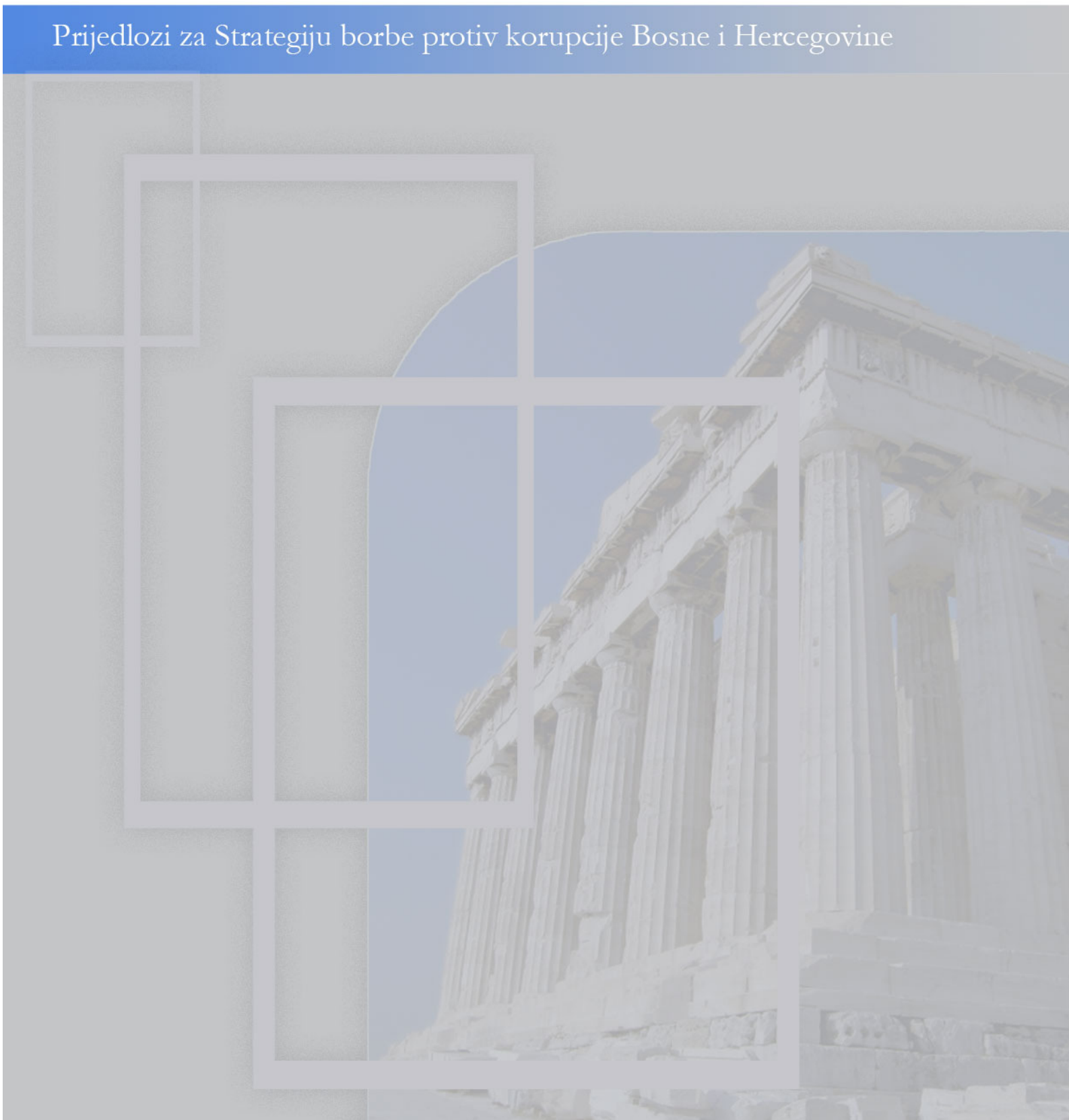


UNAPREĐENJE SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

Prijedlozi za Strategiju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine





UNAPREĐENJE SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

Prijedlozi za
Strategiju borbe protiv korupcije
Bosne i Hercegovine

Sarajevo, decembar 2007

SADRŽAJ

SADRŽAJ	2
O PUBLIKACIJI	4
Autori izvještaja	4
Radionice nacionalnog integriteta	4
SKRAĆENICE I AKRONIMI	5
ANALIZA STANJA I STRATEŠKI PRISTUP BORBI PROTIV KORUPCIJE U BIH	7
Uvod	7
Stanje korupcije u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini	7
Ključni nalazi relevantnih istraživanja	8
Ključni nalazi Studije Sistema Nacionalnog Integriteta BiH 2007	9
Strateški pristup	11
Međunarodno-pravni instrumenti koje je prihvatila BiH	14
Strategija borbe protiv korupcije BiH	15
Monitoring i evaluacija praktičnih politika i strategija	16
Inicijativa TI BiH	17
STVARANJE SPECIJALIZOVANOG ORGANA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	19
Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije u drugim zemljama – pozitivna iskustva	20
Obezbeđivanje nezavisnosti rada Agencije	21
Ovlaštenja Agencije	22
Primjenjivost modela Agencije na BiH	24
Preporuke	24
PREVENCIJA KORUPCIJE U ZAKONSKIM I DRUGIM NORMATIVNIM AKTIMA U BIH: NEDOSTACI I DOBRE PRAKSE	26
Preventivna antikorupciona politika i praksa	26
Preventivni antikorupcioni organ	26
Javni sektor	27
Kodeksi ponašanja za državne službenike	31
Javne nabavke i upravljanje javnim finansijama	31
Javno izvještavanje	32
Mjere koje se odnose na sudstvo i tužilaštvo	33
Privatni sektor	33
Učešće društva	34
Mjere za sprečavanje pranja novca	35
Zaključci i preporuke	36
FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA	39
Zakonski okvir	39
Izvori finansiranja	39
Odnos između privatnog i javnog finansiranja	40
Transparentnost finansiranja	40
Finansiranje izbornih kampanja	41
Organ za provođenje Zakona	42
Zaključna razmatranja	43
ODUZIMANJE ILEGALNO STEČENE IMOVINE	45
Važeći zakonski okvir u BiH	45
Implementacija: pozitivni i negativni indikatori	46
Međunarodno zakonodavstvo i praksa	47
Građansko-pravna zapljena i korištenje poreskih ovlaštenja	49
Oduzimanje sumnjive imovine	50
BiH iskustva u regulisanju oduzimanja ilegalno stečene imovine posebnim zakonom (i u okviru posebnog postupka)	51
SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA	53

Uvod	53
Problemi u implementaciji Zakona	53
Zaključci i preporuke	56
JAVNE NABAVKE	57
Sadašnje stanje u oblasti javnih nabavki u BiH	57
Kontrolna funkcija i revizija javnih nabavki.....	58
Stručnost osoblja i stručno osposobljavanje	58
Zaključci i preporuke za unapređenje oblasti javnih nabavki	59
PRIVATIZACIJA	61
Pregled sadašnjeg stanja	61
Preporuke za okončanje procesa svojinske transformacije	62
INVESTICIONA KLIMA.....	64
Pregled sadašnjeg stanja	64
Preporuke za unapređenje poslovnog okruženja.....	65
KORPORATIVNO UPRAVLJANJE I PRIVATNI SEKTOR.....	67
Korporativno upravljanje.....	67
Uloga privatnog sektora u borbi protiv korupcije	67
Najbolje međunarodne prakse korporativnog upravljanja	68
Preporuke za unapređenje korporativnog upravljanja	68
Preporuke za veću transparentnost privatnog sektora	69
TRANSPARENTNOST JAVNIH FINANSIJA.....	70
Međunarodni standardi upravljanja javnim finansijama	71
Preporuke	72
ANEKS I.....	74
Prijedlog za izmjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama	74
Zakon BiH	74
Zakon RS	74
Prijedlog kaznenih odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama.....	74
ANEKS II.....	75
Preporuke GRECO:.....	75
BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE.....	78

O PUBLIKACIJI

Autori izvještaja

Vodeći istraživač i urednik: Boris Divjak

Istraživači: Nebojša Milanović, Srđan Blagovčanin, Aleksandra Martinović, Dejan Vanjek, Eldan Mujanović, Tomo Zorić, Darko Datzer, Slavica Rokvić, Svetlana Cenić, Aleksandar Draganić

Radionice nacionalnog integriteta

Izradu dokumenta *Unaprijeđenje Sistema Nacionalnog Integriteta* finansijski je omogućio Fond Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, koji je takođe pomogao organizaciju tri radionice nacionalnog integriteta, na kojima su preliminarni radovi diskutovani, a zaključci korišteni u izradi ove publikacije.

Na radionicama nacionalnog integriteta održanim 08.05.2007 u Sarajevu, 21.09.2007 u Banjoj Luci i 09.11.2007 u Sarajevu, učešća je uzelo preko 150 eksperata iz BiH, regiona Jugoistočne Evrope, te zvaničnici izvršnih i zakonodavnih vlasti u BiH, te raznih javnih službi i agencija za provođenje zakona.

Transparency International Bosne i Hercegovine izražava punu zahvalnost Fondu Otvoreno Društvo Bosne i Hercegovine, bez čije podrške i veoma korisnih savjeta, ovaj proces i publikacija ne bi bili mogući.

Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



© 2008 Transparency International Bosna i Hercegovina

SKRAĆENICE I AKRONIMI

ABA/CEELI – Američka advokatska komora/Pravna inicijativa Centralne i Južne Evrope
ACA – Antikorupcijska agencija
ACCU – Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije
ALAC – Centar za zastupanje građana u borbi protiv korupcije (Advocacy and Legal Advice Center) TI BiH
BDP – Bruto domaći proizvod
bh. – bosanskohercegovački
BiH – Bosna i Hercegovina
CAFAO – Carinska i fiskalna uprava
CARIN – Integracijska mreža za povrat sredstava iz Camdena
CCI – Centri civilnih inicijativa
CIK BiH - Centralna Izborna Komisija BiH
CIPB – Biro za istraživanje i zaštitu od korupcije Singapura
CPAR – Izveštaj ocjene nabavki u zemlji
CPI – Indeks percepcije korupcije TI
ČEZ – Češka elektroprivreda
DGS – Državna granična služba
EC – Evropska komisija
ERS – Elektroprivrede RS
EPPU – Jedinica za ekonomsko planiranje
EU – Evropska Unija
EUPM – Policijska misija Evropske Unije
EUPPP – EU Program unapređenja sistema javnih nabavki za BiH
FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine
FOD – Fond Otvoreno društvo
GRECO – Grupa zemalja za borbu protiv korupcije
HOV – Hartije od vrijednosti
MMF, IMF – Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fund)
ICAC – Komisija za borbu protiv korupcije Hong Konga
KM – Konvertibilna Marka
MAP – Novac i politika, projekat USAIDa
MTDS – Srednjoročna razvojna strategija
MUP – Ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova
NATO – Sjeverno-atlantski pakt
N/A – Ne odnosi se (not applicable)
NIS – Sistem nacionalnog integriteta
NVO – Nevladina organizacija
OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OHR – Kancelarija Visokog predstavnika
OHRO – Ombudsmen za ljudska prava za BiH
PDV – Porez na dodanu vrijednost
PIC – Savjet za implementaciju mira
PIMU – Ured za monitoring i implementaciju Razvojne strategije BiH
PPBS – Sistem planiranja-programiranja-budžetiranja (Planning-Programming-Budgeting System)
PS BiH – Parlamentarna skupština BiH
PRSP – Razvojna strategija BiH
RiTE – Rudnik i termoelektrana
RS – Republika Srpska
SAD – Sjedinjene Američke Države
SAP – Proces stabilizacije i pridruživanja
SIPA – Agencija za istrage i zaštitu

SPP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TI – Transparency International
TI BiH – Transparency International Bosna i Hercegovina
UN – Ujedinjene Nacije
UNCAC – Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih Nacija
UNDP – Razvojni program Ujedinjenih Nacija
UNMBiH – Misija Ujedinjenih Nacija u Bosni i Hercegovini
UNTOC – Konvencija o transnacionalnom organizovanom kriminalu UN
USAID – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država
VSTS – Visoki sudski i tužilački savjet
WB – Svjetska Banka
ZoSPI – Zakon o slobodi pristupa informacijama
ZJN – Zakon o javnim nabavkama

ANALIZA STANJA I STRATEŠKI PRISTUP BORBI PROTIV KORUPCIJE U BIH

Uvod

Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH) je tokom 2006.g. realizovao istraživanje Studije Sistema Nacionalnog Integriteta (NIS) BiH 2007. Koncept NIS razvio je Transparency International (TI) kao dio svog sveobuhvatnog pristupa borbi protiv korupcije. Sistem nacionalnog integriteta obuhvata ključne institucije, sektore ili aktivnosti ('stubove') koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu. Svrha studije je da izvrši kvalitativnu procjenu Sistema nacionalnog integriteta u teoriji (zakonski okvir) i praksi (institucionalni kapacitet). U istraživanju je učestvovao veliki broj domaćih eksperata, a realizovano je uz finansijsku podršku Fonda Otvoreno društvo i Njemačke Vlade. Studija prati međunarodnu metodologiju TI-a, koja je u 60-ak država svijeta predstavljala temelj za nacionalne anti-korupcione strategije.

Projekat "Unapređenje sistema društvenog integriteta" koji TI BiH implementira tokom 2007. godine predstavlja nastavak rada započetog na projektu Studija NIS. Projekat ima za cilj da na osnovu istraživanja i studija, kao i najboljih praksi razvijenih zemalja, identifikuje potrebne korekcije zakonskog okvira, poboljšanja u organizaciji, funkcionisanju i međusobnoj saradnji institucija na planu borbe protiv korupcije, kroz program radionica društvenog integriteta. Postizanje najšireg konsenzusa predstavnika institucija vlasti, civilnog društva i stručne javnosti kroz zajednički rad u okviru radionica društvenog integriteta treba da omogući da kvalitet predloženih rješenja doprinese stvarnom napretku u suzbijanju korupcije, a s druge strane uključivanje šireg kruga aktera u proces, za cilj ima i širu podršku i jednostavniju implementaciju antikorupcionih mjera.

Stanje korupcije u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini

Opšte prihvaćen stav je da korupcija u podjeljenim društvima može biti pobjeđena samo putem snažnih institucija, koje bi imale kapacitete da implementiraju odgovarajuće domaće i međunarodne pravne propise, što se odnosi i na BiH.

Post-konfliktna specifičnost BiH je činjenica koja mora biti uzeta u obzir pri razmatranju stanja korupcije, budući da ista ima snažne socijalne implikacije, koje su najvećim dijelom određene nedavnom ratnom prošlošću, te neposrednim i dugoročnim efektima koje je ta prošlost proizvela. Radi se o neposrednim efektima kakvi su: potpuni kolaps institucija vladavine, masivna razaranja, kolaps među-etničkog povjerenja i povezujućih društvenih vrijednosti. Navedene posljedice imaju veliki utjecaj na stanje korupcije u BiH. Jedna od posljedica takvog stanja je i politizacija problema korupcije, kao direktna posljedica ratom uzrokovane etno-političke fragmentacije bosansko-hercegovačkog društva, što rezultira razvodnjenjem društvene i javne odgovornosti. Politička, a samim tim i etnička lojalnost još uvijek su mjerodavne za ocjenu korektnosti javno-političkog nastupa, što je društveni okvir razmišljanja koji se često zlorabi u svrhu racionalizacije ili relativizacije pojavnih oblika korupcije u interesu vladajućih etno struktura¹. Manjak odgovornosti koji otud proizilazi, nastaje kao posljedica svjesne identifikacije političkih partija s etničkim grupama. Uz to je BiH administrativno fragmentirana zemlja, što uzrokuje probleme u smislu kontrole korupcije u javnom sektoru.

¹ Transparency International Globalni barometar korupcije za 2004.g. pokazuje da je indeks korupcije političkih stranaka u BiH, u odnosu na druge državne institucije i sektore prilično visok, što može biti povezano sa etno-političkom fragmentacijom bh. društva.

Završetak rata donio je i legitimizaciju političke subjektivnosti suprostavljenih etničkih partija, što je dovelo do paradoksalne legitimizacije kriminalnih aktivnosti u kojima su direktno ili indirektno učestvovali pripadnici vladajućih etno-partija. U potpunosti je izostao sveobuhvatni proces lustracije, zbog činjenice da su svršetak rata, kao i naknadni proces izgradnje mira, bili povjereni istim onim elitama čiji su pripadnici tokom samog rata i nakon njega kriminalno djelovali. Prethodno rečeno, na izvjestan način, predstavlja cijenu mira i vezano je za mirovnu politiku međunarodne zajednice u datom kontekstu². Pored navedenog, posljednja izvješća vodećih međunarodnih organizacija za istraživanje korupcije, ukazuju na činjenicu da problem korupcije raste u svijetu, kao i u samoj BiH, te da isti produbljuje siromaštvo i nepovjerenje u državne institucije, te podriva stabilnost ukupnog društvenog sustava.

Ključni nalazi relevantnih istraživanja

Dramatičan stepen korupcije koji se u kontinuitetu ispoljava u svim istraživanjima koja su obuhvatala BiH ili su provođena samo u BiH, ima uzroke u samoj državnoj strukturi. Izgradnja državnih institucija počela je po okončanju ratnih sukoba i taj proces je još uvijek u toku.

