prava i samoodrživog razvoja, i kvalitete života svakog građanina Bosne i Hercegovine, neophodno je pridržavati se sljedećih načela u primjeni Strategije:

- **Vladavina prava** - usklađenost pravnih akata i svih radnji pravnih subjekata sa zakonom. U poduzimanju antikorupcijskih aktivnosti subjekti provedbe trebaju svoje postupanje temeljiti na pravu, a ne na običaju, tako da njihove odluke budu u formalnoj i materijalnoj suglasnosti sa odgovarajućim pravnim aktima na svim razinama vlasti, kao i međunarodnim obvezama Bosne i Hercegovine. U procesu donošenja pravnih akata trebaju biti prepoznati i umanjeni rizici od nastanka korupcije u njihovoj primjeni.
- **Utemeljenost na činjenicama** - planiranje, praćenje i procjena ispunjenosti antikorupcijskih zadataka treba se temeljiti na činjenicama. Već u fazi analize i procjene stanja i pojavnih oblika, subjekti provedbe obvezni su utvrditi činjenice i temeljem njih predlagati mjere za suprotstavljanje korupciji. To podrazumijeva uzeti u obzir prednosti i nedostatke u radu subjekata provedbe, kao i stalnu reviziju, monitoring i evaluaciju ispunjenosti strateških ciljeva.
- **Dobra praksa** - usuglašavanje antikorupcijskih aktivnosti sa dobrim praksama na polju suprotstavljanja korupciji u zemlji i u ostalim tranzicijskim zemljama, učenje na greškama, uočenim obrascima koruptivnog ponašanja i njihovog uzroka u sistemu. Za pojedine aspekte problema korupcije može postojati mnoštvo različitih rješenja, koja trebaju biti uzimana u obzir, ovisno od njihove primjenjivosti u Bosni i Hercegovini.
- **Sveobuhvatnost i inkluzivnost** – koordinirana uključenost najvećeg broja aktera i utjecaj na što je moguće veći broj faktora koji pogoduju korupciji. Borba protiv korupcije nije zadatak samo pojedinih subjekata, niti postoje pojedinačni faktori koji uzrokuju korupciju. U borbu protiv korupcije dužne su se, svatko u okviru svojih mjerodavnosti, uključiti sve institucije i službe u Bosni i Hercegovini, organizacije civilnog društva, profesionalna udruženja i građani kroz partnerstva i koalicije za suprotstavljanje korupciji. Tijela javnog sektora trebaju omogućiti drugim dijelovima društva da djelotvorno utječu na sprječavanje korupcije, ne samo kroz zaštitu svojih prava, već i kroz sudjelovanje u donošenju odluka, pravovremeno razmatranje njihovih inicijativa, predstavljanje i omogućavanje pokretanja postupka za zaštitu javnog interesa.
- **Transparentnost i participativnost** – pravovremeno upoznavanje javnosti sa donošenjem odluka i politika u institucijama na svim razinama u Bosni i Hercegovini je temelj za utjecaj na njihovo donošenje i moćno je sredstvo za sprječavanje korupcije. Svi subjekti provedbe Strategije, a pogotovo državna tijela i službe, dužni su osigurati

odgovarajuće mehanizme komunikacije i konzultacije javnosti prilikom odlučivanja. Radi veće transparentnosti, u najvećoj mjeri treba koristiti ekonomična i suvremena sredstva komunikacije u objavljivanju odluka, podataka o planiranim i provedenim aktivnostima, u pretraživanju baza podataka o aktivnostima tijela vlasti, naročito u svezi sa sistemom javnog financiranja i praksom postupanja. Kako bi se ostvarila prethodna načela (sveobuhvatnost i inkluzivnost), odnosno osigurala potpora u provedbi aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, naročito je važno osigurati vidljivost antikorupcijskih napora u formi planova djelovanja, ali i izvješća o postupanju po tim planovima.

- **Nepristranost i stručnost** - politička neutralnost i kompetentnost za ispunjavanje antikorupcijskih zadataka neophodni su za dug i složen proces kao što je borba protiv korupcije. Suprotstavljanje korupciji treba se smatrati dijelom rada za opće dobro i unaprjeđenja profesionalizma uprave ali i privatnoga sektora, i u njemu nema mjesta ideološkim, političkim i drugim utjecajima. Isto tako, potrebno je stalno raditi na unaprjeđenju znanja, stavova i vještina za suprotstavljanje korupciji.
- **Orijentiranost na učinak** - utvrđivanje jasnih, mjerljivih i ostvarivih ciljeva. Upitna je učinkovitost strateških dokumenata i aktivnosti za borbu protiv korupcije ako nisu jasno postavljeni ciljevi i svrha koju trebaju postići, čiju realizaciju nije moguće pratiti i koji su teško ili nikako ostvarivi. Ove pretpostavke trebaju ispuniti svi subjekti provedbe, kako bi se postigli optimalni rezultati za koje je moguće prikupiti pokazatelje o stupnju izvršenosti. Budući da se značajan broj antikorupcijskih aktivnosti odnosi na javnu upravu, te javne službe i javna poduzeća, koja trebaju biti servis građanima, to u definiranju i ostvarivanju antikorupcijskih, i uopće, ciljeva rada javne uprave treba voditi računa o krajnjem rezultatu i kako ga mjeriti, uz utvrđivanje jasno i precizno definiranih indikatora, koji su pri tome i provodivi.

