

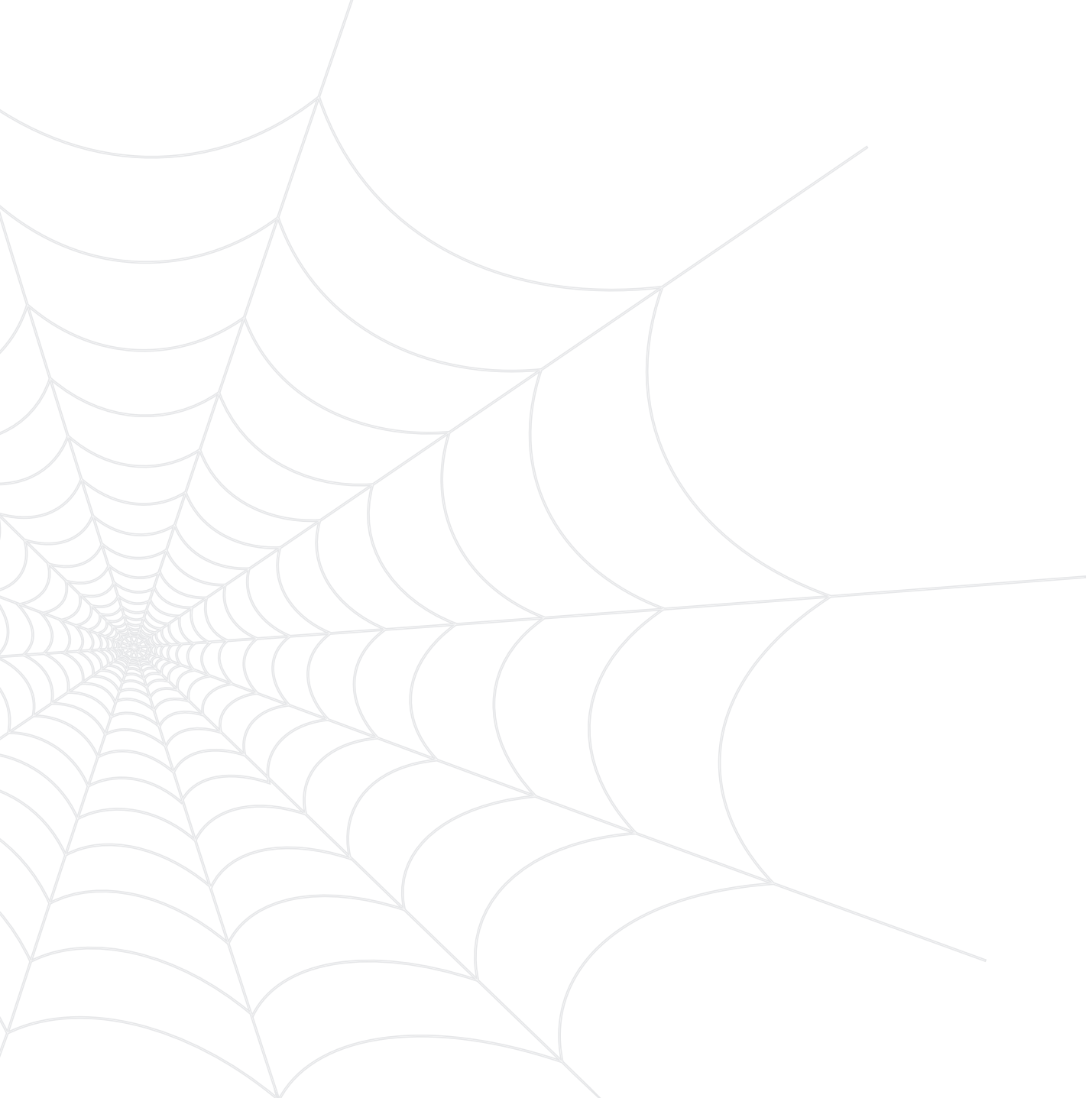
Najbolje prakse u monitoringu
antikorupcijskih mjera
i prijedlog sustava monitoring indikatora



PROJEKT FINANSIRA
EVROPSKA UNIJA



Vanjskopolitička
inicijativa BH



Najbolje prakse u monitoringu antikorupcijskih mjera i prijedlog sustava monitoring indikatora



PROJEKAT FINANSIRA
EVROPSKA UNIJA



Vanjskopolitička
inicijativa BH

Uređivački kolegij

Vanjskopolitička inicijativa BH

“Vanjskopolitička inicijativa BH je nevladina, neprofitna organizacija posvećena promišljanju i analiziranju vanjske politike, međunarodnih odnosa i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine”

Lektor

Faik Imamović

www.vpi.ba

info@vpi.ba

Dizajn i štampa:

Arch Design

Tiraž: 70 kom.

Sarajevo, januar 2013.

Ovu nezevisnu publikaciju je pripremila Vanjskopolitička Inicijativa BH (VPI BH) uz finansijsku pomoć Europske unije. Pogledi izneseni u ovoj publikaciji su stoga pogledi VPI BH i ni u kojem slučaju ne oslikavaju poglede Europske unije.

SADRŽAJ

Uvod	4
1. Najbolje prakse u monitoringu antikorupcijskih mjera i prijedlog sustava monitoring indikatora	7
2. Praćenje borbe protiv korupcije na razini EU-a	9
3. Praćenje napretka reformi za borbu protiv korupcije od strane nevladinih organizacija	19
4. Procjena utjecaja antikorupcijskih inicijativa / mjera	26
5. Mogućnosti za razvoj koje pokreću postignuća / naučene lekcije iz relevantnog konteksta / praksi	31
1. Uvod	36
2. Ciljevi	37
3. METODE MJERENJA, ANALIZE I EVALUACIJE	38
4. PREDLOŽENI INDIKATORI	43
5. Podaci i izvori informacija o BiH	49
6. Aneks Antikorupcijska strategija 2009.-2014. - Praćenje napretka implementacije	63

NAJBOLJE PRAKSE U MONITORINGU ANTIKORUPCIJSKIH MJERA I PRIJEDLOG SUSTAVA MONITORING INDIKATORA

UVOD

NVO sektor u Bosni i Hercegovini, slično kao i u većini zemalja širom svijeta suočava se sa poteškoćama kada pokušava da ovlada monitoringom antikorupcijskih reformi kao alatom za prevenciju korupcije. Upravo briga za budućnost nevladinih organizacija kako bi one mogle učinkovito i pozitivno utjecati na područje borbe protiv korupcije je ono što daje pokretačku snagu ovim naporima. Uzevši u obzir činjenice da postoji veliki diverzitet u praksama monitoringa i evaluacije na svijetu, da je karakter antikorupcijskog monitoringa u BiH jako fragmentiran, kao i da veliku ulogu u tome igraju metodološki, politički i operativni izazovi, ovo predstavlja strukturirani napor da se unaprijedi NVO monitoring antikorupcijskih reformi kroz razvoj i predstavljanje monitoring indikatora. Monitoring antikorupcijskih napora od strane nevladinih organizacija je vrijedna alternativa monitoringu koje provode same institucije, budući da je jedna od glavnih svrha NVO-a da vladu učine odgovornom ka građanima. Direktni pristup lokalnom znanju, iskustvu i kontaktima je važna prednost nevladinih organizacija koja ih čini jednim od glavnih stubova za monitoring antikorupcije. Stoga veliki broj nevladinih organizacija u svijetu se sve više uključuje u monitoring različitih aspekata koji su vezani za implementaciju postojećih antikorupcijskih strategija/planova/zakonskih akata/odredbi/mjera, te javnosti, a naročito vlastima, ukazuje na nedostake u implementaciji istih te na učinak koji oni imaju na spriječavanje korupcije.

Monitoring antikorupcijskih reformi testira retoriku vlade naspram stvarnih učinaka tako što uspoređuje rečeno sa djelim; izrečene platforme sa učinjenim naporima. Štaviše, nevladine organizacije istražuju učinkovitost i djelotvornost antikorupcijskih napora tako što ocjenjuju stvarnu implementaciju strategija/djela u odnosu na ono što prijavljuju građani i organizacije, te ukazuju na to gdje nedostaje djelovanje i koje su posljedice toga – ukoliko naravno postoje takvi slučajevi.

Institucionalni nedostaci se često koriste kao vispreni izgovori za navedene probleme, ali oni mogu biti kamuflaža za probleme koji su vezani za obstrukciju i korupciju.

Identificiranje nedostatka aktivnosti/djelovanja da se razviju učinkovite i primjenjive antikorupcijske mjere u razumnom roku se može posmatrati (i objaviti) kao indikator korupcije. Ovo može pružiti snažan alat da se dobro razmisli o tome kakve izgovore pružaju subjekti optuženi za korupciju. Procjena je također prilika da se razgovara o postignutim rezultatima i pozitivnim učincima te da se stvori prilika za razmjenu iskustava i organizacionog učenja. U svakom slučaju, monitoring antikorupcijskih reformi se ne smije pretvoriti u simplističku vježbu u primjeni neke otmjene metodologije i popunjavanja finalnog izvještaja. Mjerenje antikorupcije nema visoku vrijednost ako nam ne ukazuje na to što treba popraviti i kamo krenuti dalje. Tek ona analiza koja je usredotočena na biranje „pravih“ budućih aktivnosti ona koja opravdava napore monitoringa i njegove troškove. Na kraju dana, upravo je proces da se vlada učini odgovornom, a ne samo konkretni pronalasci/rezultati ono što je bitno. U tu svrhu, predlaže se sustav indikatora. To, dakle, nije nešto 'urezano u kamen' već predstavlja okvir koji će omogućiti strukturiranu diskusiju o postignućima i izazovima u implemenatciji antikorupcijskih reformi. Upravo je energija svih sudionika u BiH, a naročito nevladinih organizacija koje će dodati boju/sadržaj procesu monitoringa i evaluacije kada se gleda širi kontekst upravljanja učinkovitošću i djelotvornošću borbe protiv korupcije.

Otkako je Svjetska banka počela sa monitoringom indikatora upravljanja u svijetu, unatoč značajnom ulaganju u borbu protiv korupcije i podizanju svijesti javnosti od strane nevladinih organizacija kao što je Transparency International, napredak u odnosu na stvarne rezultate suzbijanja korupcije je ostao ograničen. Korupcija i dalje prosperira i na globalom i na nacionalnom polju, a javna energija za reforme je ozbiljno ugrožena.

Napori da se objasni relativno spor napredak u postizanju opipljivih rezultata i odugovlačenje sličnih antikorupcijskih napora širom svijeta dovodi u pitanje samu kvalitetu razvijenih indikatora. Smatra se da statistički agregati 'nisu dovoljno osjetiljivi da zabilježe inkrementalnu evoluciju'. U tom slučaju zaista dolazi do naptetka, iako on nije uvijek vidljiv. Drugi argument je da i kvalitativna i kvantitativna mjerenja ipak prikazuju mali razvoj jer, unatoč naporima bez presedana da se stvori globalni zakonski okvir za borbu protiv korupcije kao i naporima država da pokažu dobru volju i podrže međunarodne standarde, postoji vrlo malo dokaza da je postignut bilo kakav napredak. U takvom okruženju, možda je napredak prema dobrom upravljanju izuzetno dug i inkrementalan istorijski proces koji se jednostavno ne može uočiti u kratkom vremenskom periodu kao što je petnaest godina.

Kad se uzme u obzir prethodno navedeno, monitoring i mjerenje procesa antikorupcijskih reformi se čine drugačijim, a katkad i mnogo težim od mjerenja same korupcije. Monitoring borbe protiv korupcije mjeri stvarni utjecaj antikorupcijskih politika/planova/mjera koje teže ka tome da smanje troškove korupcije, ali on i dalje predstavlja omjer između veličine problema i učinkovitosti napora za njegovo rješavanje. Nedostatak mjerenja antikorupcijskih reformi s druge strane dovodi u

pitanje učinkovitost uloženi napor. Pored neučinkovitosti u trošenju javnih sredstava sa nejasnim učincima, to također dovodi do ozbiljnih nedostataka što se tiče utjecaja na društvo. To doprinosi održavanju klime neodgovornosti što ima razarajući učinak na kredibilitet antikorupcijskih reformi općenito.

- Utvrđivanje nivoa korupcije, istraživanje uzroka korupcije, ukazivanje na nepovoljne efekte korupcije u određenoj državi/sektoru/instituciji da bi se opravdala potreba za djelovanjem i daljnim popravim/preventivnim politikama. Identificiranje sustavnih greški i ranjivosti kao i pružanje konkretnih primjera skreću na njih pažnju javnosti te stvaraju javni pritisak za kreiranje određene politike ili zalaganje protiv određenih praksi.
- Monitoring različitih aspekata koji su vezani za implementaciju postojećih antikorupcijskih strategija/planova/zakonskih akata/odredbi/mjera; ukazivanje javnosti, a naročito vlastima, na nedostake u implementaciji istih te na učinak koji oni imaju na ograničavanje korupcije.

U nekim slučajevima, Vlada se slaže sa potrebom za implementaciju mjera koje su procjenjene kao 'najbolje prakse' ali im nedostaju finacijski, ljudski i tehnički resursi da ih i implementiraju. Pod tim uvjetima, monitoring može ukazati na potrebu za ciljanim programima tehničke pomoći koji imaju bolju šansu da budu učinkoviti, naravno ako postoji predanost za reformu protiv korupcije.

Zbog različitosti praksi, fragmentiranosti monitoringa borbe protiv korupcije, tajnosti koja obavlja mnoge faktore što doprinose nedostacima u ovom procesu, trenutni naponi da se pregledaju relevantne prakse unutar EU sa naročitim naglaskom države članice EU koje prolaze kroz sličan proces kompleksne tranzicije. Unutar njegovih ograničenja, rezultati istraživanja bi se koristili kao strukturirani pokušaj da se unaprijedi monitoring korupcije od strane nevladinih organizacija kroz razvoj i komuniciranje monitoring indikatora, kao i kroz izgradnju mreže nevladinih organizacija – zajedničku platformu za daljnji monitoring borbe protiv korupcije u državi.

NAJBOLJE PRAKSE U MONITORINGU ANTOKORUPCIJSKIH MJERA

1. UVOD

Europska unija je formulirala ključne principe za učinkovitu borbu protiv korupcije u zemljama koje joj pristupaju, u zemljama kandidatima za članstvo i trećim zemljama, koji su izloženi u *Komunikaciji Europske komisije o sveobuhvatnoj politici EU-a u borbi protiv korupcije* (Com.(2003) 317).¹ S obzirom na status Bosne i Hercegovine, ti su principi veoma važni i uključuju:

- jasan stav lidera i donosilaca odluka protiv korupcije;
- potpuno usuglašavanje s pravnom stečevinom EU-a te ratifikaciju i implementaciju svih glavnih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije (konvencija Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe, OECD-a i dr.);
- implementaciju zakona za borbu protiv korupcije od strane kompetentnih i vidljivih tijela za borbu protiv korupcije;
- svi građani treba da imaju jednake šanse za rad u javnim službama;
- integritet, odgovornost i transparentnost javne uprave (pravosuđe, policija, carine, porezni organi, zdravstvo, javne nabavke) treba povećati kvalitetnim upravljanjem i primjenom standarda kontrole i nadzora, kao što su *Zajednički okvir za procjenu šefova administracija zemalja EU-a* i *Strazburška rezolucija*. Povećana transparentnost je važna u pogledu razvoja povjerenja između građana i državne administracije;
- treba uspostaviti i nadgledati kodeks ponašanja u javnom sektoru;

⁶ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=317

- treba uspostaviti jasna pravila, kako u javnome, tako i u privatnom sektoru, o *whistle blowingu* (imajući u vidu da je korupcija krivično djelo u kome nema direktne žrtve koja bi to prijavila i bila svjedok), kao i o prijavljivanju korupcije;
- treba povećati javnu svijest o netoleriranju korupcije medijskim kampanjama i obukom usmjerenom na podizanje javne svijesti;
- jasna i transparentna pravila financiranja političkih stranaka;
- treba stimulirati privatni sektor da se uzdrži od korupcijske prakse tako što će se donijeti pravila ponašanja ili «bijeke liste» za kompanije.

Štoviše, indirektno, pravna stečevina sastoji se iz relevantnih međunarodnih ugovora, konvencija i protokola. Ključni elementi ovog dijela pravne stečevine su *Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe*; evaluacije koje provodi GRECO i *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije* (UNCAC).²

² Indikativna lista konvencija i instrumenta koje svaka nova država članica mora usvojiti u skladu s *Aktom o pristupanju*.

EU: *Konvencija o zaštiti financijskih interesa europskih zajednica* od 26. jula 1995. (OJ C 316 od 27. novembra 1995, str. 49); *Protokol Konvencije za zaštitu financijskih interesa europskih zajednica* od 27. septembra 1996. (OJ C 313 od 23. oktobra 1996., str. 2); *Drugi protokol Konvencije za zaštitu financijskih interesa europskih zajednica* (OJ C 221 od 19. jula 1997., str. 12); *Protokol o tumačenju Konvencije za zaštitu financijskih interesa europskih zajednica*, putem prethodnih odluka Europskog suda pravde europskih zajednica, (OJ C 151 od 20. maja 1997., str. 2); *Konvencija o borbi protiv korupcije u koju su umiješani službenici europskih zajednica ili službenici država članica Europske unije* od 26. maja 1997. (OJ C 195 od 25. juna 1997., str. 2); *Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu i Europskom ekonomskom i socijalnom odboru o sveobuhvatnoj politici EU-a u borbi protiv korupcije* od 28. maja 2003. (COM(2003)317); *Odluka Vijeća 2003/642/JHA* od 22. jula 2003 o aplikaciji Gibraltara za *Konvenciju o borbi protiv korupcije u koju su umiješani službenici europskih zajednica ili službenici država članica Europske unije* (OJ L 226 od 10. septembra 2003., str. 27); *Okvirna odluka Vijeća 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru* od 22. jula 2003. (OJ L 192 od 31. jula 2003., str 54).

Vijeće Europe: *Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji*, otvorena za potpisivanje 27. januara 1999.; *Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji*, otvorena za potpisivanje 4. novembra 1999.; *Dodatni protokol Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji* od 15. maja 2003.; **Odbor ministara:** *Preporuka br. R(2003)4 o općim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja* 8. april 2003.; *Preporuka br. R(2000)10 o pravilima ponašanja za javne službenike*, 11. maja 2000.; *Odluka (97)24 o 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije* od 6. novembra 1997.; *Odluka (98)7 o Statutu Skupine država za borbu protiv korupcije* (GRECO) od 5. maja 1998.; *Odluka (99)5 o osnivanju Skupine država za borbu protiv korupcije* (GRECO), od 1. maja 1999.; **Ujedinjeni narodi:** *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminala* od 15. novembra 2000.; *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije* od 31. oktobra 2003.; *Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika* od 12. decembra 1996. (Odluka 51/59); **Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj:** *Konvencija o borbi protiv podmičivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama* od 17. decembra 1997.; *Preporuka o smjernicama za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi*, juni 2003.

2. PRAĆENJE BORBE PROTIV KORUPCIJE NA RAZINI EU-A

Do danas, kao što je navela Europska komisija u svojoj komunikaciji za 2011. Europskom parlamentu, Vijeću i Europskome ekonomskom i Socijalnom odboru "Borba protiv korupcije u EU",³ ne postoji mehanizam kojim se može pratiti postojanje i vršiti procjena učinkovitosti antikorupcijskih politika na razini EU-a i država članica na koherentan i interdisciplinarnan način.⁴

Na međunarodnoj razini postojeći ključni mehanizmi praćenja i vrednovanja su:

- *Skupina država za borbu protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO),*
- *Radna grupa protiv podmićivanja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj i*
- *Mehanizam za nadzor Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC).*

Procijenjeno je kako ovi mehanizmi daju zamah državama članicama da implementiraju i provode standarde za borbu protiv korupcije. Međutim, kako ističe Komisija, postoje ograničenja u svakom od njih koja negativno utječu na njihov potencijal za efikasno rješavanje problema povezanih s korupcijom na razini EU-a.

GRECO

Najpotpuniji postojeći instrument koji je relevantan za EU je GRECO, zbog toga što u njemu učestvuju sve države članice Unije. Putem GRECO-a Vijeće Europe⁵ doprinosi

³ *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskog ekonomskog i socijalnom odboru „Borba protiv korupcije u EU“, Bruxelles, 6. 6. 2011, COM(2011) 308 konačna.*

⁴ Specifičan mehanizam praćenja primjenjiv na dvije države članice, *Mehanizam za suradnju i verifikaciju (CVM)* za Rumunjsku i Bugarsku postoji od 2006. (Odlukom Komisije 2006/928/EC i 2006/929/EC od 13. decembra 2006. OJ L 254, 14. 12. 2006., str. 56,58). CVM se pojavio kao *ad-hoc* rješenje za izvanredne nedostatke pronađene uoči pristupanja Europskoj uniji. U tom kontekstu Komisija provodi verifikacije u odnosu na nekoliko unaprijed definiranih mjerila u području pravosudnih reformi i borbe protiv korupcije, kao i, npr. u slučaju Bugarske, borba protiv organiziranog kriminala.

⁵ *Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe* ima za cilj koordiniranu kriminalizaciju velikog broja korupcijskih praksi. Također pruža komplementarne kaznenopravne mjere i poboljšanu međunarodnu suradnju u progonu korupcijskih kaznenih djela. U svom obimu *Konvencija* je široka i nadopunjuje postojeće pravne instrumente. Ona prati sljedeće oblike korupcijskog ponašanja koji se obično smatraju specifičnim vrstama korupcije: aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih javnih dužnosnika; aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih parlamentaraca i članova međunarodnih parlamentarnih skupština, aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru; aktivno i pasivno podmićivanje međunarodnih državnih službenika, aktivno i pasivno podmićivanje domaćih, stranih i međunarodnih sudaca i službenika međunarodnih sudova; aktivno i

osiguranju minimalnih standarda unutar paneuropskoga pravnog područja. Skupinu država protiv korupcije (GRECO) osnovalo je 1999. Vijeće Europe da prati usklađenost država s antikorupcijskim standardima ove organizacije. Cilj joj je poboljšanje sposobnosti njenih članica da se bore protiv korupcije tako što prati njihovu usklađenost sa standardima Vijeća Europe za borbu protiv korupcije kroz dinamičan proces međusobnog vrednovanje i pritiska. Putem instrumenta runde međusobne evaluacije pomaže u identifikaciji nedostataka u nacionalnim antikorupcijskim politikama, potičući neophodne zakonodavne, institucionalne i praktične reforme.⁶

Komisija, međutim, navodi da “s obzirom na ograničenu vidljivost unutar vladinog GRECO evaluacijskog procesa i njegovih pratećih mehanizama, do sada nije generirala potrebnu političku volju među državama članicama da se djelotvorno bore protiv korupcije.”⁷ Nadalje, GRECO prati usklađenost sa spektrom antikorupcijskih standarda koje je postavilo Vijeće Europe, te je stoga manje usredotočen na određena područja zakonodavstva Europske unije, kao što su javne nabavke.⁸ Nadalje, GRECO sustav ne dopušta komparativnu analizu, a time ni utvrđivanje korupcijskih trendova u EU-u, niti aktivno potiče razmjenu najboljih praksi i učenje jednih od drugih.

pasivno trgovanje utjecajem; pranje novca od prihoda stečenih korupcijskim kaznenim djelima, kaznena djela iz oblasti računovodstva (računi, računovodstveni dokumenti itd.) povezana s kaznenim korupcijskim djelima. Države moraju osigurati učinkovite i obeshrabrujuće sankcije i mjere, uključujući i lišavanje slobode koje može dovesti do izručenja. Također, pravna lica moraju biti odgovorna za kaznena djela koja su počinila u svoju korist i biti predmet krivičnih i nekrivičnih sankcija, uključujući i novčane sankcije.

⁶ *20 načela za borbu protiv korupcije* doneseno je u Vijeću Europe, u Komiteta ministara, Rezolucija (97)24, i dok su nacionalne vlasti pozvane da primjene ova načela u svom domaćem zakonodavstvu i praksi, Multidisciplinarna grupa za korupciju (GMC) je pozvana da brzo završi izradu međunarodnih pravnih instrumenata u skladu s *Programom akcije protiv korupcije* te da bez odgode dostavi prijedlog teksta kojim se predlaže uspostava odgovarajućeg i učinkovitog mehanizma, pod pokroviteljstvom Vijeća Europe, za praćenje poštivanja ovih načela i provedbu međunarodnih pravnih instrumenata koje treba usvojiti.

⁷ *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru „Borba protiv korupcije u EU-u“*. Bruxelles, 6. 6. 2011., COM(2011) 308 konačni.

⁸ *Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe* (STE 173, usvojena je 27. januara 1999.) i njen dodatni Protokol (ETS 191, usvojen 15. maja 2003.); *Građanskopravna konvencija o korupciji* (STE 174, usvojena 4. novembra 1999.) i Dvadeset glavnih načela za borbu protiv korupcije (Rezolucija Komiteta ministara Vijeća Europe (97) 24).

OECD-ova Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnom poslovanju (Konvencija protiv podmićivanja) usmjerena je na poseban problem podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnom poslovanju i ne može se proširiti na druga područja značajna za borbu protiv korupcije u EU-u. *Sedmi godišnji Izvještaj o napretku Transparency Internationala* pokazao je da je provedba *Konvencije protiv podmićivanja* bila neujednačena: aktivna provedba se dogodila u samo četiri države članice EU-a, dok se u 12 država članica provodila malo ili nikako. Usprkos temeljitom sustavu evaluacije u obliku OECD-ove Radne skupine za podmićivanje, Komisija je utvrdila da je “politička opredijeljenost za efikasnu provedbu *Konvencije protiv podmićivanja* OECD-a ostala nedovoljna”.

Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije (UNCAC) stupila je na snagu u decembru 2005. a u septembru 2008. pridružila joj se i EU.⁹ Konferencija država članica UNCAC-a usvojila je odrednice *Mehanizma za nadzor nad provedbom UNCAC-a* u novembru 2009. Europska unija podupire sudjelovanje civilnog društva i transparentnost u nalazima ocjene u okviru *Mehanizma*. Međutim, kao što je navela Komisija EU-a, postoje važna ograničenja potencijala mehanizama za nadzor UNCAC-a da bi se riješili problemi povezani s korupcijom na razini EU-a. Oni se odnose na činjenicu da će – budući da je ovo međuvladin instrument – sustav unakrsnog pregleda “vjerojatno izostaviti određena politička područja koja su od posebne važnosti za EU, što uključuje države članice koje mogu imati niže antikorupcijske standarde od EU-a”. Ciklusi pregleda “koji relativno dugo traju i preporuke državama članicama koje nisu provedene mogu biti provjereni tek ograničen broj puta”.

⁹ UNCAC, naročito Poglavlje 2. o preventivnim mjerama, poziva države da razviju i provedu ili održe preventivne antikorupcijske politike i prakse (članak 5); osiguraju postojanje preventivnih antikorupcijskih tijela (članak 6); povećaju transparentnost i spriječe sukobe interesa u javnom sektoru (članak 7); da, između ostalog, promoviraju integritet, poštenje i odgovornost među svojim državnim službenicima primjenom kodeksa i standarda ponašanja za javne službenike (članak 8); uspostave odgovarajuće sustave javnih nabavki te da promoviraju transparentnost i odgovornost u javnim financijama (članak 9); povećaju transparentnost u javnoj upravi, između ostalog, kroz javne izvještaje o rizicima korupcije (članak 10); poduzimaju mjere jačanja integriteta i sprečavaju mogućnosti za korupciju između sudstva i advokature (članak 11).

U svjetlu gore navedenih razlika u postojećim međunarodnim mehanizmima nadzora i evaluacije, Evropska komisija je razmotrila potrebu uspostave specifičnog mehanizma EU-a za praćenje i procjenu – *Izveštaja Europske unije o borbi protiv korupcije*. Postoji nada da će *Izveštaj* „potaknuti jaču političku volju u državama članicama za provedbu postojećih zakonskih i institucionalnih alata“. Ovaj bi se mehanizam trebao kombinirati sa sudjelovanjem EU-a u GRECO-u.¹⁰ *Izveštaj EU-a o borbi protiv korupcije* izdavat će Komisija svake dvije godine, počevši od 2013.

Komisija promatra *Izveštaj Europske unije o borbi protiv korupcije* kao odgovor na poziv zemalja članica, u Štokholmskom programu,¹¹ za razvoj indikatora na bazi postojećih sustava i zajedničkih kriterija, za mjerenje antikorupcijskih napora unutar Unije i od Evropskog parlamenta da redovito prati antikorupcijske napore u zemljama članicama.¹²

Osnovno načelo je da iako ne postoji jedinstveno rješenje za sve u borbi protiv korupcije, korupcija je problem za sve članice Europske unije. Vjeruje se da će „periodičnim evaluacijama i objavljivanjem izvještaja utemeljenih na činjenicama“ *Izveštaj EU-a* stvoriti „dodatni poticaj za države članice da se djelotvorno bore protiv korupcije, posebno provedbom i primjenom međunarodno dogovorenih antikorupcijskih standarda“. Ovaj mehanizam, kada se jednako primijeni na sve države članice, pomoći će da se dođe do jasnijeg pregleda postojanja i učinkovitosti antikorupcijskih reformi. Na temelju toga specifični uzroci korupcije bit će bolje identificirani, što će olakšati strateško planiranje čvrstih budućih političkih akcija. On može funkcionirati kao „alarm upozorenja“ koji može ublažiti potencijalne rizike duboko ukorijenjenih problema što mogu prerasti u krizu.

Predviđena je suradnja s postojećim mehanizmima praćenja i evaluacije kako bi se izbjeglo dupliciranje administrativnih opterećenja i uloženi napori država članica. *Izveštaj EU-a* referirat će se na *minimalne standarde protiv korupcije* koji su utvrđeni u postojećim međunarodnim instrumentima, poput *Krivičnopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe*,¹³ *Građanskopravne konvencije o korupciji*,¹⁴ *Dvadeset*

¹⁰ Pogledati Izveštaj Komisije Vijeću o modalitetima učešća EU-a u Skupini država za borbu protiv korupcije (GRECO), COM (2011)307.

¹¹ Dokument Vijeća 17024/09, usvojen od strane Evropskog vijeća 10/11. decembra 2009. (SL C 115, str.1). Vidi također Rezoluciju Vijeća 6902/05, usvojenu 14. 4. 2005., koja je pozvala Komisiju da uzme u obzir i razvoj mehanizma uzajamnog vrednovanja i praćenja.

¹² Pisana deklaracija broj 2/2010 o naporima Unije u borbi protiv korupcije, koju je usvojio Evropski parlament 18. 5. 2010.

¹³ SET 173, od 27.1.1999.

¹⁴ SET 174, 1999/11/04

*vodećih načela za borbu protiv korupcije, Konvencije UN-a za borbu protiv korupcije (UNCAC) i Konvencije protiv podmićivanja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD).*¹⁵

S obzirom na to da gotovi svi oblici korupcije mogu imati prekogranične implikacije, *Izveštaj neće biti ograničen na iscrpan popis prioritetnih područja*, nego će se usredotočiti na brojna zajednička pitanja koja su posebno važna na razini EU-a, kao i na odabrana pitanja specifična za svaku zemlju članicu. Komisija predviđa da će procjena uposliti set indikatora baziranih na već postojećim standardima u pojedinim područjima i neke novorazvijene indikatore u slučajevima gdje relevantni standardi nisu utvrđeni u postojećim instrumentima ili gdje se zahtijevaju viši standardi na razini EU-a. Pri odabiru postojećih ili razvoju novih indikatora Komisija će konsultirati kompetentne autoritete za borbu protiv korupcije u zemljama članicama. Privremeni su indikatori koje je navela Komisija – *percepcija korupcije, specifična ponašanja vezana za korupcijske aktivnosti, kazneno-pravosudne statistike uključujući i oduzimanja i zapljene prihoda od kriminala vezanog za korupciju, kvantitativna procjena ovih indikatora i kvalitativna analiza korupcijskih trendova i rezultata.*

Izveštaj Europske unije o borbi protiv korupcije sastojat će se od:

- **tematskog dijela**, koji naglašava ključne aspekte borbe protiv korupcije u EU-u i koji je utemeljen na istraživanju te uključuje tematske studije slučaja, primjere najboljih praksi kao i preporuke;
- **analiza o državama**, uključujući preporuke specifično skrojene sa svaku državu članicu zasebno, bazirane na rezultatima postojećih mehanizama praćenja i pregleda raspoloživih dokaza iz relevantnih izvora; ovaj dio može biti popraćen preporukama za prigodne akcije na razini EU-a;
- **trendova na razini EU-a**, uključujući i rezultate istraživanja korupcije što ih provodi Eurobarometar, koji svake dvije godine mjeri percepciju korupcije u različitim područjima među građanima EU-a, kao i drugi relevantni izvori informacija o iskustvima s korupcijom na razini Unije.

Izvori informacija: Postojeći mehanizmi za praćenje (Skupina država protiv korupcije – GRECO, OECD, UNCAC), neovisni stručnjaci, rezultati istraživanja, službe Komisije, Europski ured za borbu protiv prevara (OLAF), zemlje članice EU-a, agencije poput Europola i Eurojusta, Europska mreža za borbu protiv korupcije, istraživanja Eurobarometra, civilno društvo.¹⁶

¹⁵ Usvojena na Pregovaračkoj konferenciji 21.11.1997.

¹⁶ Razmatrat će se relevantne procjene koje je provelo civilno društvo. To može uključivati *Analizu sustava nacionalnog integriteta u EU-u* koju trenutno provodi Transparency International.

Gore navedeno pokazuje *snažnu i stabilnu predanost povećanom korištenju mehanizama praćenja i ocjenjivanja unutar EU-a*. Konkretno prakse praćenja odabranih zemalja članica koje su prezentirane u nastavku date su upravo u ovom okviru. Izbor ovih zemalja je vršen na osnovu njihove važnosti za BiH u pogledu trenutnih postignuća države i trenutnih izazova u praćenju borbe protiv korupcije. Predstavljene prakse su tematski orijentirane. Razdvojene su u dvije skupine: prakse u praćenju borbe protiv korupcije koje implementiraju ključni vladini akteri i prakse u praćenju borbe protiv korupcije gdje nevladine organizacije imaju glavnu ulogu kao „nadzorni organ za vladu“. Ove prakse mogu poslužiti kao inspiracija ili čak kao konkretne alternative. Neki trendovi i naučene lekcije sažeti su u *Poglavlju 4. „Prilike za razvoj potaknute postignućima / lekcije naučene iz relevantnog konteksta / prakse“*. Oni trebaju pružiti komparativni kontekst i uvide za planiranje i razvoj dodatnih intervencija u praćenju borbe protiv korupcije u kontekstu NVO-a u BiH.

NIZOZEMSKA

Nacionalni ured za integritet osnovan je u martu 2006. godine kako bi pomogao tijelima javnog sektora da poboljšaju svoje politike integriteta. Osnovan je u kontekstu odgovornosti ministra da koordinira politiku integriteta kroz javni sektor. Iako je svaka jedinica javnog sektora individualno odgovorna za svoju politiku integriteta, kao ministar za koordinaciju ministar unutarnjih poslova i odnosa u Kraljevstvu odgovoran je za integritet javnog sektora u cjelini. Ovaj integritetni sustav pokriva sljedeće ključne aspekte: (1) *upravljanje (zakoni i propisi)*, (2) *praćenje i evaluacija* i (3) *iniciranje, promoviranje i omogućavanje*. Potreba za državnim centrom za ekspertizu o pitanjima integriteta postala je očiglednom nakon početka novog milenija, a osobito u svjetlu lekcija naučenih iz izvješća parlamentarnoga istražnog odbora koji je istraživao prevaru u građevinskoj industriji. U skladu s koordinacijskom ulogom ministra unutarnjih poslova u pogledu politike integriteta u javnom sektoru, institucionalizacija Nacionalnog ureda za integritet bila je logičan korak. Odluka je bila donesena na temelju analize potreba u području politike integriteta, njenih budućih zadataka te veličini i troškovima Ureda. Bilo je od ključne važnosti pronaći kvalificirano osoblje za obavljanje posla. Vjeruje se da mjesto u kojem nastaju politike (Ministarstvo) nije uvijek najbolje mjesto za razvoj instrumenata i za praćenje njihove provedbe. Zbog toga je Ured smješten izvan Ministarstva. Njegov je cilj raditi na scenariju u kome vladina tijela provode široku politiku integriteta unutar svoje organizacije u kojoj razne mjere integriteta formiraju jednu integralnu i uravnoteženu cjelinu. Ured podržava *sve vladine organizacije* u njihovim nastojanjima da uspostave politiku integriteta razvijanjem instrumenata, poticanjem razmjene znanja i nuđenjem pomoći s obzirom na praćenje implementacije politika integriteta. Glavna ciljna skupina se sastoji od menadžera, službenika za etiku, službenika u ljudskim resursima i slično. Filozofija ureda je

poboljšanje *procesa učenja* unutar vladinih organizacija kako bi same mogle upravljati integritetom, jer vladine organizacije ne bi smjele prepuštati brigu o integritetu vanjskom faktoru. Ured je bio inovativan i uspješan u razvoju usklađenosti i vrijednosno utemeljenih instrumenata integriteta, kao što su, na primjer, *Model infrastrukture integriteta* (koji pokriva sve aspekte integriteta na sustavan i koherentan način), *Kocka integriteta (Integrity Cube)*, multimedijalni alat za obuku), *Instrument za samoprocjenu integriteta – SAINT (self-assessment instrument for integrity)* i nekolicina vodiča i priručnika za pomoć javnim organima u provođenju politike integriteta unutar njihovih organizacija.

BIOS MODEL: INFRASTRUKTURA INTEGRITETA

Model infrastrukture integriteta razvio je Nacionalni ured za promociju etike i integriteta u javnom sektoru (*Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector – BIOS*) unutar Ministarstva unutarnjih poslova i odnosa u Kraljevstvu.¹⁷ Model nudi integriran pristup u upravljanju integritetom i u skladu s tim i rješenje za fragmentaciju politike integriteta, što je obično problem u vladinim organizacijama. Ova fragmentacija je obično rezultat disperzije odgovornosti za politiku integriteta u tijelima javne vlasti kroz različite discipline i odjele. Komunikacija je često narušena, što čini politiku manje kohezivnom nego što bi trebala biti. *Model infrastrukture integriteta* naglašava integriranu prirodu politike integriteta, i to upravo ukazuje na područja u kojima se može oblikovati politika integriteta. Model je namijenjen menadžerima, službenicima i koordinatorima integriteta unutar javne vlasti odgovorne za razvoj, implementaciju i provedbu politike integriteta. Vladine organizacije mogu koristiti model za razvoj nove politike i revidiranje postojeće.

Model je izgrađen oko tema, područja pažnje i instrumenata. Jezgru formira koncept integriteta i teme koje mogu dovesti do problema u pitanju integriteta. Prvi sloj oko toga jezgra sastoji se od šest područja koja predstavljaju logičan ciklus: počevši od uloge višeg menadžmenta (1), relevantnih osnovnih vrijednosti i standarda (2), što čini osnovu struktura i procesa (3) koji čine organizaciju manje osjetljivom. U sljedećem koraku pažnja je posvećena osoblju i organizacijskoj kulturi (4). Nažalost, incidenti se dešavaju (5); svaka organizacija mora biti dobro pripremljena da se izbori s njima. U konačnom koraku, politika integriteta i njeni instrumenti se prate i evaluiraju (6). Na taj način omogućen je proces učenja, što čini poboljšanje mogućim. Ovdje je ključan holistički pristup: politika integriteta može biti učinkovita samo ukoliko je jednaka pažnja posvećeno svakome od šest područja. Sljedeći sloj sadrži postojeće „iskušane i testirane“ instrumente.

¹⁷ www.integriteitoverheid.nl.

MAĐARSKA

Na temelju *Rezolucije 1037/007 (VI. 18)*, mađarska vlada je osnovala Odbor za koordinaciju borbe protiv korupcije čiji je zadatak da podrži Vladu u donošenju odluka dajući stručna mišljenja i preporuke. Odbor ima stručnu ulogu koordinatora u borbi protiv korupcije i njegov je glavni cilj da priprema strateške dokumente, utvrdi dugoročne ciljeve i područja za intervenciju, kao i kratkoročne mjere za borbu protiv korupcije. Odbor djeluje javno, a ministar za pravdu i provedbu zakona odgovoran je za njegov rad.¹⁸ Predsjednik Odbora je ministar za pravdu i provedbu zakona. Tajnički poslovi vezani za rad Odbora obavljaju se u Ministarstvu za pravdu i provedbu zakona. U drugim aspektima aktivnosti Odbora ne utiču na zadatke i nadležnosti ministara definiranih u pravnim propisima i odlukama Vlade. Odbor ima zadatak da promovira istraživanje korupcije, analizira rizike korupcije, daje preporuke za mjere u borbi protiv korupcije; podrži potrebne obrazovne aktivnosti, surađuje u profesionalnom stvaranju i razvoju strateških dokumenta za borbu protiv korupcije, a unutar organizacije da *koordinira, provjerava, evaluira i prati njihova izvršenja*, kao i da kontinuirano ažurira navedene dokumente; da koordinira aktivnosti borbe protiv korupcije u tijelima koja sudjeluju u Odboru, daje mišljenja o prezentacijama vezanim za borbu protiv korupcije, evaluira rezultate aktivnosti borbe protiv korupcije i izvještava Vladu. Sudjelovanje civilnog društva je institucionalizirano kroz Odbor za koordinaciju borbe protiv korupcije.

ŠVEDSKA

S ciljem poboljšanja djelotvornosti borbe protiv korupcije, uključujući i praćenje borbe protiv korupcije, Švedska je 2003. uspostavila Državnu jedinicu za borbu protiv korupcije u sklopu Tužilaštva Švedske. Jedinica se sastoji od pet javnih tužitelja koji imaju nadležnost na razini cijele države. Posebna jedinica švedskog tužilaštva bavi se razvojem mjera za borbu protiv korupcije. Jedinica usko surađuje sa švedskim policijskim snagama i carinom na teritoriji cijele države. Nadzorna tijela su

¹⁸ Članovi Odbora uključuju delegate vladinih tijela: pojedince koji imaju pravo da budu zastupani od strane ministra zdravstva; ministra ekonomije i transporta, ministra pravde i provedbe zakona, ministra općinskog i regionalnog razvoja, ministra financija te ministra koji je zadužen za Ured premijera. Vlada poziva predsjednika Državnog ureda za reviziju, *MAĐARSKI URED* za tržišnu *KONKURENCIJU*, Vijeće za javne nabavke, šefa Ureda nacionalnog vijeća pravde, parlamentarnog povjerenika za zaštitu podataka i glavnog tužitelja da sudjeluju u radu Odbora kao stalni gosti posredstvom svojih predstavnika. Predsjednik uključuje predstavnike drugih stručnih, socijalnih i interesnih organizacija u radu Odbora, kao i međunarodno priznatih stručnjaka koji imaju iskustvo u borbi protiv korupcije - na *ad-hoc* ili stalnoj osnovi, a na temelju preporuka koje iznese Odbor – kao goste. Vanjski partneri se trebaju uključiti u rad Odbora na način da broj tih pojedinaca ili organizacija dostigne broj delegata iz državnih tijela unutar Odbora.

Nacionalna porezna uprava i Državni ured za reviziju te Državno tijelo za konkurenciju.

Nacionalna mreža protiv korupcije je osnovana u maju 2006. godine. Mreža okuplja tijela, agencije i državne kompanije. Njen zadatak je da razvija mjere protiv korupcije, provodi procjenu rizika, podiže javnu svijest, poboljšava istrage i sudske postupke te nadzire provedbu reformi za borbu protiv korupcije. Mreža je još uvijek u razvoju. Njeni učinci procjenjuju se u sljedećim pravcima: više specifičnih politika, bolje znanje i efikasna procjena rizika, poboljšano praćenje borbe protiv korupcije, brži odgovor vlasti i bolja suradnja između vlasti.¹⁹

BELGIJA

U okviru *Bolje upravne politike (Better Administrative Policy - BAP)* te u težnji ka integriranoj i djelotvornoj politici integriteta uvedena je nova pozicija koordinatora brige o integritetu (2005.). Koordinator je dio Odjela za javno upravljanje u flamanskoj vladi koji obuhvaća cijelu vladu. Infrastruktura upravljanja integritetom sastoji se od koordinatora za zaštitu integriteta, Komisije za zaštitu integriteta i drugih službi koje pružaju pomoć u tome području. Glavni zadaci koordinatora za zaštitu integriteta su upravljanje znanjem, osiguravanje unosa, praćenja i povratne informacije u vezi s politikom integriteta; pružanje podrške Komisiji za zaštitu integriteta; praćenje borbe protiv korupcije, umrežavanje, savjetovanje i projekti.²⁰ Koordinator radi u partnerstvu s Odjelom za unutrašnju reviziju flamanske vlade kada je riječ o administrativnoj budnosti i analizama snaga i slabosti u području etike i integriteta, flamanskim javnim pravobraniteljem kada je riječ o *whistle-blowningu (zviždanju)* te javnom Kadrovskom agencijom kada je u pitanju podizanje svijesti osoblja. Prijavljeni su izvrsni rezultati u pogledu obuke i procjene rizika i planova integriteta.²¹

¹⁹ Mrežu podržava vlada i vlasti te funkcionira u bliskoj suradnji s agencijama za provedbu zakona (Državna jedinica za borbu protiv korupcije, VERVA – Švedska agencije za razvoj uprave). Opća pitanja u vezi s izradom politika, obrazovanja i iskustava raspravljaju se otprilike jednom ili dva puta godišnje. Međutim, susreti na operativnoj razini za raspravu o tipovima informacija koje su potrebne da bi se riješile kritične situacije ili specifični slučajevi će se održavati po potrebi. Sastanci Mreže su proizveli rezultate u obliku novih i boljih politika za vlasti, program obuke, više odgovarajućih informacija tijelima za provedbu zakona gdje postoji sumnja o kaznenim djelima, veći broj izvještaja u pogledu sumnji o kaznenim djelima i poboljšana razina prevencije.

²⁰ Primjeri tipova projekta uključuju: razne obuke iz etike i upravljanja integritetom, otkrivanja prevara pomoću poslovne špijunaže; identificiranje ranjivih funkcija i elaboraciju plana integriteta za te funkcije.

²¹ <http://www.governance-flanders.be/integrity>.

„Program za borbu protiv korupcije: Strategija za borbu protiv korupcije“ pokrenut je u junu 2002. i usmjeren je na određivanje zakona i propisa, poticanje suradnje između države i društva na polju borbe protiv korupcije i mijenjanja društvenog stava prema korupciji. Posebna jedinica – *Tijelo za koordinaciju Strategije za borbu protiv korupcije* – osnovana je 2003. i nalazi se u Ministarstvu unutarnjih poslova i uprave. Tijelo je zaduženo za praćenje, koordinaciju, izvještavanje i savjetovanje o pitanjima vezanim za provedbu *Strategije*. Tijelo je ustanovljeno s misijom da elaborira *set ulaznih i izlaznih indikatora za praćenje Strategije*, koji će voditi budući rad predviđenoga visokog povjerenstva sastavljanog od političara, vlade i *predstavnik organizacija civilnog društva*. Procjenitelji kažu da iako nema puno informacija o djelatnostima toga visokog povjerenstva,²² poseban opunomoćenik je imenovan nakon izbora 2005. i osnovan je Nacionalni odjel za borbu protiv korupcije (CAB).

Osim novih agencija, dizajniran je i vladin *web portal o pitanjima korupcije* ([http://www. antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl)). Tu se mogu naći razni dokumenti i priručnici za borbu protiv korupcije, kao i opisi projekata za borbu protiv korupcije i slično. U ovo posljednje se ubraja i procjena iz 2009. koja je proizašla iz analize korupcije u Poljskoj, a radio ju je Centralni odjel za borbu protiv korupcije. Međutim „bijeletčke“ ovog portala odnose se na deficite u praćenju borbe protiv korupcije, osobito u području ocjene projekata.²³ Iako su predviđene procjene u okviru projektnih prijedloga, njihovi tekstovi na portalu nisu dostupni, što može biti naznaka da oni i ne postoje.

Informacijski sustav za antikorupcijske strukture (ACOS) – Ministarstvo uprave i unutarnjih poslova: Ovaj projekt je odgovorio na izazov da se stvori *Integrirani informacijski sustav za antikorupcijske strukture*: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo financija - carina, Ured državnog tužitelja. On ima za cilj osigurati mogućnost unosa, obrade i rezultata informacija antikorupcijske strukture koje se tiču Carinske uprave / Ministarstva Financija i Ministarstva unutarnjih poslova, sa sljedećim kategorijama podataka: identifikacijski podaci za fizička i pravna lica; karakteristike za robe ili lična dobra; informacijski podaci za dokumente koji se koriste u aktivnostima antikorupcijskih struktura. ACOS se sastoji od hardverske infrastrukture, baze podataka, pristupnih servera (klastera), servera za

²² *Civilno društvo protiv korupcije*, Izvještaj za Poljsku 2010., napisao Grzegorz Wolszczak.

²³ *Ibid*, str. 14.

certificiranje i provjeru valjanosti, pametne kartice (*smartcard*) i vatrozida (*firewall*). Razvoj integriranog informacijskog sustava podupire provedbu *Baze podataka i aplikacija antikorupcijskih struktura*, kako bi pružio potpune informacije za rad ACOS-a i osigurao komunikaciju između institucija uključenih u projekt, uzimajući u obzir prirodu razmjene podataka i njihov tajni karakter. Informacijski sustav za ACOS ima u svojoj jezgri lokalnu bazu podataka od antikorupcijskih struktura i integriran je s informacijama iz Carinske uprave / Ministarstva financija, Ministarstvom unutarnjih poslova i Ministarstvom pravde. Razvijen je i funkcionira kao važan alat za praćenje borbe protiv korupcije koji pruža mogućnost identifikacije trendova, slabih tačaka i i daje uvid u daljnje akcije.

3. PRAĆENJE NAPRETKA REFORMI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE OD STRANE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Protekla decenija je bila svjedokom jednoga do tada neviđenog pokušaja vlada, međunarodnih agencija i nevladinih organizacija u suzbijanju korupcije. Civilno društvo je postalo prepoznato po svom potencijalu, naročito kada su u pitanju instrumenti prevencije, jer ne samo da obuhvaća znanja i mreže potrebne za suzbijanje korupcije već ima i vlastiti interes da to čini. Kako se moć širi od centra ka lokalnim vlastima, prilike za korupciju se premještaju ka dolje do novih učesnika koji su u izravnijem kontaktu s civilnim društvom. To znači da je sposobnost civilnog društva da nadzire, otkriva i mijenja smjer aktivnosti državnih službenika u svojoj sredini poboljšana blizinom i upoznatošću s lokalnim problemima. U obavljanju ove uloge brojne nevladine organizacije sustavno prate medije radi potpunijih sadržaja svojih izvještaja.²⁴

Tu je i povećana tendencija da se prepozna uloga koju može imati civilno društvo tako što će uključiti lidere društva u nadzorne odbore kao i jačati „horizontalnu odgovornost“ koja se nalazi u središtu njihovog sustava nacionalnog integriteta. „Otvoreno budžetiranje“²⁵ uvedeno je u velikom broju zemalja i općina (usporedo sa sporazumima o poboljšanom pristupu informacijama) i brojne nevladine organizacije nadziru javne nabavke i izbore.

²⁴ *Media Monitoring Manual* dostupan je na www.mediadiversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm.

²⁵ Primjeri budžetiranja nevladinih organizacija 2000: <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>.