BiH je, prema istraživanjima, jedna od zemalja sa najvećim stepenom korupcije u Evropi i staje rame uz rame sa afričkim i centralnoazijskim zemljama. BiH, kao postkonfliktna zemlja, ima još uvijek nedovoljno snažne institucionalne kapacitete za provođenje zakona, što ostavlja prostor za pojavu svih vidova i oblika korupcije. Državna administracija koja je četiri puta veća od evropskog prosjeka i veliki dio BDP koji se distribuira od različitih nivoa hipertrofirane administracije (preko 50% BDP, što je znatno više čak i od prosjeka zemalja regiona Jugoistočne Evrope) čini idealno okruženje za procvat korupcije. Stoga državna struktura predstavlja glavni generator korupcije, sa formalnim opredjeljenjem vlasti za suzbijanje korupcije bez vidljivih i mjerljivih rezultata.

BiH je proteklih godina bilježila pad na ljestvici CPI, dospjevši do ocjene 2,9, koju je zadržala u 2006.g. dijeleći 93 do 98. poziciju i na taj način se svrstala među najkorumpiranije i najnerazvijenije zemlje Evrope. U 2007.g. BiH dobiva ocjenu 3,3 i dijeli 84. do 93. mjesto sa Makedonijom, Crnom Gorom i nekoliko afričkih i azijskih nerazvijenih zemalja. Ocjena ukazuje na neznatni napredak, ali obzirom na proširenje liste zemalja obuhvaćenih CPI-em, gotovo da nije došlo do pomaka nabolje. Ocjenjeni napredak nije nužno posljedica kvalitetnijeg rada izvršne vlasti (Vlada), nego svih faktora u društvu, uključujući i pojačani pritisak koji civilno društvo i međunarodna zajednica vrše na vlasti. U komparaciji sa evropskim zemljama, BiH se i dalje nalazi značajno iza svih zemalja članica EU i kandidata za članstvo. Od država Starog kontinenta, jedino je Albanija pozicionirana iza BiH.

Prema izvještaju Instituta Svjetske banke Indikatori upravljanja iz maja 2005, koji predstavlja komparativni pregled 6 ključnih oblasti (vladavina prava, politička stabilnost, efikasnost vlasti, odgovornost vlasti u smislu ljudskih prava, kvalitet tržišne regulative i kontrola korupcije) u 209 zemalja u periodu od 1996 do 2004, BiH u svim oblastima bilježi pozitivan trend osim kada je u pitanju politička stabilnost i kontrola korupcije.

Prema Globalnom barometru korupcije 2005.g., istraživanju TI koje je ove godine obuhvatilo 69 zemalja i 55.000 ispitanika, BiH spada u zemlje u kojima više od 70% ispitanika smatra da korupcija u velikoj mjeri utiče na politički život. Ovaj rezultat vrlo dobro odslikava trenutno stanje korupcije u zemlji. Istragama koje provodi posebni odjel Tužilaštva BiH, u kojem su angažovani i strani tužioci, potvrđuju se nalazi istraživanja o umiješanosti visoko pozicioniranih funkcionera u ilegalne aktivnosti. BiH je u toku postratnog perioda

² TI, Globalni izvještaj o korupciji za 2005.g., poseban prilog – Korupcija u post-konfliktnoj rekonstrukciji: “Međunarodna zajednica može mudro dozvoliti da se korupcijom kupuje privremeni mir kada je rizik od izbijanja ponovnog konflikta prevelik. Posljedice takvog procesa su nepredvidive”. Odsustvo procesa lustracije ukazuje na činjenicu da je istu metodu neposredno nakon rata, međunarodna zajednica uporabila i u BiH.

rekonstrukcije primila najveći iznos donatorske pomoći po glavi stanovnika u istoriji. Parlamentarne komisije koje su bile formirane s ciljem da utvrde ilegalne tokove ovih sredstava (procjenjuje se da je polovina ovih sredstava završila na netransparentan način) nikada nisu završile svoj posao.

Svjetska banka je tokom mjeseca jula 2006.g. objavila istraživanje "Anti-korupcija u tranziciji" koje pokazuje da su zemlje tranzicije postigle znatne uspjehe u borbi protiv korupcije ali i nažalost potvrđuje gornje navode kada je BiH u pitanju. Naime, nalazi ovog istraživanja su da se BiH percipira kao zemlja u kojoj je fenomen zarobljene države (state capture) najviše ispoljen od 33 zemlje obuhvaćene istraživanjem.

Istraživanje Fonda otvoreno društvo (FOD) "Panel eksperata o razvijenosti demokratije u BiH" iz 2006.g. koje je provedeno među 100 eksperata iz raznih oblasti, pokazalo je da preko tri četvrtine ispitanika (77%) smatra da je vladavina prava malo ili nimalo prisutna u BiH, a niti jedan ispitanik nije dao potpuno pozitivnu ocjenu o razvijenosti vladavine prava. 63% ispitanika smatraju da iako su uspostavljena jednaka pravila za sve, svi javni službenici ne obavljaju svoje funkcije u skladu sa tim pravilima. Prema pomenutom istraživanju 86% ispitanika je ocijenilo da javnost, manje ili više, smatra da su dužnosnici, državne kompanije i državne službe umiješane u korupciju.

Prema nalazima „Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije“ (Advocacy and Legal Advice Centre – ALAC), projekta koji TI BiH implementira od početka 2004.g., a koji građanima omogućava da slučajeve korupcije prijavljuju direktno Centru, najveći broj (40%) od oko 6000 prijava građana odnosio se na lokalne organe vlasti (kantonalne i opštinske administracije). Sva pogubnost rasprostranjene korupcije došla je do izražaja i u posebno osjetljivim oblastima kao što su obrazovanje i zdravstvo, koje poslije lokalnih organa vlasti prednjače po broju prijava Centru.

Ključni nalazi Studije Sistema Nacionalnog Integriteta BiH 2007

Objektivno gledajući BiH je proteklih godina prošla kroz korjenite reforme sudstva, javne uprave, uspostave i konsolidacije institucija na državnom nivou. Demokratizacija policijskog aparata je rukovođena agresivno, uz izravni angažman međunarodne zajednice, UN misije IPTF (International Police Task Force), a od konca 2002.g. EUPM (Policijska misija Evropske Unije). Osnovano je Ministarstvo bezbjednosti (koje obuhvata Kancelariju za saradnju sa Interpolom, Državnu agenciju za istragu i zaštitu – SIPA i Državnu graničnu službu, sada već Graničnu policiju BiH).

Takođe je izvršena reforma kaznenog zakonodavstva, unutar kojeg su uvrštene i odredbe za procesuiranje i kaznenih djela korupcije, koje se istina vrlo malo koriste. Često se kao rješenje utom pogledu zastupa ideja o donošenju posebnog zakona o borbi protiv korupcije. Nedostatak volje za kreiranje ovog zakona često je kritikovan od strane medija, koji upozoravaju na posljedice vakuuma u ovom djelu zakonodavstva, pored postojećeg skepticizma u pogledu upotrebljivosti ključnih BiH zakona.³ Od ostalih institucija relevantnih za borbu protiv korupcije, osnovan je Specijalni odjel Tužilaštva BiH za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, uspostavljena FIU (Financial Investigation Unit) –

³ Novinar Nidžara Ahmetašević, u članku: "Bosanska opozicija traži donošenje anti-korupcionog zakona", objavljenom u "Anti-corruption Gateway For Europe and Asia", april 2005.g., upozorava: "BiH opozicija je ljuta što međunarodna vlast u zemlji odbija podržati, ono što oni zovu, ključnim zakonom za smanjenje korupcije, izbjegavanje poreza i pranje novca. Navodi se kako nedostatak odredbi, koje bi omogućile sudovima da zaplijene ilegalno stečeno vlasništvo, državu košta milione eura. Premda je opozicija predložila prijedlog nacrta zakona o zaplijeni ilegalno stečene imovine još prije 18 mjeseci, vladajuće nacionalističke stranke su ga odbile prihvatiti, dok se Ured visokog predstavnika Paddy Ashdowna takođe suzdržao.

Jedinica za finansijske istrage u okviru SIPA-e; Služba za indirektno oporezivanje, odjeljenje za unutrašnje kontrole u okviru postojećih ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva bezbjednosti BiH.

Sve ove provedene institucionalne reforme značajne su, jer presudan faktor u borbi protiv korupcije svakako predstavlja uspostavu odgovarajućih institucija, koje bi bile sposobne implementirati odgovarajuće zakone i regulative (ovaj problem posebno je prisutan u BiH, u smislu hiperprodukcije zakona za čiju implementaciju izostaju odgovarajući institucionalni kapaciteti).⁴ Međutim, premda je posljednjih godina u BiH mnogo učinjeno na planu reforme sudstva, na državnom i entitetskom nivou, te uzimajući u obzir aktualnu reformu policije, još uvijek se problemu korupcije u BiH pristupa implicitno, ranije u sjeni rekonstrukcije primarnih sudsko-policijskih institucija, a odskora i u sjeni teške policijske reforme i reforme Ustava BiH.

Kao ključni nalazi prilikom analize stubova integriteta BiH ispostavili su se:

- prekomjerna birokratija uslovljena konceptom 'ravnomojnerne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda' u izgradnji institucija i zapošljavanju kadra, što povećava javnu potrošnju, vladine rashode, fiskalni teret, spoljni dug, dok istovremeno predstavlja prepreku transparentnosti, odgovornosti i, konačno, zakonitosti i privrednom rastu.
- preklapajući i složen zakonodavni i regulatorni okvir: dejtonski ustav stvorio je nekoliko nivoa zakonodavnog i regulatornog okvira koji se često preklapaju između sebe, sadrže kontradiktorne odredbe i stvaraju zbunjujuću količinu propisa, naknada, poreza i standarda. Kritična preklapanja i najgore stanje korupcije primijećeno je na kantonalnom nivou, koji je najsloženiji i najmanje transparentan i okrenut pružanju usluga, ali zadržava jako veliki broj nadležnosti.
- slabe strukture i mehanizmi za sprovođenje zakona: pravni/pravosudni sistem BiH ne pruža mogućnosti za brzo rješavanje sporova. Agencije za sprovođenje zakona su pretjerano ispolitizovane i često odgovaraju nezvaničnim strukturama vlasti umjesto ustavnim strukturama. Mehanizmi interne kontrole (revizije, supervizije itd.) se rijetko sprovode, a i kada se sprovode to je obično pod velikim pritiskom političkih elita kada to odgovara njihovim političkim potrebama.
- administrativne procedure, uključujući propise koji se odnose na poslovni sektor: prilike za traženje ekstra profita i iznuđivanje mita su brojne, a time se povećavaju troškovi života, siromaštvo i troškovi poslovanja. Tenderi za javne nabavke su naročito rijetko otvoreni i transparentni. Iako su u oblasti javnih nabavki usvojeni zakoni koji su usklađeni sa standardima EU, oni se ne sprovode adekvatno u praksi. Određene institucije su podignute na državni nivo (Ombudsmen, izdavanje nekih tehničkih dozvola itd.) što povećava troškove pristupa ovim institucijama i čini takve institucije manje pristupačnima građanima/poslodavcima.
- poguban manjak saradnje između različitih stubova/institucija, ne samo na različitim nivoima vlasti, nego i unutar jednog nivoa vlasti. To naročito zabrinjava u slučaju trougla sudstvo-tužilaštvo-policija, kao i u slučaju saradnje drugih državnih službi sa pravosuđem, gdje su linije političke odgovornosti i dalje mnogo jače od onih koje su propisane ustavom odnosno zakonom. To ima za posljedicu slab mehanizam sankcionisanja i spore sudove koji su zatrpani slučajevima, što sve zajedno ima negativne efekte na sprečavanje korupcije i kriminala.
- sve manja uloga međunarodne zajednice/OHR, koja domaćim institucijama pruža mnogo veći osjećaj 'vlasništva', mnogo jaču odgovornost prema biračkom tijelu i mnogo jasniju sliku o zadacima institucija i zakonskom načinu rada (*modus operandi*)

⁴ Pope, J: "Potreba i uloga neovisne anti-korupcione agencije": "Kako korupcija postaje sve sofisticiranija, konvencionalne agencije za sprovedbu zakona postaju sve manje sposobne da otkriju i krivično gone kompleksne slučajeve korupcije. Nadalje, u sistemu u kojem je korupcija endemična, konvencionalni zakonski mehanizmi mogu sami imati korumpirane službenike koji imaju tendenciju ka manjem znanju i ekspertizi relevantnim za radni zadatak. Posljednjih godina vlade su pokušavale da unaprijede mehanizme otkrivanja korupcije uspostavom neovisnih anti-korupcionih agencija ili komisija. S obzirom da je prevencija uvijek bolja od kaznenog gonjenja, mala istražna i nadzorna jedinica sa odgovarajućim ovlastima i neovisna od političara (gdje može ležati veći dio problema) može biti u boljem položaju da identificira i preduzme odgovarajuće korake".

čitavog sistema nacionalnog integriteta. To, s jedne strane, predstavlja dobru priliku, dok s druge strane i dalje postoji zabrinutost o tome kako da se ojača vladavina prava s obzirom na fenomen 'zarobljene države' koji prevlađuje u domaćim institucijama.

Generalno je nizak broj registrovanih slučajeva korupcije počinjenih od strane vladinih dužnosnika, uglavnom zbog neprofesionalno sprovedenih predistražnih aktivnosti, ali i zbog činjenice da utvrđivanje kaznene odgovornosti za djela korupcije trenutno nije prioritet istražnih i sudskih organa u BiH. Do sada je podignuto više prijava protiv vladinih zvaničnika, a samo je jedan slučaj u Republici Srpskoj okončan nepravomoćnom sudskom presudom.⁵ Da ne spominjemo činjenicu da niti jedan politički dužnosnik nije morao odstupiti sa položaja zbog pokrenutog sudskog postupka, a oni koji su odstupili učinili su to zbog pritiska Visokog predstavnika. Dodatnu delikatnost u tretiranju problema visoke korupcije predstavlja i činjenica da zapravo niti jedan bivši zvaničnik nije optužen od strane domaćih tužioca, nego od strane stranaca, što dodatno ilustrira nepovjerenje međunarodne zajednice u doraslost zadatku bh. sudstva, ali i upućuje na nedostatak samopouzdanja unutar domaćih organa, što predstavlja puno veći problem. Takođe, nerijetko se zakonske odredbe za borbu protiv korupcije koriste za sravnjivanje političkih računa⁶, što nikako ne ide u prilog nezavisnosti djelovanja sudstva. Česti su bili pokušaji procesuiranja na inicijativu međunarodne zajednice, a znatno manje na inicijativu domaćih nadležnih organa.⁷ Pored navedenog, u slučajevima gdje se sudski proces i okonča, izrečene kazne su simbolične i kreću se od minimalnih novčanih kazni, uslovne osude ili nekoliko mjeseci zatvora.⁸

Strateški pristup

Iako postoje različiti pristupi procesu kreiranja praktične politike, koji uglavnom zavise od konteksta i cilja (ciljeva) koji se žele ostvariti, model koji je široko usvojen poznat je pod nazivom „ciklus praktične politike“:

- Definisane probleme
- Definisane raspoložive opcije praktične politike
- Izbor rješenja/Izbor najpogodnije opcije praktične politike
- Konceptija praktične politike
- Sprovedenje (implementacija) praktične politike
- Monitoring i evaluacija (koja se ponovo osvrće na problem)

Kao i u slučaju drugih modela, snaga ovog modela leži u njegovoj moći da usmjerava, dok njegova slabost leži u nedovoljnoj fleksibilnosti. Drugim riječima, ovakav model nikada ne može precizno da propiše konkretne aktivnosti koje se trebaju preduzeti, ali on definiše načela koja treba da se primenjuju u cilju prenošenja dobre prakse razvijenih zemalja koje već duži niz godina praktičnu politiku posmatraju kao akademsku disciplinu. Pored toga, važna odlika procesa kreiranja praktične politike jeste to da svaka faza može da utiče kako na prethodne faze, tako i na naredne korake u ciklusu.

⁵ Transparency International: Studija NIS BiH – 2004

⁶ Transparency International: Studija NIS – 2007, str. 152: “Tokom 2001. i 2002.g. Okružno tužilaštvo u Banjoj Luci podiglo je optužnice protiv Milorada Dodika, svih ministara iz njegove vlade i velikog broja funkcionera zbog zloupotrebe položaja. Nakon trogodišnjeg sudskog postupka sud je donio oslobađajuću sudsku presudu u slučaju bivšeg i sadašnjeg premijera, neki od ministara su osuđeni, a većina sporova još nije završena⁶. Međutim, sama činjenica da se takve istrage pokreću u vrijeme kada je g. Dodik bio u opozicionom djelovanju, bacaju negativno svjetlo na sudstvo i tužilaštvo, jer istrage i procese ne pokreću u vrijeme kada takva lica obavljaju visoke funkcije, već prema orkestriranim nalogima vlasti, koju u tom trenutku ne obavljaju. Stoga se ovi procesi najčešće koriste kao sredstvo političkih pritisaka, u svrhu kojih se koriste instrumentalizovana tužilaštva.”

⁷ Transparency International: Studija NIS – 2007, str. 152: “Takođe je velik broj optužnica podignut na intervenciju međunarodne zajednice, tj. OHR, ali su se i one često temeljile na slabim dokaznim materijalima, te su ih sudovi odbacivali. Strani tužioc i sudije na nivou BiH su uspjeli uspješno poreknuti i okončati nekoliko značajnih procesa, što se može pripisati integritetu, zaštiti i finansijskim sredstvima koje uživaju”.

⁸ Ibid.

Strateški pristup borbi protiv korupcije kao osnovni koncept ima 3 nivoa:

- Korekcija zakonskog okvira

Izmjene zakonskog okvira bi trebale biti izvršene uzimajući u obzir da je BiH ratifikovala međunarodne instrumente, a od kojih je svakako najznačajniji Konvencija Ujedinjenih Nacija za borbu protiv korupcija (UNCAC), koji je na to obavezuje. Izmjene zakonskog okvira bi trebalo provesti u cilju jačanja integriteta i unapređenja funkcionisanja institucija, uz proces širokih konsultacija sa relevantnim akterima.