6. Prepreke za uspješnu provedbu Strategije i Akcijskog plana

Svaki reformski proces, a posebno borba protiv korupcije, složen je i dugotrajan proces i prate ga prepreke za postizanje očekivanih učinaka. Kako bi se povećala provedba mjera iz Strategije i Akcijskog plana, potrebno je otkloniti sljedeće prepreke:

- *Nedostatak političke volje* - bez želje i odlučnosti donositelja odluka na političkoj i administrativnoj razini ne može se očekivati poduzimanje konkretnih i angažiranih mjera u borbi protiv korupcije, jer će one ili izostati ili biti pojedinačne i selektivne.
- *Neispunjavanje međunarodno preuzetih obveza* – nedovoljna usklađenost zakonodavstva u BiH sa međunarodnim dokumentima za borbu protiv korupcije i manjak primjene međunarodno prihvaćenih standarda u toj oblasti, onemogućavaju upotrebu provjerenih i učinkovitih mehanizama za sprječavanje korupcije.
- *Nedovoljna samostalnost, kompetentnost i angažiranost subjekata provedbe antikorupcijskih politika* – bez odgovarajućih znanja, vještina, i u okviru propisa, slobode postupanja subjekata provedbe protiv složenog fenomena kao što je korupcija, borba protiv nje ne može biti učinkovita i ne daje potrebne rezultate. Bez dovoljne posvećenosti svih

nositelja aktivnosti za provedbu Strategije, narušava se cjelovitost sistema za borbu protiv korupcije, što će neizbježno utjecati na postignute učinke njihovog rada.

- *Nedostatak finansijskih i drugih resursa* – manjak finansijskih i drugih resursa neophodnih za kvalitetnu borbu protiv korupcije ozbiljno utječe na kapacitet sistema za borbu protiv korupcije i onemogućava provedbu zahtjevnijih mjera koje su važne za njeno sprječavanje.
- *Kompleksnost političkog sistema* – nedovoljan nivo kontinuiteta u borbi protiv korupcije i nedostatak konsenzusa u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i oko nje, zbog nestabilnosti ili sporosti formiranja koalicija na vlasti, kao i zbog kompleksnosti političkog sistema, imaju krajnje negativan utjecaj na njezino sprječavanje.
- *Nedostatak sistematičnosti i koordinacije* – ni najbolje predviđene antikorupcijske politike i mjere u Strategiji ne mogu biti učinkovite ako se provode povremeno, nepovezano, fragmentirano i bez dovoljno sistematičnih aktivnosti i koordiniranosti subjekata provedbe.
- *Nedostatak potpore javnosti* – borba protiv korupcije ne može biti potpuna i učinkovita bez svijesti javnosti o štetnim posljedicama koje korupcija nanosi društvu i pojedincu, što mora biti temelj za povećanu spremnost da građani zahtijevaju i podrže antikorupcijske aktivnosti i aktivno sudjeluju u njima
- *Neosnovana očekivanja za brze učinke u borbi protiv korupcije* - što je korupcija više prisutna, to je veća želja građana da ona bude spriječena. Očekuju se brzi efekti za što kraće vrijeme, što može rezultirati smanjivanjem potpore javnosti antikorupcijskim mjerama i aktivnostima.

7. Normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije

Svaki reformski proces, a posebno složen kao što je borba protiv korupcije, zahtijeva odgovarajući učinkovit okvir za njegovu provedbu, koji sadrži normativnu, institucionalnu i društvenu komponentu. Zbog postojanja više razina vlasti, normativni okvir za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini je složen s obzirom da postoji veliki broj zakona na svim razinama vlasti koji reguliraju ovu oblast, u kojima su, pored Zakona o Agenciji, najznačajniji oni koji reguliraju sljedeće oblasti:

- kaznenopravne propise,
- javne nabave,
- sukob interesa,
- financiranje političkih stranaka,
- slobodan pristup informacijama,
- izborne procese,
- sprječavanje pranja novca,
- zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju,
- javnoj upravi i državnoj službi, i dr.

Pored zakona, borbu protiv korupcije na različitim razinama vlasti u BiH određuju i postojeće ili buduće strategije za borbu protiv korupcije i akcijski planovi za njihovu provedbu, koji

temeljem članka 22. Zakona o Agenciji⁵ trebaju biti sukladni sa općim principima utvrđenim u državnoj Strategiji. Zbog postojanja velikog broja institucija koje na odgovarajućoj razini vlasti imaju mjerodavnosti, institucionalni okvir za borbu protiv korupcije obuhvaća sve institucije javnog i privatnog sektora u BiH. Pored normativne regulative i rada javnih institucija, veoma važnu ulogu u borbi protiv korupcije imaju i svi ostali dijelovi društva koji su, ili bi trebali biti, zainteresirani za smanjenje štetnih posljedica korupcije. Uspješna borba protiv korupcije zahtijeva višu razinu suradnje i koordinacije između svih institucija i društvenih subjekata, a njihova uloga u tom procesu je detaljnije obrađena u odgovarajućim strateškim ciljevima u Aneksu ove Strategije.

⁵ Zakon o Agenciji („Službeni glasnik BiH“ br. 103/09 i 58/13)