U kontekstu gore navedenoga napretka ka pojačanoj ulozi organizacija civilnog društva (OCD) u praćenju antikorupcijskih reformi, razvijeni su razni pristupi kao odgovor na internaliziranu potrebu za redovitim praćenjem antikorupcijskih napora pojedine države. Osnovno načelo je da iako ne postoji „jedno rješenje koje odgovara svima“ za praćenje antikorupcijskih aktivnosti, ovo pitanje izaziva sve veću zabrinutost u svim državama članicama EU-a, kao i u širem kontekstu pripreme za pristupanje Uniji.

Upravo u sklopu ovog okvira predstavljene su konkretne nadzorne prakse nevladinih organizacija u odabranim državama članicama koje slijede u nastavku. Njihov je izbor vođen posebnim značajem koji one imaju za Bosnu i Hercegovinu s obzirom na trenutne složenosti i izazove koji postoje u bh. nevladinom sektoru. Ove prakse mogu poslužiti kao inspiracija ili čak konkretne alternative. Neki trendovi i naučene lekcije sažeti su u *Poglavlju 4. „Prilike za razvoj potaknute postignućima / lekcije naučene iz relevantnog konteksta / prakse“*. One trebaju pružiti komparativni kontekst i uvid za planiranje i razvoj dodatnih intervencija u praćenju borbe protiv korupcije u kontekstu NVO-a u BiH.

ISTRAŽIVANJA SUSTAVA NACIONALNOG INTEGRITETA

Postoji snažan predmet kojim se mjeri i prati kako se države nose s problemima korupcije. *Sustav nacionalnog integriteta (NIS)*²⁶ preko svojih sastavnih dijelova nudi sustavan, kohezivan i koherentan pristup ne samo onome što se mjeri i na koji način se mjeri već i potiče zemlje i donatore da ga koriste kao bazu za nacionalne planove i identifikaciju područja za daljnje reforme.

Državne procjene NIS-a ustanovile su kako je ne samo moguće identificirati nosive stupove sustava nacionalnog integriteta (većina zemalja u tim je izvještajima imala gotovo sve stupove, iako su kod nekih pronađeni i dodatni) već da oni otvaraju i vrata kroz koja je moguće procijeniti dostignuća jedne države u borbi protiv korupcije. Alat za procjenu NIS-a Transparency Internationala kombinira zagovaranje utemeljeno na dokazima s pristupom sudjelovanja više učesnika te predstavlja jedinstven doprinos na ovom polju.

²⁶ Istraživanje se usredotočuje na procjenu ključnih javnih ustanova i nedržavnih aktera u državnom sustavu upravljanja s osvrtnom na (1) njihov sveukupni kapacitet, (2) njihove sustave i procedure unutrašnjeg upravljanja i (3) njihovu ulogu u sveukupnom sustavu integriteta. Ove institucije su: zakonodavna i izvršna vlast, pravosuđe, javni sektor, agencije za provedbu zakona, izborna upravna tijela, ombudsmeni, vrhovna institucija za reviziju, agencije za borbu protiv korupcije, političke stranke, mediji, civilno društvo, poslovna zajednica. Procjena istražuje oboje i formalni okvir svake institucije, kao i stvarnu institucionalnu praksu i naglašava neslaganja između formalnih odredbi i realnosti na terenu.

Ono što je važno jeste da Izvještaji državne studije NIS-a dolaze od organizacija te države – to su, prije svega, *sposobni NVO-i i specijalizirani istraživački instituti* koji posjeduju znanje i stručnost za praćenje razvoja i skretanje pažnje na tradicionalne i pojavne obrasce korupcije. Oni imaju potencijal za korištenje u različitim kontekstima i u razne svrhe²⁷ kao što su:

- *Zagovaranje i reforma politika.* Prikupljeni dokazi mogu se koristiti za određene inicijative reformi politika. Nalazi otkrivaju specifične slabosti u sustavu integriteta i mogu olakšati davanje prioriteta zagovaranju i intervenciji u politikama. Ističu se obećavajuće prakse i omogućava se iskustveno učenje. Potiče se pristup sudjelovanja, pruža se prilika svim akterima da se uključe i daju svoj doprinos tokom cijelog projekta.
- *Praćenje i uspoređivanje.* Rezultati pružaju mjerila za mjerenje daljnjeg razvoja u zemlji i osnovu za uspoređivanje između NIS komponenti; NIS indikatori ističu koja područja posjeduju visok integritet a koja zaostaju. Uspoređivanje slabih područja s jakima može omogućiti pozitivne promjene. Ako se provodi redovito, procjena NIS-a se može koristiti kao alat za praćenje kojim se može evaluirati sveukupni napredak ili nazadak cijelog sustava integriteta kao i pojedinačnih institucija, čime nudi korisne informacije za napore zagovaranja.
- *Planiranje.* Zbog svoje cjelovite i sveobuhvatne prirode NIS može poslužiti kao koristan alat za planiranje budućeg rada organizacije. Otkriva prioritetna područja za reforme poprečnim presjekom problema i pomaže u identificiranju potencijalnih partnera.
- *Izgradnja koalicija.* Postoji nada da zbog svog usmjerenja na široke konsultacije i rasprave procjena NIS-a može podržati Nacionalno poglavlje da identificira potencijalne partnere za antikorupcijske kampanje organizacija civilnog društva i druge popratne aktivnosti.

Državne procjene NIS-a su u svemu jedinstvene na antikorupcijskom polju, s više od 70 takvih studija provedenih od 2001. Prema TI-ju, procjene su “doprinijele civilnim kampanjama zagovaranja, inicijativama političkih reformi i ukupnoj svijesti o deficitima državnog upravljanja.” Proces se kontinuirano poboljšava, što se očituje u revizijama pristupa NIS procjene iz 2008. Ambicija je da se ovaj alat učini još

²⁷ National Integrity System background rationale, TI, <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> and methodology.

relevantnijim za zagovaranje neovisnog upravljanja i borbe protiv korupcije te za inicijative reformi.

Italija, Latvija, Mađarska, Bugarska, Grčka i Ukrajina pokrivena su od 2011.²⁸

Ovo unutardržavno istraživanje identificira temeljne zakone, pravila i prakse koje nastoje zaštititi društva od korupcije kroz sustave nacionalnog integriteta u sljedećim područjima: izvršnoj vlasti, zakonodavstvu, financiranju političkih stranaka, izborima, generalnom revizoru, pravosuđu, policiji i državnom tužilaštvu, javnim službama, javnim nabavkama, lokalnoj upravi, medijima i organizacijama civilnog društva.

Izveštaji državne studije ocrtavaju formalni okvir kojim se osiguravaju antikorupcijske mjere u sljedećim područjima javnih poslova: sukob interesa, deklaracija imovine, nadzor životnog stila, pristup informacijama, sloboda štampe, sloboda govora, restrikcije nakon zapošljavanja, uzbunjivanje, kodeksi ponašanja, stavljanje na crnu listu i žalbeni mehanizmi.

Ovaj je formalni okvir popraćen procjenom onoga što se stvarno dešava u praksi. Procjena naglašava nedostatke u samom formalnom okviru ili u njegovoj provedbi. Na primjer, mogu postojati pravila i procedure kako bi se smanjile mogućnosti za nepotizam i favoriziranje ili druge korumpirane odnose, ali se možda ne primjenjuju uvijek u praksi.

Državne procjene također ispituju vladine antikorupcijske strategije (ukoliko takve postoje). U nekim slučajevima koriste daljnja istraživanja i indikatore da procijene napredak.

Razvijen je alat procjene koji uvodi koncept i pristup NIS-a i pruža korisnicima sve potrebne informacije i alate da provedu procjene NIS-a. Dodatak alatima sadrži i indikatore za stupove NIS-a.

Nacrt i rezultati NIS-ovih izvještaja tvore osnovu za konzultativnu Radionicu nacionalnog integriteta koju provodi državni ogranak Transparency Internationala a na kojoj se raspravljaju i potvrđuju rezultati NIS-a i na kojoj se identificiraju preporuke i prioritetne akcije za politike i aktivnosti zagovaranja. Među sudionicima su stručnjaci za upravljanje i borbu protiv korupcije koji dolaze iz vlade (uključujući i donatore gdje je to relevantno), privatni sektor, profesionalci raznih profila (odvjetnici, računovođe i drugi), mediji i civilno društvo.

Pregledni izvještaj prvih 18 zemalja obuhvaćenih u nizu skuplja na jedno mjesto rezultate izvještaja, te primjere iz pojedinih zemalja i raspravlja o tome kako

²⁸ http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country.

međusobno djeluju stupovi nacionalnog integriteta.²⁹ Izvještaji za 2007. i 2009. za BiH dostupni su na

http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country.

BUGARSKA: SUSTAV INDIKATORA ZA PROCJENU PROVEDBE
STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Centar za demokratske studije je unutar inicijative za borbu protiv korupcije *Koalicija 2000*. razvio sustav s ciljem uvođenja održivog mehanizma odgovornosti i vrednovanja rezultata provedbe antikorupcijske strategije kako bi time omogućio bugarskoj vladi da saopći svoja postignuća javnosti i međunarodnim partnerima.³⁰ Predloženi sustav nadzornih indikatora koristi niz *metoda za sumiranje podataka, iskustava, mišljenja i procjene nekoliko ciljnih skupina*: predstavnika NVO-a, korisnika upravnih, socijalnih i drugih javnih službi, predstavnika poslovne zajednice i udruženja poslodavaca, ključnih stručnjaka u državnim institucijama. Konzultira službene statističke podatke, informacije koje pružaju razne vladine jedinice uključene u provedbu antikorupcijske strategije, sudske i policijske statistike, nacionalne i međunarodne usporedne ankete o korupciji i transparentnosti upravljanja. Sustav indikatora predlaže:

- A. *Indikatori za procjenu napretka provedbe specifičnih mjera navedeni su u Programu za antikorupciju*. Oni odražavaju učinkovitost i napredak provedbe mjera u specificiranom vremenskom okviru. Informacije se prikupljaju na temelju mišljenja stručnjaka, procjena i analiza, samoprocjena, analiza podataka iz službenih statističkih istraživanja, informacijskih sustava agencija te provedenih nacionalnih i međunarodnih istraživanja. Indikatori su: 1. dostupnost zakona, programa, analiza, metodologija, prijedloga, planova i javno objavljenih mjera i drugo; 2. relevantnost; 3. poštivanje i nepoštivanje vremenskog okvira: da li je provedena određena mjera unutar vremenskog okvira koji je predviđen u *Strategiji* i *Programu*; 4. napredak provedbe: da li je određena mjera provedena u svom punom obimu i sadržaju; 5. kvaliteta zakona, programa, analiza, istraživačkih metodologija, prijedloga, planova (da li je mjera primijenjena u skladu s dobrim praksama i postavljenim standardima);

²⁹ Kompletan izvještaj kao i državne studije mogu se skinuti sa http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Seriju provode prof. Alan Doig i Stephanie McIvor iz Teesside Business School, Univerzitet u Tessidei, Ujedinjeno Kraljevstvo.

³⁰ <http://www.csd.bg/>.

6. kvantitativni indikatori koji mjere ishode usvojene mjere (broj ili relativni udio), npr. broj provedenih obuka za borbu protiv korupcije, broj obučenih službenika uprave na svim razinama, broj uspostavljenih „vrućih linija“, broj podnesenih pritužbi na korupciju i drugo; 7. učinkovitost usvojenih mjera (procjena isplativosti pojedine mjere).

B. Kvantitativna istraživanja opće populacije i poslovnog sektora koristit će se za mjerenje napretka prema postavljenim ciljevima korištenjem sljedećih indikatora:

- 1. Korupcijska viktimizacija:** a) postotak ljudi koji su u protekloj godini ili u tri mjeseca morali dati novac, poklone ili usluge zaposlenicima u javnom sektoru; b) ukupna vrijednost neformalnog plaćanja / darova koji su dati zaposlenicima u javnom sektoru u posljednja tri mjeseca; c) ukupna vrijednost neformalnog plaćanja / darova po vrsti usluga; d) postotak firmi koje su napravile neformalna plaćanja kako bi dobile licence ili ovlasti; e) postotak firmi koje su napravile neformalna plaćanja kako bi pobijedile na tenderu javnih nabavki; f) postotak firmi koje su napravile neformalna plaćanja kako bi izbjegle ili smanjile poreze, carine, kazne, naknade i druge oblike plaćanja državi; g) ukupne i prosječne sume neformalnih plaćanja koje su napravile firme u odnosu na zahtjeve za licence i ovlasti, sudjelovanje na tenderima za javne nabavke, plaćanje poreza, такси i slično.
- 2. Korupcijski pritisak:** a) udio pojedinaca koji su u posljednjih godinu dana imali interakciju s dužnosnicima koji se tražili usluge, novac ili darove kako bi riješili određeni problem; b) relativni udio građana / firmi od kojih je zatražen novac, darovi ili usluge u njihovom kontaktu s dužnosnicima u javnom sektoru tokom protekle godine; c) relativni udio građana / firmi kojima je tokom protekle godine u njihovom kontaktu s dužnosnicima u javnom sektoru naznačeno da se očekuju novac, darovi ili usluge; d) načini na koje građani ili firme vrše korupcijski pritisak na službenike; e) načini na koje dužnosnici vrše korupcijski pritisak na građane i firme; f) glavni razlozi zašto građani ili firme obično započinju korupcijsku praksu.
- 3. Stavovi prema korupciji:** a) svijest o korupciji; b) relativni udio onih kojima je prihvatljivo dati novac, darove ili usluge kako bi se riješio problem; c) relativni udio ljudi koji smatraju prihvatljivim da zastupnici u parlamentu, ministri i državni dužnosnici uzimaju novac, poklone ili usluge; d) relativni udio ljudi koji smatraju prihvatljivim da službenik uprave koji direktno komunicira s javnošću uzima novac, darove ili usluge; e) relativni udio ljudi koji smatraju da ostali zaposlenici javnog sektora (liječnici, školski i univerzitetski profesori, policajci i drugi) uzimaju novac, poklone ili usluge.
- 4. Širenje korupcije:** a) udio ljudi koji misle da je korupcija raširena u raznim grupama profesija; b) širenje korupcije u institucijama i javnom životu; c) širenje korupcije u ministarstvima i državnim agencijama; d) širenje korupcije u

pravosuđu; e) širenje korupcije u obrazovanju; f) širenje korupcije u zdravstvu; g) procjena potencijalnog rizika korupcije u slučajevima interakcije s raznim vladinim i javnim institucijama; h) procjena potencijalnog rizika korupcije u radu javnih službi.

5. **Netolerancija korupcije:** a) udio građana / firmi koji su podnijeli pritužbe u vezi s korupcijskim praksama; b) spremnost građana / firmi da prijave slučajeve korupcije vlastima; c) glavni razlozi za prijavljivanje / neprijavljivanje slučajeve korupcije.
6. **Faktori korupcije:** a) procjena glavnih faktora koji utječu na širenje korupcije u ovoj zemlji; b) opći utjecaj korupcije na društvene procese; c) utjecaj korupcije na razvoj privatnih firmi.
7. **Akcija Vlade:** a) procjena napora vlade za suprotstavljanje korupciji; b) procjena usvojenih antikorupcijskih mjera (učinkovitost, pravovremenost, transparentnost, odgovornost i drugo) u cjelini i u pojedinim sektorima; c) procjena planiranih ili provedenih mjera za prevenciju i suzbijanje korupcije; d) institucije koje se smatraju najučinkovitijim u suzbijanju korupcije; e) procjena kapaciteta Vlade da spriječi korupciju u Bugarskoj; f) razina povjerenja u institucije na temelju percipirane razine korupcije.
8. **Svijest o borbi protiv korupcije:** a) svijest o usvojenim antikorupcijskim mjerama; b) interes za usvojene antikorupcijske mjere; c) pristup informacijama – izvori informacija i dostupnost informacija o usvojenim mjerama; d) svijest javnosti i poslovne zajednice o pravnom okviru koji se tiče upravnih službi i korupcijskih praksi; e) svijest građana / firmi o njihovim pravima i obavezama u interakciji s dužnosnicima na svim razinama.

C. *Treća skupina indikatora odnosi se na praćenje i procjenu utjecaja Strategije na širenje korupcije u zemlji i na učinkovitosti mjera za prevenciju i suzbijanje korupcije. Vrijednosti ovih indikatora mogu se mjeriti istraživanjima pružanja usluga i istraživanjima „tajnog kupca“ za različite usluge (uključujući testove lojalnosti osoblja). Indikatori su sljedeći:*

1. **Broj dokumenata potrebnih za pružanje administrativne usluge:** a) ukupan broj dokumenata koji se formalno zahtijevaju po zakonu ili na temelju drugih propisa (odluke, pravilnici i drugo); b) broj dodatnih dokumenata koje zahtijevaju samo službenici iz određenog ureda; c) broj dokumenata koje zahtijeva određeni službenik po svom nahođenju kada se predaje puni set dokumenata, a da to nije nigdje drugo propisano; d) troškovi koji nastaju kod dobivanja dokumenata koji nisu službeno zatraženi.
2. **Vrijeme potrošeno na predavanje dokumentacije:** a) broj posjeta određenom administrativnom uredu do konačne isporuke dokumenta; b) ukupan broj sati

proveden na popunjavanju obrazaca, dobivanju potrebnih dokumenata i vrijeme čekanja pred određenim uredom.

3. **Dostupnost instrukcija za podnošenje dokumenata potrebnih za pokretanje upravnog postupka:** a) dostupnost spiska potrebnih dokumenata vidno izloženoga na lokaciji kojoj je lako pristupiti; b) dostupnost objašnjenja i opisa cijele procedure za predaju dokumenata određenoj službi koji su vidno izloženi na lokaciji kojoj je lako pristupiti; d) potreba za dodatnim pojašnjenjima od službenika iz određenih administrativnih ureda.
4. **Ukupno trajanje postupka od trenutka popunjavanja dokumenata do konačnog završetka postupka:** a) kašnjenje / poštivanje navedenih rokova; b) komunikacija uprave u slučaju nepropisno popunjenih formulara; c) traženje dodatnih naknada (osim onih službeno propisanih) za ubrzavanje procedure isporuke određenih usluga; d) postavljanje dodatnih uvjeta (osim onih službeno propisanih) za ubrzavanje procedure za isporuku određene usluge.
5. **Kvaliteta i kompetentnost osoblja:** a) dostupnost dovoljnog broja osoblja u određenoj instituciji; b) procjena kapaciteta osoblja za rješavanje problema; c) procjena profesionalne kompetentnosti; d) poštivanje radnog vremena; e) pravovremeno obavljanje zadataka i obaveza.
6. **Kvaliteta usluga:** a) ukupna procjena kvalitete usluga; b) procjena učinkovitosti; c) predložena poboljšanja usluge ili neke od njenih dijelova / aspekata.

4. PROCJENA UTJECAJA ANTIKORUPCIJSKIH INICIJATIVA / MJERA

Analiza završenih izvještaja antikorupcijskih projekata ukazuje na dostupnost informacija o planiranim (očekivanim, *ex-ante*) neposrednim rezultatima, ishodima i učincima antikorupcijskih mjera. U mnogim slučajevima postoje informacije o postignutim rezultatima i ishodima, ali procjene *ex-post* učinka i opisi stvarnih učinaka su ograničeni. To je pojašnjeno sljedećim:

- 1) utjecaji postaju vidljivi nakon dužeg vremenskog razdoblja i prilično je komplicirano mjeriti preliminarne učinke tijekom kratkoročnog projekta;
- 2) nedostatak indikatora ishoda i učinaka (u većini slučajeva opis očekivanih ishoda i / ili učinaka je previše općenit za operativna mjerenja);
- 3) nedostatak sustavnog unificiranog pristupa razlikovanja povezanih rezultata, ishoda i učinaka u prijedlozima projekata i završnih izvještaja.

Trenutno u većini slučajeva nema konkretnih dostupnih javnih informacija o izravnim i neizravnim učincima i možemo naći tek nekoliko specifičnih indikatora bihevioralnih učinaka faktora održivosti (npr. porast svijesti, godišnji plan obuke, antikorupcijska mreža, bolje regulatorne inicijative za razvoj antikorupcijskih rutina). Primjeri rezultata, ishoda i učinaka:

Rezultati:

Broj održanih seminara, sudionika, emisija o korupciji; press konferencija, članaka u vijestima, medijima, biltenima; broj publikacija, prijedloga za državne agencije, baza podataka o kodeksu etike; godišnji plan obuke za državne službenike; indikatori za procjenu rada sudova i drugo.

Ishodi (za različite korisnike):

Analize situacija (preduvjet za diskusiju baziranu na znanju); stvaranje javne rasprave; međusektorski okrugli stolovi; pristup informacijama javne politike; dobar primjer za građanske organizacije koje djeluju kao „nadzorni organ“, prijedlozi politika i njihova implementacija; regulacija pravnih akata i javne uprave; zaštita koja se pruža zviždačima; neovisni konzultant dostupan na zahtjev; samorefleksija za medije; proširenje antikorupcijske mreže; praćenje izbora i povratne informacije za javnost; informirani državni službenici, npr. bolje razumijevanje problema koje ljudi imaju u odnosu na pravosudni sustav; testiraju se i raspravlja se o indikatorima kojima se evaluira rad sudova, povratne informacije za sudove i drugo.

Učinci (na zajednicu, sektore i / ili društvo):

Podizanje svijesti NVO-a i državnih službenika; (očekivani) pomak u stavovima i građanskoj aktivnosti; funkcionalna mreža Corruption-Free Estonia, mehanizmi i metodologija za praćenje pravosudnog sustava uz pomoć NVO-a i volontera; povećanje mogućnosti ljudima da štite svoja prava kroz pravosudni sustav; Transparency International (TI) Estonije će steći relevantnu kompetentnost da se nosi sa slučajevima korupcije na analitičkoj razini što pruža priliku da postane neovisan kompetentni centar; održivost antikorupcijske mreže / pokreta i drugo.

ESTONIJA: USPOSTAVA ANTIKORUPCIJSKE MREŽE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Na temelju shvaćanja da je korupcija, u svoj svojoj složenosti, pitanje koje se može riješiti jedino uz dobru suradnju vlade i civilnog društva, u Estoniji je osnovana antikorupcijska mreža NVO-a. Nju koordinira estonski TI – da jača antikorupcijski stav organizacija civilnog društva i razvija veću platformu za podršku prevenciji

korupcije. Smatra se da je veći angažman NVO-a obavezan korak u suzbijanju korupcije.

Cilj je obrazovanja civilnog društva da se potiče njegov razvoj kao „nadzornog tijela“ koje može prepoznati korupcijske odnose u društvu i spriječiti njihov nastanak. Mreža omogućava analiziranje rizika od korupcije u različitim sferama i ekonomskim granama budući da su NVO-i, a posebno krovne organizacije, u poziciji da daju dovoljne i nepristrane informacije u svome području djelovanja. To također olakšava da se vlastima na to ukaže i da ih se odvede do problematičnih područja u smislu korupcije i transparentnosti putem mreže, budući da jedna organizacija ponekad nema dovoljne kapacitete da to čini sama. Raznolikost mišljenja i zajednički kapaciteti omogućavaju razvoj analiza učinka i prijedloga o izmjenama zakonodavstva.

Trenutno se 25 NVO-a različitih profila obavezalo da će doprinijeti aktivnostima ove mreže i njihov broj je u stalnom porastu. Ministarstvo financija je pokazalo interes za mogućnost uključivanja mreže u nadzor raspodjele strukturnih fondova EU-a.³¹

POLJSKA

Utjecaj organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije ocijenjen je „velikim“³² i čini se da postaje sve jači i održiviji, posebno na lokalnoj razini. Neki dokazi uključuju referiranje na istraživanja NVO-a u službenim vladinim dokumentima (npr. antikorupcijski priručnik Ministarstva unutarnjih poslova i uprave dostupan je na državnome antikorupcijskom portalu).³³ Ankete za procjenu, uključujući i NIS procjene koje nevladine organizacije provode dugo vremena, sve više koriste državne agencije koje zauzimaju stavove na osnovu izvještaja NVO-a u provođenju antikorupcijskih strategija ili ocjenjivanju antikorupcijskih aktivnosti u javnoj sferi. Parlamentarna tijela ponekad traže mišljenje NVO-a o zakonskim prijedlozima. Međutim, nevladine organizacije se često moraju boriti da bi ih saslušali na parlamentarnim odborima koji rade na izradi prijedloga zakona, i često ih ignoriraju. Sadašnja vlada, npr., nije poduzela nikakve korake da upita za mišljenje bilo koju od glavnih antikorupcijskih nevladinih organizacija o zakonu za borbu protiv korupcije. Prijavljuju se i poteškoće u dobivanju javnih podataka iz javnih službi, iako bi oni trebali biti svima dostupni.

³¹ Projekt financira NACIONALNA zaklada za CIVILNO DRUŠTVO, također pogledati izvor: www.transparency.ee.

³² *Civilno društvo protiv korupcije*, Izvještaj za Poljsku za 2010., napisao Grzegorz Wolszczak.

³³ http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/11/27/PORADNIK_ANTYKORUPCYJNY.html.

Civilno društvo koje se bavi problemima korupcije u Češkoj Republici ocijenjeno je „vrlo snažnim“.³⁴ Slično kao i u većini zemalja u regiji, glavnu ulogu u antikorupcijskim aktivnostima, uključujući i praćenje borbe protiv korupcije, ima Transparency International. Pored TI-ja, postoje i druge dvije „nadzorne“ organizacije: *Pink Panter (Ružový panter)* i *Bez korupcije (Oživení)*. Druge organizacije koje implementiraju antikorupcijske aktivnosti i projekte su organizacije koje se bave zaštitom okoliša – Greenpeace, Okolišna pravna služba (Ekologický právní servis) ili regionalne nevladine organizacije koje se bave okolišem. Prijavljeni su značajni uspjesi civilnog društva, posebno u području zagovaranja i lobiranja (Zakon o sukobu interesa), praćenja i aktivnosti „nadzora“. Nekoliko projekata usmjerenih na provedbu politika (pravni centri, vruće linije) također je oformljeno ili započeto, međutim, to nije uobičajena uloga nevladinog sektora.