- Jačanje kapaciteta institucija i puna primjena zakona

Jačanje kapaciteta institucija je svakako neophodna pretpostavka efikasne primjene zakona i funkcionalnog sistema u cjelini. Stoga, izgradnja kapaciteta institucija mora biti jedna od prioritarnih aktivnosti. Posebnu pažnju pri tom potrebno je obratiti na jačanje kapaciteta nezavisnih institucija kao što su Izborna komisija, Službe za reviziju javnog sektora, Ombudsmen itd. uz osiguranje mehanizama za obezbjeđivanje njihove potpune nezavisnosti.

- Prevencija korupcije i učešće građana

Socijalna prevencija mora biti dio ukupne razvojne strategije i obuhvatati mjere socijalne, pravne, ekonomske, obrazovne politike itd. Prevencija je uvijek najbolje rješenje, obzirom da su represivne mjere usmjerene *post delictum*, zahtjevaju vremena, sredstava i u suštini im je ishod neizvjesan. Pitanju prevencije korupcije nije posvećivana dovoljna pažnja od strane odgovarajućih institucija u BiH.

Sveobuhvatan pristup borbi protiv i sprečavanju korupcije odnosi se na implementaciju širokog kruga reformi čijom implementacijom BiH treba da osigura uspostavljanje vladavine prava, funkcionalne i samoodržive državne strukture, smanjenja nezaposlenosti i siromaštva. Ključne reforme koje sadržinski imaju nedvosmislenu ulogu kao doprinos borbi protiv korupcije su:

- Reforma javne uprave
- Reforma policije
- Nastavak reforme pravosuđa
- Izrada državne strategije za promovisanje stranih investicija

Holistički pristup, proklamovan u većini publikacija koje se sa političkog ili akcionog stanovišta, ali i onog akademskog, bave programima i mjerama za suprotstavljanje korupciji, zaista je *conditio sine qua non* iole efektivnog, efikasnog i racionalnog pristupa složenom problemu reduciranja koruptivnih praksi. Stoga je samo *post factum* djelovanje (nakon što se korupcija desi i usmjereno na eliminiranje posljedica, a ne uzroka i povoda za korupciju) osuđeno na fragmentaran uspjeh, koji u zemlji koja se nalazi u procesu tranzicije i institucionalne izgradnje, još uvijek ne može da pruži zadovoljavajuće rezultate, doprinoseći da se problem dodatno usložni. Uostalom, i u zemljama koje nemaju izražen problem korupcije u tolikoj mjeri kao što je to slučaj sa BiH, zbog prirode fenomena korupcije, prevencija čini znatan dio ukupnih nastojanja redukovanja frekventnosti koruptivnih ponašanja. Kako se pod prevencijom podrazumijeva cjelina planski osmišljenih i organizovanih preduzetih mjera kojima se nastoje ukloniti ili smanjiti direktni i indirektni uzroci kažnjivih ponašanja (Horvatić, Cvitanović, 1999),⁹ samim tim je prevencija korupcije neizostavan aspekt društvenog i državnog angažmana u oblasti suprotstavljanja korupciji: prevencija se smatra temeljnom i najširokom orijentacijom u savremenoj politici suzbijanja kriminaliteta, koja smjera tomu da njezine glavne odrednice budu da je socijalna i humana.

Ujedinjene Nacije (1999)¹⁰ predlažu novu strategiju u suprotstavljanju korupciji u vidu prevencije. Ranije su preventivne antikorupcione aktivnosti, ukoliko su preduzimate,

⁹ Horvatić, Ž., Cvitanović, L. (1999.)

¹⁰ UNODCP (1999)

podrazumijevale fokus na ekonomske pokazatelje, a rjeđe na odgovornost, integritet i transparentnost. Nova strategija naglasak stavlja na individualnu i kolektivnu odgovornost dužnosnika svih razina i domena vlasti, koja se najbolje može ostvariti u slijedećim paradigmama:

- Odgovornost putem transparentnosti;
- Veći fokus na sistematske preventivne aktivnosti;
- Podizanje svijesti civilnog društva o štetnosti korupcije;
- Fokuseranje na pristup koji se temelji na rezultatima;
- Razvijanje stubova integriteta u suprotstavljanju korupciji.

Ovaj je strateški pristup dalje razrađen u Konvenciji Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Konvencija), koja je sveobuhvatan instrument koji na međunarodnoj razini tretira probleme efikasnije borbe protiv korupcije. Kako je naša zemlja potpisala i ratificirala Konvenciju, to je njezina obaveza da i efikasno radi na implementaciji iste i da se najzad udalji od prakse deklarativnog i formalnog zadovoljavanja međunarodnih standarda, a da više pažnje posveti realizaciji i materijalizaciji obaveza koje preuzima. Stoga će se naredni odjeljak baviti zakonskom i opštom normativnom razradom načelno preuzetih obaveza iz Konvencije glede prevencije, te, gdje je to moguće, kratkim prikazom stanja sa stanovišta njihove implementacije.

U pogledu mjera koje izvršna vlast treba preduzeti u uspješnoj borbi protiv korupcije, najznačajnije su: puna implementacija reforme javne uprave, propisivanje jasnih pravila o pravima korisnika vladinih usluga, promovisanje principa meritokratskog (na osnovu zasluga/merita) zapošljavanja; edukacija javnosti o prirodi, razmjerama i štetnosti korupcije, te promovisanje moralne posvećenosti integritetu u odnosima Vlade sa poslovnim sektorom i građanima; Uspostava Vladine agencije specijalizovane za anti-korupcijsko djelovanje, jačanje kapaciteta državnih institucija, pojednostavljenje procedura i broja diskrecionih ovlaštenja, unapređenje internih kontrola, monitoringa rada, kvalitetnija i dosljednija primjena propisa, te povećanje efikasnosti u radu.

Zakonodavne mjere uključuju usvajanje anti-korupcionih zakona predviđenih strategijom, akcionim planom ili međunarodnim dokumentima koje je zemlja ratifikovala i uspostavljanje i unapređenje postojećih standarda koji se odnose na obavezno prijavljivanje imovinskog stanja i sukoba interesa.

Potrebno je jasno definisati ulogu agencija za provođenje zakona, tužilaštava i sudova i uspostaviti nezavisnu funkciju monitoringa rada u okviru agencija. Dijelovi plana koji se odnose na privatni sektor trebaju sadržavati elemente koji se odnose na povjereničke i odnose međusobnog povjerenja, sukobe interesa, reviziju, transparentnost, posebno u vezi sa tržištima kapitala, regulisanje nelojalne konkurencije, kao i uopšte podizanje svijesti o društvenoj odgovornosti privatnog sektora. Mjere civilnog društva uključuju dijelove plana koji se odnose na organizacije civilnog društva i trebaju sadržavati i predvidjeti istraživački rad o rasprostranjenosti korupcije, nezavisnost ovih institucija, podizanje svijesti javnosti o problemu korupcije i načinima za njeno sprečavanje, zatim razvoj kapaciteta ovih organizacija za vršenje monitoringa rada javnih institucija, a posebno mjera predviđenih akcionim planom.

Konačno, međunarodne mjere koje uključuju akcione planove za privatni sektor, trebaju promovisati razvoj i implementaciju međunarodnih pravila, standarda za investiranje, bankarstvo i druge finansijske prakse, kako bi se postigao efekat odvratanja, prevencije i sprečavanja ilegalnih transfera i njihovog otkrivanja ukoliko se dese.

Međunarodno-pravni instrumenti koje je prihvatila BiH

Najznačajniji međunarodno-pravni instrument za borbu protiv korupcije koji je BiH potpisala 16. 09. 2005.g. je Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (UNCAC), dok je Predsjedništvo BiH na 89. redovnoj sjednici 27.03.2006.g. donijelo odluku o ratifikaciji UNCAC. Kako predviđa Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, članom 21, slijedeći korak u procesu ratifikovanja međunarodnih ugovora jeste deponovanje instrumenata o ratifikaciji kod Generalnog sekretara UN. To je 16.10.2006.g. Ministarstvo inostranih poslova i uradilo putem Misije BiH pri UN u Njujorku, kada je Konvencija i stupila na snagu, te je počela stvarati obaveze za BiH.

Ostali značajniji međunarodni dokumenti u oblasti borbe protiv korupcije potpisani i/ili ratifikovani od strane BiH, su:

- Krivičnopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 27.01.1999.g., potpisana 01.03.2000.g., ratifikovana 30.01.2002.g., a stavljena u primjenu 01.07.2002.g.;
- Građanskopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 04.11.1994.g., potpisana 01.03.2000.g., ratifikovana 30.01.2002.g., a stavljena u primjenu 01.11.2003.g.;
- Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala od 15.11.2000.g., potpisana 2005.g., još nije ratifikovana;
- Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom, potpisana, ali nije ratifikovana.

Predstojeća dosljedna primjena UNCAC je jedan od najvažnijih koraka za napredak u borbi protiv korupcije u BiH. UNCAC predstavlja prvi zaista globalni i najsveobuhvatniji instrument za borbu protiv korupcije koji bi BiH trebao da donese značajna poboljšanja u najmanje tri oblasti: borbi protiv korupcije u poslovnom sektoru, povratu nelegalno stečene imovine i međunarodnoj saradnji.

Imajući u vidu opredjeljenje BiH ka punopravnom članstvu u EU, treba istaći značajne dokumente EU koji regulišu suzbijanje i borbu protiv korupcije, kao što su Sveobuhvatna anti-korupciona politika Evropske Unije i 10 Principa za unapređenje borbe protiv korupcije kod pristupajućih, kandidata za članstvo i ostalih trećih zemalja u kojima se posebno ističe potreba za strateškim pristupom borbi protiv korupcije, uz uključenje svih institucija društva. Ovi dokumenti navode potrebu usvajanja svih relevantnih međunarodnih instrumenata od strane država, ali posebno naglašavaju neophodnost njihove pune implementacije, od čega i zavisi stvarni napredak na suzbijanju korupcije.

Postoje tri osnovna mehanizma kako će se vršiti monitoring UNCAC: Konferencija zemalja potpisnica, Sekretarijat i Odbor Eksperata.

Konferencija zemalja potpisnica ima sveobuhvatnu odgovornost za uspostavljanje efikasnih mehanizama nadgledanja, okvire nadgledanja i uspostavljanje prioriteta za procese nadgledanja. Sekretarijat bi trebao postaviti osnovne ciljeve i prioritete, te omogućiti nadzor procesa nadgledanja. Periodično organizovanje Konferencije (svake dvije godine), bi trebalo uključiti obavezno izvještavanje bez obzira za koje područje su vezani, te odlučivati o planovima za slijedeće dvije godine.

Sekretarijat bi trebao preuzeti odgovornost za svakodnevnu koordinaciju ovog procesa. Sekretarijatu je potrebno snažno vođstvo i mali tim profesionalaca. Trenutno, UNODC Kancelarija ima sedam zaposlenih koji prate implementaciju UNCAC i Konvenciju o transnacionalnom organizovanom kriminalu (UNTOC).

Odbor eksperata treba biti sastavljen od izvanrednih stručnjaka širom svijeta čija je stručnost usko vezana za pojedina poglavlja UNCAC kao što su: preventivne mjere, jačanje zakona, međunarodna saradnja, povrat imovine, tehnička podrška i razmjena informacija, kako bi

pružio savjete i pomoć u radu Sekretarijata.. Odbor treba da se formira 2008.g. Aktivno učešće istaknutih eksperata će poboljšati kvalitet procesa nadgledanja, povećati objektivnost i intenzivirati javni kredibilitet.

Pored toga, predviđeno je i formiranje Timova za nadgledanje, izabranih od strane Sekretarijata i uz konsultaciju Odbora eksperata. Timovi za nadgledanje treba da budu zasnovani na profesionalnoj i regionalnoj ekspertizi, uz ograničen broj vladinih predstavnika.

Strategija borbe protiv korupcije BiH

Kancelarija visokog predstavnika – OHR za BiH, na planu aktivnosti za borbu protiv korupcije još 1999.g. osnovala je Jedinicu za borbu protiv korupcije, a u okviru Ekonomskog odjela OHR-a, te preduzela mjere u oblasti reforme sudstva i kaznenog sistema na entitetskom i državnom nivou, kao i uspostavila Tužilaštvo BiH. Ista je pokrenula više istraga protiv bivših stranačkih dužnosnika, gdje su neki slučajevi ušli u sudsku proceduru. Takva praksa izgledala je obećavajuće, kao represivan odgovor međunarodne zajednice na problem korupcije u BiH. Jedino je otvoreno pitanje samoodrživosti takvog sustava, gdje provizorno-represivne mjere OHR-a, kao i angažman stranih tužioca, ne pružaju garancije za kontinuitet takve prakse kada bh. vlasti preuzmu potpunu odgovornost, što je u krajnjoj liniji neizbježno sa stanovišta pristupanja evropskim integracijama.

Međutim, činjenica je da OHR, uz bonske ovlasti Visokog predstavnika, koje su u prošlosti u više navrata korištene, ponajviše za ograničenje djelovanja pojedinaca u javno-političkom životu zemlje, i dalje ostaju van sistema vladavine BiH, bez obzira na aktuelnu moć i prerogative kojima raspolaže. Drugim riječima, ne postoje garancije i rješenja koja bi omogućila da pojedinci koji imaju krimogenu prošlost, neće doći u priliku da iznova zauzmu odgovorne političke pozicije¹¹. Prvu Strategiju za borbu protiv korupcije razvio je OHR još 1999.g. Ona nije postigla odgovarajuće rezultate i nisu zabilježeni značajniji efekti njene primjene.

Uprkos određenim naporima vlasti i donatora da naprave nacrt, prezentuju i implementiraju antikorupcionu strategiju za BiH, organizovan i značajan progres nije zabilježen. Jedan od tih pokušaja se desio u 2000. i 2001.g. kada je Savjet ministara BiH prezentovao antikorupcioni Akcioni plan koji je djelomično oživljen u Strategiji za smanjenje siromaštva, rađenoj između 2000. i rane 2004.g. Strategija je konačno usvojena od strane Parlamentarne Skupštine BiH u februaru 2004.g. uključujući i sekciju koja se bavi korupcijom i njenim sprečavanjem. Danas je Strategija poznata pod nazivom Srednjoročna razvojna strategija BIH (2004.-2007.), a njenu implementaciju prati Jedinica za ekonomsko planiranje (EPPU) pri Savjetu ministara.

Ministarstvo bezbjednosti BiH je izradilo posebnu Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije za 2006-2009.g., a Vijeće ministara usvojilo, koja je mnogo više posvećena sprečavanju kriminala nego kampanji suzbijanja protiv korupcije. Ipak, strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije predviđa harmonizaciju pravnih propisa sa međunarodnim instrumentima koji se odnose na ovu oblast, razvoj i jačanje institucija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i aktivnosti edukacije i podizanje svijesti o ovim problemima. Sa danom objavljivanja ove publikacije, nisu zabilježene značajnije

¹¹ Ovu tezu podupire i Studija GAO (General Accounting Office), istraživačke organizacije američkog Kongresa, koja je izdala specijalno izvješće za BiH, a na zahtjev Benjamina A. Gilmana, predsjednika Komiteta za međunarodne odnose SAD Kongresa i članova tog tijela Sam Gejdensona i Douglasa K. Bereutera, 2000.g. pod naslovom: "Kriminal i korupcija prijete uspješnoj implementaciji Daytonskog sporazuma". Prema ovoj studiji, korupcija blokira progres u implementaciji Daytonskog sporazuma. Izvješće se posebno osvrće na nestanak stotina miliona dolara međunarodne pomoći, namijenjenoj za rekonstrukciju i razvoj, kao i neregularnosti procesa privatizacije, Nezavisni časopis "Dani", 14. srpanj 2000.g.

programske aktivnosti po ovom osnovu, niti su se organi zaduženi za provođenje strategije pridržavali navednih rokova.

Primjedbe koje se odnose na Strategiju Vijeća ministara za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, u najkraćem obuhvataju: nepostojanje mehanizama koordinacije, monitoringa i implementacije, isuviše kratak vremenski rok za koji je strategija donijeta, neuobičajen za strateško planiranje, te nosioci aktivnosti koji su nedefinisani. Objedinjavanje dva velika problema sa kojima se bh. društvo suočava: organizovani kriminal i korupcija, u jedan strateški dokument, sa aspekta provodivosti predviđenih mjera nije kvalitetno riješenje, obzirom da se na takav način zamagljuje fokus aktivnosti. Sve navedeno imalo je za rezultat nezadovoljavajuću implementaciju aktivnosti predviđenih strategijom, što je konstatovano i u izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2007¹².

Monitoring i evaluacija praktičnih politika i strategija

Monitoring implementacije politike, odnosno strategije i evaluacija njihovih uticaja je ključna za postizanje pozitivne društvene promjene. Cilj monitoringa je da se utvrdi šta se sprovodi a šta ne, kao i šta funkcioniše a šta ne. Npr., prilikom sprovođenja Strategije smanjenja siromaštva u BiH (PRSP) vršeno je konstantno praćenje određenih makroekonomskih indikatora, broja siromašnih, kao i akcionih mjera i programa koji su sprovedeni u okviru njene implementacije. Na osnovu rezultata sprovedenog monitoringa (ali i evaluacije u drugom dijelu njene implementacije) kreiran je dokument revidirane strategije. Kreatori praktičnih politika imaju obavezu da utvrde plan sprovođenja monitoringa, kao i formalnu evaluaciju ključnih dešavanja. Monitoring predstavlja tekući proces i predstavlja osnovni dio sprovođenja politika i strategija.