Građani koriste pomoć NVO-a koji se bave borbom protiv korupcije kada prikupljaju informacije o određenim slučajevima korupcije i njihovim pravnim aspektima, a NVO-i također podnose slučajeve u njihovo ime. Ustanovljeno je da je „nadzorni“ NVO *Pink Panter* „vjerojatno jedina istinski 'neovisna' organizacija u funkciji čuvara od korupcije“ zbog činjenice da ne prihvaća financiranje od vlade ni članstvo u vladinim savjetodavnim tijelima, i zbog divergentnog mišljenja o ulozi nevladinih organizacija „čuvara“ prestao je primati sredstva iz Fonda za otvoreno društvo u Pragu, koji je jedan od glavnih donatora u ovoj oblasti u zemlji. Predstavnici NVO-a *Bez korupcije* također su vidljivi u medijima, pokrivaju i podnose različite slučajeve. Okolišna pravna služba, čije je sjedište u gradu Taboru, implementira zanimljiv projekt čiji je cilj povezivanje lokalnih „heroja borbe protiv korupcije“ s partnerskim organizacijama iz drugih zemalja članica EU-a. „Ovaj projekt izgrađuje potrebnu osnovu za stvaranje centralnog ureda službe nevladinih organizacija u regiji centralne i istočne Europe s ciljem da 1) pruži podršku drugim nevladinim organizacijama u regiji u području suradnje, umrežavanja, prikupljanja sredstava i sličnih pitanja i 2) istraži mogućnosti za rad tih NVO-a na razini EU-a. S obzirom na velike mogućnosti za rad na ovom području, cilj ovog projekta je da iscrta plan (mapu) tako što će uvezati potrebe za takvim „inkubatorom za projekte“ koji će pojačati dugoročnu prisutnost i stabilnost nevladinih organizacija u regiji.“³⁵

³⁴ *Civilno društvo protiv korupcije*, Izvještaj za Češku Republiku za 2010., napisala Vera Rihackova

³⁵ *Civilno društvo protiv korupcije*, Izvještaj za Češku Republiku za 2010., napisala Vera Rihackova.

Što se tiče praćenja provedbe antikorupcijske strategije, prijavljena su ozbiljna ograničenja.³⁶ *Strategija* je kritizirana zbog nesustavnog pristupa i neodređenosti. Ne uspijeva identificirati određene obavezne ciljeve koje treba postići kao ni indikatore uspjeha. Smatra se da nedostaje koordinacijski element različitih politika koje su uključene u ovo, a nedostaju i povratne informacije o mogućim korekcijama mehanizama odlučivanja.

LITVA

Iako je utjecaj civilnog društva u Litvi ocijenjen „slabim“,³⁷ uočen je njegov porast. Od 2003. godine nevladine organizacije postaju moćna sila u procesu stvaranja politika, spremne da se uhvate ukoštac i s vladom i s velikim firmama. U 2003. povećani broj iskusnih NVO-a, koji su imali povjerenje javnosti, postaje sve utjecajni u zagovaranju i pružanju kvalitetnih usluga i proizvoda. Građani se sve više obraćaju NVO-ima da brane njihove interese. Tokom 2005. i litvanska vlada sve više priznaje porast utjecaja NVO-a.

Na području antikorupcijskih aktivnosti glavni prepoznatljivi akter je Transparency International Litve. Osnovao ga je Fond za otvoreno društvo Litve u junu 2002. godine s ciljem analize fenomena korupcije, promoviranja građanskih inicijativa za borbu protiv korupcije te informiranja javnosti o antikorupcijskim aktivnostima u Litvi. Kako ima samo nekolicinu zaposlenog osoblja, aktivnosti TI-ja Litve su jako ograničene. Neki vrlo uspješni projekti koje provodi ova organizacija uključuju stvaranje antikorupcijskog programa „Otvorena vrata“ za Agenciju za upravljanje projektima zaštite okoliša pri Ministarstvu zaštite okoliša (2008.), provođenje periodične studije „Mapa korupcije u Litvi“ (2002., 2007. i 2008.) koja identificira i prati korupcijske prakse i trendove u Litvi i provedbu projekta „Jačanje zaštite zviždača u Litvi“ (2010.), koji za cilj ima razvoj pravnih instrumenata zaštite zviždača u zemlji.

Nekoliko drugih NVO-a – Institut za praćenje ljudskih prava, Institut slobodnog tržišta, Institut civilnog društva – također je bilo uključeno u borbu protiv korupcije, ali vrlo rijetko i uglavnom orijentirano na specifičan sektor. Ove su četiri nevladine organizacije formirale 2005. godine *Civilni savez protiv korupcije*. Savez je, međutim, bio uključen samo u organizaciju rasprava i objavljivanje radova na temu korupcije. Druge specifičnosti su NVO-i orijentirani na provedbu projekata koji izravno doprinose provedbi nacionalnog antikorupcijskih programa Litve. Na primjer,

³⁶ *Civilno društvo protiv korupcije*, Izvještaj za Češku Republiku za 2010., napisala Vera Rihackova.

³⁷ *Civilno društvo protiv korupcije*, Izvještaj za Litvu za 2010., napisao Dainius Velykis. U 2009. Indeks osnaživanja civilnog društva u Litvi je iznosio 35 od mogućih 100.

Suvremeni didaktički centar, nevladina organizacija koja pruža neformalno obrazovanje odraslih i stručno usavršavanje, odigrao je važnu ulogu stvarajući temelj za obrazovanje o borbi protiv korupcije u općem školskom sustavu, što je cilj koji je naveden u Nacionalnom programu za borbu protiv korupcije iz 2002., i na taj način ima podršku Specijalne istražne službe.

5. MOGUĆNOSTI ZA RAZVOJ KOJE POKREĆU POSTIGNUĆA / NAUČENE LEKCIJE IZ RELEVANTNOG KONTEKSTA / PRAKSI

Praćenje napretka antikorupcijskih reformi u Bosni i Hercegovini na važnom je raskršću. Ali ako pogledate unatrag relevantne prakse u kontekstu Europske unije u proteklih deset godina ili više, kako onda NVO-i u BiH mogu mjeriti uspjeh ili neuspjeh? Fenomen korupcije je tako složen da pripisivanje uspjeha bilo kojoj inicijativi ili skupu inicijativa često nije moguće. Neki *trendovi i naučene lekcije* u relevantnom kontekstu EU-a, s posebnim naglaskom na relevantno iskustvo iz novih zemalja članica Unije, sumirani su u nastavku kako bi se pružio usporedni uvid za planiranje i razvoj daljnje antikorupcijske intervencije ključnih aktera i posebno nevladinih organizacija u BiH.

Uloga civilnog društva u praćenju antikorupcijskih reformi treba dodatno jačati. Bez podrške civilnog društva svakoj antikorupcijskoj reformi nedostajat će kredibilitet i nema izgleda da će uspjeti, a kamoli biti održiva na duži vremenski period. Postoji trostrani odnos između vlade, civilnog društva i privatnog sektora. Zbog te međusobne povezanosti / međuovisnosti nemoguće je, i teoretski i u praksi, da se samo jedna od ovih strana bavi pitanjem korupcije izolirano od druge dvije strane – gotovo je nemoguće rješavati ove probleme učinkovito bez sudjelovanja svih triju strana.

Lokalno vlasništvo. Napori praćenja borbe protiv korupcije moraju nastati unutar države i biti vođeni na lokalnoj razini. Oni mogu imati poticaj i podršku vanjskih partnera (npr. donatora i međunarodnih financijskih institucija), ali motivacija i vodstvo moraju doći iznutra. Ne postoji jedno rješenje koje odgovara svima.

Potrebna je mobilizacija NVO-a u ulozi čuvara antikorupcijskih aktivnosti. Iskustvo pokazuje da na nacionalnim i podnacionalnim razinama može doći do postavljanja pitanja o sukobu interesa ako jedna organizacija radi kao čuvar / nadzorni

organ vlade i pružatelj je usluga toj istoj vladi. Ukoliko civilno društvo djeluje kao revizor za sredstva državnih organizacija koje treba da nadgleda, postoji opasnost da njegova ključna uloga kao cenzora bude ugrožena i da umjesto toga nastaje odnos klijent – pokrovitelj. Nadalje, nema razloga za sumnju da će civilno društvo u vrlo korumpiranom okruženju i samo postati korumpirano i da će ucjenjivati vladu da bi pokrilo vlastitu stanarinu. U kontekstu nekih novih zemalja članica EU-a prilično zabrinjava kad se pronađu veoma korumpirane vlade koje su glavni sponzori velikih antikorupcijskih organizacija. Čak i kada se takvi veliki problemi ne razviju, NVO-i koji djeluju kao davatelji usluga za upravu imaju tendenciju da postanu „stručni“ NVO-i i ne postignu spontanu mobilizaciju koja je potrebna za aktivnosti u borbi protiv korupcije.

Nema brzih popravaka. Kao što je vidljivo iz niza pristupa borbi protiv korupcije, odgovori na korupciju se razlikuju u različitim zemljama. Nevladine organizacije se bore protiv korupcije na svoj jedinstven način, koristeći različite načine i postižući različite rezultate. Međutim, cijena koju su spremne platiti i investicije kojima su predane da to naprave također su različite. Konačno, metode koje ostaju u upotrebi su alati koji najbolje odgovaraju jedinstvenom nacionalnom i lokalnom okruženju i najbolje odgovaraju ne samo trenutnim potrebama već i trenutnim kapacitetima. U svijetu koji postaje sve bogatiji raznim instrumentima za borbu protiv korupcije mehanički kopirati jedan pristup od zemlje do zemlje bilo bi kontraproduktivno. Zbog toga korištenje sofisticiranih alata koji zahtijevaju značajne resurse može donijeti tek malu, gotovo zanemarivu korist ako postoje ozbiljni nedostaci u potrebnoj etičkoj infrastrukturi, ljudskoj mreži, volji lidera i potrebnom mentalnom sklopu. Štoviše, korištenje neprimjerenih metoda dovodi u pitanje razinu razumijevanja problema i stvarnu predanost.

U konkretnom slučaju BiH, ovo gore navedeno zahtijevat će rigoroznu analizu izvodivosti u projektiranju intervencija za borbu protiv korupcije, uključujući i praćenje borbe protiv korupcije. Ambiciozno postavljeni projekti bez dosljednog praćenja u smislu provedbe i nadzora koji može dokazati stvarne učinke i naučene lekcije iscrpljuju vrijedne i ograničene resurse, uključujući i energiju za organizacijsku i osobnu reformu. S druge strane, konzistentno i dosljedno poboljšanje omogućit će izgradnju na dosadašnjim postignućima u planiranome i informiranome obliku.

Praćenje programa za antikorupcijsku reformu. Potrebno je pratiti programe reformi zbog planiranih / željenih rezultata. Praćenje zahtijeva učinkovito mjerenje i obično se obavlja putem ankete / procjene – i podaci se objavljuju. Ankete mogu mjeriti utjecaj korupcije na poslovanje, javne percepcije, i kroz ciljanje odabranih pružatelja usluga mogu mjeriti razinu korupcije u uslugama koje se pružaju.

Ove ankete mogu biti na međunarodnoj, nacionalnoj ili lokalnoj razini, ali se njihova praktična upotreba povećava što su bliže osnovama. Uspoređujući rezultate agencija u različitim dijelovima zemlje, mogu se identificirati najmanje učinkovite, a možda i najkorumpiranije agencije i mogu se poduzeti koraci da se popravi njihov rad. Međunarodne ankete pomažu da se određeno pitanje podigne na nacionalnu razinu i održi u vrhu javne rasprave. Na međunarodne organizacije se još uvijek gleda kao na zamjenu za učešće nevladinih organizacija u praćenju *Strategija za borbu protiv korupcije*. U mnogim slučajevima međunarodne studije (TI-ja, Freedom Housea, GRECO-a i drugih) i njihova komunikacija važan su faktor porasta javne svijesti o korupciji. Rezultati studija se koriste kao početne informacije za lokalne projekte. U kontekstu novih zemalja članica EU-a, treća generacija antikorupcijskih strategija obično je višeg kvaliteta i obično su reakcija na kritike donatora / organizacija civilnog društva koje se tiču prioriteta, indikatora uspjeha, rokova i slično.

Važan je izbor instrumenata za praćenje. U svijetu u kojem su razvijeni razni nadzori i mjerni instrumenti / metodologije, oni koje upotrebljavaju nevladine organizacije u BiH moraju osigurati *objektivnost procjene*. Dizajn praćenja / mjerenja treba izbjegavati dvosmislena pitanja, vrijednosne procjene i neodređenosti. To je osobito važno na globalnoj razini, gdje metodologija mora biti što je više moguće neutralna u pitanju konteksta. Mehanizam za praćenje i mjerenje *mora biti jednostavan u dizajnu i primjeni*, kako bi se omogućilo pouzdano prikupljanje podataka čak i u okruženju s nedovoljno razvijenim resursnim kapacitetima. Mehanizam za praćenje i mjerenje *treba balansirati* između potrebe za pouzdanim izvorima podataka i troškova prikupljanja podataka. Ne smije se, međutim, dozvoliti da povezani troškovi ugroze tačnost podataka. Previše projekata za praćenje borbe protiv korupcije oslanja se na istraživanja u općoj populaciji sa stereotipnim pitanjima koja vode do pogrešaka u anketama. Rijetko se cilja na grupe s relevantnim iskustvom i administrativnim praksama, iako postoje mnogo profinjenije metodologije. Mehanizme za praćenje i mjerenje treba *skrojiti sukladno potrebama* njihovih izbornih jedinica. Ovisno o ciljnoj skupini – kreatorima politika, općoj javnosti, i slično – praćenje / mjerenje treba uzeti u obzir ograničenja mehanizma i eventualnog utjecaja tih ograničenja na ciljanu publiku. Preferiraju se instrumenti za praćenje koji ciljaju rezultate nekog fenomena, a ne proučavanje fenomena u cjelini; to zahtijeva da se osiguraju metodologije koje odražavaju i monetarne i nemonetarne učinke korupcije i koje se mogu prilagoditi svim razvojnim uzorcima korupcije. Važna je *kombinacija kvalitativnih i kvantitativnih studija*. *Treba osigurati redovitost studija kako bi se korupcija mjerila tokom vremena*. Vježbe praćenja i mjerenja moraju se periodično provoditi kako bi se omogućilo utvrđivanje napretka tokom vremena, te vrednovanje i ponovno podešavanje antikorupcijskih politika i mjera prema potrebi.

Predanost menadžmenta. Potrebna je iznimna odanost za provođenje antikorupcijskih reformi. Kada su svi ostali okvirni uvjeti jednaki, deficit predanosti u samom vrhu može dovesti do toga da praksa koja funkcionira u jednom entitetu potpuno propadne u drugom. U konkretnom kontekstu BiH, ranije navedeno će zahtijevati sustavan napor da se stvori potpora vodstvu i potpora menadžmentu za određenu antikorupcijsku akciju, uključujući i planove integriteta. To uključuje i ciljano jačanje kapaciteta u višem menadžmentu.

Holistički pristup. Sve nevladine organizacije u Europskoj uniji imaju veliki utjecaj jedna na drugu u pogledu etičkog ponašanja. Činjenica je da kriminal i korupcija ne poštuju državne granice. Integritet je temeljni uvjet za savjesno pristupanje ugovorima Zajednice, bilo na centralnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. U konkretnom kontekstu BiH, relevantne prakse predstavljaju dobru referentnu tačku za zajedničke procese učenja, nudeći ne samo inspiraciju već i lekcije naučene iz njihove implementacije.

Integrirani pristup. Jedna je od ključnih lekcija iz dosadašnjeg iskustva u tranzicijskom kontekstu da ne postoji brzo rješenje za izgradnju funkcionalnog sustava za praćenje, čak i uz političku volju i predanost upravljačkih struktura. Pitanje korupcije dotiče sve aspekte države, i rješavanje tog problema također mora da uključuje sve aspekte pitanja većih državnih reformi. Reforme državne službe, pravosudne reforme, razvoj institucionalnih kapaciteta, unapređenja kapaciteta politika, jačanje svih grana vlasti na način koji poboljšava njihovu odgovornost bez stvaranja debalansa – sve su to važni elementi za izgradnju sustava integriteta. Ovo zahtijeva provođenje integriranog pristupa: da bi mogla opstati, borba protiv korupcije ne može imati uski sektorski pristup, već mora imati multidisciplinarni. Ona ne može biti trenutni lijek, već samo dugotrajna terapija. Na osnovu gore navedenoga, praćenje napora integriteta kao instrumenta prevencije ima svoje efekte na jačanje učinkovitosti tih napora, ali i njihovih ograničenja. Njegov potencijal se vidi ne samo u proizvedenim rezultatima i procjenama usklađenosti već i u samom procesu obraćanja pažnje i podizanja svijesti o svim aspektima koji čine sustav integriteta kao i u njihovoj međusobnoj povezanosti i međuovisnosti.

Strateška partnerstva i antikorupcijske platforme su ključne. Kao što je uočljivo u izabranim praksama, potreba za nacionalnim centrom ekspertize za pitanja integriteta i / ili učinkovitom koordinacijom aktivnosti svih aktera u nacionalnom planu za borbu protiv korupcije postala je očita u većini zemalja. Kao odgovor uspostavljene su kolegijalne strukture ili strukture jedne osobe za koordinaciju. Iako su rješenja i formati uglavnom raznoliki, na jedan ili drugi način oni pokrivaju sljedeće ključne aspekte: upravljanje (zakoni i propisi), praćenje i evaluaciju, pružanje

unos, praćenje i povratne informacije s obzirom na politiku integriteta, pokretanje, promicanje i omogućavanje, upravljanje znanjem, umrežavanje, procjene rizika integriteta i projekte integriteta.

Okružje za osnaživanje organizacija civilnog društva. Napori da se pomogne u stvaranju kreativnoga i vitalnog civilnog društva zahtijevaju i razvoj pravnog okvira unutar kojega civilno društvo može uspostaviti svoje institucije bez državnog uplitanja i kontrole, i izgradnju pozitivnog dijaloga između civilnog društva i vlada. Ovo nije uvijek lako postići, osobito u demokracijama koje su u nastajanju, kao što se to možda čini u unaprijed stvorenim idejama o tome kako se vladine odluke trebaju razvijati i nametati. Jedan od načina ispitivanja vjerodostojnosti antikorupcijskih obećanja vlade jeste da se vidi je li vlada spremna na suradnju s civilnim društvom. Formalni postupci za sudjelovanje organizacija civilnog društva u razvoju politika postoje gotovo u svakoj zemlji, ali u nekim kontekstima imaju tendenciju da su samo formalni i na taj način ne ohrabruju suradnju i povjerenje. Organizacije civilnog društva podržavaju inkluzivnije procedure za razvoj politika.

PREDLOŽENI SUSTAV MONITORING INDIKATORA

1. UVOD

Predloženi sustav indikatora predstavlja napor ka iznalaženju održivih i primjenjivih mehanizama za mjerenje napretka i procjenu utjecaja primjene Antikorupcijske strategije 2009-2014 i pratećeg Akcionog plana. Metode mjerenja, analize i procjene predstavljaju izazov u ocjeni utjecaja antikorupcijskih mjera na stvarne nivoe korupcije, naglašava ključne parametre u onome što se mjeri: ulazni naspram izlaznih indikatora, mjere koje ukazuju na postojanje i kvaliteta rada institucija, pravila, propisa ili mjeri učinak tih mjera u praksi te se prilikom izrade sustava indikatora vodilo računa o bh kontekstu.

Predloženi sustav indikatora, ulazno i izlazno baziranih, je podijeljen u dvije grupe: indikatori za evaluaciju napretka provedbe specifičnih mjera navedeni u *Antikorupcijskom planu* i indikatori za evaluaciju napretka prema ciljevima koji su postavljeni u *Strategiji za borbu protiv korupcije* i koji na temelju kvalitativnih i kvantitativnih istraživanja prate učinak mjera za prevenciju i djelovanje protiv korupcije i na njezinu raširenost u zemlji. U odnosu na *podatke i informacije o BiH*, mapirana su kvalitativna i kvantitativna istraživanja koja pružaju relevantne informacije i podatke o Bosni i Hercegovini te služe kao referentne tačke koje nevladinim organizacijama mogu olakšati praćenje antikorupcijskih reformi.

Aneks 1. – Predloženi indikatori za praćenje provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2009.–2014. (u daljnjem tekstu – *Strategije*) predstavlja dio predloženog sustava indikatora: indikatore za evaluaciju napretka provedbe specifičnih mjera navedenih u *Antikorupcijskom planu i programu* i prilagođeni trenutnoj *Strategiji 2009.–2014.*

METODOLOGIJA IZRADE SUSTAVA

Da bi se ostvarilo ranije navedeno, tim je poduzeo sljedeće aktivnosti:

- pregledao je relevantne obećavajuće prakse, kako na globalnoj razini, tako i unutar EU-a;

- koristio je odabrane ankete, indekse i indikatore kao reference da bi predložio sustav indikatora za praćenje napretka antikorupcijskih reformi u BiH. Ovi indikatori će biti predloženi za daljnju raspravu u NVO sektoru u BiH s ciljem da postanu aktivan alat za praćenje antikorupcijskih reformi.

2. CILJEVI

Predloženi sustav indikatora ima za cilj uvesti održive i djelotvorne mehanizme mjerenja napretka i ocjenjivanja utjecaja provedbe *Strategije 2009.–2014.* i odgovarajućega *Akcionog plana*. Primjenom ovog sustava omogućit će se bh. vladi, nevladinom sektoru i drugim relevantnim akterima da na djelotvoran način prenesu javnosti i svojim međunarodnim partnerima sva postignuća i izazove.

Podrobnije, on teži ka *sljedećim ciljevima*:

- *da prati napredak u provedbi mjera predviđenih Strategijom 2009.–2014. i odgovarajućim Akcionim planom;*
- *prati i ocjenjuje utjecaj Strategije i Akcionog plana na djelotvornost mjera za prevenciju i suzbijanje korupcije;*
- *da kroz sustav “djelotvornih” mjerenja pruži uvid u područja gdje je moguće napraviti daljnje prilagodbe i reforme, odnosno stvoriti dodatne mogućnosti za reforme.*

Predloženi sustav indikatora strukturiran je na sljedećim osnovama:

- *na temelju obećavajućih praksi unutar EU-a, pogotovu na temelju sustava indikatora koje je razvio Centar za demokratske studije u Bugarskoj.³⁸ Koristi, dakle, metode i indikatore koji su već međunarodno testirani i dokazano djelotvorni;*
- *na podrobnijem prilagođavanju lokalnim potrebama / kontekstu. Predloženi indikatori uzimaju u obzir ključna pitanja / mjere utvrđene Strategijom. Ovo se prvenstveno odnosi na pitanja koja su najveći razlog za brigu i na sadržaj predviđenih antikorupcijskih politika i mjera;*

³⁸ Sustav indikatora za procjenu provedbe Strategije za transparentno upravljanje i za prevenciju i suzbijanje korupcije za period 2006.–2008. i Program provedbe Strategije za 2006., Centar za demokratske studije, na www.csd.bg

- *na povećanom naporu da se promovira lokalno “vlasništvo” nad evaluacijom.* Ovdje se referira na lokalne sudionike, a ne na autsajdere, da pokreću i kontroliraju evaluaciju. Štoviše, ona se temelji na premisi konzultacija sa širokim rasponom nacionalnih aktera, kao što su vlada, civilno društvo i privatni sektor;
- *na uključivanju više izvora informacija i metoda za provjeru prikupljenih podataka kako bi se osigurala tačnost i vjerodostojnost; pokušaj da se zadovolje suprotni zahtjevi za aktualnim podacima, koji se mogu usporediti s podacima širom svijeta, ali još uvijek lokalno relevantnim;*
- *na kombiniranju prednosti i nedostataka različitih instrumenata te procjenjuje postignuti napredak koristeći se kombiniranjem različitih metoda i indikatora, a ne samo jedne.* Samo pažljive i sveobuhvatne nacionalne studije slučaja, pregled svih izvora podataka, uključujući i kvalitativna istraživanja, mogu pružiti realnu sliku trendova korupcije tokom vremena;
- *na kombiniranju ulazno i izlazno utemeljenih indikatora kako bi se omogućila analiza rezultata i utjecaja usvojenih mjera i pružila pomoć kod identificiranja prioriternih područja i problema za prevenciju i otpor korupciji;*
- *indikator treba da podržavaju razvoj baze podataka za praćenje i evaluaciju rezultata.* To će osigurati vrednovanje mogućnosti i pomoći organizacijama u poboljšanju antikorupcijskih strategija i programa.

3. METODE MJERENJA, ANALIZE I EVALUACIJE

IZAZOV

Usprkos značajnom porastu empirijskih istraživanja o korupciji i antikorupcijskom djelovanju te porastu metodoloških pristupa u svijetu, procjene utjecaja antikorupcijskih mjera na stvarnim razinama korupcije i dalje se suočavaju s kritičnim izazovima na metodološkim, političkim i operativnim razinama. Promatranje pojedinih prednosti i ograničenja postojećih alata za mjerenje korupcije, kao što su nacionalne ankete, kvalitativne i kvantitativne procjene, jasno ukazuje na to da nijedan izvor podataka ili alat neće ponuditi konačnu mjeru napretka u antikorupcijskoj borbi.

U skladu s ranije navedenim, samo pažljivim analiziranjem i usporedbom raspoloživih alata – a ponekad i generacija novih alata – korištenjem sustava indikatora, izvora podataka i metodologija, i kvalitativnih i kvantitativnih, korisnici mogu pratiti napredak i korupcijska kretanja tokom vremena i doći do tačnijeg mjerenja. Ključna tačka za odabir pristupa je potreba da korisnici dođu do “djelotvornih” mjera koje daju uvid u područja

gdje je moguće napraviti reforme. Jednostavnije rečeno, vrijednost antikorupcijskih mjerenja je niska ukoliko nam ona ne govore što treba popraviti.

ŠTA SE MJERI: ULAZI NASPRAM IZLAZA

Bez obzira na različite pristupe, antikorupcijske mjere se mogu svrstati u dvije glavne skupine: mjere koje ukazuju na postojanje i kvalitetu institucija, propisa, pravila, normi i procedura (*upravljanje ili antikorupcijski „ulazi“*) i mjere koje pokazuju do čega navedene mjere vode u praksi (*antikorupcijski „izlazi“ ili rezultati*). Drugim riječima, ulazni indikatori fokusirani su na ocjenjivanje mjera “knjiški”, a izlazni indikatori procjenjuju rezultate vladinog sustava prema građanima u zemlji, uključujući i smanjenje korupcije.

OGRANIČENJA

Metodološka: Bez obzira na mnoge metodologije, upravljanje i provedba mjera u borbi protiv korupcije teški su i komplicirani za mjerenje. Pokušaji da se procijeni utjecaj antikorupcijskih mjera na slučajeve korupcije nužno su ograničeni najprije poteškoćom mjerenja stvarne razine korupcije. U većini slučajeva ne mogu se koristiti empirijska mjerenja. Složenost fenomena korupcije koji ima mnoge dimenzije i pokriva širok spektar praksi i ponašanja čini teškim, ako ne i nemogućim razvoj generičkih metoda za mjerenje korupcije. Kao rezultat toga svi do sada razvijeni indikatori korupcije imaju ograničenja koja ih čine nesavršenim u procjenama stvarnih razina korupcije. Još jedan od glavnih metodoloških izazova leži u poteškoćama prikupljanja dokaza o pojavnosti korupcije i njezinoj evoluciji tokom vremena. Nedostatak zadovoljavajućih i objektivnih podataka doveo je do toga da se mnogi akteri u ovom procesu oslanjaju na subjektivne podatke kao što je mjerenje korupcije putem javne percepcije. Teoretski, smanjenje uočenih ili stvarnih razina korupcije moglo bi značiti napredak u području borbe protiv korupcije i može se koristiti kao mjera procjene utjecaja antikorupcijskih mjera. Međutim, korištenje takvih izvedbenih ili rezultatskih indikatora suočava se s izazovima identifikacije relevantnih osnovica za praćenje napretka ili nedostatka napretka u procjeni stvarne razine korupcije i praćenja korupcijskih trendova tokom vremena. Posljednji je, ali ne i manje važan, problem atribucije, koji postavlja pitanje – do koje mjere se promjene u promatranim rezultatima mogu pripisati određenoj antikorupcijskoj intervenciji?

Politička: Budući da se utjecaj politike antikorupcijskih reformi realno može vidjeti tek nakon određenog vremena, i ne postoje valjani indikatori koji mogu ukazivati na napredak u borbi protiv korupcije iz godine u godinu. Čak i ako su se željene pozitivne promjene stvarno dogodile, indikatori utemeljeni na percepciji ih možda nisu odmah zabilježili, jer može doći do kašnjenja dok sama javnost ne prepozna napredak. Ključno je

pitanje vlasništva. Antikorupcijske ciljeve i standarde državne izvedbe postavila je nacionalna vlada, pa bi se oni, u idealnoj situaciji, također trebali procjenjivati i pratiti kroz proces koji je u nacionalnom vlasništvu.

Operativna: Ograničenje resursa, deficiti lokalnih kapaciteta, kao i potreba za da se realno odredi koji podaci se mogu sustavno skupljati i uspoređivati tokom vremena.

BOSNA I HERCEGOVINA

Veliki izazov u razvoju sustava indikatora je potreba za upotrebom objektivnih kriterija, metoda i alata za procjenu širenja korupcije. Kako BiH ulaže napore prema političkoj i ekonomskoj stabilizaciji i pridruživanju EU-u, *potrebna je veća predanost i vlasništvo nad planom nacionalne antikorupcijske reforme da bi se osigurala njena efikasna implementacija.* U tom okruženju lokalne nevladine organizacije predstavljaju snažnu domaću snagu, čiji potencijal da kao partneri učestvuju u naporima vlade pri provedbi antikorupcijskih reformi za sada ostaje poprilično *apstraktan, potcijenjen i nedovoljno iskorišten.* *Potrebno je pronaći pravu formulu kako bi se omogućilo djelotvorno sudjelovanje nevladinih organizacija u praćenju borbe protiv korupcije.* To bi zahtijevalo (1) *razvoj jasnih smjernica / postupaka / indikatora za praćenje napretka antikorupcijskih reformi i (2) dokazanu kontinuiranu predanost da se one provedu.* U tom smislu i nevladine organizacije i vlada imaju svoj ulog, uloge i odgovornosti. Oni trebaju graditi na dosadašnjim postignućima, naročito na primjerima uspješne suradnje između vlade i Transparency Internationala (TI) na području antikorupcijskog praćenja. Postoji rastući konsenzus o potrebi širenja takvog modela, treba ga značajno obogatiti sudjelovanjem drugih nevladinih organizacija i učiniti održivim standardom u praksi praćenja antikorupcijskih aktivnosti. Kako bi se podržao taj proces, predložene su sadašnje smjernice, uključujući i indikatore praćenja.

PROCES PRAĆENJA

S obzirom na nedostatke postojećih međunarodnih i nacionalnih mehanizama praćenja i evaluacije, projektni tim je razmotrio potrebu razvoja *specifičnog sustava indikatora za praćenje antikorupcijskih reformi u BiH.* Postoji nada da će ovaj sustav potaknuti veću predanost države u provedbi postojećih strateških, pravnih i institucionalnih alata. Predloženi mehanizam treba da nadopuni, a ne da zamijeni postojeće kanale praćenja napretka u borbi protiv korupcije u BiH. On treba da se kombinira s jačim učešćem bh. nevladinih organizacija u cijelom ciklusu antikorupcijskih reformi, uključujući planiranje, provedbu, praćenje i evaluaciju. U svrhu gore navedenoga, predviđena je široka koalicija nevladinih organizacija u obliku mreže za praćenje provedbe antikorupcijskih mjera. Potencijal ove inicijative da postane alat za povećanje odgovornosti vlade i svih ključnih aktera u velikoj

mjeri ovisi o sposobnosti (1) da se pronađe formula za udruživanje napora ka zajedničkom cilju i (2) da ova vježba prijeđe u održivu praksu.

Također, ovaj proces se promatra u širem kontekstu priprema države za pridruživanje Europskoj uniji kao odgovor na relevantna kretanja u EU-u, što ukazuje na *snažnu i postojanu predanost sve češćem korištenju EU mehanizama praćenja i ocjenjivanja*. To uključuje, ali nije i ograničeno njime, Štokholmski program³⁹ “razvoja indikatora na temelju postojećih sustava i zajedničkih kriterija za mjerenje antikorupcijskih napora unutar Unije”, te da se iz Europskog parlamenta redovito prate antikorupcijski napori zemalja članica.⁴⁰ Iako ne postoji „univerzalno“ rješenje za sve u borbi protiv korupcije, osnovno je načelo da je korupcija zajednički problem svih zemalja članica EU-a.

SVRHA

Vjeruje se da će periodične evaluacije i objavljivanje izvještaja utemeljenih na činjenicama o praćenju korupcije koje budu radile nevladine organizacije stvoriti dodatni poticaj za BiH da se efikasno bori protiv korupcije, posebno provedbom i primjenom međunarodno dogovorenih antikorupcijskih standarda. Ovaj mehanizam će pomoći da se dođe do *jasnijeg pregleda postojanja i učinkovitosti antikorupcijskih reformi*. Na temelju toga će specifični uzroci korupcije biti bolje identificirani, što će olakšati strateško planiranje budućih čvrstih političkih akcija. Mehanizam može funkcionirati kao „alarm upozorenja“, što može ublažiti potencijalne rizike duboko ukorijenjenih problema koji mogu prerasti u krizu.

Predviđena je suradnja s postojećim mehanizmima praćenja i evaluacije kako bi se izbjeglo dupliciranje uloženi napora. Procjena će se referirati na *minimalne standarde protiv korupcije* koji su utvrđeni u postojećim međunarodnim instrumentima poput *Krivičnopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe*,⁴¹ *Građanskopravne konvencije o korupciji*,⁴² *Dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije*, *KONVENCIJE UN-a za borbu protiv korupcije (UNCAC)* i *KONVENCIJE protiv podmićivanja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD)*.⁴³

³⁹ Dokument 17024/09, koji je usvojilo Europsko vijeće 10/11. decembra 2009. (SL C 115, str.1). Vidi također Rezoluciju Vijeća 6902/05, usvojenu 14.4.2005., koja je pozvala Europsku komisiju da uzme u obzir i razvoj mehanizma uzajamnog vrednovanja i praćenja.

⁴⁰ Pisana deklaracija broj 2/2010. o naporima Unije u borbi protiv korupcije, koju je usvojio Europski parlament 18.5.2010.

⁴¹ SET 173, od 27.1.1999.

⁴² SET 174, 1999/11/04

⁴³ Usvojena na Pregovaračkoj konferenciji 21.11.1997.

IZVJEŠTAJ

Izvještaj o praćenju može sadržavati:

- **tematski dio**, koji naglašava ključne aspekte borbe protiv korupcije u BiH, uključujući i primjere najboljih praksi kao i preporuke;
- **analizu postignutog napretka u provedbi antikorupcijskih reformi u BiH tokom perioda evaluacije**, baziranu na rezultatima mehanizama praćenja i pregleda raspoloživih dokaza iz relevantnih izvora;
- **ključne utjecaje, trendove, izazove i mogućnosti** – da bi se sumirali značajne utjecaji, kako su očitovani u dostupnim kvalitativnim i kvantitativnim procjenama, koji pokrivaju različite parametre (promjene u percepciji korupcije u različitim područjima među građanima i firmama, kao i drugi relevantni izvori informacija o iskustvima s korupcijom u BiH). Ovaj dio može biti popraćen preporukama za odgovarajuće djelovanje na razini kreiranja politika.

PARTICIPACIJSKI KARAKTER

Proces praćenja će upotrijebiti sustav indikatora za praćenje koji je utemeljen na skupu metoda da bi sumirao podatke, iskustava, mišljenja i procjene ključnih aktera:

- predstavnika nevladinog sektora,
- istraživača i praktičara na terenu,
- predstavnika poslovne zajednice i organizacija poslodavaca,
- državnih kreatora politika i ključnih stručnjaka u državnim institucijama,
- predstavnika donatora,
- građana u cjelini, uključujući i korisnike upravnih, socijalnih i drugih javnih službi.

IZVORI INFORMACIJA

Sljedeći izvori informacija bit će konzultirani:

- *izvještaji praćenja provedbe Strategije*, uključujući postojeće međunarodne mehanizme za praćenje (EU, Skupinu država za borbu protiv korupcije – GRECO,

OECD, UNCAC), državne izvještaje praćenja, *samoprocjenjivanje* od strane institucija i agencija uključenih u njihovu provedbu;

- *podaci iz službenih statističkih istraživanja*, informacijski sustavi raznih vladinih agencija na svim razinama (tj. ključnih ministarstava, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Državnog ureda za reviziju, sudske i policijske statistike i dr.);
- *dijagnostika javnog sektora*: studije koje procjenjuju prednosti i slabosti javnih institucija. Tvorcima politika koriste ove indikatore da bi utvrdili koji odjeli i agencije javnog sektora su podložniji korupciji. Oni također pomažu u formuliranju preporuka za izradu javnih politika. *Istraživanja o isporuci usluga*, između korisnika administrativnih, socijalnih zdravstvenih i obrazovnih usluga;
- *državna i međunarodna istraživanja* – komparativna istraživanja o korupciji i transparentnosti upravljanja, uključujući i istraživanja službi Komisije, Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), zemalja članica EU-a i agencija poput Europol i Eurojusta, Europske mreže za borbu protiv korupcije i Eurobarometra;
- stručna mišljenja i procjene stručnjaka i predstavnika nevladinih organizacija⁴⁴ o rasprostranjenosti korupcije u različitim sektorima i učinkovitosti antikorupcijskih politika i usvojenih zakona i propisa;
- *mediji* – objave u štampi, na radiju i televiziji.

4. PREDLOŽENI INDIKATORI

Sustav kombinira ulazne i izlazne indikatore koji se usmjeravaju u dvije skupine:

- ✚ **ulazne indikatore**, kojima se mjeri napredak u provedbi mjera uključenih u *Strategiju* i *Program*, procjenjujući njihovu dostupnost, primjerenost, učinkovitost, napredak u provedbi, poštivanje rokova, kvalitetu i slično;

Ulazni indikatori pružaju detaljne informacije o institucijama i pravnom okviru. Po prirodi takvi su indikatori relativno jednostavni i napredak bi se potencijalno mogao lako pratiti. Samo postojanje pravila i institucija, međutim, pruža malo podataka o njihovoj stvarnoj djelotvornosti, rezultatima i izvedbama na razine korupcije. Kao takvi, iako pružaju korisne informacije o napretku u provedbi

⁴⁴ Razmatrat će se relevantne procjene koje je provelo civilno društvo. To može uključivati *Analizu sustava nacionalnog integriteta u EU-u* koju trenutno provodi Transparency International.

reformi koje se tiču pravnoga i institucionalnog okruženja, oni nisu pouzdani indikatori za praćenje ishoda antikorupcijskih reformi.

- ✚ **indikatore bazirane na ishodima** kojima se evaluiraju faktori socijalnog okruženja koji direktno utječu na razinu korupcije i transparentnost upravljanja i učinak provedenih programa i mjera na društvo pateći njihove rezultate i utjecaj u praksi. To je, dakle, i procjena učinkovitosti antikorupcijskih politika.

Indikatori bazirani na ishodima pružaju informacije o de facto rezultatima mjerenja, drugim riječima, kako se provode u praksi, izravno skupljajući stavove relevantnih sudionika. Bilo je pokušaja da se povežu indikatori bazirani na pravilima za njihov rezultat, tako da se prate i primijenjene mjere i njihova učinkovitost te razina implementacije u praksi.

Temeljni pristup traži *komplementarne mjerne alate* koji se mogu kombinirati kako bi se osigurao *snažniji i sveobuhvatan objektiv* kroz koji bi se promatrali ovi problemi. Ulazne indikatore i indikatore bazirane na ishodima treba promatrati kao komplementarne (iako ne savršene) procjene za različite dimenzije upravljanja koje oni treba da mjere. Kad je moguće, istraživanje veza (ili njihov nedostatak) između ulaznih i izlaznih mjerenja za određenu zemlju ili regiju može pružiti fascinantno uvid.

Na primjer, ako procjena *Global Integrityja* sugerira da BiH ima relativno transparentan proces javnih nabavki⁴⁵ (*građani mogu u razumnom vremenskom razdoblju pristupiti pravilima javne nabavke, građani mogu pristupiti pravilima javne nabavke po razumnoj cijeni, velike javne nabavke su učinkovito reklamirane*), dok anketa provedena u domaćinstvima pokazuje da većina građana ne vjeruje u postupak javne nabavke ili smatra da je proces pristran, što nam to može reći o stvarnoj situaciji i koje su reforme, ukoliko su potrebne, neophodne? Kombiniranjem više alata sada imamo polaznu tačku za istraživanje, što bi moglo biti ključno mjesto prekida upravljanja i antikorupcijskog okvira u zemlji.

U skladu s ciljevima, smjernicama i metodologijom za procjenu utjecaja *Strategije i Programa* predložen je sljedeći sustav indikatora:

⁴⁵ Pogledati *Izveštaj Global Integrityja* za 2011. godinu na <http://globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011/scorecard> - dodijeljeno je 68 od 100 bodova za indikator *Nabavke Vlade: Transparentnost, pravednost i zaštita od sukoba interesa*.

A. INDIKATORI ZA PROCJENU NAPRETKA PROVEDBE
SPECIFIČNIH MJERA NAVEDENIH U ANTIKORUPCIJSKOM
PLANU I PROGRAMU

Oni odražavaju učinkovitost i napredak provedbe mjera unutar navedenoga vremenskog roka. Informacije se prikupljaju na temelju mišljenja stručnjaka, procjene i analize, samoprocjene, analize podataka iz službenih statističkih istraživanja, informacijskih sustava agencija i provedenih državnih i međunarodnih istraživanja. Indikatori:

1. **Dostupnost – doneseni zakoni, postavljene institucije, razvijeni programi, razrađene metodologije, doneseni planovi, implementirane javno objavljene mjere i drugo.**
2. **Napredak unutar vremenskog roka** – da li je određena antikorupcijska mjera provedena u skladu s vremenskim rokom zamišljenim u *Strategiji* i *Planu*.
3. **Napredak u obimu provedbe** – da li je određena antikorupcijska mjera u potpunosti provedena po svom određenom obimu i sadržaju.
4. **Kvantitativni indikatori** koji mjere rezultate usvojene mjere (broj ili relativni udio), npr. broj provedenih edukacija o borbi protiv korupcije, broj obučenih administrativnih službenika na svim razinama, broj uspostavljenih direktnih linija za prijavu korupcije, broj pritužbi vezanih za korupciju i drugo.
5. **Postignuta kvaliteta implementacije** – kroz prizmu njene kompatibilnosti s postavljenim standardima, obvezama i obećavajućih antikorupcijskih praksi (tj. kvaliteta donesenih zakona, razvijenih metodologija, poduzetih analiza, napravljenih procjena, održanih treninga, i drugo).
6. **Relevantnost intervencije** – procjenjuje domet do kojeg određena antikorupcijska mjera doprinosi ciljevima i svrhama utvrđenim *Strategijom*.

B. INDIKATORI ZA PROCJENU NAPRETKA PREMA CILJEVIMA KOJI
SU POSTAVLJENI U STRATEGIJI I PRAĆENJE UTJECAJA MJERA
ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE KORUPCIJE NA ŠIRENJE
KORUPCIJE U ZEMLJI KOJI SU BAZIRANI NA KVALITATIVNIM I
KVANTITATIVNIM ISTRAŽIVANJIMA:

1.	<i>Učinkovitost državne akcije da se suzbije korupcija:</i> <ul style="list-style-type: none">• sveukupna procjena državnih antikorupcijskih napora;• procjena kvaliteta i uspješnosti pojedinih antikorupcijskih mjera koje su
----	--

	<p>usvojene (učinkovitost, pravovremenost, transparentnost, odgovornost, kvaliteta, i drugo) u cjelini i u pojedinim sektorima;</p> <ul style="list-style-type: none"> • procjena učinkovitosti vlade na centralnoj razini za suzbijanje korupcije u BiH, ukupni rezultati; • postotak ljudi koji smatraju da su vladini antikorupcijski napori, na centralnoj razini, učinkoviti; • procjena učinkovitosti vlade na lokalnoj razini za suzbijanju korupcije u BiH, ukupni rezultati; • postotak ljudi koji smatraju da su vladini antikorupcijski napori na lokalnoj razini učinkoviti; • povjerenje ljudi: kome ljudi najviše vjeruju u borbi protiv korupcije u BiH; • modernizacija vlade, usredotočenje na klijente, transparentnost i odgovornost; • jačanje vladavine prava; • ekonomska i politička reforma; • neovisnost sudstva; • neovisnost medija. <p>Ključni izvori: <i>Izveštaj EU-a o napretku, izvještaji TI-ja, istraživanja Sustava nacionalnog integriteta, Global Integrity, Istraživanja Freedom Housea, Globalni barometar korupcije, Transformacijski indeks Zaklade Bertelsmann (BTI), Indeks ekonomske slobode, Svjetski indikatori upravljanja (WGI), Nezavisnost sudstva, Indeks slobode medija.</i></p>
2.	<p><i>Širenje korupcije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • udio ljudi koji misle da je korupcija raširena u svim segmentima u BiH; • institucije za koje se smatra da su najviše pogođene korupcijom; • učestalost korupcije među političkim strankama; • učestalost korupcije u parlamentu / zakonodavstvu; • učestalost korupcije među ministarstvima i državnim izvršnim tijelima;

	<ul style="list-style-type: none"> • učestalost korupcije u policiji; • učestalost korupcije u pravosuđu; • učestalost korupcije u poreznom sektoru; • učestalost korupcije u carini; • učestalost korupcije u Registru i agencijama za izdavanje dozvola; • učestalost korupcije u obrazovnom sektoru; • učestalost korupcije u zdravstvenom sektoru; • učestalost korupcije u javnim nabavkama; • učestalost korupcije u lokalnoj upravi; • učestalost korupcije u poslovnom / privatnom sektoru; • učestalost korupcije u medijskom sektoru; • učestalost korupcije u nevladinom sektoru. <p>Ključni izvori: <i>Globalni barometar korupcije, Istraživanje Svjetske banke o poduzećima i Indeks percepcije korupcije (CPI).</i></p>
3.	<p><i>Korupcijska viktimizacija:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • udio ljudi koji prijavljuju da su dali mito državnom službeniku – pružatelju javnih usluga u protekloj godini; • ukupna vrijednost neformalnih uplata / mita / poklona dana javnim službenicima u protekloj godini; • ukupna vrijednost neformalnih uplata / mita / poklona po vrsti usluge; • udio firmi koje su napravile neformalna plaćanja kako bi dobile licence ili dozvole; • udio firmi koje su napravile neformalna plaćanja kako bi pobijedile na natječajima javnih nabavki; • udio firmi koje su napravile neformalna plaćanja u cilju izbjegavanja / smanjenja poreza, carina, kazni, naknada i drugih isplata državi; • ukupni i prosječni iznosi neformalnih plaćanja firmi u odnosu na

	<p>podnesene zahtjeve za licence ili ovlaštenja, učestvovanje u natječajima za javne nabavke, plaćanje poreza, taksi i sl.</p> <p>Ključni izvori: <i>Istraživanje Svjetske banke o poduzećima, Indeks plaćanja mita (BPI), Globalni barometar korupcije, CPI.</i></p>
4.	<p><i>Korupcijski pritisak:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • postotak pojedinaca koji su bar jednom iskusili zahtjev za plaćanje mita u kontaktu s državnim službenicima u posljednjih godinu dana da bi “se završio posao” – utjecaj na djelovanja službenih ili drugih odgovornih osoba koje obavljaju javnu ili pravnu dužnost; • postotak firmi koje su bar jednom iskusile zahtjev za plaćanje mita u svom kontaktu s državnim službenicima u posljednjih godinu dana da bi “se završio posao” - utjecaj na djelovanja službenih ili drugih odgovornih osoba koje obavljaju javnu ili pravnu dužnost; • indeks podmićivanja (procent darova ili neformalnih zahtjeva za plaćanje tokom javnih transakcija); • postotak firmi koje identificiraju korupciju kao jedno od glavnih ograničenja; • postotak firmi koje identificiraju sudski sustav kao jedno od glavnih graničenja. <p>Ključni izvori: <i>Globalni barometar korupcije, CPI, Istraživanje Svjetske banke o poduzećima, BPI</i></p>
5.	<p><i>Podizanje svijesti o korupciji i antikorupcijskim mjerama:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • svijest javnosti i poslovne zajednice o antikorupcijskoj strategiji, planovima i mjerama; • svijest javnosti i poslovne zajednice o antikorupcijskim regulatornim mjerama; • svijest građana i poduzeća o njihovim pravima o obavezama u njihovoj interakciji s dužnosnicima na svim razinama; • pristup informacijama – izvori informacija i dostupnost informacija o usvojenim mjerama.

	Ključni izvori: <i>Medijske ankete i istraživanja, usmjerena istraživanja.</i>
6.	<p><i>Netolerancija korupcije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • relativni udio onih kojima je prihvatljivo dati novac, darove ili usluge kako bi se “posao završio”; • spremnost ljudi da se uključe u borbu protiv korupcije; • spremnost građana i tvrtki da prijave slučajeve korupcije vlastima; • glavni razlozi za prijavljivanje ili neprijavlivanje slučajeve korupcije; • Udio građana i tvrtki koji su podnijeli žalbe u vezi s korupcijskim praksama; • statistički podaci o istragama, sudskim slučajevima, disciplinskim postupcima i sl., jer oni pružaju informacije o razini antikorupcijskih aktivnosti u određenoj zemlji. <p>Ključni izvori: <i>Globalni barometar korupcije, CPI, Istraživanje Svjetske banke o poduzećima, BPI.</i></p>

5. PODACI I IZVORI INFORMACIJA O BIH

Postoje različiti izvori koji pružaju vrijedne informacije o antikorupcijskom djelovanju u BiH.

KVALITATIVNE PROCJENE

Izveštaj Europske komisije o napretku

Od marta 2002. godine Europska komisija je redovno izvještavala Vijeće ministara i Parlamentarnu skupštinu BiH o napretku zemalja regije zapadnog Balkana. Izveštaj o napretku pravi uvid u sposobnost BiH da usvoji europske standarde, odnosno da postepeno

približi svoje zakonodavstvo i politike pravnom okviru EU-a, u skladu s *Privremenim sporazumom / Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju* i prioritetima *Europskog partnerstva*.

Posljednji izvještaj o napretku (*Izvještaj o napretku za 2011. uz Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Strategija proširenja i osnovni izazovi za 2011.–2012.* Europskog vijeća, Bruxelles, 12.10.2011., SEC (2011) (1206 konačni), temelji se na više izvora, kao što su na primjer doprinosi vlade BiH i zemalja članica EU-a, izvještaji Europskog parlamenta i informacije raznih međunarodnih i nevladinih organizacija. *Antikorupcijska politika je područje ključnog usredotočenja*, čime se osigurava sažet profil relevantnih postignuća / izazova u izvještajnim razdobljima.

Komisija je izradila detaljne zaključke o BiH u svom odvojenom saopćenju o proširenju (*Strategija proširenja i osnovni izazovi za 2011.–2012.- COM (2011) (666.2)*), utemeljenom na tehničkim analizama sadržanim u ovom izvještaju.