Same politike i strategije mogu proizvesti efekte koji nisu bili predviđeni, mogu biti loše implementirane ili sami ciljevi koji proizilaze iz politika i strategija mogu biti neostvareni. Monitoring je svakako jako bitan da se utvrdi da li se neka od ovih negativnih posljedica desila ili da li je politika ili strategija uspješno realizovana. Ukratko, monitoring predstavlja rutinsku operaciju mjerenja i izvještavanja o uspješnosti realizacije politika, strategija, ciljeva i rezultata.

Postoji nekoliko koristi od monitoringa:

- Rana detekcija i korektivne mjere u odnosu na probleme funkcionisanja – pomaže da se pojedini ciljevi koji nisu dovoljno dobro precizirani u fazi razrade politike i strategije preformulišu u skladu sa mogućnostima i potrebama;
- Upravljanje ljudskim resursima – pojedini ciljevi koji proističu iz politika i strategija nisu u mogućnosti da se realizuju zbog neadekvatnih ljudskih resursa bez obzira na data zaduženja;
- Pomaže identifikaciji efikasnijeg korištenja resursa;
- Razvija posvećenost u poboljšanju funkcionisanja politika i strategija;
- Ključne zainteresovane strane dobijaju garancije da se politike i strategije sprovedu odgovorno.

S obzirom na aktuelno stanje u vezi sa realizacijom državnih politika i strategija, primjetno je da je monitoring predstavljao do sada jednu kariku koja nije bila zastupljena. Ona je prepuštena institucijama koje su ujedno zadužene za samu implementaciju, tako da ovo u dobroj mjeri predstavlja 'sukob interesa' u samom procesu kreiranja praktične politike. Monitoring i prikupljanje podataka u vezi sa monitoringom treba biti povjereno posebnim institucijama i osoblju koje bi trebalo da bude zaduženo odgovarajućim zadacima i koje treba biti odgovorno za same rezultate monitoringa. Da bi se proces monitoringa politika i strategija

¹² Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report, Brussels, 6.11.2007

uspješno sproveo, jako je bitno kreirati sistem monitoringa koji treba da obuhvati sljedeće korake:

- Odlučiti šta treba da bude predmet monitoringa (pitanja koja se postavljaju i određeni indikatori),
- Razvoj odgovarajućih pisanih materijala i formi,
- Distribucija materijala i formi,
- Trening za osoblje koje će biti zaduženo za monitoring u institucijama koje sprovode određene projekte u okviru realizacije strategije i politike,
- Kompletiranje monitoring formi (na sedmičnoj, mjesečnoj, godišnjoj osnovi),
- Prikupljanje podataka,
- Rad sa institucijama/osobama koje nisu dostavile podatke,
- Održavanje podataka u okviru dostupnih baza podataka,
- Provjera kvaliteta podataka,
- Analiza podataka,
- Kreiranje periodičnih izvještaja,
- Obavješćavanje donosioca odluka.

Evaluacija omogućuje vlastima i drugim zainteresovanim da izvrše provjeru efekata određenih politika (i strategija). Za razliku od monitoringa, evaluacija nudi mnogo dublju analizu pojedinih aspekata implementirane politike u vezi sa određenim problemom. Evaluacija može imati značajne efekte na javnu praktičnu politiku – može ukazati na potrebu odustajanja od propalih strategija ili ukazati na potrebu dodatnog angažovanja u cilju proširenja strategija sa pozitivnim efektom. Rezultati evaluacije vode ka poboljšanjima u tekućim programima realizacije politike (strategije, ciljeva).

Ključna stvar je da evaluacija zahtjeva donošenje sudova o tome kako se dobro sprovodi sama politika (strategija) i da li se ostvaruju zamišljeni rezultati. Za očekivati je da se prilikom procesa evaluacije dešavaju određeni problemi jer se mnogi odupiru zbog činjenice da ovo nije rutinski posao i zahtjeva utvrđivanje stvarnih propusta u procesu realizacije određenih politika. Jako je bitno da se na osnovu evaluacije donesu preporuke za korektivne aktivnosti, kao i da se objektivno dokumentuje uspješnost realizacije politike (strategije, ciljeva). Evaluaciju u pravilu sprovode nezavisni eksperti mada je prisutna i interna evaluacija u okviru institucija koje su zadužene za pojedine projekte.

Inicijativa TI BiH

Postizanje najšireg konsenzusa predstavnika institucija vlasti, civilnog društva i stručne javnosti pretpostavka je da kvalitet strateškog okvira za suzbijanje korupcije doprinese stvarnom napretku u suzbijanju korupcije.

Stoga TI BiH smatra neophodnim usvajanje revidirane strategije isključivo za borbu protiv korupcije u Parlamentarnoj skupštini BiH. Usvajanje strategije od strane najvišeg zakonodavnog tijela, osim što bi ojačalo samu strategiju i dalo joj na značaju, razdvojilo bi institucije odgovorne za implementaciju i nadzor, što se se pokazalo neprimjenjivim. Osim navedenog, usvajanje strategije od strane parlamenta omogućilo bi lakše usaglašavanje budžetskog planiranja sa planiranim aktivnostima i ciljevima strategije, za šta je neophodno obezbijediti odgovarajuća sredstva od minimalno 0,5% BDP, što predstavlja međunarodni standard. Takođe je neophodno razvijanje sektorskih akcionih planova i planova u okviru organa, koje strategija predviđa kao nosioce aktivnosti. Posebnu pažnju treba posvetiti neophodnom usaglašavanju strateškog okvira sa odgovarajućim međunarodnim instrumentima, kao i sa najboljim praksama razvijenih zemlja.

Zbog gore navedenog TI BiH predlaže slijedeće:

1. Hitno usvojiti strategiju za borbu protiv korupcije od strane Parlamentarne skupštine BiH;
2. Obavezati sve nosioce aktivnosti predviđene strategijom da razviju odgovarajuće akcione planove sa jasnim linijama odgovornosti;
3. Strateški dokument utemeljiti na odgovarajućim analizama i istraživanjima;
4. Predvidjeti i definisati strategijom mehanizme monitoringa i evaluacije implementacije strategije, te obezbijediti koordinaciju aktivnosti kroz odgovarajuće koordinaciono tijelo;
5. Usaglasiti budžetsko planiranje sa planiranjem strateškog okvira za borbu protiv korupcije, te obezbijediti odgovarajuća sredstva za realizaciju planiranih aktivnosti;
6. Strategijom jasno predvidjeti dosljedno i potpuno prihvatanje i implementaciju svih relevantnih međunarodnih instrumenata u ovoj oblasti.

Upravo zbog svega navedenog jedan od osnovnih zaključaka dokumenta „Unapređenja sistema društvenog integriteta“, na kojem su zajednički radili predstavnici državnih institucija, ekspertske i akademske zajednice, kao i predstavnici civilnog društva, jeste hitno usvajanje strategije od strane Parlamentarne skupštine BiH.

STVARANJE SPECIJALIZOVANOG ORGANA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Snažna anti-korupciona agencija može spriječiti reverzibilna društvena kretanja¹³, kao i fenomen *zarobljene države*¹⁴ lako sunstitucije koje su formirane na državnom nivou suzile su prostor za korupciono djelovanje, o čijoj se veličini prije njihove uspostave može samo nagađati, suštinski napredak ipak nije postignut. Činjenica je, međutim, da efikasna borba protiv korupcije zahtjeva konsolidovano djelovanje institucija, te vođstvo u kreiranju pravca i načina anti-korupcionog djelovanja, što može osigurati samo specijalizirana agencija koja bi se eksplicitno i isključivo bavila problemom korupcije u BiH.

Činjenica je da je pitanje uspostavljanja Antikorupcione agencije u BiH iznova aktualizirano, te da se radi na nacrtu Zakona o agenciji za sprečavanje korupcije. Jedno od mogućih rješenja je uspostava anti-korupcionog odjeljenja koje bi imalo zadatak da koordinira djelatnosti finansijske policije, carine, tužilaštava itd., koje bi bilo smješteno u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH. Međutim, imperativ uspostavljanja efikasnog anti-korupcionog organa, između ostalog, prevashodno podrazumijeva njegovu depolitizaciju tj. nezavisnost od političkih uticaja, materijalno-finansijsku nezavisnost, a zatim i postojanje centralnih baza podataka, širokih istražnih ovlaštenja itd. Ipak, otvoreno pitanje je da li labavi koncept koordinacionog organa može ispuniti postavljene uslove, posebno iz razloga što u praksi postoje uspješni primjeri nezavisnih anti-korupcionih organa sa visokim ovlaštenjima.¹⁵

Ključno pitanje je kako koordinirati anti-korupcione aktivnosti, gdje je potreban visok nivo diskrecije, kada se radi o korupciji na visokom nivou. Organ na državnom nivou bi koordinirao anti-korupcione aktivnosti na nižim nivoima, ali kada je u pitanju korupcija na visokom nivou antikorupcione aktivnosti trebaju biti koncentrisane i izolovane na jednom mjestu, gdje bi homogenost organizacije, te materijalno-finansijska podrška takvog tijela prevenirali mogućnost njegove politizacije.

Tu je i još jedan argument koji naglašava potrebitost nezavisnog i specijalizovanog organa za borbu protiv korupcije, koje bi imalo širok spektar ovlaštenja, a to je pitanje šire institucionalne podrške. Premda policija, reformisano sudstvo i tužilaštvo u BiH, u okviru svojih nadležnosti, mogu i trebaju raditi na procesuiranju slučajeva korupcije, prevenciji i ranoj lokalizaciji koruptivnih aktivnosti, bitan napredak nije moguće ostvariti bez kontinuiranog napora

¹³ Ackerman S. (1999), p. 131: "Posljednja studija pokazuje da visok nivo etničke fragmentacije otežava uspostavljanje funkcionalne i kompetentne vlasti (Easterly and Levine 197), ali država može prevazići poteškoće etničkih podjela uspostavom jakih, nekorumpiranih vladinih institucija. Gdje etničke podjele nisu tretirane na odgovarajući način, kao npr. u Nigeriji, rezultat može biti stanje u kojem je fokus na podjeli plijena, a ne na promociji opšteg blagostanja...podjele mogu biti tako ozbiljne, da vlada ne može učiniti ništa osim pokušati izbjeći građanski rat."

¹⁴ "Pregled korupcije u centralnoj i istočnoj Europi", UNDP, daje sljedeću definiciju pojave 'zarobljenosti društva': "Za usporedbu, zarobljenost društva odnosi se na nezakonite akcije unutar privatnog i javnog sektora u "oblikovanju" osnovnih pravila igre, posredstvom netransparentnog prikazivanja uplata ili ostalih koristi javnih službenika. Poduzeća i pojedinci ostvaruju preferencijalne prednosti direktno od države, na način da se preoblikuje formiranje zakona, pravila i odluka. Podrazumijeva ne samo ponašanje utjecajnih oligarha, koji potkupljuju legislature, nego i političkih lidera koji oblikuju pravni i regulatorni okvir, kako bi osigurali njihovu privatnu kontrolu nad ključnim resursima. Država je zarobljena da služi privatnim interesima, te u svakom slučaju zarobljenost države kodira preferencijalne prednosti u pravilima igre."

¹⁵ Ackerman S. (1999), p. 159: "Često tužioci ignoriraju korupciju i fokusiraju se na politički manje osjetljive stvari. Jedan od mogućih odgovora je kreiranje neovisnih anti-korupcionih komisija ili generalnih inspektora, koji bi odgovarali isključivo premijeru ili parlamentu. Najbolji poznati primjeri su Hong Kong i Singapore, oba gradovi-države i bivše britanske kolonije. U oba slučaja obrat u korupciji nastao je kombinacijom predanosti političkog vrha, pouzdane agencije za sprovođenje zakona pod vodstvom jedne agencije sa jakim statusom i reformom civilne službe."

specijalizirane agencije, koja bi bila u poziciji da vrši evaluaciju slučajeva korupcije, uzoraka i opštih trendova na cijelom teritoriju BiH.

Međutim, uvodna analiza korupcije u BiH implicira potrebu za dodatnim naporima u cilju jačanja pažnje i opšteg konsenzusa javnosti u borbi s 'velikom' korupcijom, kako bi se odvezale ruke sudstva i policije u bavljenju ovim problemom. Samo prisustvo specijalizovanog organa i povjerenje javnosti u njega može pozitivno utjecati na odnos javnosti prema problemu 'velike korupcije' i tzv. 'nedodirljivih'. Ovdje paradoks nastaje zbog činjenice da je inicijacija ovakvog organa u optimalnom obliku, na koncu takođe određena nivoom političkog konsenzusa, kakav bi bio neophodan već za usvajanje kvalitetnog anti-korupcionog zakona, koji treba da postavi temelje borbi protiv najozbiljnijih oblika korupcije.

Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije u drugim zemljama – pozitivna iskustva

Mnoge zemlje imaju državne organe koji se bave slučajevima korupcije. Obično su to specijalizovane jedinice unutar primarnih agencija za provođenje zakona, kao razni specijalizovani odjeli unutar ministarstava unutrašnjih poslova, uredi specijalnog tužioca i druga slična rješenja. Međutim, budući da je prema ocjeni relevantnih međunarodnih organizacija, ali i prema rezultatima nekih domaćih istraživanja, problem korupcije najizraženiji na administrativno-političkom nivou, preporuka je da se ozbiljno razmotri mogućnost uvođenja nezavisnog, opunomoćenog i specijalizovanog organa za borbu protiv korupcije. Na primjeru nekih drugih zemalja i njihovih anti-korupcionih tijela možemo prikazati prednosti tako koncipiranog modela.

Pojam 'nezavisan' prvenstveno implicira nezavisnost od političkih utjecaja, koja može biti obezbjeđena jasnom političkom voljom za takvom agencijom, a zatim, kroz odgovarajuće statutarne i fizičko pozicioniranje takvog tijela na način da bude samodovoljno, u smislu izgradnje i primjene svoje politike, što znači da isto ne bi trebalo da bude samo dio ili odjeljenje unutar već postojećih institucija za sprovođenje zakona, nego mora imati političko osiguranje potpune infrastrukturne nezavisnosti i odgovarati najvišim instancama, po mogućnosti parlamentarnoj. Uspjeh hongkongoškog i singapurskog modela, koji su od početka inicirani i razvijani sa najvišeg nivoa, podržava ovdje datu kvalifikaciju 'nezavisnosti' anti-korupcionog organa.

Pojam 'specijalizovano' predstavlja organ koji se bavi eksplicitno i isključivo slučajevima korupcije; što je primarni objekat njegovog zanimanja. S druge strane, korupcija je često viđena kao sastavni dio organizovanog kriminala. Akciona matrica institucije koja je usmjerena prevashodno na borbu protiv organizovanog kriminala, gdje istrage slučajeva korupcije imaju sekundarnu važnost, ovisna je o istražnim postupcima koji su usmjereni na radnje koje spadaju pod definiciju organizovanog kriminala. Npr. u Tužilaštvu BiH postoji posebno odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, a Specijalno tužilaštvo postoji u RS. Ona su podizala nekoliko optužnica protiv bivših zvaničnika, premda sa vrlo malim brojem pravomoćno izrečenih presuda i to mahom oslobađajućih. S druge strane, anti-korupcija može biti primarni fokus tijela za sprovođenje zakona, ali ono može tretirati samo lakše oblike korupcije, kao i one počinjene na nižim administrativno-političkim nivoima.

Hongkonška nezavisna komisija protiv korupcije je idealna paradigma anti-korupcione agencije, budući da se odlično uklapa u postavljene parametre neovisnosti, opunomoćenosti i specijalizovanosti. Nezavisna komisija ima moć da razmotri i istraži navode korupcije, uz ostale mjere prevencije. Nažalost, Hong Kong i Singapur su rijetki primjeri uspjeha, koji je rezultat više različitih faktora.

U pogledu uspješnosti anti-korupcionih organa, bitno je navesti da je evidentan opšti dojam da su modeli afričkih zemalja (Tanzanija, Nigerija, Bocvana itd.) propali, dok su azijski modeli (Hong Kong, Brunei, Bangladeš, Indonezija i dr.) uspješniji. To je rezultat različitih aspekata demokratskog razvoja, gdje uspostavljanje efikasne anti-korupcione agencije može zavisiti od niza faktora, kao što su: deficit političke kulture, dispozicija društvenih vrijednosti, ekonomski razvoj, pa sve do kredibiliteta ostalih policijsko-sudskih institucija, čija efikasnost direktno ili indirektno utiče na funkcionisanje anti-korupcione agencije.

Obezbjeđivanje nezavisnosti rada Agencije

Nezavisnost je ključno konceptualno obilježje efikasnog anti-korupcionog tijela. U slučaju hongkonške Komisije (ICAC) jasno je da je nezavisnost obezbjeđena ispunjavanjem nekoliko osnovnih preduslova: prvenstveno to je pitanje kredibiliteta izvora inicijative za uspostavljanje takvog organa. Naime, dobar primjer je Guverner Hong Konga, koji je bio u stanju da pokrene ovo pitanje pomoću svog javnog ugleda i autoriteta¹⁶. Drugi važan element, kojim su formirani temelji za samodrživu nezavisnost ICAC, jeste mehanizam priziva odgovornosti. U konkretnom slučaju građanski savjetodavni Komitet svakodnevno nadgleda rad hong-konške ICAC, na taj način suizgrađujući javno povjerenje u ovu Instituciju¹⁷.

Bitno određenje nezavisnosti, a ujedno i priznati preduvjeslov za uspjeh anti-korupcione agencije, sigurno predstavlja i odgovarajuća finansijska osnova¹⁸ za operativne aktivnosti i prateće razumijevanje javnosti za troškove rada anti-korupcione agencije, jer je u suprotom nedovoljno stimulirana djelatnost unaprijed osuđena na propast. Neke administracije obezbjeđuju svoje agencije dijelom zaplijene, premda ovakav pristup može prouzrokovati zloupotrebe.

Takođe je važan i jedan tehnički aspekt realizacije nezavisnosti, a to je procedura imenovanja rukovodioca organa. Naravno da je poželjno da nezavisna agencija ima nezavisnog i predanog prvog čovjeka, ali pitanje je kako izbor može biti obavljen u najboljem interesu same agencije. Jedan od osnovnih prijedloga na ovom polju jeste da u proceduru imenovanja bude uključeno što više institucionalnih aktera. Imenovanje koje je prepušteno izvršnim organima vlasti je neizvjesno, budući da isto može biti rukovođeno uskim interesima određenih političkih partija, ili u najgorem slučaju, od strane jedne osobe¹⁹.

¹⁶ Pope, J. (2000): "Hong Kong je počeo sa neuobičajenim prednostima. Imao je starijeg javnog službenika kao Guvernera i šefa vlade koji je došao izvana, ne kao neko sa porodicom i istorijom veza u tadašnjoj koloniji. Uživao je visoku penziju i status. Na taj način bio je ograđen od većine pritisaka kojima može biti izložen prosječan građanin".

¹⁷ Ibid. "Odnos agencije s javnošću takođe je od kritične važnosti. Neke agencije, kao što je visoko uspješna hongkonška ICAC, uspostavile su formalne aranžmane gdje je osigurano učešće javnosti u formulaciji politike. Osiguranjem takvog aranžmana, koji može biti u formi komiteta kojim predsjedava ministar pravde, anti-korupcioni okvir potiče na javnu odgovornost. Odnos sa javnošću takođe je važan u postavljanju temelja za 'prevencijsku' ulogu anti-korupcione agencije".

¹⁸ Pope, J (2000), Glava 11, str. 95. "Hong Kong je već imao funkcionalan sudski sistem, podržavajući vladavinu prava, te tužilaštvo na koje se moglo računati da će djelovati profesionalno. (Procesuiralo je i zatvorilo između ostalog i direktora javnog tužilaštva, kada je isti prekršio zakon). Neke od takvih agencija su u startu propale zbog odbijanja da se osiguraju materijalna sredstva za njihov rad".

¹⁹ Pope, J. (2000), Glava 11: "Karakterističan propust u mnogim legislativnim šemama je davanje predsjedniku (ili drugoj političkoj figuri) previše kontrole nad imenovanjima i operacijama anti-korupcione agencije. Predsjednik je šef izvršnog djela vlasti i članovi izvršne vlasti takođe mogu pasti u iskušenje. To može dovesti predsjednika u neugodan položaj, da odlučuje da li će ili ne biti procesuirane njegove bliske kolege. Što se tiče BiH, mogućnost zloupotrebe anti-korupcione agencije od strane jedne osobe, premijera ili predsjednika svedene su na minimum, gdje je, zbog specifičnog ustavnog uređenja koje je u osnovi parlamentarno, teško zamisliti toliku moć u rukama jednog čovjeka. Nadalje, iz razloga što je do sada svaka bh. Vlada formirana vrlo širokim i nerijetko tijesnim konsensusom. Druga je mogućnost da bi eventualna zloupotreba mogla uključiti političke stranke ili lobije unutar samih stranaka, što je mnogo vjerovatnija pretpostavka".

Ispravno pozicioniranje anti-korupcione agencije je od velike važnosti. Dobro je postaviti takvu agenciju paralelno sa najvišim izvršnim organima, ali je u isto vrijeme očuvati odvojenom i nezavisnom, te čak i priznati anti-korupcionoj agenciji supremaciju u odnosu na najviše instance vlasti. U protivnom, takav organ bi bio depriviran jednog od svojih osnovnih svojstava, dok bi u najgorem slučaju mogao biti zloupotrijebljen za dnevno-političke potrebe. Takođe je bitno odvojiti izvor inicijative od odnosa supremacije, koji bi mogao po inerciji slijediti pravac inicijative. Ponovo su ova pitanja uzeta u obzir na primjeru hongkonške ICAC, ali i u slučaju singapurške Komisije:

"Uspjeh u Singapuru duguje mnogo odlučnosti prijašnjeg premijera i šefa Vlade, Lee Kuan Yewu. Neki autori su naveli da je bitan uzrok uspješnosti agencije njeno smještanje u ured premijera. Pozicioniranje organa predstavlja još jedan bitan faktor uspješnosti i u slučaju Hong Konga, gdje je isti bio smješten u Kabinetu guvernera, ali gdje u isto vrijeme odgovara legislaturi i odvojen je od javne službe, te autonomnost djelovanja obezbjeđenu kroz zakon i praksu."²⁰

U slučaju BiH, gdje imamo oblik parlamentarne demokratije, koja je i post-konfliktno društvo opremljeno konsocijacijskim mehanizmima, najviši izvor kredibiliteta i inicijative može biti iznađen samo u instituciji državnog Parlamenta, koji je jedino istinsko institucionalno čvorište inter-segmentarnih interesa. Ostale izvršne funkcije se kontinuirano dijele između konstitutivnih političkih etnija i to tradicionalno između političkih subjekata koji su do sada pokazali nizak nivo uzajamnog povjerenja. Pored navedenog, parlament je ujedno i mjesto koje objedinjuje širok spektar političkih faktora, što je dobra podloga za razvoj ovdje spomenutih mehanizama odgovornosti, uključujući procedure imenovanja, monitoring, kontrolu i potpuno izbjegavanje najveće opasnosti od eventualne zlouporabe agencije, a to je spravljanje političkih računa vlasti i opozicije.

Ovlaštenja Agencije

Zakonsku osnovu za specijalizovana ovlaštenja antikorupcionih organa nalazimo u odredbama Kazneno-pravne Konvencije o korupciji Savjeta Evrope iz januara 1999.g. Naime, čl. 20 navedene Konvencije kaže da će: "svaka Strana usvojiti takve mjere koje su neophodne da osiguraju da se lica odnosno entiteti specijalizuju za borbu protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u suglasnosti sa fundamentalnim principima pravnog sistema Strane, kako bi mogli efikasno i bez nezakonitih pritisaka vršiti svoje funkcije. Strana će osigurati da osoblje takvih entiteta ima adekvatnu obuku i izvore finansijskih sredstava za obavljanje svojih zadataka". Relevantni su svakako i čl. 22. i 23. iste Konvencije, koji obavezuju zemlje potpisnice na preduzimanje mjera u cilju zaštite saradnika pravde i svjedoka, te mjere koje omogućavaju sakupljanje dokaza i konfiskaciju stečenih koristi. BiH je ratificirala Kazneno-pravnu Konvenciju o korupciji 2002.g., čime je u potpunosti preuzela obaveze iz Konvencije. BiH je 2000.g. takođe ratificirala i Građansko-pravnu Konvenciju o korupciji Savjeta Evrope iz 1999. godine. Takođe je potpisnica UN Konvencije protiv korupcije, koja u članu 50. sadrži odredbe o posebnim istražnim tehnikama, pa i „kontroliranim isporukama“ u svrhu lakšeg prikupljanja dokaza. Član 36. UN Konvencije govori o potrebi uspostave specijaliziranih organa za borbu protiv korupcije, sa osnovnim postulatima: *nezavisnost, opunomoćenost i materijalno-finansijska podrška* takvim organima. Evidentno je da su nezavisnost i opunomoćenost antikorupcionih organa, u smislu korištenja specijalnih istražnih ovlaštenja i tehnika, prepoznati kao ključni preduslovi za njihov uspješan rad, te su kao takvi uvršteni u najrelevantnije međunarodno-pravne dokumente koji tretiraju problem korupcije.

²⁰ Ibid.

Glavni stubovi opunomoćenosti antikorupcionog tijela su: specijalne operativne mjere date službenicima takve agencije, neometan pristup neophodnim informacijama²¹, javna saslušanja²², nadzor nad imovinom i primanjima donosioca odluka u javnom sektoru, zamrzavanje nezakonito stečenih sredstava, zaplijena putnih isprava, zaštita doušnika, profesionalne privilegije i sl. Naravno, jedini način da se anti-korupciona tijela opreme gore navedenim mogućnostima je odgovarajuća zakonska osnova, koja može otvoriti put za efikasnu akciju. Prethodno rečeno ilustrira primjer Singapura i Biroa za istraživanje i zaštitu od korupcije (Corruption Investigation Protection Bureau – CIPB), koji je osnovan još 1952.g. Međutim, tek 1960.g. uvedena je efikasnija legislativa protiv korupcije, tj. Akt za prevenciju korupcije je ukinut, a uvedena su dodatna istražna ovlaštenja CIPB-a i pojačane sankcije²³. Treba ipak napomenuti da je prethodno postalo moguće tek nakon što je Stranka narodne akcije došla na vlast 1959.g, kada su poduzete odlučne mjere protiv korumpiranih dužnosnika, od kojih su mnogi otpušteni iz službe, dok su drugi sami napustili službu kako bi izbjegli istrage i sankcije. Rezultat je bio takav da je povjerenje javnosti u CIPB raslo kako su ljudi uviđali da je Vlada iskrena u svojim anti-korupcionim namjerama²⁴. Ovo samo ilustruje važnost postojanja političke volje za uspostavljanjem efikasnog anti-korupcionog tijela.

Tu je takođe još jedan važan aspekt opunomoćenosti, a to je pitanje 'zavisnosti' o postojećoj sudsko-policijskoj infrastrukturi. Radi se o tome da anti-korupcione agencije, čak i u slučaju da imaju široka istražna ovlaštenja, ostaju zavisne o efikasnosti tužilačkog i sudskog segmenta. Naime, ukoliko sudstvo i tužilaštvo ne funkcionišu kako treba, bilo u smislu da su sami percipirani kao korumpirani ili prezatrpni predmetima, što može biti izjednačeno sa neefikasnošću, tada ni javni kredibilitet agencije ne može biti održan. U takvim okolnostima nameće se i pitanje povjerljivosti u razmjeni informacija, tj. mogućnost curenja informacija o istrazi, što može upropastiti izgled za njen uspjeh. Pored toga, neprecizirane nadležnosti i modaliteti saradnje po pitanju istrage i procesuiranja slučajeve korupcije, često vode u međusobne optužbe i prebacivanja odgovornosti.²⁵

I pored ispunjenja razmatranih preduslova nezavisnosti, opunomoćenosti i solidne finansijske baze i podrške, za uspjeh antikorupcione agencije potrebna je i odlučnost u djelovanju, osobito na početku. To je jedini način da se nedvosmisleno signalizira spremnost Vlade da se obračuna sa korupcijom, ali i demonstrira snaga novoformirane agencije. Bez procesuiranja nekoliko velikih slučajeva korupcije, počinjene visoko na javno-političkom ili administrativnom nivou, teško je očekivati da će takvo tijelo pridobiti povjerenje javnosti i ispuniti očekivanja.

²¹ Ibid. "Još jedan važan faktor koji treba uzeti u obzir u pravnom uokvirivanju anti-korupcione agencije ili komisije je taj da odgovarajuća ovlaštenja omogućuju pristup dokumentaciji i ispitivanju svjedoka. U nekim zemljama prisutni su naponi da se agenciji ograniči pristup informacijama. Međutim, ne postoji razlog u teoriji ili praksi zašto jedna agencija, kao što je slučaj sa institucijom Omudsmena, ne bi uživala sva prava kao i ostale agencije za sprovođenje zakona i imala pun pristup vladinim dokumentima i javnim službenicima".

²² Ibid.: "Neovisna komisija u Novom Južnom Velsu (Australia), još jedna od vodećih svjetskih anti-korupcionih agencija već nekoliko godina ima mogućnost da održava javna saslušanja. Ovim putem svjedoci se pozivaju da podnesu dokaze i premda ovi ne mogu biti iskorišteni za kazneno gonjenje samih svjedoka, saslušanja su prilika da javnost tačno sazna kakve su se aktivnosti odvijale. Jednom kada se nezakoniti i visoko sporni uzorci ponašanja izlože na ovaj način razumno je povjerovati da će oni, koji su upetljani u takve akcije, u najmanju ruku biti postidi i potaknuti na promjenu pristupa i javnog ponašanja".

²³ Vidi www.anti-corruption.gov.bn: "Akt za prevenciju korupcije, Poglavlje 241, daje CIPB sve ovlasti nužne za borbu protiv korupcije. Pored toga 1989.g. usvojen je i Zakon o zapljeni korupcijom stečenih koristi. On omogućava sudovima da zamrzu i zaplijene nezakonito stečenu imovinu. Prethodni zakon je 1999. godine zamijenjen novim Zakonom o zapljeni koristi stečenih u korupciji, trgovini drogama i ostalim ozbiljnim kaznenim djelima. Novim Zakonom protiv pranja novca sudovima su date dodatne ovlasti za zamrzavanje i konfiskaciju vlasništva i imovine prijestupnika."

²⁴ Ibid.

²⁵ Transparency International BiH (2007), str.147

Primjenjivost modela Agencije na BiH

Ova analiza još jednom potvrđuje da je za uspješnu borbu protiv korupcije neophodno jedinstven organ, specijalizovan za pitanja korupcije. Potreba za uspostavljanjem takvih organa sve je više prisutna, posebno među zemljama koje su na putu ka evropskim integracijama, uključujući i izravno okruženje. Taj put diktira potrebu odlučnog obračunavanja sa problemom korupcije, koja je prevashodno administrativno-političke prirode, što nameće visoke zahtjeve i kriterije pri razmatranju mogućnosti uspostave antikorupcionog tijela u BiH.

Primjeri drugih zemalja pokazuju da su antikorupciona tijela koja nisu imale široku podršku javnosti, kao i jasnu i nedvosmislenu političku volju za njihovom uspostavom iza sebe, unaprijed bila osuđena na neuspjeh. Ta politička volja nije apstraktna kategorija, već realan faktor koji diktira do kojeg će nivoa biti izvedeni osnovni parametri potrebni za uspjeh antikorupcionog organa: neovisnost od političkih utjecaja, materijalno-finansijska podrška i opunomoćenost u smislu postojanja ovlasti za sprovođenje istražnih radnji; korištenje specijalnih istražnih tehnika, te saradnja i subordinacija policijsko-tužilačke infrastrukture pri istraživanju i procesuiranju slučajeva korupcije, prilagođene zahtjevima i potrebama antikorupcionog organa. Ova politička volja, koja je osnova za djelotvornu agenciju za borbu protiv korupcije, bit će testirana kada se na dnevnom redu Parlamentarne skupštine BiH nađe kvalitetan prijedlog Zakona o agenciji za sprečavanje korupcije.

Nakon reforme sudstva, kaznenog zakonodavstva, pa i uoči policijske reforme, a uzimajući u obzir postojeće međunarodne obaveze BiH, kao i rezultate relevantnih analiza koje ukazuju na rastući problem korupcije u BiH, neophodno je ozbiljno razmotriti uspostavljanje specijalizovanog organa za borbu protiv korupcije u BiH ili sve njegove alternative. Kao odgovor na post-konfliktnu korupciju u BiH, koja je u osnovi administrativno-političke prirode, nameće se potreba za uspostavljanjem visoko opunomoćenog; profesionalnog, centralnog tijela za borbu protiv korupcije, čija bi nezavisnost, te javni status i autoritet omogućili istragu najsloženijih slučajeva korupcije na svim nivoima BiH, koji bi potom bili na adekvatan način obrađivani od strane tužilaštva i sudstva. Pritom, formiranje ovog organa je potrebno staviti u širi kontekst, odnosno u kontekst potrebe za nastavkom unapređenja reformi u cilju poboljšanja operativnih mogućnosti agencija za sprovođenje zakona, kao 'pomoćnih' organa u borbi protiv korupcije, budući da njihov kvalitet rada ima izravne reperkusije na efikasnost antikorupcionog organa.

Preporuke

Kod razmatranja mogućnosti uspostavljanja organa za borbu protiv korupcije u BiH, a na osnovu šire analize i nalaza prikazanih u ovom tekstu, te imajući u vidu specifičnosti korupcije u BiH, poželjno je da se razmotre sljedeće preporuke:

- Pravni naziv organa za borbu protiv korupcije treba sadržavati pojam 'agencija', budući da isti implicira inicijativu i agilnost u djelovanju protiv korupcije;
- Agencija treba zakonski i faktički biti nezavisna, sa značajnim, vlastitim budžetom, te statutarno određena kao pravno lice koje odgovara isključivo Parlamentarnoj skupštini BiH;
- Obezbjediti značajan uticaj javnosti u postupku izbora rukovodećih kadrova agencije, te dostupnost javnosti izvještaja o radu agencije;
- Zakonski obezbjediti da svaki pravni ili politički subjekt, institucija ili osoba mogu biti predmetom istraživanja agencije;

- U Zakon o agenciji uvrstiti odredbe kojim se obavezuju institucije na svim nivoima, te javne službe, organi, ustanove i pojedinci, da surađuju sa agencijom na način da postupaju po zahtjevima iste, odnosno da su dužni ustupiti Agenciji sve informacije koje posjeduju, koje su relevantne za istraživanje djela korupcije, a čije stavljanje na raspolaganje može zatražiti sama agencija;
- Posebnom odredbom Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije specificirati nadležnost Agencije u pogledu kontrole i istrage koruptivnih djelovanja u javnom i privatnom sektoru, sa naglaskom na funkcionere i službenike na svim administrativno-političkim nivoima BiH;
- Agencija treba da je u mogućnosti da potpuno samostalno istražuje slučajeve korupcije, gdje postoje osnove sumnje na moguću kompromitaciju diskrecije. To podrazumijeva da službenici Agencije imaju puna policijska ovlaštenja, te mogućnost korištenja svih raspoloživih istražnih tehnika predviđenih bh. kazneno-pravnim odredbama.
- Sačiniti detaljan i taksativan pregled djela korupcije koja se mogu okvalificirati kao predmet kazneno-pravne sankcije prema važećem bh. zakonodavstvu, kako bi se olakšalo i preciziralo djelovanje Agencije.