Izvor:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf

SIGMA procjena

Integritet predstavlja fokus od posebnog značaja u procjenama države, tj. u procjeni integriteta koja je razvijena pod zajedničkom inicijativom SIGMA (*Podrška poboljšanju upravljanja i menadžmenta – Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA*), inicijativom OECD-a i EU-a i koju primarno financira EU. Procjena o BiH za 2012. dostupna je na <http://www.oecd.org/dataoecd/28/61/46401690.pdf>.

GRECO

Najpotpuniji postojeći instrument koji je relevantan za EU jeste GRECO, zbog toga što u njemu učestvuju sve države članice EU-a. Putem GRECO-a Vijeće Europe⁴⁶ doprinosi

⁴⁶ *Krivičnopravna konvencija o korupciji* Vijeća Europe ima za cilj koordiniranu kriminalizaciju velikog broja korupcijskih praksi. Također pruža komplementarne kaznenopravne mjere i poboljšanu međunarodnu suradnju u progonu korupcijskih kaznenih djela. U svom obimu Konvencija je široka i nadopunjuje postojeće pravne instrumente. Ona prati sljedeće oblike korupcijskog ponašanja koji se obično smatraju specifičnim vrstama korupcije: aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih javnih dužnosnika; aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih parlamentaraca i članova međunarodnih parlamentarnih skupština; aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru; aktivno i pasivno podmićivanje međunarodnih državnih službenika, aktivno i pasivno podmićivanje domaćih, stranih i međunarodnih sudaca i službenika međunarodnih sudova; aktivno i pasivno trgovanje utjecajem; pranje novca od prihoda stečenih korupcijskim kaznenim djelima; kaznena djela iz oblasti računovodstva (računi, računovodstveni dokumenti itd.) povezana s kaznenim korupcijskim djelima. Države moraju osigurati učinkovite i obeshrabrujuće sankcije i mjere, uključujući i lišavanje slobode koje može dovesti do izručenja. Također, pravna lica moraju biti odgovorna za kaznena djela koja su počinila u svoju korist i biti predmetom krivičnih i nekrivičnih sankcija, uključujući i novčane.

osiguranju minimalnih standarda unutar paneuropskoga pravnog područja. Skupinu zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) osnovalo je 1999. Vijeće Europe da prati usklađenost država sa antikorupcijskim standardima ove organizacije. Cilj joj je poboljšanje sposobnosti njenih članica da se bore protiv korupcije tako što prati njihovu usklađenost sa standardima Vijeća Europe za borbu protiv korupcije kroz dinamičan proces međusobnog vrednovanje i pritiska. Putem instrumenta *Runde međusobne evaluacije* pomaže u identifikaciji nedostataka u nacionalnim antikorupcijskim politikama, potičući neophodne zakonodavne, institucionalne i praktične reforme.⁴⁷

Komisija, međutim, navodi da “s obzirom na ograničenu vidljivost unutar vladinog GRECO evaluacijskog procesa i njegovih pratećih mehanizama, do sada nije generirala potrebnu političku volju među državama članicama da se učinkovito bore protiv korupcije.”⁴⁸ Nadalje, GRECO prati usklađenost sa spektrom antikorupcijskih standarda koje je postavilo Vijeće Europe, te je stoga manje usredotočen na određena područja zakonodavstva Europske unije, kao što su javne nabavke.⁴⁹ Nadalje, GRECO sustav ne dopušta komparativnu analizu, a time ni utvrđivanje korupcijskih trendova u EU-u, niti aktivno potiče razmjenu najboljih praksi i učenje jednih od drugih.

OECD

OECD-ova Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnom poslovanju (*Konvencija protiv podmićivanja*) usredotočena je na poseban problem podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnom poslovanju i ne može se proširiti na druga područja značajna za borbu protiv korupcije u EU-u. Sedmi godišnji *Izveštaj o napretku* Transparency Internationala pokazao je da je provedba *Konvencije protiv*

⁴⁷ 20 načela za borbu protiv korupcije je doneseno u Vijeću Europe, u Komitetu ministara, Rezolucija (97)24, i dok su nacionalne vlasti pozvane da primijene ova načela u svome domaćem zakonodavstvu i praksi, Multidisciplinarna grupa za korupciju (GMC) pozvana je da brzo završi izradu međunarodnih pravnih instrumenata u skladu s *Programom akcije protiv korupcije* te da bez odgode dostavi prijedlog teksta kojim se predlaže uspostava odgovarajućeg i učinkovitog mehanizma, pod pokroviteljstvom Vijeća Europe, za praćenje poštivanja ovih načela i provedbu međunarodnih pravnih instrumenata koje treba usvojiti.

⁴⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru „Borba protiv korupcije u EU“ Bruxelles, 6.6.2011., COM (2011) 308 konačni.

⁴⁹ *Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe* (STE 173, usvojena je 27. januara 1999.) i njen dodatni *Protokol* (ETS 191, usvojen 15. maja 2003.); *Građanskopravna konvencija o korupciji* (STE 174, usvojena 4. novembra 1999.) i *Dvadeset glavnih načela za borbu protiv korupcije* (Rezolucija Komiteta ministara Vijeća Europe (97) 24).

podmićivanja bila neujednačena: aktivna provedba se dogodila u samo četiri države članice EU-a, dok se u 12 država članica Unije provodila malo ili nikako. Usprkos temeljitom sustavu evaluacije u obliku OECD-ove Radne skupine za podmićivanje, Komisija je utvrdila da je “politička opredijeljenost za efikasnu provedbu *Konvencije protiv podmićivanja* OECD-a ostala nedovoljna”.

UNCAC

KONVENCIJA *Ujedinjenih naroda protiv korupcije* (UNCAC) stupila je na snagu u decembru 2005., a u septembru 2008. pridružila joj se i EU.⁵⁰ Konferencija država članica UNCAC-a usvojila je odrednice *Mehanizma za nadzor nad provedbom UNCAC-a* u novembru 2009. Evropska unija podupire sudjelovanje civilnog društva i transparentnost u nalazima ocjene u okviru *Mehanizma. Ograničenja*: Budući da je ovo međuvladin instrument, sustav unakrsnog pregleda će “vjerojatno izostaviti određena politička područja koja su od posebne važnosti za EU, što uključuje države članice koje mogu imati niže antikorupcijske standarde od EU-a”. Ciklusi pregleda “koji relativno dugo traju i preporuke državama članicama koje nisu provedene mogu biti provjereni tek ograničen broj puta”.

Istraživanja Sustava nacionalnog integriteta

Snažan predmet za mjerenje i praćenje antikorupcijskih napora, *Sustav nacionalnog integriteta* (NIS),⁵¹ preko svojih sastavnih dijelova nudi sustavan, kohezivan i koherentan pristup ne samo onome što se mjeri i na koji način se mjeri već i potiče zemlje i donatore da ga koriste za nacionalne planove i identifikaciju područja za daljnje reforme.

Alat za procjenu NIS-a Transparency Internationala kombinira zagovaranje utemeljeno na dokazima s pristupom sudjelovanja više učesnika, te predstavlja jedinstveni doprinos na ovom polju. Ono što je važno jeste da izvještaji vezani za državnu studiju NIS-a dolaze od organizacija te države – to su, prije svega, sposobni NVO-i i specijalizirani istraživački

⁵⁰ UNCAC, naročito Poglavlje 2. o preventivnim mjerama, poziva države da: razviju i provedu ili održe preventivne antikorupcijske politike i prakse (članak 5); osiguraju postojanje preventivnih antikorupcijskih tijela (članak 6); povećaju transparentnost i spriječe sukobe interesa u javnom sektoru (članak 7); da, između ostalog, promoviraju integritet, poštenje i odgovornost među svojim državnim službenicima primjenom kodeksa i standarda ponašanja za javne službenike (članak 8); uspostave odgovarajuće sustave javnih nabavki te promoviraju transparentnost i odgovornost u javnim financijama (članak 9); povećaju transparentnost u javnoj upravi, između ostalog, kroz javne izvještaje o rizicima korupcije (članak 10); poduzimaju mjere jačanja integriteta i sprečavaju mogućnosti za korupciju između sudstva i advokature (članak 11).

⁵¹ Istraživanje se fokusira na procjenu ključnih javnih ustanova i nedržavnih aktera u državnom sustavu upravljanja s osvrtnom na (1) njihov sveukupni kapacitet, (2) njihove sustave i procedure unutarnjeg upravljanja, (3) njihovu ulogu u sveukupnom sustavu integriteta. Ove institucije su: zakonodavna i izvršna vlast, pravosuđe, javni sektor, agencije za provedbu zakona, izborna upravna tijela, ombudsmeni, vrhovna institucija za reviziju, agencije za borbu protiv korupcije, političke stranke, mediji, civilno društvo, poslovna zajednica. Procjena istražuje oboje i formalni okvir svake institucije, kao i stvarnu institucionalnu praksu i naglašava neslaganja između formalnih odredbi i realnosti na terenu.

instituti koji posjeduju znanje i stručnost za praćenje razvoja i skretanje pažnje na tradicionalne i pojavne obrasce korupcije – i imaju potencijal za korištenje u različitim kontekstima i u razne svrhe⁵² kao što su:

- *Zagovaranje i reforma politika*: Prikupljeni dokazi mogu se koristiti za određene inicijative reformi politika. Nalazi otkrivaju specifične slabosti u sustavu integriteta i mogu olakšati davanje prioriteta zagovaranju i intervenciji u politikama. Ističu se obećavajuće prakse i omogućava se iskustveno učenje. Potiče se pristup sudjelovanja, pružaju se prilike svim akterima da se uključe i daju svoj doprinos tokom cijelog projekta.
- *Praćenje i uspoređivanje*: Rezultati pružaju mjerila za mjerenje daljnjeg razvoja u zemlji i osnovu za uspoređivanje između komponenti NIS-a. Indikatori NIS-a ističu koja područja posjeduju visok integritet, a koja zaostaju. Uspoređivanje slabih područja sa jakima može omogućiti pozitivne promjene. Ako se provodi redovito, procjena NIS-a se može koristiti kao alat za praćenje kojim se može evaluirati sveukupni napredak ili nazadak cijelog sustava integriteta kao i pojedinačnih institucija, čime nudi korisne informacije za napore zagovaranja.
- *Planiranje*: Zbog svoje cjelovite i sveobuhvatne prirode, NIS može poslužiti kao koristan alat za planiranje budućeg rada organizacije. Otkriva prioritetna područja za reforme poprečnim presjekom problema i pomaže identificirati potencijalne partnere.
- *Izgradnja koalicija*: Postoji nada da zbog svog usmjerenja na široke konsultacije i rasprave, procjena NIS-a može podržati Nacionalno poglavlje da identificira potencijalne partnere za antikorupcijske kampanje organizacija civilnog društva i druge popratne aktivnosti.

Državne procjene NIS-a su u svemu jedinstvene na antikorupcijskom polju, s više od 70 takvih studija provedenih od 2001. Prema TI-ju, procjene su “doprinijele civilnim kampanjama zagovaranja, inicijativama političkih reformi i ukupnoj svijesti o deficitima državnog upravljanja.” Ovo unutardržavno istraživanje identificira temeljne zakone, pravila i prakse koje nastoje zaštititi društva od korupcije kroz sustave nacionalnog integriteta u sljedećim područjima: izvršnoj vlasti, zakonodavstvu; financiranju političkih stranaka; izborima; generalnom revizoru; pravosuđu; policiji i državnom tužiteljstvu; javnim službama; javnim nabavkama; lokalnoj upravi, medijima i organizacijama civilnog društva.

Izveštaji državne studije ocrtavaju formalni okvir kojim se osiguravaju antikorupcijske mjere u sljedećim područjima javnih poslova: sukob interesa, deklaracija imovine; nadzor životnog stila; pristup informacijama; sloboda štampe; sloboda govora; restrikcije nakon zapošljavanja; uzbunjivanje; kodeksi ponašanja; stavljanje na crnu listu i žalbene mehanizme.

⁵²National Integrity System background rationale, TI, <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> and methodology.

Ovaj formalni okvir je popraćen procjenom onoga što se stvarno dešava u praksi. Procjena naglašava nedostatke u samom formalnom okviru ili u njegovoj provedbi. Na primjer, mogu postojati pravila i procedure kako bi se smanjile mogućnosti za nepotizam i favoriziranje ili druge korumpirane odnose, ali se možda ne primjenjuju uvijek u praksi. Državne procjene također ispituju vladine antikorupcijske strategije (ukoliko takve postoje). U nekim slučajevima one koriste daljnja istraživanja i indikatore da procijene napredak. Izvještaji za BiH iz 2007. i 2009. dostupni su na:

http://archive.transparency.org/policy_research/nis_reports:by_country.

Globalni izvještaj o integritetu

Globalni izvještaj o integritetu je osnovni vodič za antikorupcijske institucije i mehanizme širom svijeta, namijenjen da pomogne tvorcima politika, odvjetnicima, novinarima i građanima da identificiraju i predvide područja u kojima je veća vjerojatnost da se dogodi korupcija. Izvještaj evaluira i antikorupcijske zakonske okvire i praktičnu primjenu i provedbu tih okvira te daje bliži uvid u to da li građani imaju učinkovit pristup i upotrebu antikorupcijske zaštite. Izvještaj pripremaju lokalni istraživači, novinari i akademici koristeći proces međusobnog dvostruko slijepog istraživanja jednakih. Više od 1000 lokalnih suradnika sudjeluje u izradi izvještaja od 2004. godine.

Svaka državna procjena sadržana u globalnom izvještaju o integritetu sastoji se od dva temeljna elementa: kvalitativnog istraživačkog dnevnika i kvantitativne bodovne kartice Indikatora integriteta. Bodovna kartica Indikatora integriteta procjenjuje postojanje, djelotvornost i mogućnost pristupa građana ključnim upravljačkim i antikorupcijskim mehanizmima u 320 primjenljivih indikatora. Uvidom u tekst sastavljen od milion riječi i 10 000 podataka svakog godišnjeg izvještaja pomaže u oblikovanju političkih reformi na temelju dokaza koji mogu promovirati otvorenu i odgovornu vladu.

Globalni izvještaj o integritetu za Bosnu i Hercegovinu u 2011. dostupan je na: <http://www.globalintegrity.org/node/906>.

Freedom House – Nacije u tranziciji

„Nacije u tranziciji“ Freedom Housea je sveobuhvatno komparativno istraživanje demokratskog razvoja u 29 zemalja od centralne Europe do Euroazije. Nacionalni izvještaji u *Nacijama u tranziciji za 2011.* pisani su u obliku eseja koji autorima dopuštaju da pruže široku analizu napretka demokratskih promjena u zemlji za koju su oni stručnjaci. Freedom House im je pružio smjernice za procjenu i listu pitanja koja pokrivaju sedam kategorija: izborni proces, civilno društvo, nezavisne medije, državno demokratsko upravljanje, lokalno demokratsko upravljanje, pravosudni okvir i neovisnost pravosuđa te korupciju. Počevši od izdanja iz 2005., Freedom House je uveo posebne analize i procjene nacionalnog

demokratskog upravljanja i lokalnog demokratskog upravljanja da bi čitateljima pružio detaljne i nijansirane analize tih dvaju važnih tema. Posebno poglavlje “Korupcija” prati javnu percepciju korupcije, poslovne interese glavnih tvoraca politika, zakone o financijskom otkrivanju i sukobu interesa, kao i djelotvornost antikorupcijskih inicijativa.

Izveštaj za 2011. za Bosnu i Hercegovinu dostupan je na:

http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Bosnia.pdf.

**ISTRAŽIVANJE I PUBLIKACIJE NVO-A, DRŽAVNI IZVJEŠTAJI ZA
BOSNU I HERCEGOVINU TI-JA (CHAPTER REPORTS) I
PUBLIKACIJE**

Ključna nevladina organizacija u BiH s usredotočenjem na antikorupcijsko djelovanje i dobro upravljanje, promociju transparentnost i odgovornosti jeste Transparency International Bosne i Hercegovine. (TIBiH). Uz Centar civilnih inicijativa (CCI), DOSTA i Alumni centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), oni su među “najaktivnijim, najglasnijim i najvidljivijim grupama” u analiziranju rada vlade prethodnih godina, u pokušaju da usmjere predizbornu debatu na esencijalna socioekonomska pitanja i udalje je tako od etničke retorike.⁵³

Transparency International je proveo dvije procjene provedbe antikorupcijskih reformi u BiH u okviru projekta “Praćenje provedbe *Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014)* i antikorupcijske reforme u Bosni i Hercegovini“, koji TI provodi od aprila 2011. do marta 2013. Cilj je pružiti detaljnu analizu o razini provedbe *Strategije* i antikorupcijskih reformi u ključnim područjima u BiH. To se vidi kao osnova za definiranje mjera i planiranje budućih aktivnosti zagovaranja s ciljem učinkovite i uspješne provedbe antikorupcijskih reformi u BiH i povećanja kapaciteta državnih institucija i društva u cjelini u suzbijanju korupcije. Unutar praćenja provedbe *Strategije za borbu protiv korupcije 2009.–2014.* TIBiH prati provedbu i pratećeg *Akcionog plana* koji se odnosi na sljedeća područja: izgradnju kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, prevenciju korupcije, obrazovanje, obuku i podizanje javne svijesti, provedbu zakona te koordinaciju i provedbu *Strategije*. Drugi izvještaj je objavljen u martu 2011. I TIBiH i Fond otvoreno društvo BiH (OSF) žestoko su se protivili inicijativama za izmjene i dopune zakonā o sukobu interesa, financiranju političkih stranaka i državnoj službi u institucijama BiH. Za svaki od ovih slučajeva tvrdili su da bi postojeće zakonodavstvo i njegova provedba bili time oslabljeni.

U gore navedenom kontekstu izvještaji i publikacije TI-ja, OSF-a i drugih ključnih nevladinih organizacija predstavljaju vrijedan izvor informacija što se tiče postignuća / izazova u provedbi antikorupcijskih reformi. Dostupna istraživanja NVO-a pokazuju utjecaj

⁵³ Jasna Jelisić, *Nacije u tranziciji*, 2011., Freedom House.

antikorupcijskih aktivnosti na način kako ih vide svi akteri i naglašavaju prijetnje i prilike koje se osjete na licu mjesta, i to kako ih percipiraju učesnici antikorupcijskih intervencija. To ga pretvara u neophodan alat za praćenje napretka antikorupcijskih reformi.

IZVORI VLADE BIH

Vladini izvori nude vrijedne informacije za aktivnosti provedene u okviru *Strategije i Akcionog plana*. U okviru procesa praćenja i evaluacije potrebno ih je istražiti i pažljivo razmotriti. Učešće predstavnika vlade dodat će znatnu vrijednost ne samo u prikupljanju podataka već i pružanju uvida u duh i logiku reformi.

Uzimajući u obzir ranije navedeno, Ministarstvo sigurnosti BiH prijavilo je određene aktivnosti u pogledu implementacije antikorupcijskih reformi, procjenjujući razinu provedbe tih dokumenata u kontekstu ispunjenja uvjeta iz takozvane *Mape puta za liberalizaciju viznog režima za građane BiH*.⁵⁴ U izvještaj “Analiza razine provedbe Akcionog plana Antikorupcijske strategije BiH“ uključeno je 17 rezultata kojima su evaluirana postignuća u specifičnim strateškim područjima. U tom smislu ovaj izvještaj sadrži informacije da je “u svrhu realizacije mjera i aktivnosti iz Akcionog plana na razini BiH, Ministarstvo unutarnjih poslova RS-a u procesu formiranja svoje radne grupe, odnosno tima sastavljenog od predstavnika svih relevantnih organizacijskih jedinica MUP-a RS-a, što će doprinijeti stvaranju cjelokupnog antikorupcijskog akcionog plana i realizaciji drugih aktivnosti koje proizlaze iz *Akcionog plana* antikorupcijske strategije“ što je, u svakom slučaju, vrijedan podatak za analizu predmeta. To iscrpljuje dostupne informacije o aktivnostima odgovornih i drugih institucija u realizaciji programskih aktivnosti vezanih za koordinaciju i primjenu *Strategije* u praksi.

⁵⁴ Kao referencu pogledati *Analizu razina implementacije antikorupcijske strategije BiH za 2009.-2014., Drugi periodični izvještaj Transparency Internationala BiH 2011.*

Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index - CPI) Transparency Internationala

Procjena utemeljena na rezultatima: CPI je “indeks indeksa” sastavljen od devet različitih izvora od kojih svi daju poredak država na osnovu stručnih procjena i istraživanja javnog mišljenja.

Mjeri razinu korupcije u zemljama na temelju stručne percepcije. On je kvantitativan – izračunava se na osnovu podataka iz 14 izvora koji potiču iz 12 neovisnih institucija. Svi izvori mjere ukupne razmjere korupcije (učestalost i / ili veličina mita) u javnim i političkim sektorima, a svi izvori daju i poredak zemalja.

Snage: Sveobuhvatni skup primarnih izvora.

Slabosti: Iako se pokazao kao snažan alat za podizanje svijesti, CPI se ne može koristiti za praćenje promjena tokom vremena ili za procjenu utjecaja antikorupcijskih mjera bilo u apsolutnome ili komparativnom smislu, budući da se promjene u poretku ili ocjenama mogu pripisati i drugim faktorima, a ne promjenama u stvarnoj razini korupcije. Manjkaju mu konkretna mjerenja korupcije. Ne ocjenjuje institucionalni okvir – kvalitetu. Ne odgoneta različite vrste korupcije.

(www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

Globalni barometar korupcije (GCB)

Globalni barometar korupcije jedino je *istraživanje javnog mišljenja o stavovima i iskustvima s korupcijom* koje obuhvaća cijeli svijet. Barometar prati način na koji se percipira korupcija na nacionalnoj razini. Također pruža mjeru iskustva ljudi s korupcijom u određenoj godini.

Transparency International je pokrenuo GCB kao novi instrument koji će nadopuniti CPI. Za razliku od CPI-ja, GCB ima dijagnostičke značajke i omogućuje pouzdane komparacije tokom vremena. Njegov cilj je da procijeni javno mišljenje o korupciji, posebno percepciju sektora koji su najviše zahvaćeni korupcijom, iskustva primanja mita i očekivanja budućih razina korupcije. GCB se temelji na anketama u domaćinstvima kojima se ispituje više od 50 000 ljudi u 64 zemlje, i koje provodi Gallup International kao dio istraživanja *Glas naroda*. Ovaj instrument daje povratnu informaciju od javnosti o razini korupcije u ključnim institucijama, nadopunjen je mišljenjima stručnjaka o korupciji i daje povratnu informaciju o vjerodostojnosti antikorupcijskih napora. Jedan je od glavnih nedostataka CPI-ja što ne

dopušta komparaciju tokom vremena, jer u mnogim slučajevima gdje osnovni indikatori nisu prikupljeni na godišnjoj osnovi praksa je da se upotrebljavaju rezultati istraživanja iz ranijih godina. Kako je indeks prikupljan tokom više od desetljeća, sada je dovoljno podataka dostupno TI-ju za stvaranje specifičnog indeksa koji dozvoljava komparaciju tokom vremena.

(http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Korruptionsindices/GCB_2010.pdf)

Indeks plaćanja mita Transparency Internationala

Procjena temeljena na rezultatima rangira 30 vodećih zemalja izvoznica prema sklonosti firmi koje imaju sjedište u svojoj zemlji da plaćaju mito kad rade u inozemstvu. On je i interni i eksterni. Temelji se na odgovorima 11 232 poslovna direktora iz 125 zemalja – zamoljeni su da identificiraju zemlju porijekla firmi koje najviše posluju u njihovoj zemlji.

Snage: Ispituje kolika je vjerojatnost firmi da plaćaju mito.

Slabosti: Ne identificira temeljne institucionalne probleme koji dovode do plaćanja mita ili traženja mita.

(www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)

Istraživanje o poduzetništvu (<http://www.enterprisesurveys.org>), Svjetska banka

Istraživanje o poduzetništvu nudi ekspanzivnu paletu ekonomskih podataka o 130 000 firmi u 135 zemalja. *Istraživanje o poduzetništvu* je istraživanje na razini firmi na reprezentativnom uzorku privrednoga privatnog sektora. Istraživanje pokriva širok opseg tema poslovnog okruženja, uključujući pristup financijama, korupciju, infrastrukturu, kriminal, konkurenciju i izvedbene mjere.

Podaci za Bosnu i Hercegovinu u *Istraživanju o poduzetništvu* daju pregled uzorka i naglašavaju najveće prepreke koje su iskusile firme u privatnom sektoru u BiH. Jedanaest tabela daje sažetak ključnih činjeničnih indikatora na nacionalnoj i regionalnoj razini za svaku od tema poslovnog okruženja. Također je dostupno i nekoliko subjektivnih indikatora.

(<http://www.enterprisesurveys.org/Data/ExploreEconomies/2009/bosnia-and-herzegovina>)

Svjetska banka – indikatori upravljanja

Svjetske indikatore upravljanja (*Worldwide Governance Indicators* - WGI) proizveo je Istraživački institut Svjetske banke i oni sadrže šest agregiranih indikatora upravljanja. Njima je obuhvaćeno 200 zemalja kombiniranjem međudržavnih podataka od 30 organizacija, uključujući i izvore za CPI.

WGI pokazuje iste slabosti i ograničenja kao i drugi agregirani indikatori. Metode standardizacije koje se koriste za agregiranje različitih indikatora na zajedničkoj skali ograničavaju njihovu sposobnost da suvislo prate promjene tokom vremena. Kao i sa TI-jem, Svjetska banka priznaje ograničenja i mogućnosti pogreške svih indikatora upravljanja i preporučuje da se to ozbiljno uzme u obzir kada se koriste ovi indikatori za praćenja napretka upravljanja.

(Pogledajte:

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/wps4370.pdf>)

Kontrola korupcije – Svjetska banka: Svjetski indikatori upravljanja (WGI)

Kontrola korupcije odražava percepcije o tome do koje mjere se javna vlast koristi za ostvarivanje privatne koristi. To uključuje i sitne i velike oblike korupcije, kao i “obuhvaćenost” javne vlasti od strane elita i privatnih interesa. **Kontrola korupcije** je jedna od šest dimenzija WGI-ja.