PREVENCIJA KORUPCIJE U ZAKONSKIM I DRUGIM NORMATIVNIM AKTIMA U BIH: NEDOSTACI I DOBRE PRAKSE

Preventivna antikorupciona politika i praksa

U članu 5. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih Nacija se predviđa načelna obaveza države potpisnice (time i BiH) da razvija i provodi efikasnu antikorupcionu politiku i da njezinu implementaciju povremeno evaluira, a koja, između ostalog, uključuje, učešće društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost, i da u tu svrhu surađuje sa drugim državama i organizacijama. Značajan propust u slučaju BiH leži u činjenici da se ne uspostavljaju efikasni mehanizmi monitoringa i evaluacije primjene. I pored čestih zakonskih inicijativa, legislativna aktivnost (u svim segmentima, pa i antikorupcionom) je nedovoljna, nesistematska i nerijetko se donosi po principu 'odozgo-nadole', bez konsultacija sa ekspertima i širim kategorijama društva. Sem toga, komunikacija postavljenih ciljeva, njihovo prezentiranje javnosti i pronalaženje modusa na koji bi se šire društvene skupine mogle produktivnije i intenzivnije uključiti u aktivnosti i podići podrška poduzetim naporima, ili u potpunosti izostaje ili je kratkoga daha. Usklađenost antikorupcionih napora takođe nije u potpunosti ostvarena, tako da je npr. prema ocjeni GRECO-a (2006)²⁶ reforma javnog sektora i strategije za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije nekoordinirana, i zahtjeva uspostavljanje saradnje i monitoringa napretka.

Iako je BiH postigla izvjestan stepen saradnje sa relevantnim međunarodnim organizacijama, realizacija preuzetih obaveza, kao i implementacija (domaćeg) zakonskog okvira, i dalje je slaba tačka ozbiljnih antikorupcionih napora u našoj zemlji. Stoga se može zaključiti da su izvjesni antikorupcioni naponi u zemlji preduzimani, ali je nedostatak političke volje u redukcivanju korupcionih praksi rezultovao da se trenutno bavljenje problemom korupcije u BiH ocijeni nezadovoljavajućim. Na razini cjelokupne antikorupcione politike oslovljene u članu 5. Konvencije, BiH, dakle, mora učiniti još veoma mnogo.²⁷

Preventivni antikorupcioni organ

U članu se 6. Konvencije izražava potreba etabliranja organa (ili više njih) nadležnih za sprovođenje, ali i nadgledanje i usklađivanje implementacije antikorupcione politike, koje bi bilo nezavisno i adekvatno stručno i finansijski osposobljeno. U BiH tog organa još uvijek nema. Strategijom iz 2006.g. se, naime, predviđa uspostavljanje istog, ali ono još uvijek nije oformljeno.²⁸ To, naravno, ne znači da se aktivnosti na planu suzbijanja korupcije ne preduzimaju, niti se može očekivati da jedan organ ponese sav teret implementacije antikorupcionih aktivnosti, ali je trenutno provođenje antikorupcionih mjera (posebno represivnih) još uvijek jako disperziona, bez koordinacije i saradnje,²⁹ a rad na prevenciji, tj.

²⁶ GRECO Secretariat (2006.). Greco Eval II Rep (2005) 8E. Second Evaluation Round: Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina, Strasbourg

²⁷ Zaključak kojega dijeli i Evropska Komisija u svom izvještaju o napretku u BiH za 2006.g., navodeći da je „BiH ostvarila ograničen napredak u pogledu rješavanja problema korupcije, koja ostaje i dalje ozbiljan problem“.

²⁸ O potrebi uspostavljanja takvog organa, v. dio pod naslovom „Uloga i značaj antikorupcionih organa“.

²⁹ Više u European Commission/Council of Europe (CARPO regional project). (2005). *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*. Strasbourg: Author; i, GRECO Secretariat (2006.). *Greco Eval II Rep (2005) 8E. Second Evaluation Round: Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg.

jačanju transparentnosti, odgovornosti i integriteta službenika (i u javnom i u privatnom sektoru) prepušteno entuzijazmu pojedinaca ili grupa.

Jedinstven organ na državnom nivou, koji bi se, između ostalog, bavio i prevencijom korupcije i proklamiranjem kulture integriteta i čestitosti, obaveza je predviđena i stavkom 3. pomenutog člana Konvencije, jer u sadašnjoj konstelaciji prilika, očekivati da Sekretarijat UN (koji je po ovom stavku nadležan za komunikaciju sa zemljama potpisnicama) komunicira sa nekolicinom adresa u BiH (ministarstvo pravde, ministarstvo bezbjednosti, entitetskim i kantonalnim ministarstvima pravde i unutrašnjih poslova, itd.) jeste isključeno.

Pored funkcije edukovanja javnosti o pojmu i postojanju korupcije, pojavnim oblicima, načinima borbe protiv korupcije, i rezultatima te borbe, ovaj organ bi trebalo da ima i značajnu analitičku funkciju - da vodi razne statistike, vrši istraživanja, prikuplja relevantne podatke od drugih agencija i na osnovu toga vrši redefinisavanje svojih strategija i planova, te da predloži upravne i zakonodavne promjene. Konačno, agencija treba da ima i značajnu preventivnu funkciju, a u okviru nje, na primjer, da ima mogućnost da analizira i komentariše preventivne mjere u borbi protiv korupcije sačinjene od drugih organa.

U članstvo ovog organa bi se mogli birati eksperti iz raznih oblasti kao iz zakonodavne vlasti, pravosuđa, izvršne vlasti, izbornih komisija, državnih službenika (carine, revizija javnog sektora, porezi, policija, lokalna vlast), kao i predstavnici religijskih grupa, nevladinih organizacija, poslovne zajednice, medija i akademske zajednice.

Javni sektor

Član 7. Konvencije tretira javni sektor, prema kojemu je BiH dužna uspostaviti i jačati sistem zapošljavanja, napredovanja i penzionisanja državnih službenika,³⁰ koji se zasniva na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnim mjerilima (zasluge i sposobnost), a uključuje: uređivanje postupka izbora na javne položaje koji su posebno podložni korupciji, te njihovo premještanje; proklamuje plaćanje po zaslugama, promovise edukaciju o rizicima korupcije i jačanje svijesti o štetnosti korupcije. Zapošljavanje i napredovanje u državnoj službi u BiH se (barem formalno) temelji na javnoj konkurenciji i profesionalnoj sposobnosti, transparentnosti, odgovornosti, i efikasnosti (članovi 2. i 3. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH). Ukoliko postoji upražnjeno mjesto u državnoj službi, ono se najprije pokušava popuniti internim ili eksternim premještanjem, pa tek onda kadrovima 'spolja', i to putem javne konkurencije. No, kako je popuna internim ili eksternim premještanjem u diskreciji rukovodioca organa koji ima upražnjeno mjesto, to je prilika za nepotizam ili favoritizam velika.³¹

Sam je proces javne konkurencije poprilično transparentno dizajniran, od oglašavanja upražnjenog mjesta, do objavljivanja rezultata javne konkurencije. Kandidat može tražiti diskvalifikaciju članova komisije koja odlučuje ukoliko ocijeni da postoji sukob interesa, pristranost u odlučivanju ili nedostatak stručnog znanja, ali u kojem slučaju se čitav proces odabira ne zaustavlja, nego se samo može proglasiti nevažećim i ponovo objaviti konkurs. Unaprijeđenije se temelji na ocjeni rada koju vrši direktno pretpostavljeni, a službenici bi trebali imati uvid u svoj dosije i mogućnost da se žale Odboru državne službe za žalbe ukoliko ocijene da informacije u njihovom dosijeu nisu tačne.

³⁰ Pri čemu tumačenje pojma državni službenici ne bi bilo restriktivno i ne bi se temeljilo na odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, nego se, sukladno članu 1. Konvencije, misli na sve službenike koji obavljaju javnu službu ili pružaju javne usluge- praktično na sve službenike koji bivaju plaćeni iz državnog proračuna.

³¹ Čak ni daljna razrada Zakona kroz Instrukciju o načinu vršenja internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH ne rješava ovo pitanje: u tački 14. Instrukcije jedino stoji da zahtjev za nametnuti interni premještaj mora biti osnovan, u skladu s objektivno utvrđenim potrebama državne službe, čime naprijed pomenuta diskrecija i mogućnost favoritizma od strane rukovodioca ne biva na adekvatan način oslovljena.

Ukoliko se utvrdi disciplinska odgovornost za zlopotrebu ili prekoračenje ovlaštenja, moguće je takvog službenika vratiti na niže radno mjesto ili ga otpustiti, u kom slučaju se otvara mogućnost premještaja predviđenog stavom 1. alinejom b) pomenutog člana Konvencije. Ukoliko se samo sumnja na koruptivno ponašanje, tek ukoliko se dokaže disciplinska odgovornost ili dobiju dvije negativne ocjene rada, može se očekivati premještaj. Kako se ocjena rada vrši jednom godišnje, to ostavlja previše prostora službeniku da zlorabi službu. Postojeće zakonske odredbe su očito nedovoljne i treba ih dopuniti efikasnijim procedurama premještaja u slučaju sumnje na koruptivno ponašanje službenika.³²

Obrazovanju se u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH posvetilo vrlo malo pažnje, propisujući da su državni službenici dužni kontinuirano raditi na vlastitoj edukaciji i usavršavanju, te da imaju pravo i obavezu da učestvuju na seminarima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti. Ne predviđa se (kontinuirana) obuka, kursevi ili sl. o rizicima korupcije i uopšte o etičkoj dimenziji rada³³. Sem toga, službenike koji pohađaju seminare i druge oblike obrazovnih aktivnosti određuje rukovodilac, čijoj je diskreciji prepušteno koji će radnicima biti upućeni.

Iako su doneseni zakoni o slobodi pristupa informacijama na državnom i entitetskim nivoima i premda je slika o transparentnoj upravi nešto bolja nego proteklih godina, još uvijek ostaje nezadovoljavajuća. Svrha njihovog donošenja je poticanje na veću otvorenost i odgovornost javnih organa pri donošenju odluka, čime se omogućuje i veće učešće javnosti u njihovoj evaluaciji i (re-)dizajniranju, te se značenje demokratije približava njezinoj izvornoj zamisli. Prema ovim zakonima, naime, svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije (uz izvjesna ograničenja definirana zakonom). Javni organi su dužni objaviti vodič i indeks registar informacija koje se nalaze pod njihovom kontrolom, što oni još uvijek tek sporadično čine.³⁴

Izveštaji Ombudsmena za 2005.g. sugerišu da još uvijek u velikoj mjeri državni organi ne dozvoljavaju pristup dokumentima koji su pod njihovom kontrolom, ili još gore, uopšte ne odgovaraju na zahtjeve koji se temelje na ovim zakonskim odredbama. Studija pod naslovom „Monitoring demokratskog razvoja u BiH: indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija“ Mediacentra iz 2006.g.³⁵ ukazuje da trećina zahtjeva upućenih državnim organima uopšte ne izaziva nikakav odgovor. Bitan nedostatak zakonskih odredbi je nepostojanje efikasnog sistema žalbe, jer funkcija ombudsmana koji bi u slučaju odbijanja pristupa informacijama koje se nalaze pod kontrolom javnog organa bio nadležan da preporukama reaguje, nije dovoljna. Upućivanje na žalbu rukovodiocu javnog organa i vezivanje za upravni postupak (predviđeno kao instrument apelacije na negativan odgovor javnog organa)³⁶ takođe nisu efikasne procedure, a posebice ne racionalne i ekonomične.

Transparentnost u radu državnih organa je oslovljena i sa stanovišta zakonodavstva o sukobu interesa. Tako je članovima 12-16. Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH

³² Premještaj ne treba poistovjećivati sa rotacijom, tj. „periodičnom promjenom mjesta rada unutar iste ili druge radne jedinice unutar državnih službi“ (Derenčinović, 2005:18). O ovoj opciji, kao vrlo dobrom rješenju smanjenja rizika za korupciju, treba porazmisliti u državnim agencijama. U Hrvatskoj ova mogućnost već postoji (npr. u Zakonu o carinskoj službi), a u SR Njemačkoj je ona izričito navedena u Smjernicama Savezne vlade o sprječavanju korupcije u organima uprave (Bundesministerium des Innern: *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*), kao dobra praksa u preveniranju korupcionih praksi.

³³ Jedina je iznimka Uprava za indirektno oporezivanje BiH. Zakonom o upravi za indirektno oporezivanje je predviđeno da uposleni prolaze program obuke u pogledu standarda i primjene etičkog kodeksa.

³⁴ Prema podacima Mediacentra (2006), 151 institucija iz FBiH i 17 od 63 opštine, sva vladina ministarstva, te još 13 javnih organa u RS su djelimično ili u potpunosti ispunila ovu obavezu. Zakon, međutim, trebaju implementirati nekoliko tisuća javnih organa u BiH.

³⁵ Mediacentar. (2006.)

³⁶ Ova mogućnost postoji samo u Zakonu o slobodi pristupa informacijama u BiH, ali ne i u entitetskim. Kako međutim javni organ reaguje na zahtjeve građana u formi dopisa, a ne rješenja, to je mogućnost korištenja ovog instrumenta (žalbe) jako redukovana.

uspostavljena obaveza zvaničnika i organa vlasti da obavještavaju o poslovanju sa preduzećima, sa dosta iscrpnim podacima o osobama koje obnašaju važnije funkcije u tim preduzećima, odnosno o zvaničnicima koji su radili u pomenutim.³⁷ Iako je ova ambiciozna odredba dobra, zaista je iluzorno očekivati da podatke podnose preduzeća ili organi vlasti samoinicijativno. Tri istražioca u Centralnoj izbornoj komisiji nisu u stanju proaktivno djelovati i provjeravati da li su ove obaveze ispoštovane od strane relevantnih institucija.³⁸ Stoga je potrebno da ove poslove preuzmu neke druge institucije, poput posebnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH nametnuo je Visoki predstavnik za BiH, a Parlamentarna skupština BiH usvojila u istovjetnom tekstu oktobra 2002.g., dok je 2004.g. usvojen Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa³⁹. Ova dva zakona, zajedno sa Uputstvom za primjenu Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH⁴⁰, Pravilima o vođenju postupka⁴¹; Pravilnikom o načinu vođenja registra⁴² i kriterijima za izricanje novčane sankcije izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne dužnosti, savjetniku ili bliskom srodniku, koji su doneseni na 144. na sjednici Centralne izborne komisije BiH, održanoj 17. 3. 2005.g. predstavljaju trenutno važeći zakonski osnov koji reguliše sukob interesa izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika (u daljem tekstu javnih zvaničnika) u institucijama vlasti BiH.

Nadležni organ za implementaciju Zakona je Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH). Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji CIK BiH formiran je Odsjek za primjenu Zakona, u okviru kojeg se provode poslovi vezani za njegovu implementaciju.

Iako je Zakonom predviđeno da Entiteti i Distrikt Brčko moraju donijeti svoje zakone iz oblasti sukoba interesa u roku od 60 dana, to se do danas nije u potpunosti dogodilo, naime samo je Distrikt Brčko donio svoj Zakon u decembru 2002.g. Ipak, Zakonom o sukobu interesa predviđa se da se, dok Entiteti ne donesu svoje zakone o sukobu interesa, moraju primjenjivati odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Stoga, i pored nedonošenja zakona na nivou Entiteta, postoji zakonski okvir vezan za problematiku sukoba interesa koji je primjenjiv na cijeloj teritoriji BiH, što je precizirano i u pomenutom Uputstvu za primjenu zakona. Zakon o sukobu interesa se, slijedstveno tome, primjenjuje i na nižim nivoima vlasti: kantonalnim, gradskim i opštinskim. Tako se Zakon odnosi na izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike i na entiteskom i nižim nivoima vlasti.

Kako je danas prilično nerelano očekivati da će entiteti ikada usvojiti svoje zakone o sukobu interesa, a to, sa aspekta implementacije zakona vjerovatno nije ni nužno, obzirom da je CIK BiH jedini stalni izborni organ u zemlji koji ima već razvijenu praksu u ovoj oblasti, kao i da su upravo organi sa nižih nivoa vlasti u dosadašnjoj provedbi zakona pokazali veći stepen odgovornosti, potrebno je kroz Zakon i zvanično prenijeti ovlaštenja svih nivoa vlasti na CIK u provođenju ovog zakona.

Pored istoimenog zakona, sukob interesa za pojedine profesije definisan je i drugim zakonskim aktima, kao što su zakoni o državnoj službi na državnom i nivou entiteta za državne službenike ovih nivoa, procesni zakoni (Zakon o krivičnom postupku i Zakon o parničnom postupku), Kodeksom sudijske etike i Kodeksom tužilačke etike, koja su oba dokumenta usvojena od Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH. Međutim, još uvijek

³⁷ Zakonom je predviđeno da mediji i javnost imaju pravo uvida u ponude preduzeća vladi i drugim organima vlasti.

³⁸ Komisija je već 2002.g. preduzela aktivnosti oko uspostavljanja baze podataka nosioca zakonodavne i izvršne vlasti i članstva u upravnim odborima javnih preduzeća i ustanova. Međutim, kasniji rad Komisije nije ispunio početna očekivanja.

³⁹ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/02, 12/04

⁴⁰ Sl. Glasnik BiH, br. 16/03 i 19/03

⁴¹ Sl. Glasnik BiH, br. 13/03, 20/03, 4/04, 10/04 i 102/06

⁴² Sl. Glasnik BiH, br. 39/05

postoje javne funkcije za koje ne postoje slični mehanizmi sprječavanja i sankcionisanja sukoba interesa (na primjer u obrazovnim ustanovama), a koje bi trebalo uključiti ili u Zakon o sukobu interesa ili u neki drugi pravni akt.

Kako bi sam naziv Zakona dosljednije odražavao tematiku koju reguliše, njega bi trebalo izmijeniti u „Zakon o sprječavanju sukoba interesa u BiH“. Zemlje iz okruženja su uglavnom na sličan način naslovile svoje relevantne zakone – Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, u Srbiji⁴³ i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti u Hrvatskoj⁴⁴.

Sukob interesa je odgovarajuće oslovljen na nekoliko mjesta u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, a posebno u članu 16. Naročito je kvalitetna odredba stava 2., u kojoj se navodi da će državni službenik prilikom postavljenja na mjesto predočiti sve informacije o imovini na raspolaganju državnog službenika ili na raspolaganju članovima njegove uže porodice, kao i o djelatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice. Nedostatak je u tome da se propušta obavezati službenika da takve informacije pruži i nakon prestanka radnog odnosa, što bi u značajnoj mjeri povećalo mogućnost otkrivanja nezakonitog bogaćenja i poslužilo kao indicija za koruptivno ponašanje u službi.⁴⁵ Kako se ove informacije trebaju čuvati u Registru državne službe koji nije operativan (GRECO, 2006), i kako nema efikasnog mehanizma provjere navoda o imovini i djelatnostima službenika, to je ovo jasan nedostatak u implementaciji zakonskih odredbi. I prema članu 15.7. i 15.8. Izbornog zakona svi kandidati za izborne funkcije u BiH dužni su, nakon izbora na funkciju, dostaviti podatke o vlastitom i imovinskom stanju svoje obitelji. Nema zakonske odredbe koja obavezuje izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u institucijama BiH da dostave podatke o imovinskom stanju i nakon prestanka vršenja funkcije. Sama Izborna komisija, međutim, je organ koji obezbjeđuje da dobijeni podaci budu dostupni javnosti, ali nije odgovorna za prigovore koji se odnose na podatke sadržane u obrascu. Stoga bi ustanovljavanje posebnog, samostalnog organa kojega bi imenovao parlament (poput Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u Hrvatskoj, Riksdaga u Švedskoj ili Komisije za preprečavanje korupcije u Sloveniji) koje bi se bavilo implementacijom zakonodavstva o sukobu interesa, a posebno imovinskim karticama izabranih zvaničnika, značilo jako puno u realizaciji principa transparentne i odgovorne vlasti.

U članu 16.1.b) navodi se da se državni službenik koji je razriješen dužnosti ne može zaposliti u privatnom sektoru, ukoliko je poslodavac bio redovni pretpostavljeni službeniku, odnosno službenik je vršio nadzor nad tom firmom. Ovakva odredba, koja sprječava mogućnost da se informacije ili posebno znanje koje je službenik stekao radom u državnoj službi iskoristi u firmama sa kojima je on na neki način bio u vezi, ne postoji u relevantnim zakonskim odredbama u RS i Brčko Distriktu BiH. Ovaj se nedostatak mora ispraviti.

U pogledu obaveza iz stava 3. člana 7. Konvencije koji se odnosi na transparentnost finansiranja političkih stranaka, ovo je pitanje u BiH Izbornim i Zakonom o finansiranju političkih stranaka teoretski riješeno. Problem predstavlja mogućnost anonimnih donacija, koje su zaključcima Konferencije organa za borbu protiv korupcije iz 1998.g. proglašene materijom koja zahtjeva striktniju regulaciju, odnosno zabranu.⁴⁶ Konferencija predlaže i

⁴³ Sl. Glasnik RS, broj 43/04)

⁴⁴ Narodne novine broj 163/03

⁴⁵ U Međunarodnom kodeksu ponašanja državnih službenika UN (član III) se predviđa obaveza službenika da kontinuirano pružaju informacije o svom imovinskom stanju. Jako dobar model u skladu sa tim predviđa se Zakonom o upravi za indirektno oporezivanje BiH u članu 47., kojim se uspostavlja obaveza da na početku svake kalendarske godine zaposleni popunjava obrazac o svojoj i imovini članova uže porodice, o svojim aktivnostima, djelatnostima i funkcijama koje obavljaju članovi uže porodice i potpisuje pisanu izjavu kojom se odobrava provjeravanje tačnosti datih informacija. Ovakva rješenja postoje u većini zemalja Evrope. Više na www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default_de.htm.

⁴⁶ Novim Zakonom o finansiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata iz 2007.g. u Hrvatskoj je npr. uspostavljena zabrana anonimnih donacija, te zabrana primanja donacija od strane određenih pravnih osoba.

obavezu prijavljivanja imovine u trenutku stupanja na dužnost i poslije prestanka funkcije, što omogućuje utvrđivanje već pomenutih indicija o nezakonitom bogaćenju. Stoga BiH i u ovom segmentu prevencije korupcije predstoje konkretne aktivnosti.

Kodeksi ponašanja za državne službenike

Član 8. Konvencije tretira pitanje kodeksa ponašanja za državne službenike. Kako bi se osigurala primjena načela integriteta, poštenja i odgovornosti, naime, preporučuje se donošenje kodeksa ponašanja koji bi iscrpno normativno uredili uzuse etičkog ponašanja državnih službenika. Pri tome se navodi Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika kao primjeren model.⁴⁷ Ovo je pitanje još uvijek neriješeno na BiH razini, jer se normativi ponašanja reguliraju odredbama Zakona o državnoj službi i Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, koji, obzirom da se radi o zakonskim odredbama (koje su uvijek uopštene), ustanovljavaju samo principe rada državnih službenika. Doduše, u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH se u članovima 14. i 16. nešto detaljnije obrađuju dužnosti državnog službenika, ali još uvijek ne na zadovoljavajući način, pogotovo ne u skladu sa Međunarodnim kodeksom ponašanja. Na entitetskim razinama su doneseni kodeksi, ali se trebaju modificirati u skladu sa Međunarodnim kodeksom. Posebna pažnja bi se trebala posvetiti sankcioniranju onih koji krše kodeks, te olakšavanju prijavljivanja državnih službenika koji se ne ponašaju u skladu sa pravilima definiranim u kodeksima⁴⁸. Pri tom bi trebalo obezbjediti zaštitu onih koji *bona fide* prijavljuju slučajeve zloporabe i korupcije u svom radnom okruženju.⁴⁹

Javne nabavke i upravljanje javnim finansijama

U članu 9. Konvencije predmet regulisanja jesu javne nabavke i upravljanje javnim finansijama. Iako borba protiv korupcije nije primarni cilj uređivanja prostora javnih nabavki, pouzdani i transparentni postupci javnih nabavki sigurno ne idu u prilog zloupotrebama i korupcionim praksama (EUPPP, 2006).⁵⁰

Ovim se članom promoviše sistem javnih nabavki koji se temelji na transparentnosti, konkurentnosti i objektivnim mjerilima u odlučivanju. U tu svrhu Konvencija propisuje uspostavljanje takvog sistema nabavki koji obezbjeđuje: obznanjivanje informacija javnosti o postupku nabavki; utvrđivanje uslova za sudjelovanje u konkursima; primjenu jasnih i objektivnih mjerila za donošenje odluka; efikasan sistem provjere i žalbe; uređivanje eventualnog sukoba interesa osoblja u procesu javne nabavke.

Materija javnih nabavki je u BiH regulirana jedinstvenim Zakonom o javnim nabavkama, koji integrira dobru praksu europskih zemalja, prisutnu ponajprije kroz Direktive 2004/18/EZ i 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Komisije. Većina nabavki u BiH odvija se u tzv. otvorenom postupku, no mogućnost zloupotrebe predstavlja direktan sporazum (član 47.

⁴⁷ UN Resolution A/RES/51/59 (1996.): International Code of Conduct for Public Officials.

⁴⁸ Trenutno, ova materija nije zadovoljavajuće tretirana Zakonom o državnoj službi, jer prijavu o sumnji o nepoštenom postupanju državnih službenika i izabраних званиčника zainteresovani mogu podnijeti samoj državnoj instituciji. Kako je *ad hoc* disciplinska komisija, odnosno ombudsman, organ nadležan za ispitivanje prijave (ali oba uspostavljena unutar kuće), time se značajno smanjuje mogućnost objektivnog provođenja postupka istrage. Praksa iz susjedne Hrvatske sugerije uspostavljanje odjeljenja za etiku u agenciji za državnu službu, kojim bi se uveliko povećale šanse za nezavisne istrage u slučaju sumnji o sukobu interesa.

⁴⁹ Pri tomu usvajajući najbolje prakse iz ove oblasti, poput odredbi britanskog Public Interest Disclosure Act (1998), ili američkog Whistleblower Reinforcement Act (1998). Zaštita se po ovim aktima može ostvariti, pored niza drugih mjera, i putem tzv. službeničkih sudova, kakvi su ustanovljeni i u Hrvatskoj.

⁵⁰ EUPPP. (2006). *Direktive Evropske Unije o javnim nabavkama*. Dostupno na: www.javnenabavke.ba.

Zakona o javnim nabavkama). Ovaj oblik nabavke, iako izuzetan,⁵¹ zbog mogućnosti direktne komunikacije sa nabavljačem roba (bez javnog konkursa), ostavlja prostor za diskreciju i mogući klijentelizam, tj. korupciju⁵². Posebno je zabrinjavajuće što po pozitivnoj regulativi ne postoje mehanizmi kontrole za ugovore sklopljene po ovoj proceduri (osim obavještanja Agencije za javne nabavke, koja nema kontrolnu funkciju).

Javni organi koji vrše nabavke dužni su o dodjeli ugovora obavijestiti ponuđače na tenderu, te ugovore javno objaviti u Službenom glasniku BiH. Ovo je vrlo značajan mehanizam provjere tenderske procedure, koji bi umnogome bio unaprijeđen uspostavljanjem registra o ugovaranju (Transparency International BiH, 2006.). Prigovori na odluke o javnoj nabavci se podnose ugovornom organu koji je donio odluku u postupku nabavke, odnosno Uredu za žalbe. Nepostojanje internih kontrola javnih nabavki, te nefunkcionalnost Ureda za žalbe proces javnih nabavki čini netransparentnim i neadekvatnim. Članom 13. Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH je uređeno da „svako javno ili privatno preduzeće koje dostavi ponudu o davanju roba ili usluga Vladi podnosi i pisanu izjavu zajedno sa ponudom, uz spisak bilo kakvih priloga političkim strankama koje je preduzeće dalo u prethodne dvije godine. U izjavi se takođe navode svi izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici koji su bili uposleni ili su bili članovi poslovnog odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, ili su radili u svojstvu ovlaštene osobe preduzeća tokom prethodne dvije godine“. Teško je očekivati u praksi da se ova odredba poštuje, a provjeru treba vršiti Izborna komisija koja je opterećena mnogim obavezama, te se s razlogom može sumnjati u njezine domete.

U BiH postoje jasno definirana pravila donošenja budžeta, o rokovima za podnošenje izvještaja o poslovanju, kao i sistem računovodstvenih i revizorskih standarda, koja su uređena stavom 2. člana 9. Konvencije. Ne bivaju sve institucije u BiH revidirane svake godine, nego samo one predviđene godišnjim planom revizija, što je najviše uzrokovano nedovoljnim finansijama revizorskih institucija. I one koje su revidirane i u čijem radu su uočene nepravilnosti⁵³, mogu očekivati da im Parlament redukuje budžet, dok su kaznena gonjenja, zbog inertnosti i nezainteresovanosti pravosudnih organa,⁵⁴ rijetka i neefikasna.

Javno izvještavanje

Organi javne uprave su, prema članu 10. Konvencije, dužni poduzeti potrebne mjere kako bi se povećala njihova transparentnost, što uključuje omogućavanje uvida šire javnosti u organizaciju, funkcionisanje i postupke donošenja odluka, pojednostavljivanje postupaka pristupa organima nadležnim za odlučivanje, te objavljivanje informacija. Obaveze javne uprave koje bi striktno zahtjevale da javnost bude izvještavana o organizaciji, funkcioniranju i postupcima donošenja odluka ne postoje u zakonskom smislu, ali Zakon o slobodi pristupa informacijama članom 2. načelno proklamuje u najvećoj mjeri i bez odlaganja objavljivanje informacija pod kontrolom javnog organa. Zakonom se predviđa procedura prijave, kao i mehanizmi žalbe ukoliko se zahtjevima ne udovolji. Neki od organa (poput Vijeća Ministara)

⁵¹ Tako ga Zakon tretira. No, praksa pokazuje da se čak oko jedne četvrtine javnih nabavki realizira upravo ovim putem. (V. u: Agencija za javne nabavke.(2006). *Izveštaj o upitnicima dobijenim od ugovornih organa i predstavnika poslovne zajednice o praksi provođenja javnih nabavki u BiH*. Dostupno na www.javnenabavke.ba).

⁵² Rješenja izložena u Pravilniku o postupku direktnog sporazuma Agencije za javne nabavke takođe ne unaprijeđuju značajno stvari. Član 3. Pravilnika tek konstatuje da „ugovorni organ ne može provesti postupak direktnog sporazuma sa namjerom da diskriminiše ili favorizuje bilo kojeg dobavljača“, čime zakonske odredbe nisu pojašnjene i razrađene, i time je postupak i dalje ostavio prostor za razvijanje klijentelističkih odnosa među ugovornim stranama.

⁵³ U 2005.g. revizija je dala ukupno 217 preporuka za otklanjanje nepravilnosti i unaprijeđenje zakonitosti i efikasnosti poslovanja institucija BiH. Preko 50% nije bilo realizovano (Ured za reviziju institucija BiH, 2006).

⁵⁴ Pomenuti se pravdaju da nisu upoznati sa nalazima revizorskih kuća, odnosno da su pretrpani predmetima?! (Transparency International. (2006). *Studija sistema nacionalnog integriteta. Bosna i Hercegovina 2007*. Banja Luka: Autor.).

su ipak dužni periodično izvještavati o svojim aktivnostima, ali ova obaveza ne postoji u pogledu svih organa.

Iznimke od pristupa informacijama predviđene u članu 6. Zakona o slobodi pristupa informacijama nisu dovoljno precizirane, pa se formulacija „nadležni javni organ može utvrditi izuzetak, u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve sljedećih kategorija u BiH: a) spoljna politika, interesi odbrane i bezbjednosti, kao i zaštita javne bezbjednosti; b) interesi monetarne politike; c) sprječavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala“ može vrlo široko tumačiti i time zloupotrijebiti. Čak niti odredba člana 9. pomenutog zakona ne rješava stvari u potpunosti, jer javni interes koji bi pružao osnovu za prevazilaženje 'prepreka' navedenih u članu 6. nije jasno definisan. Tako se u realnosti dešava da se veliki broj zahtjeva za pristup informacijama odbija⁵⁵. Još je teža situacija kada javni organ uopšte ne reaguje na zahtjeve javnosti.

Mjere koje se odnose na sudstvo i tužilaštvo

U BiH, kao i u ostalim demokratskim državama, postoji trodioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Upravo je posljednja, kao izuzetno značajna za princip vladavine prava i ostvarivanje načela jednakopravnosti, predmetom uređenja člana 11. Konvencije, kojim se promovise nezavisnost sudstva i tužilaštva, te preduzimanje mjera u cilju jačanja integriteta i sprječavanja prilika za korupciju među pripadnicima sudskih i tužilačkih organa. Zbog posebnog mjesta koje ima u sistemu nacionalnog integriteta, pravosuđu se (što je, primjerice, slučaj i sa Vijećom Evrope i njihovim Modelom kodeksa ponašanja za javne službenike, u kojem se pravosuđe izostavlja i posebno tretira u drugim dokumentima) posvećuje naročita pažnja. Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH uređen je postupak izbora/razrješenja sudija i tužilaca. Ovim se opštim aktom, isto tako, jasno reguliše moguć sukob interesa prilikom vršenja sudske/tužilačke funkcije, te ustanovljava obaveza sudija i tužioca da Vijeću dostavljaju godišnji finansijski izvještaj o svojim i aktivnostima svojih srodnika. Kako, međutim, ne postoji efikasan mehanizam provjere imovinskih kartica (iako u principu Savjet može tražiti [ali ne istraživati] dodatne informacije), tako je ova odredba manjkava.

Zakonima o kaznenom i parničnom postupku je predviđeno da se u slučaju sukoba interesa⁵⁶ sudija 'izuzme'. Sem toga, Kodeksima sudijske i tužilačke etike propisani su principi profesionalnog i etičkog ponašanja sudija i tužilaca. No, kodeksima se nije propisalo šta se dešava ukoliko sudija/tužilac propusti postupati po ovim uzusima, budući da je intencija donošenja kodeksa da razrađuje osnovne standarde etičkog ponašanja. Njegova je svrha da pomaže sudijama/tužiocima kad su suočeni sa etičkim i profesionalnim dilemama, a izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i javnosti da bolje razumiju i podrže pravosuđe (uvod Kodeksa). Bez efikasnog mehanizma žalbe na propuštanje poštivanja odredaba kodeksa, on ostaje samo deklarativan dokument, bez realne mogućnosti za implementaciju i poboljšanje situacije.