(http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

Vladavina prava

Vladavina prava: Ova dimenzija obuhvaća percepcije o tome do koje mjere zastupnici imaju povjerenja u društvena pravila i koliko ih se pridržavaju, a posebno o kvaliteti provedbe ugovora i imovinskih prava, policije i sudova, kao i vjerojatnosti pojave kriminala i nasilja. Vladavina prava jedna je od šest dimenzija WGI-ja.

(http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

Indeks Global Integrityja

Indeks Global Integrityja procjenjuje postojanje, djelotvornost i dostupnost građanima antikorupcijskih mehanizama u obliku odgovornosti vlade, transparentnosti i građanskog nadzora koji pokrivaju šest širokih kategorija: (1) civilno društvo, javne informacije i medije, (2) izbore, (3) odgovornost vlade, (4) upravu i državne službe, (5) nadzor i regulativu i (6) antikorupcijsko djelovanje i vladavinu prava.

(<http://report.globalintegrity.org/globalIndex.cfm>)

Transformacijski indeks Zaklade Bertelsmann (BTI)

Transformacijski indeks Zaklade Bertelsmann (BTI) analizira i ocjenjuje da li i kako zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji upravljaju društvenim promjenama prema demokraciji i tržišnoj

ekonomiji. Vođeni standardiziranom *kod knjigom*, stručnjaci iz svake od 128 zemalja procjenjuju do koje mjere je zadovoljeno ukupno 17 kriterija.

Bertelsmannov transformacijski indeks združuje rezultate ove sveobuhvatne studije transformacijskih procesa i političkog upravljanja u dva indikatora. Statusni indeks, sa svoje dvije analitičke dimenzije kojima procjenjuje stanje političke i ekonomske transformacije, locira 128 zemalja na putu prema demokraciji pod vladavinom prava i tržišne ekonomije koja je utemeljena na načelima socijalne pravde. Menadžment indeks procjenjuje kvalitetu upravljanja, koja obuhvaća oštroumnost kojom donosioci odluka upravljaju političkim procesima.

Ovaj se indeks objavljuje svake dvije godine. To redovito vrednovanje transformacije i razvoja omogućava procjenu uočenih trendova te identificira rezultate transformacijskih strategija. Indeks proširuje dostupno tijelo znanja o političkom menadžmentu i odlučivanju za tvorce politika i njihove vanjske simpatizere. Sve u svemu, BTI nudi opsežne podatke koji omogućavaju procjenu i usporedbu činilaca koji potiču uspjeh, kao i nedostatke zemalja u razvoju i tranzicijskih zemalja.

BTI izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2012.

(<http://www.bti-project.org/countryreports/ese/bih/2012/#summary>)

Indeks ekonomske slobode

Fondacija Heritage: Indeks ekonomske slobode za 2012.

Više od desetljeća Wall Street Journal i Fondacija Heritage, nadmoćni *think-tank* iz Washingtona, prate napredak ekonomske slobode u svijetu utjecajnim Indeksom ekonomske slobode. Od 1995. ovaj je indeks oživio Smithove teorije o slobodi, prosperitetu i ekonomskoj slobodi stvaranjem 10 mjerila koja mjere ekonomski uspjeh 184 zemlje širom svijeta. U njegovom formatu, koji je jednostavan za korištenje, čitatelji mogu vidjeti kako su teorije iz 18. stoljeća o blagostanju i ekonomskoj slobodi stvarnost 21. stoljeća. Indeks obuhvaća 10 sloboda –od prava vlasništva do poduzetništva u 184 zemlje. Deset ekonomskih sloboda je grupirano u četiri široke kategorije ili stupove ekonomske slobode: vladavina prava (imovinska prava, sloboda od korupcije), ograničena vlada (fiskalna sloboda, državna potrošnja), regulatorna učinkovitost (poslovna sloboda, sloboda rada, monetarna sloboda) i otvoreno tržište (sloboda trgovine, sloboda ulaganja i financijska sloboda).

(<http://www.heritage.org/index/country/bosniaherzegovina>)

Lakoća poslovanja

Indeks lakoće poslovanja kreirala je Svjetska banka. Viši rang pokazuje bolje, obično jednostavnije propise za firme i jaču zaštitu imovinskih prava. Indeks se temelji na proučavanju zakona i propisa, s doprinosom i verifikacijom više od 8 000 državnih službenika, pravnika, poslovnih savjetnika, računovođa i drugih profesionalaca u 183 gospodarstva koji rutinski savjetuju ili primjenjuju zakonske i regulatorne zahtjeve. Indeks lakoće poslovanja namijenjen je mjerenju propisa koji izravno utječu na firme i ne mjeri direktno opće uvjete kao što su blizina državnog tržišta velikim tržištima, kvalitetu infrastrukture, inflaciju ili kriminal.

Najnoviji poredak dolazi iz izvještaja "Doing Business 2012". Bosna i Hercegovina zauzima 125. mjesto od 183 zemlje.

(<http://www.doingbusiness.org/rankings>)

„Izvještaj o globalnoj konkurentnosti“ Svjetskoga ekonomskog foruma

Izvještaj o globalnoj konkurentnosti (*Global Competitiveness Report – GCR*) godišnji je izvještaj koji izdaje Svjetski ekonomski forum. Prvi izvještaj je objavljen 1979. Izvještaj za 2011.–2012. obuhvaća 142 velike privrede i privrede koje dobivaju na značaju. Od 2004. GCR rangira države na osnovu Indeksa globalne konkurentnosti koji integrira makro i mikro (poslovno) ekonomske aspekte konkurentnosti u jedan indeks. Izvještaj “ocjenjuje sposobnost zemlje da osigura visoku razinu blagostanja svojim građanima”. To, pak, ovisi o tome koliko produktivno zemlja koristi raspoložive resurse. Stoga Indeks globalne konkurentnosti mjeri skup institucija, politika i činjenica. Izvještaj iskazuje da je utemeljen na posljednjim teoretskim i empirijskim istraživanjima. Sastoji se od više od 110 varijabli, od kojih dvije trećine dolaze iz ankete provedene nad rukovoditeljima, a jedna trećina iz javno dostupnih izvora, kao što su Ujedinjeni narodi. Varijable su organizirane u dvanaest stupova, gdje svaki stup predstavlja područje koje se smatra važnom odrednicom konkurentnosti.

Izvor: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

Globalni izvještaj o korupciji

Globalni izvještaj o korupciji (*Global Corruption Report – GCR*): Ovo je tematski izvještaj koji istražuje korupciju s obzirom na određeni sektor ili pitanje upravljanja. Izvještaj pruža stručno istraživanje i analize, kao i studije slučaja. Najnoviji GCR se može pronaći na <http://archive.transparency.org/publications/gcr>.

Neovisnost sudstva

Neovisnost sudstva je indikator Indeksa globalne konkurentnosti koji izdaje Svjetski ekonomski forum. On mjeri percepciju o tome u kojoj mjeri je pravosuđe u zemlji neovisno od utjecaja članova vlade, građana ili firmi.

(<http://www.weforum.org/>)

Indeks slobode medija

Ovaj indeks mjeri kršenja slobode medija u svijetu. On odražava stepen slobode koji imaju novinari i novinske organizacije u svakoj zemlji i napore da vlasti poštuju i osiguraju poštivanje ove slobode.

Izvor: Reporters Without Borders <http://en.rsf.org/>

Indeks otvorenog budžeta

Indeks otvorenog budžeta procjenjuje dostupnost ključnih budžetskih dokumenata u svakoj državi, količinu informacija koje pružaju, njihovu pravovremenost širenja građanstvu u cilju pružanja pouzdanih informacija o opredijeljenosti svake zemlje za otvoreni proračun. Također ispituje koliki je raspon efikasnog nadzora koji pružaju zakonodavstvo i vrhovne revizorske institucije, kao i koje su prilike dostupne za učešće javnosti u procesima donošenja odluka za državni budžet. Indeks otvorenog budžeta rangira države na osnovu toga koliko su otvorene njihove budžetske knjige prema građanima. Njegova namjena je da pruži građanima, zakonodavcima i zastupnicima civilnog društva sveobuhvatne i praktične informacije koje su potrebne da bi se ispitala predanost vlade transparentnosti budžeta i dogovornosti.

Otvorena anketa 2010.:

<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/?fa=Rankings>

Procjena javne potrošnje i financijske odgovornosti

Procjena javne potrošnje i financijske odgovornosti ocjenjuje trenutno stanje državnih sustava upravljanja javnim financijama (Public Finance Management – PFM). Procjena se temelji na 28 izvedbenih indikatora visoke razine koji mjere PFM sustav centralne vlade i još tri izvedbena indikatora visoke razine koji mjere izvedbu donatora uključenih u vladin proces budžetiranja. Procjena PFM je podijeljena na šest širokih kategorija: vjerodostojnost budžeta, sveobuhvatnost i transparentnost, budžetiranje na osnovu politika, predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta, računovodstvo, dokumentiranje i izvještavanje i vanjski nadzor i revizija.

Indeks ljudskog razvoja mjeri prosječna dostignuća u zemlji u tri osnovne dimenzije: dug i zdrav život, pristup znanju i pristojan životni standard. Indeks je napravljen da naglasi kako ljudi i njihove sposobnosti treba da budu krajnji kriterij za procjenu razvoja zemlje, a ne samo ekonomski rast.

(<http://hdr.undp.org/en/statistics/>)

Profil države BiH na Poslovnom antikorupcijskom portalu također uključuje sveobuhvatno prikupljanje izvora podataka u zemlji.

Važno: Vezuje se za određene izvore koji pokrivaju opće informacije o korupciji, sudski sustav, policiju, licence, infrastrukturu i javne komunalije, zemljišnu administraciju, poreze, carine, javne nabavke i sklapanje ugovora.

(<http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/bosnia-and-herzegovina/sources/>)

6. ANEKS ANTIKORUPCIJSKA STRATEGIJA 2009.–2014. – PRAĆENJE NAPRETKA IMPLEMENTACIJE

Antikorupcijska strategija 2009.–2014.

-
1. Dostupnost: **doneseni zakoni, uspostavljene institucije, razvijeni programi, razrađene metodologije, doneseni planovi, implementirane javno objavljene mjere i drugo.**
 2. **Napredak unutar vremenskog roka:** da li je određena antikorupcijska mjera provedena u skladu s vremenskim rokom zamišljenim u *Strategiji* i *Akcionom planu*.
 3. **Napredak u obimu provedbe:** da li je određena antikorupcijska mjera u potpunosti provedena po svome određenom obimu i sadržaju.
 4. **Kvantitativni indikatori:** mjere rezultate usvojene mjere (broj ili relativni udio), npr. broj provedenih edukacija o borbi protiv korupcije, broj obučenih administrativnih službenika na svim razinama, broj uspostavljenih direktnih linija za prijavu korupcije, broj pritužbi vezanih za korupciju i drugo.
 5. **Postignuta kvaliteta implementacije:** kroz prizmu njene kompatibilnosti s postavljenim standardima, obvezama i obećavajućih antikorupcijskih praksi (tj. kvaliteta donesenih zakona, razvijenih metodologija, poduzetih analiza, napravljenih procjena, održanih treninga i drugo).
-

6. Relevantnost intervencije: procjenjuje domet do kojeg određena antikorupcijska mjera doprinosi ciljevima i svrhama utvrđenim *Strategijom*.

N	Mjera	Odgovorna institucija	Indikatori
1.1.	1. Izraditi i usvojiti pravni okvir za funkcioniranje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, uključujući i podzakonske akte koji se odnose na koordiniranje implementacije antikorupcijske strategije i preventivnih i obrazovnih programa Agencije.	Vijeće ministara i Parlamentarna skupština BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Agencija)	1 (podzakonski akti doneseni), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (u potpunosti operativan, dokazi za aktivnosti), 6 (dostupne institucionalne procjene)
1.2.	Osigurati sve materijalne uvjete za funkcioniranje Agencije, uključujući, ali ne ograničavajući sljedeće: ured, alocirani budžet.	Vijeće ministara BiH	1 (osigurani materijalni uvjeti – ured, proračun), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (aktivnosti s potpunim operativnim dokazima)
1.3.	Zapošljavanje osoblja Agencije tako da se osigura učinkovito poslovanje.	Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH, Agencija	1 (zaposleno odgovarajuće osoblje), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (stručnost zaposlenog osoblja u potpunosti operativna – na osnovu dostupnih procjena), 6 (dostupne institucionalne procjene)
1.4.	Uspostaviti učinkovit program obuke, s ciljem da se maksimalizira stručnost uposlenika Agencije kako bi se povećala efikasnost i profesionalno obavljanje poslova.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (učinkovit program obuke – razvijen i implementiran), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj obuka, broj obučениh uposlenika), 5 (procjena kvaliteta, bilo na temelju TNS-a, ili evaluacija rezultata treninga), 6 (procjene dostupne)
1.5.	Usvojiti kodeks ponašanja Agencije, koji će definirati standarde ponašanja njezinih uposlenika.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (kodeks ponašanja uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta samog kodeksa, kvaliteta provedbe – utemeljena na dokazima), 6 (procjene dostupne)

1.6.	Izraditi i usvojiti sve relevantne smjernice, standardne operativne procedure i smjernice za uposlenike Agencije, koje bi trebale postati sastavni dio obuke zaposlenika.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (standardni operativni postupci i smjernice uspostavljeni), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj smjernica, procedura), 5 (kvaliteta smjernica i operativnih procedura), 6 (procjene dostupne)
1.7.	Jačanje procesa obuka u Agenciji s ciljem osiguranja snažne organizacijske kulture na temelju kodeksa ponašanja.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (uspostavljen sustav obuka), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj obuka, broj obučanih ljudi), 5 (procjena kvalitete, bilo na procjeni TNS-a ili evaluaciji rezultata obuke), 6 (procjene dostupne)
1.8.	Procjena i praćenje provedbe Strategije; preporuka potrebnih izmjena u dogovoru sa svim akterima.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (proces procjene uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (razvijene metodologije, procjene izvršene), 5 (kvaliteta procesa: procedure i implementacija), 6 (procjene dostupne)
1.9.	Usvojiti i provoditi akcijske planove za borbu protiv korupcije u različitim područjima.	Relevantni autoriteti na državnome i entitetskoj razini te u Brčko Distriktu	1 (akcijski planovi doneseni), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (planovi razvijeni, područja obuhvaćena, planovi implementirani), 5 (kvaliteta procesa: procedure planiranja, proces planiranja, implementacija planova), 6 (procjene dostupne)
1.10.	Osigurati da se najviše povjerenje da Agenciji kao antikorupcijskom tijelu.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (Agencija je zaslužna za svoje rezultate), 4 (broj pozitivnih komentara i evaluacija, broj žalbi, slučajeva u koje su uključeni službenici), 5 (procjena kvalitete rada, učinkovitosti mandata), 6

			(procjene dostupne)
1.11.	Agencija koordinira provedbu akcionih planova kako bi provela borbu protiv korupcije i prevenciju korupcije na najdjelotvorniji način.	Agencija i ministarstva na entitetskoj razini i na razini Distrikta Brčko	1 (sustav koordinacije uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (održani sastanci za koordinaciju, akcioni planovi koordinirani, osoblje uključeno), 5 (kvaliteta koordinacijskog procesa, procijenjena djelotvornost i učinkovitost koordinacijskog sustava), 6 (procjene dostupne)
1.12.	Agencija je u stanju osmisliti i implementirati moderne antikorupcijske programe i programe podizanja svijesti o korupciji.	Agencija, Vijeće ministara BiH	1 (Agencija kompetentno upravlja programima podizanja svijesti), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (planirani brojni programi i održane brojne aktivnosti podizanja svijesti, postignut zadovoljavajući broj sudionika), 5 (procjena kvalitete), 6 (procjene dostupne)
N	Mjera	Odgovorne institucije	Indikator
2.1.1.	Razviti i usvojiti program modernizacije javnog sektora u cilju jačanja kapaciteta javnog sektora u BiH i osigurati učinkovite i pouzdane izvedbe.	Vijeće ministara BiH, Agencija, Ured koordinatora za reformu javne uprave	1 (uspostavljen program modernizacije javnog sektora), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (kvaliteta programa, kvaliteta izvedbe), 6 (institucionalne procjene dostupne)
2.1.2.	Analizirati provedbu Zakona o pristupu informacijama u institucijama na svim razinama vlasti u BiH.	Agencija, sva ministarstva i drugi autoriteti na svim razinama	1 (pravila o pristupu informacijama uspostavljena provedena i prate se na svim razinama), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (analiziran broj zakona / postupaka, brojni izvještaji razvijeni i objavljeni, razvijeni brojni planovi za poboljšanja), 5 (kvaliteta

			implementacijskog procesa – kvalitetni izvještaji), 6 (procjene dostupne)
2.1.3.	Uspostaviti kanale otvorene komunikacije u svim javnim institucijama na svim razinama vlasti u BiH kako bi se omogućilo njihovim klijentima i javnim službenicima da prijave korupciju (npr. zatvoreni pretinci, telefonske linije s posebnom namjenom, posebne adrese za elektronsku poštu i drugo).	Agencija, sva ministarstva i drugi autoriteti na svim razinama	1 (uspostavljen otvoreni sustav komunikacije za prijavu korupcije), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (utvrđene vrste kanala za primanje informacija, uspostavljene „vruće linije“, i drugo., brojne institucije s takvom praksom), 5 (kvaliteta komunikacijskog sustava, procijenjena djelotvornost uspostavljenih mehanizama za prijavu), 6 (procjene dostupne)
2.1.4.	Razviti propise / procedure koji se tiču zaštite osoba koje prijavljuju korupciju , kao i politike kojima se osigurava da državni službenik ili klijent javne uprave koji s dobrom namjerom prijavljuje nepravilnosti neće biti kažnjen.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara BiH	1 (razvijeni i uspostavljeni propisi / procedure zaštite osoba koje prijavljuju korupciju), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj propisa, procedura, broj iznesenih slučajeva), 5 (kvaliteta propisa, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
2.1.5.	E-vlada, odnosno uvođenje modernih tehnologija kao robusnog alata za borbu protiv korupcije		
2.1.6.	Provoditi stalno istraživanje javnog mnijenja kako bi se identificirala područja u kojima je korupcija najprisutnija.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće Ministara BiH, jula 2011.	1 (sustav istraživanja javnog mnijenja uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (provedene ankete, pokriveni sektori, usvojeni planovi za poboljšanja), 5 (kvaliteta procesa: opseg, primjena, efekti), 6 (procjene dostupne)
2.1.7.	Sva ministarstva i druge javne institucije na svim razinama vlasti u	Agencija za prevenciju	1 (antikorupcijski planovi uspostavljeni), 2

<p>BiH trebaju pripremiti vlastite akcijske planove za borbu protiv korupcije zajedno s planovima integriteta.</p>	<p>korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, sva ministarstva i drugi autoriteti na svim razinama</p>	<p>(poštivanje rokova), 3, 4 (broj institucija koje su razvile akcijski plan, broj izvještaja o provedbi koji su podneseni Agenciji), 5 (kvaliteta procesa: procedure planiranja, proces planiranja i implementacija planova), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.1.8. Kratkoročne mjere usmjerene su na modernizaciju administracije, što rezultira uvođenjem modela e-vlade i e-uprave, kako bi se smanjila mogućnost korupcije među građanima i javnim službama. Neke od tih mjera uključuju:</p> <ul style="list-style-type: none"> • e-transparentnost, pristup informacijama i zakonima putem interneta i web stranica svih vladinih institucija na svim razinama u BiH; • stanje i interesi e-vlasništva – elektronska baza podataka s odlukama o sukobu interesa i izvještaji o stanju imovine; • e-odluke – modernizacija načela koja čine temelj javne uprave kako bi se u potpunosti koristila moderna tehnologija i time poboljšala učinkovitost uprave; • e-zapošljavanje – sva radna mjesta u svim javnim službama trebaju biti javno objavljena, treba biti omogućeno elektronsko podnošenje dokumenata za imenovanje / selekciju; • e-javne nabavke – uvođenje mjera koje će omogućiti ponuditeljima da sudjeluju u postupcima javne nabavke putem interneta. To će jamčiti jednak pristup svim sudionicima u 	<p>Vijeće ministara BiH putem ostalih relevantnih ministarstava</p>	<p>1 (specificirane kratkoročne mjere modernizacije uspostavljene), 2 (poštivanje rokova), 3 (opseg), 4 (broj provedenih mjera, broj e-servisa, broj institucija koje pružaju pristup informacijama putem interneta, broj e-baza podataka o sukobu interesa i izjavama o imovini, broj institucija koje koriste e-zapošljavanje, uvođenje usluga e-javne nabavke, broj sudova koji pružaju e-pristup informacijama i drugo), 5 (kvaliteta mjera: dizajn i implementacija), 6 (procjene dostupne)</p>

postupku javne nabavke i u isto vrijeme osigurati transparentnost;

- e-pristup informacijama odnosi se na rad sudova, uključujući i objavljivanje sudskih odluka na internetu.

2.1.9.	Donošenje propisa o lobiranju, uključujući i obaveze lobista da se registriraju, da javno objave ko su njihovi poslodavci, za koga lobiraju, koje resurse koriste i u koju svrhu. Jedna od opcija je da se uvede i službenik za integritet.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara BiH	1 (propisi uspostavljeni), 2 (poštivanje rokova), 3 (faza provedbe), 4 (registrirani lobisti), 5 (kvaliteta propisa, usklađenost sa odgovarajućim standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
2.1.10.	Uvođenje obaveznog objavljivanja svih pravnih osoba koje sudjeluju u procedurama javnih nabavki. Sve pravne osobe – sudionici u procedurama javnih nabavki, pod prijetnjom isključenja, moraju objaviti svoje odnose s javnom ustanovom koja provodi postupak javne nabavke, što može dovesti do sumnje za korupciju.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija za javne nabavke	1 (relevantni propisi o obaveznom deklariranju postavljeni), 2 (poštivanje rokova), 3 (faza provedbe), 4 (broj osoba koje su podnijele deklaracije), 5 (kvaliteta propisa, poštivanje relevantnih standarda, učinkovitost provedbe, broj registriranih objava), 6 (procjene dostupne)
2.1.11.	Uvođenje novih i jedinstvenih pravila o davanju i primanju darova za javne službenike na radnome mjestu.		1 (nova pravila uspostavljena), 2 (poštivanje rokova), 3 (faza provedbe), 5 (kvaliteta pravila – u skladu s relevantnim standardima, učinkovitost provedbe, broj prijava), 6 (procjene dostupne)
2.1.12.	Jačanje statusa inspeksijskih tijela , kako bi inspekcija radila na jednoj od glavnih tačaka suradnje s Agencijom. Inspeksijska tijela bi trebala biti odgovorna za unutarnje antikorupcijske programe.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara	1 (inspeksijska tijela surađuju s Agencijom), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj organizacija u kojima su postavljene takve jedinice, udio organizacija koje nemaju takve jedinice,

	BiH, inspekcije	uspostavljene kontaktne tačke, broj i vrsta antikorupcijskih inicijativa koje su provela inspeksijska tijela), 5 (kvaliteta komunikacijskog sustava procijenjena, uspostavljena učinkovitost i djelotvornost mehanizama koordinacije), 6 (procjene dostupne)
2.1.13.	Napravit će se detaljan pregled da bi se utvrdila djelotvornost antikorupcijskog zakonodavstva na sudovima; Agencija će dati preporuke za korektivne mjere ukoliko je to potrebno.	Agencija, relevantna ministarstva pravde, Visoko sudsko i tužilačko vijeće 1 (proces pregleda uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 3 (faza provedbe), 4 (broj pregleda, broj obuhvaćenih zakona, broj izvještaja s preporukama), 5 (kvaliteta pregleda antikorupcijskog zakonodavstva, kvaliteta napravljenih prijedloga, usklađenost s relevantnim standardima), 6 (procjene dostupne)
2.1.14.	Razviti kapacitete u svim državnim institucijama na svim razinama kako bi se realizirali antikorupcijski planovi / planovi integriteta.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, sva ministarstva, vladine institucije na svim razinama 1 (sve vladine institucije na svim razinama stječu sposobnost za provođenje antikorupcijskih planova / planova integriteta), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj antikorupcijskih planova koje su razvile institucije, broj održanih obuka, broj sudionika na obukama), 5 (razvijena procjena kvalitete planova integriteta, kvaliteta održanih obuka), 6 (procjene dostupne)
2.1.15.	Kako podijeliti nedovoljna sredstva na optimalan način; ključno je uvesti sustavnu procjenu rizika i na taj način identificirati sva područja gdje postoji	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju 1 (planiranje integriteta uvedeno u sva ministarstva i ostale vladine institucije na svim razinama), 2

<p>značajan rizik od korupcije. Uz to, svako ministarstvo i druge institucije na svim razinama u BiH trebaju imati uspostavljene planove sustava integriteta, kako bi se utvrdilo koji odjeli / pozicije su najviše skloni korupciji i poduzeti odgovarajuće mjere za smanjenje ili uklanjanje tih nedostataka.</p>	<p>borbe protiv korupcije, sva ministarstva, vladine institucije na svim razinama</p>	<p>(poštivanje rokova), 3, 4 (uvedena metodologija, broj / udio institucija u kojima je uspostavljen takav sustav, broj izvještaja o implementaciji planova integriteta), 5 (procjena kvalitete razvijene metodologije, kvaliteta razvijenih planova integriteta, kvaliteta implementacije), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.1.16. Do kraja 2012. razvit će se relevantni sustavi indikatora korupcije kako bi se osigurala ujednačenost procjene rizika / standarda planova integriteta.</p>	<p>Agencija, sva ministarstva, vladine institucije na svim razinama</p>	<p>1 (indikatori uspostavljeni), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (uvedena metodologija, razvijeni indikatori), 5 (razvijena procjena kvalitete metodologije i indikatora), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.1.17. Poduzeti specifične mjere kako bi se uveli testovi integriteta za sve uposlenike na pozicijama koje su ocijenjene kao pozicije visokog rizika, u skladu s procjenom rizika / planovima integriteta.</p>	<p>Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije</p>	<p>1 (razvijena, pokrenuta i ispitana metodologija testiranja integriteta), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (kvaliteta razvijene metodologije, procjena utjecaja), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.1.18. Organizacija nekoliko seminara i radionica s poslovnim subjektima, kako bi se identificirala područja i prakse koje birokratiziraju i kompliciraju učinkovit rad tržišta te ih stoga treba ukloniti.</p>	<p>Agencija u suradnji s relevantnim vladinim institucijama na svim razinama i obrazovne institucije</p>	<p>1 (organizirani seminari / radionice s poslovnim partnerima), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj planiranih događaja koji je održan, broj prisutnih sudionika), 5 (procjena kvalitete), 6 (procjene dostupne, održani seminari i radionice)</p>
<p>2.1.19. Provođenje ankete među poslovnim subjektima u BiH kako bi se utvrdila područja u kojima se korupcija najviše očekuje.</p>	<p>Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju</p>	<p>1 (uspostavljen sustav anketiranja među poslovnim subjektima), 2 (poštivanje rokova), 3, 4</p>

	borbe protiv korupcije, relevantna ministarstva	(broj provedenih anketa, broj obuhvaćenih sektora), 5 (kvaliteta procesa: opseg, implementacija, diseminacija), 6 (procjene dostupne)
2.1.20.	Uvesti anketu kako bi se identificirala pravila i postupci za koje poslovni ljudi smatraju da im ih je najteže poštovati; napraviti procjenu troškova ankete.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, relevantna ministarstva 1 (uspostavljen sustav anketiranja za identificiranje administrativnog tereta među poslovnim subjektima), 2 (poštivanje rokova), 3 , 4 (broj provedenih anketa, broj obuhvaćenih režima), 5 (kvaliteta procesa: opseg, implementacija, diseminacija), 6 (procjene dostupne)
2.1.21.	Sva ministarstva i druge vladine institucije na svim razinama u BiH trebaju izraditi katalog svojih administrativnih procedura, s naglaskom na procedure koje se tiču privatnih firmi.	Sva ministarstva i javne institucije na svim razinama 1 (katalozi administrativnih postupaka dostupni svim ministarstvima i javnim institucijama), 2 (poštivanje rokova), 3 , 4 (broj razvijenih kataloga, broj obuhvaćenih režima), 5 (kvaliteta procesa: opseg, implementacija, diseminacija), 6 (procjene dostupne)
2.2.1.	Uvesti kodeks ponašanja za javne službe, baziran na europskoj dobroj praksi, kako bi se postavili standardi ponašanja u javnim službama u BiH.	Agencija, Vijeće ministara BiH 1 (kodeks ponašanja uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta samog kodeksa, kvaliteta implementacije - utemeljene na dokazima), 6 (procjene dostupne)
2.2.2.	Izraditi smjernice za provedbu Zakona o slobodi pristupa informacijama u svakom	Agencija, vladine 1 (smjernice razvijene, objavljene i dostupne široj

	ministarstvu i drugim institucijama na svim razinama vlasti u BiH i provesti odgovarajuće obuke uposlenika.	institucije na svim razinama BiH	javnosti, obuke uspostavljene), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj obuka, broj sudionika), 5 (kvaliteta smjernica, kvaliteta implementacije - utemeljene na dokazima, broj primljenih zahtjeva), 6 (procjene dostupne)
2.2.3.	Izraditi posebne programe za prevenciju korupcije, koji će odražavati prioritete <i>Strategije za borbu protiv korupcije</i> u institucijama na svim razinama u BiH.	Agencija, vladine institucije na svim razinama BiH	1 (programe za prevenciju korupcije razvile su sve državne institucije na svim razinama u BiH), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj / udio institucija koje imaju takav sustav, broj izvještaja o implementaciji planova integriteta), 5 (kvaliteta razvijenih programa integriteta, kvaliteta implementacije), 6 (procjene dostupne)
2.2.4.	Uspostaviti zakonski i pravni okvir za <i>zviždače</i> (osobe koje ukazuju na nepravilnosti u vršenju javnih dužnosti).	Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH	1 (uspostavljene odredbe o zviždačima), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj razvijenih regulatornih dokumenata), 5 (kvaliteta odredbi, usklađenost s relevantnim standardima, učinkovitost implementacije), 6 (procjene dostupne)
2.2.5.	Razviti programe obuke za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije u javnim institucijama. Programi trebaju biti sastavni dio uputa koje izdaje Agencija u suradnji s relevantnim institucijama.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara BiH	1 (uspostavljen sustav obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj planiranih i održanih programa, broj obuhvaćenih institucija, broj sudionika), 5 (procjena kvalitete), 6 (procjene dostupne)

<p>2.2.6. Provesti detaljnu analizu postojećih procedura i kriterija za certificiranje, licenciranje i druge registracijske dokumente u različitim područjima. Na temelju analize eliminirati nepotrebne procedure koliko god je to moguće, uz pojednostavljenje postojećih procedura za registraciju, izdavanje, licenciranje i odobravanje dokumenata o registraciji, kako bi se uklonila mogućnost za korupciju. Ovu proceduru treba provoditi u obliku prethodne (<i>ex-ante</i>) kontrole, a ne naknadne (<i>ex-post</i>), gdje god je to moguće.</p>	<p>Vijeće ministara BiH, relevantna ministarstva</p>	<p>1 (provedena analiza, smanjen administrativni teret), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj režima pokrivenih anketom postupaka, broj pojednostavljenih procedura), 5 (kvaliteta procesa: opseg, implementacija, utjecaj), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.2.7. Donijeti potrebne zakone kako bi se osiguralo da certificiranje, licenciranje i izdavanje drugih registracijskih dokumenata bude pod nadzorom Parlamenta BiH, nakon obavljanja samostalne procjene.</p>	<p>Vijeće ministara BiH</p>	<p>1 (odredbe uspostavljene), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj razvijenih regulatornih dokumenata), 5 (kvaliteta odredbi, usklađenost sa standardima, utjecaji), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.3.1. Provesti kompletan pregled organiziranosti i funkcionalnosti javne uprave u BiH.</p>	<p>Vijeće ministara BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave</p>	<p>1 (proveden pregled), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj uprava obuhvaćenih istraživanjem), 5 (kvaliteta procesa: opseg, implementacija, utjecaji), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>2.3.2. Identificirati slabe tačke unutar struktura javne uprave u pogledu korupcije i djelovati u vezi s tim.</p>	<p>Agencija, relevantna ministarstva, Ured za reformu javne uprave</p>	<p>1 (uspostavljen sustav procjene rizika od korupcije), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (uvedena metodologija, broj procjena koje su izvršile institucije, broj razvijenih planova za poboljšanje, broj izvještaja o implementaciji planova za poboljšanje), 5 (kvaliteta razvijenih metodologija,</p>

			kvaliteta procjena), dostupne)	urađenih 6 (procjene dostupne)
2.3.3.	Provesti detaljno istraživanje o korupciji u javnoj upravi i razviti strategiju za suzbijanje korupcije u javnom sektoru.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (istraživanje provedeno, razvijena strategija), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (pokriveni sektori javne uprave), 5 (kvaliteta istraživanja, kvaliteta strategije), 6 (procjene dostupne) provedena istraga	
2.3.4.	Provesti istraživanje o korupciji u privatnom sektoru i razviti strategiju za suzbijanje korupcije u tome sektoru.		1 (istraživanje provedeno, razvijena strategija), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj analiza i izvještaja, pokriveni sektori privatnog poduzetništva), 5 (kvaliteta istraživanja, kvaliteta strategije), 6 (procjene dostupne)	
2.3.5.	Uvesti nov i moderan sustav za procjenu izvedbe i učinkovitosti rada u javnim službama i uvezati ga s mjesečnom plaćom u javnih službenika.	Agencija, Vijeće ministara BiH, Agencija za državnu službu, relevantna ministarstva financija	1 (uveden novi i moderan sustav procjene izvedbe za javne službe i povezan sa proračunom mjesečnih plaća državnih službenika), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (pokriveni sektori javne uprave), 5 (kvaliteta sustava, usklađenost sa standardima, kvaliteta implementacije, efekti), 6 (procjene dostupne)	
2.3.6.	Uvesti učinkovite mehanizme e-vlade i e-upravljanja.	Agencija, Vijeće ministara	E-vlada i e-upravljanje uvedeni na svim razinama.	
3.1.	Procijeniti potrebe za obukom u sektoru javne službe kako bi se razvili neophodni programi obuke.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (procijenjene potrebe za obukama), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj sektora javne uprave obuhvaćenih procjenom), 5 (procjena kvalitete analize potreba za	

			obukama), 6 (procjene dostupne)
3.2.	Stvoriti neophodne preduvjete za Agenciju i relevantne obrazovne institucije kako bi se razvili planovi i programi obuke, osigurala metodičko-didaktička oprema te obučiti edukatore s ciljem da vrše obuku o javnoj službi u području integriteta, borbe protiv korupcije i etike.	Agencija za prevenciju i korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (neophodni okvirni uvjeti uspostavljeni), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (donesene odredbe, osigurana sredstva, unajmljeno osoblje), 5 (kvaliteta odredbi), 6 (procjene dostupne)
3.3.	Dizajnirati interaktivne, pristupačne metode za izobrazbu javnih službenika (<i>online</i> aktivnosti, interaktivni video materijali i drugo).	Agencija za prevenciju i korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (uspostavljen sustav interaktivne obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj i vrsta uvedenih i implementiranih mjera: npr. <i>online</i> sadržaji, interaktivni CD/DVD, videa, i drugo, broj korisnika), 5 (kvaliteta sustava obuke, procijenjena djelotvornosti upotrebe i dosega), 6 (procjene dostupne)
3.4.	Procijeniti potrebe za obuku u području programa antikorupcijskih aktivnosti i profesionalne etike u osnovnim i srednjim školama te na univerzitetima.	Agencija, ministarstva obrazovanja, univerziteti	1 (procijenjene potrebe za obukama), 2 (poštivanje rokova), 3, 4, 5 (kvalitete analize potreba za obukama), 6 (procjene dostupne)
3.5.	Usvojiti plan za uvođenje programa antikorupcijskih aktivnosti i profesionalne etike u osnovnim i srednjim školama te na univerzitetima.	Agencija za prevenciju i korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (plan uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (doći do osnovnih škola, univerziteta, broj pokrivenih obrazovnih institucija), 5 (procjena kvalitete plana), 6 (procjene dostupne)
3.6.	Početi održavati tečajevе obuke kao seminare za visoko pozicionirane službenike i službenike koji su u	Agencija za prevenciju i korupcije	1 (uspostavljen sustav obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj

	grupama s visokim rizikom korupcije i u <i>online</i> obliku obuke za ostatak uposlenika javnih službi.	koordinaciju borbe protiv korupcije, pružatelji obuka za javne službe	nastavnih planova i programa, broj tečajeva, broj ljudi koji su završili obuku), 5 (procjena kvalitete nastavnih planova i programa, rezultati evaluacije obuke), 6 (procjene dostupne)
3.7.	Poboljšati Strategiju javne komunikacije kako bi se educirala javnost o opasnostima korupcije i mehanizmima za njeno suzbijanje, uz pojedinačnu odgovornost svakog građanina.	Agencija, uredi za odnose s javnošću	1 (poboljšana strategija), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (procjena kvalitete ove strategije), 6 (procjene dostupne)
3.8.	Poboljšati strategije odnosa s javnošću kako bi se osiguralo da sve institucije na svim razinama u BiH imaju proaktivan odnos s medijima.	Agencija, uredi za odnose s javnošću	1 (poboljšana strategija), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (procjena kvalitete strategija), 6 (procjene dostupne)
3.9.	Uvesti periodične obuke za novinare u oblasti istraživačkog novinarstva.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Asocijacija novinara	1 (uspostavljen sustav obuke za novinare), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj tečajeva, broj novinara koji su završili obuku), 5 (procjena kvalitete nastavnih planova i programa, rezultati evaluacije obuke), 6 (procjene dostupne)
3.10.	Preispitati potrebe za obukom u javnoj službi kako bi se uvele neophodne promjene infrastrukture – programa, ovisno o rezultatima testnih obuka.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1 (preispitan program obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (procjena kvalitete uvedenih promjena), 6 (procjene dostupne)
3.11.	Provesti sveobuhvatnu obuku javnih službenika u vezi s antikorupcijskim aktivnostima i profesionalnoj etici.	Agencija, pružatelji obuka za javne službe	1 (uspostavljen sustav etičke obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj tečajeva, broj službenika koji su završili obuku), 5 (procjena kvalitete

			nastavnih planova i programa, rezultati evaluacije obuke), 6 (procjene dostupne)
3.12.	Prilagoditi postojeće planove i programe obuke u području antikorupcijskog djelovanja i etike u osnovnim i srednjim školama te na univerzitetima.	Osnovne škole, srednje škole i univerziteti	1 (prilagođeni planovi i programi obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (procjena kvalitete uvedenih promjena), 6 (procjene dostupne)
3.13.	Implementirati i ocijeniti <i>Strategiju javne komunikacije</i> kako bi se educirala javnost o opasnosti korupcije i mehanizama za njeno suzbijanje, kao i individualna odgovornost svakog građanina.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, uredi za odnose s javnošću	1 (strategija implementirana i evaluirana), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (održana događanja, provedene mjere, dosegnuta publika), 5 (kvaliteta provedbe), 6 (procjene dostupne)
3.14.	Početi obrazovanje novinara u suradnji s profesionalnim asocijacijama.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, uredi za odnose s javnošću	1 (uspostavljen sustav obuke), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj obuka, broj polaznika, broj uključenih organizacija), 5 (procjena kvalitete nastavnih planova i programa, rezultati evaluacije obuka), 6 (procjene dostupne)
3.15.	Do kraja 2014. svi javni dužnosnici u BiH proći će barem jednu antikorupcijsku ili etičku obuku na temelju usvojenih programa koji će se redovno evaluirati.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, pružatelji obuka za javne službe	1 (obuke se redovno provode i evaluiraju), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj obuka, broj polaznika, broj evaluacija), 5 (procjena kvalitete nastavnih planova i programa, rezultati evaluacije obuka), 6 (procjene dostupne)
3.16.	Sve osnovne i srednje škole i univerziteti bi trebali imati ujednačene antikorupcijske i etičke programe obuka	Osnovne škole, srednje škole, univerziteti i	1 (uspostavljen sustav obuka), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj

	u svojim nastavnim planovima i programima.	ministarstva obrazovanja	osnovnih i srednjih škola i univerziteta koji su uključili antikorupcijske i etičke obuke u svoje nastavne planove i programe, broj provedenih edukativnih programa, broj polaznika), 5 (procjena kvalitete programa, rezultati evaluacije obuka), 6 (procjene dostupne)
3.17.	Javni programi obrazovanja trebaju postati standardni dio uredničke politike i programske sheme javnih emitera.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, javni emiteri u BiH, uredi za odnose s javnošću	1 (javni obrazovni programi postali dio uredničkog programa javnih emitera), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj emitera koji su učinili programe javnog obrazovanja dijelom svojih programa, broj programa), 5 (kvaliteta programa, dosegnuta publika), 6 (procjene dostupne)
4.1.	Povećati učinkovitost svih agencija za provedbu zakona na temelju adekvatnog financiranja, opremanja i obučavanja.	Vijeće ministara BiH, Agencija, ministarstva unutarnjih poslova	1 (povećana učinkovitosti svih agencija za provedbu zakona putem adekvatnog financiranja, opremanja i osposobljavanja), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (po različitim grupama agencija za provedbu zakona - volumen financiranja, volumen opreme, održane obuke), 5 (dostignuta efikasnost agencija za provedbu zakona), 6 (procjene dostupne)
4.2.	Poboljšati procedure za provjeru uposlenika u agencijama za provedbu		1 (poboljšane procedure provjere osoblja u

	zakona.		agencijama za provedbu zakona), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj / udio testiranih dužnosnika, broj provedenih provjera), 5 (procjena kvalitete), 6 (procjene dostupne)
4.3.	Procjena primjene posebnih istražnih postupaka u slučajevima korupcije kako bi se procijenila njihova učinkovitost.	Ministarstva unutarnjih poslova, Vijeće ministara BiH	1 (uspostavljen sustav ocjenjivanja), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj evaluiranih procedura), 6 (procjene dostupne)
4.4.	Uvođenje specijaliziranih obuka za uposlenike agencija uključenih u borbu protiv korupcije, zajedno s tužiteljima i sucima u području korupcije i konfiskacije nezakonito stečene imovine.	Ministarstva unutarnjih poslova, Vijeće ministara BiH	1 (uspostavljeni sustavi specijaliziranih obuka), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj tečajeva, broj obučanih ljudi), 5 (procjena kvalitete nastavnih planova i programa, rezultati evaluacije obuka), 6 (procjene dostupne)
4.5.	Dovršiti usklađivanje krivičnog zakonodavstva u BiH s međunarodnim standardima.	Agencija, ministarstva pravde, ministarstva unutarnjih poslova, Vijeće ministara BiH	1 (dovršeno usklađivanje), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (broj usklađenih akata), 5 (postignuta kvaliteta zakonodavstva), 6 (procjene dostupne)
4.6.	Predložiti različite procedure koje mogu poboljšati istrage kako bi se učinkovitije procesuirala korupcijska kaznena djela.	Agencija, ministarstva pravde, ministarstva unutarnjih poslova, Vijeće ministara BiH, Ured tužitelja	1 (razvijene procedure), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (kvaliteta postupaka, usklađenost sa standardima), 6 (procjene dostupne)
4.7.	Unaprijediti odredbe koje se odnose na procedure Agencije kako bi se spriječila zloupotreba moći njezina osoblja.	Agencija, ministarstva pravde, ministarstva unutarnjih	1 (uspostavljene procedure za sprječavanje zloupotrebe vlasti osoblja Agencije), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (kvaliteta procedura,

		poslova, Vijeće ministara BiH, Ured tužitelja	usklađenost sa standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
4.8.	Unaprijediti procedure i primjenjivost zakona o konfiskaciji nezakonito stečene imovine i prava.	Agencija, ministarstva pravde, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH	1 (uspostavljene procedure konfiskacije nezakonito stečene imovine i prava), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta procedura, usklađenost sa standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
4.9.	Usvojiti procedure koje omogućavaju uspostavljanje javnih registara pravnih i odgovornih osoba u pravnim subjektima koji su uključeni u korupciju.	Agencija, ministarstva pravde, relevantna ministarstva ekonomije, Vijeće ministara BiH	1 (uspostavljene procedure za javne registre pravnih i odgovornih osoba u pravnim subjektima koji su uključeni u korupciju), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta procedura, usklađenost sa standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
4.10.	Usvojiti procedure zaštite zviždača (osoba koje ukazuju na nepravilnosti u postupcima).	Agencija, Vijeće ministara BiH, relevantna ministarstva	1 (provedene procedure zaštite zviždača), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta procedura, usklađenost s relevantnim standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
4.11.	Obaviti reviziju postojećeg zakonodavstva koje se tiče organizacije i nadležnosti agencija za provedbu zakona, sudova i tužilaštava, i, ako je to potrebno, donijeti i dodatne zakone i procedure za njihovo učinkovitije funkcioniranje.	Agencija, ministarstva unutarnjih poslova, Vijeće ministara BiH, uredi tužitelja i sudovi u BiH	1 (proveden pregled postojećeg zakonodavstva), 2 (poštivanje rokova), 3, 5 (kvaliteta pregleda: opseg, provedba, učinci), 6 (procjene dostupne)
4.12.	Uvođenje dodatnih certifikacijskih procedura u odabiru kandidata koji se prijavljuju na radna mjesta važna za otkrivanje korupcije.	Agencija, ministarstva unutarnjih poslova, Vijeće ministara BiH,	1 (postupci certificiranja), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta procedura, usklađenost s odgovarajućim

	policijske akademije	standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)
5.1.	Priprema publikacija za formuliranje antikorupcijskih politika u svim institucijama na svim razinama vlasti u BiH.	1 (objavljene publikacije za formuliranje antikorupcijskih politika), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj razvijenih dokumenata), 5 (kvaliteta publikacija, usklađenost s relevantnim standardima), 6 (procjene dostupne)
5.2.	Nadzor Agencije nad koordinacijom i provedbom <i>Strategije za borbu protiv korupcije</i> u koordinaciji sa svim drugim institucijama koje provode <i>Strategiju</i> .	1 (uspostavljen sustav koordinacije provedbe <i>Strategije</i>), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (održani koordinacijski sastanci, uključene institucije), 5 (kvaliteta koordinacijskih procesa, ocijenjena djelotvornost sustava koordinacije), 6 (procjene dostupne)
5.3.	Razviti sustav koordinacije antikorupcijskih aktivnosti, uključujući: <ul style="list-style-type: none"> a. na državnoj razini – predstavnici relevantnih institucija; b. na razini entiteta i Brčko Distrikta – predstavnici entitetskih vlada i vlade Brčko Distrikta; c. na lokalnoj razini – bit će potrebno da svaka vlast razvije vlastite antikorupcijske politike i osmisli i pokrene mehanizme za nadzor i evaluaciju tih politika; d. vlasti na svim razinama izvještavat će Agenciju najmanje jedanput godišnje i na zahtjev Agencije. 	1 (uspostavljen sustav aktivnosti antikorupcijske koordinacije), 2 (poštivanje rokova), 3, 4 (održani koordinacijski sastanci, uključenost institucija, proizvodnja izvještaja), 5 (kvaliteta koordinacijskih procesa, kvaliteta izvještavanja, ocijenjena učinkovitosti koordinacijskog sustava), 6 (procjene dostupne)
5.4.	Agencija će razviti posebne procedure za konzultacije s NVO-ima i stručnim	1 (uspostavljene procedure za konzultacije s NVO-ima)

<p>poslovnim asocijacijama u pogledu provedbe <i>Strategije</i>.</p>	<p>i stručnim poslovnim asocijacijama), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta procedura, usklađenost s relevantnim standardima, učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>5.5. Agencija će organizirati sastanak sa svim institucijama relevantnim za provedbu <i>Strategije</i> najmanje jednom godišnje. Izvještaj o monitoringu objavljivat će se na internetskim stranicama Agencije i institucija.</p>	<p>1 (održani sastanci, objavljeni izvještaji), 2 (poštivanje rokova), 5 (broj sastanaka, broj institucija koje sudjeluju), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>5.6. Publikacija za razvoj sustava formuliranja radne politike ministarstava, drugih državnih institucija i lokalnih institucija bit će predstavljena kao alat za obaveznu upotrebu.</p>	<p>1 (objavljena publikacija za razvoj sustava formuliranja radne politike), 2 (poštivanje rokova), 5 (kvaliteta publikacije, usklađenost s relevantnim standardima), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>5.7. Sustav koordinacijskih aktivnosti bit će pokrenut u cijeloj BiH, a ispravljen i izmijenjen naknadno samo gdje je to potrebno zbog lokalnih osobitosti.</p>	<p>1 (uspostavljen sustav koordinacije), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj održanih radnih sastanaka tokom određenog vremena, uključene institucije), 5 (kvaliteta koordinacijskog procesa i učinkovitost sustava koordinacije), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>5.8. Procedure za konsultacije s NVO-ima i stručnim poslovnim asocijacijama koje se odnose na provedbu <i>Strategije</i>, a koje je razvila Agencija, postat će operativne. Proces javne konzultacije je obaveza direktora Agencije, kao i drugih navedenih subjekata.</p>	<p>1 (provedene procedure konzultacija s NVO-ima i stručnim poslovnim asocijacijama), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj održanih radnih sastanaka tokom određenog vremena, broj uključenih organizacija), 5 (učinkovitost provedbe), 6 (procjene dostupne)</p>

<p>5.9. Agencija će ocijeniti informacije iz svih institucija o provedbi <i>Strategije</i>.</p>	<p>1 (sustav ocjenjivanja uspostavljen), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj organizacija koje su uvele sustav evaluacije, broj podnesenih analiza i prijedloga), 5 (kvaliteta evaluacije), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>5.10. Provodit će se evaluacija provedbe <i>Strategije</i>, napraviti će se nacrt projekta za pripremu nove strategije i podnijeti na usvajanje Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH.</p>	<p>1 (provedena evaluacija, pripremljen i predan nacrt strategije na usvajanje), 2 (poštivanje rokova), 4 (podnesen evaluacijski izvještaj, održani sastanci, uključeni svi akteri), 5 (kvaliteta procjene, kvaliteta predložene strategije), 6 (procjene dostupne)</p>
<p>6.1. Provesti detaljnu analizu zakonodavstva kako bi se postigao najviši stepen usklađenosti između nacionalnog zakonodavstva i dokumenata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konvencije UN-a za borbu protiv korupcije, 2003.; • Krivičnopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe, 1999., i njenog Protokola (dodatni Protokol Krivičnopravne konvencije o korupciji, 2003.); • Građanskopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe, 1999.; • <i>KONVENCIJE UN-A PROTIV TRANSNACIONALNOG ORGANIZIRANOG KRIMINALA</i>, 2000.; • <i>KONVENCIJE UN-A za borbu PROTIV NEZAKONITE TRGOVINE</i> narkoticima i psihotropnim supstancama, 1988.; 	<p>1 (uspostavljen pregled usklađenosti), 2 (poštivanje rokova), 4 (broj pregledanih akata, broj usklađenih akata), 5 (postignuta razina usklađenja), 6 (procjene dostupne)</p>

-
- Međunarodne konvencije UN-a o suzbijanju financiranja terorizma;
 - preporuka Radne grupe za financijske akcije (FATF) koje se tiču pranja novca i financiranja terorističkih aktivnosti;
 - rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a broj 1267, 1373 i 1377, koje se odnose na financiranje terorističkih aktivnosti.
-