Privatni sektor

Konvencija u članu 12. preporučuje niz mjera koje su u funkciji sprječavanja korupcije i u privatnom sektoru, jer se kvaliteta usluga i proizvoda, konkurentnost firmi itd. može ozbiljno ugroziti korupcijom i u oblasti rada. Kazneni zakoni u BiH ne predviđaju podmićivanje u privatnom sektoru kao kaznenopravno relevantno, što je jasan nedostatak. Elementa podmićivanja ima u skupini kaznenih djela protiv privrede, poslovanja i bezbjednosti platnog

⁵⁵ Vidjeti komentar uz član 7. Konvencije.

⁵⁶ Ako je sudija sa strankom u nekom odnosu (porodičnom) ili ako je u tom predmetu već ranije postupao u nekom službenom svojstvu

prometa (npr. KD Zloupotreba ovlasti u privrednom poslovanju i Sklapanje štetnog ugovora)⁵⁷, ali je to nedovoljno: odredbe Konvencije UN, ali i drugih (poput Vijeća Evrope, Organizacije za bezbjednost i saradnju, itd.) predviđaju podmićivanje u privatnom sektoru kao posebno kazneno djelo. Ovaj se propust u domaćem zakonodavstvu mora ispraviti.

Pored kaznenopravnih rješenja, i ona izložena u Zakonu o konkurenciji propisuju određena konkurentska djelovanja (izričiti ili prećutni dogovori, zajedničko djelovanje, direktno ili indirektno utvrđivanje kupovne i prodajne cijene roba i usluga koje se javno prodaju ili bilo koji drugi trgovinski uslovi koji dovode u neravnopravan položaj korisnike roba i usluga, itd.) koja podliježu nadzoru Konkurencijskog vijeća – savjetodavnog i kontrolnog organa u oblasti konkurencije u privrednom poslovanju. U tu svrhu ovo Vijeće može vršiti i istrage i davati preporuke i izricati sankcije. Ovo posljednje, ukoliko je to potrebno, može značiti i angažovanje sudskih, upravnih i drugih organa u prinudnom izvršenju, te ukazuje da je ova materija formalno zakonski regulisana.

Saradnja privatnopravnih subjekata sa organima unutrašnjih poslova nije posebno oslovljena u domaćim zakonskim rješenjima, ali zato postoji mogućnost svakog lica da prijavi kazneno djelo. 'Klasično' ovlaštenje organa unutrašnjih poslova je u tom kontekstu da može, u prisustvu odgovorne osobe, pretražiti određene objekte i prostorije državnih organa, javnih preduzeća i ustanova, obaviti uvid u određenu njihovu dokumentaciju, kao i preduzeti druge potrebne mjere i radnje. Zakonom o bankama u Federaciji BiH je npr. predviđeno da banka ne smije sticati, vršiti konverzije ili transfere, niti posredovati prilikom sticanja, konverzije ili transfera novca ili druge imovine, za koju zna ili bi mogla osnovano pretpostaviti da je stečena vršenjem krivičnog djela, a praktično svaki zaposleni je dužan bez odlaganja obavijestiti Agenciju za bankarstvo o bilo kojoj aktivnosti banke za koju zna ili može osnovano pretpostaviti da je protivna pomenutoj zabrani. Isto tako, banka ne smije ulaziti u transakcije ili učestvovati u bilo kojim djelatnostima koje predstavljaju nelojalnu konkurenciju na finansijskom tržištu. Zakon o sprječavanju pranja novca predviđa takođe širok krug obveznika koji su dužni prijavljivati sumnjive transakcije Finansijsko-obavještajnom odjelu Državne agencije za istrage i zaštitu BiH. No, na ovaj način cijeli privatni sektor nije odgovarajuće uređen sa stanovišta sistematskog uspostavljanja saradnje sa organima unutrašnjih poslova na planu suzbijanja kriminaliteta. Kodeksi ponašanja u privatnom sektoru, kao i interne revizijske kontrole⁵⁸ su takođe raritet i može se zaključiti da se ovom segmentu rada do sada uopšte nije posvećivala pažnja.

Sukob interesa izazvan angažovanjem u privatnoj firmi sa kojom je državni službenik imao veze u periodu zaposlenja adekvatno je riješen na državnom i nivou FBiH, ali predstoji usklađivanje u Brčko Distriktu i RS.

Odredbe iz stava 4. člana 12. Konvencije koje referiraju na poreske olakšice kod troškova koji predstavljaju mito, ne nalaze primjenu u našoj zemlji, obzirom da se svaka radnja preduzeta sa korupcionom namjerom smatra podmićivanjem, odnosno kaznenim djelom iz skupine kaznenih djela protiv privrede, poslovanja i bezbjednosti platnog prometa ili zabranjenim konkurentskim djelovanjem prema Zakonu o konkurenciji.

Učešće društva

Aktivno učešće pojedinaca i skupina koje ne pripadaju javnom sektoru, kao što su civilno društvo, nevladine udruge i sl., koje djeluju u sprječavanju i borbi protiv korupcije, te u cilju podizanja svijesti o pogibeljnosti korupcije, regulisano je u članu 13. Konvencije. Način

⁵⁷ Kazneni zakoni entiteta predviđaju niz drugih kaznenih djela, poput krivotvorenja isprava, koji se mogu dovesti u vezu sa odredbama stavka 3. pomenutog člana Konvencije.

⁵⁸ Privatnopravni subjekti u BiH, ukoliko nisu u potpunosti ili djelimično u državnom vlasništvu ili se finansiraju iz budžeta, ne podliježu reviziji. Najvažnija obaveza prema državi jest uredno plaćanje poreza.

realizacije istog ostavljen je državama potpisnicama, ali su kao primjeri navedeni promocija doprinosa javnosti postupcima odlučivanja; osiguravanje djelotvornog pristupa javnosti informacijama; javno informisanje koje ide u prilog razvijanju kulture netolerancije korupcije; promocija slobode širenja informacija o korupciji. Takođe se ovim članom predviđa da država treba da obezbjedi da antikorupcioni organi budu poznati javnosti, te da olakša prijavljivanje koruptivnog ponašanja.

Zakoni o udruženjima i fondacijama u BiH pružaju odgovarajući pravni okvir za formiranje nevladinih udruženja (time i onih koja bi se primarno, ili pretežito, bavila antikorupcionim aktivnostima). No, iako je za osnivanje udruženja na nivou BiH potrebno da postoje barem tri entuzijasta, državljanina BiH, sa boravištem u istoj, ipak je za opstanak udruge potrebno unaprijediti zakonski okvir. Tako Transparency International (2006)⁵⁹ predlaže mogućnost neoporezivih donacija, kao i adekvatnije oslovljavanje volonterskog rada u nevladinim udrugama.

Sistematsku podršku nevladinom sektoru u oblasti borbe protiv korupcije vlast ne pruža; prije bi se moglo ocijeniti da je nerijetko njihovo uključivanje u procese donošenja odluka doživljavano kao nužno zlo. Rijetko, gotovo nikako, su domaće vlasti samoinicijativno pokretale kampanje o pogibeljnosti korupcije⁶⁰; organ nadležan za primjenu, tj. koordinaciju primjene preventivnih antikorupcionih mjera bi trebao preuzeti i aktivnu ulogu u promovisanju kulture integriteta i edukaciji o štetnosti korupcije.⁶¹

Napisi o korupciji u svim oblastima života gotovo su redovna pojava u BiH. Ovo je moguće, jer Zakon o komunikacijama u članu 4. 1.a) principijelno obezbjeđuje zaštitu slobode izražavanja i raznolikosti mišljenja poštujući opšteprihvaćene standarde ponašanja, nediskriminacije, pravičnosti, tačnosti i nepristrasnosti; a u alineji c) proklamuje odvojenost emitera od političke kontrole i manipulacije, u cilju jačanja demokratskih principa i uspostavljanja tržišne ekonomije. Predmetom analiza moglo bi da bude koliko ova formalna neovisnost i sloboda izražavanja biva realizovana u praksi,⁶² no sa legislativne strane gledajući stvari su poprilično adekvatno uređene.

U sklopu aktivnosti Državne Agencije za istrage i zaštitu postoji telefonska linija „Krimolovci“, putem koje je omogućeno svakoj osobi da prijavi bilo koje kriminalno, pa i koruptivno ponašanje nadležnim organima; njezino je postojanje uglavnom dobro medijski i javno praćeno. Jedini nedostatak jest nemogućnost prijavljivanja korupcije elektronskim putem, što je danas manje-više uobičajena praksa. Mnogo uspješniji napor i ubjedljivo najveći broj kontakata građana zaprimljen je putem aktivnosti Transparency Internationala BiH, koji pored telefonske linije pruža mogućnost prijavljivanja korupcije i elektronskim putem, te ove informacije prosljeđuje nadležnim organima.

Mjere za sprečavanje pranja novca

U članu 14. Konvencije tretira se pitanje mjera za sprečavanje pranja novca. Regulatorni i nadzorni režim koji Konvencija navodi da su države potpisnice dužne uvesti, postoji u BiH i uglavnom funkcioniše. Zakon o sprečavanju pranja novca predviđa zaista napredne odredbe o identifikaciji stranke, stvarnog korisnika, vođenju evidencije i prijavljivanju sumnjivih transakcija (članovi 6-14 Zakona), koje su usaglašene za međunarodnim standardima iz ove

⁵⁹ Transparency International (2007)

⁶⁰ Vidjeti više u Transparency International BiH (2007); str. 212, i dalje

⁶¹ U Hrvatskoj se isto realizuje susretima predstavnika USKOK-a sa nevladinim udruženjima, posjetama školama, medijskim kampanjama, i sl.

⁶² Nevladina organizacija za promociju građanskih sloboda Freedom House, je u svom redovitom izvještaju o stanju slobode medija u svijetu za 2006.g. objavila da je BiH na 98. mjestu od 195 zemalja svijeta, svrstavajući ju u red djelomično slobodnih u medijskom smislu.

oblasti⁶³. Tako je npr. mišljenjem eksperata na seminaru „Pranje novca“ u 2006.g.⁶⁴ iznesena ocjena da finansijske institucije uglavnom dobro saraduju sa nadležnim državnim organima i da postojeći zakonski okvir kvalitetno uređuje ovu oblast.

Prema članu 16. Zakona, Finansijsko-obavještajno odjeljenje Agencije za istrage i zaštitu BiH prima, sakuplja, evidentira, analizira, dostavlja tužiocu, te prema ovlaštenjima istražuje i prosljeđuje drugom ovlaštenom službeniku informacije, podatke i dokumentaciju o sumnjivim transakcijama, čime ovo odjeljenje ispunjava standarde predviđene alinejom b) člana 14.1. Konvencije. I zahtjevi istaknuti u stavu 3. pomenutog člana su kvalitetno uređeni odredbama 6, 7 i 8 Zakona o sprječavanju pranja novca. Zahtjev za prijavljivanjem znatnih količina novca, predviđen stavkom 2., je u bh. zakonu takođe adekvatno oslovljen članom 25.

Saradnju sa sličnim institucijama u drugim zemljama u pogledu razmjene podataka o sumnjivim transakcijama, pored konvencija, multi- i bilateralnih sporazuma o saradnji u kaznenopravnim stvarima,⁶⁵ reguliše i član 21. Zakona. Aktivnosti u okviru Egmont grupe, Moneywall-a, potpisivanje Memoranduma o sporazumijevanju sa sličnim organizacijama (poput Finansijsko-obavještajnog odjeljenja SIPA-e) sa zemljama u okruženju ide u prilog tezi o dobroj regionalnoj i globalnoj saradnji u ovoj oblasti.

Zaključci i preporuke

Ovaj dio se bavi tzv. opštom socijalnom prevencijom, i to na način da analizira, komparira i preporuča šta se u domenu zakonodavne aktivnosti u BiH može učiniti da normativni okvir postane kvalitetnija osnova za suprotstavljanje korupcionim aktivnostima. Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, pored činjenice da se radi o dokumentu kojega je potpisalo 140 i ratifikovala 91 država u okrilju najveće organizacije u svijetu u vrijeme pisanja ovog teksta, prvi je dokument na međunarodnom planu koji bi tako sveobuhvatno i poprilično iscrpno regulisao pitanje preventivnih državnih aktivnosti u domenu korupcije. Iako odredbama članova 5-14. Konvencije nije iscrpljen set mogućih preventivnih mjera i aktivnosti, one predstavljaju kvalitetan okvir za analizu i zaključivanje šta bi se na zakonodavnom planu trebalo učiniti u oblasti redukovanja koruptivnih praksi. Bez namjere da se konstatuje kako slijedeći spisak sačinjava konačan katalog mjera koje bi u BiH trebalo poduzeti, kao prioritete aktivnosti neophodno je:

- Ubrzati napore na uspostavi antikorupcionog organa, čiji bi zadatak bio istraživanje i prevencija korupcije, kao i edukacija svih segmenata društva o pogibeljnosti korupcionih praksi;
- U Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH adekvatnije urediti kriterije internog i eksternog premještaja;
- U slučaju sumnje na koruptivno ponašanje službenika, omogućiti njihov premještaj na drugo radno mjesto i prije utvrđivanja disciplinske odgovornosti i zvanične godišnje ocjene rada (za koje treba dugo vremena), odnosno, omogućiti rotaciju osoblja;
- Edukovati i olakšati mogućnosti prijave koruptivnog ponašanja državnih službenika, posebno obezbjeđujući adekvatnu zaštitu onih koji *bona fide* prijavljuju korupciju;
- Obavezati na kontinuiranu obuku i educiranje svih državnih službenika o pogibeljnosti korupcije;
- Predvidjeti sankcije za nepostupanje po Zakonu o slobodi pristupa informacijama u domenu objavljivanja vodiča i indeks registra;

⁶³ Posebno sa *Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering (Statement on Prevention), Core Principles for Banking i Customer Due Diligence* Bazelskog komiteta, koji okuplja guvernere centralnih banaka bankovno najjačih zemalja svijeta.

⁶⁴ U organizaciji Revicona i Udruženja banaka BiH (Fojnica, septembar 2006), koji je okupio eminentne stručnjake iz zemlje i zemalja u okruženju.

⁶⁵ Vidjeti u: Maljević, A., Datzler, D., Muratbegović, E., Budimlić, M. (2006.)

- Osigurati efikasan mehanizam žalbe na negativne odgovore državnih organa po zahtjevima za uvid u informacije pod njihovom kontrolom;
- Izmijeniti Zakon o sukobu interesa u dijelu koji se odnosi na ingerencije Centralne izborne komisije oko registrovanja imovinskog stanja zvaničnika, na način da se osnuje posebni organ za odlučivanje o sukobu interesa koji bi se bavio implementacijom Zakona o sukobu interesa, te putem njega obezbjediti efikasniju provedbu odredaba o administriranju imovinskih kartica;
- U okviru postojećih tijela, inicirati zakonodavnu aktivnost i pozitivnu praksu da se i druge institucije aktivnije uključe u proces sprječavanja sukoba interesa, čime bi se uspostavila čvrsta saradnja i kontinuirana razmjena informacija između Centralne izborne komisije, poreske uprave, Agencije za javne nabavke, tužilaštava, sudova i drugih tijela za provedbu zakona;
- Uvesti sankcije za nepoštovanje odredbi Zakona o sukobu interesa koje se odnose na obavezu redovnog dostavljanja finansijskih izvještaja javnih zvaničnika;
- Potrebno je kroz Zakon o sukobu interesa i zvanično prenijeti ovlaštenja svih nivoa vlasti na CIK u provođenju ovog zakona;
- Izvršiti harmonizaciju Zakona o sukobu interesa sa drugim zakonima koji se neposredno ili posredno odnose na ovu oblast (Zakon o javnim nabavkama, Zakon o javnim preduzećima i drugi zakoni);
- U domenu sukoba interesa formulisati dodatne zakonske mehanizme kontrole primljenih darova javnih zvaničnika;
- Izmjenama Izbornog i Zakona o državnoj službi u institucijama BiH obavezati izabrane zvaničnike i državne službenike da podnose izvještaje o svom imovinskom stanju na kraju svake godine, te nakon prestanka obavljanja funkcije, a ne samo prije;
- Zakone o administrativnoj upravi u RS i Brčko Distriktu BiH u oblasti koja se odnosi na zabranu zapošljavanja državnog službenika u privatnom sektoru u firmama sa kojima je poslovao tokom službe u državnim organima, uskladiti sa državnim;
- Uskladiti Zakon o finansiranju političkih partija sa zaključcima Konferencije tijela za borbu protiv korupcije (Madrid, 1998.);
- Donijeti etički kodeks za državne službenike na državnom nivou, služeći se Međunarodnim kodeksom ponašanja državnih službenika UN-a kao modelom, te predvidjeti disciplinsku odgovornost za njegovo kršenje;
- Adekvatnije urediti postupak direktnih sporazuma o javnim nabavkama u Zakonu o javnim nabavkama;
- Iznimke u slobodi pristupa informacijama, tretirane u istoimenom zakonu, specifikovati i elaborisati;
- Unaprijediti postojeći normativni okvir Zakona o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH predviđajući efikasne mehanizme kontinuirane provjere imovinskog stanja sudija i tužioca;
- Predvidjeti jasne sankcije za kršenja Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike;
- Inkriminisati podmićivanje u privatnom sektoru;
- Obavezati sva preduzeća iz privatnopravnog sektora na prijavljivanje korupcije organima unutrašnjih poslova i tužilaštvima;
- Obavezati privatnopravne subjekte na donošenje kodeksa etičkog ponašanja, kao i na sprovođenje internih revizijskih kontrola;
- U Zakonu o udruženjima i fondacijama predvidjeti mogućnost neoporezivih donacija;
- U Zakonu o radu adekvatnije osloviti volonterski rad u nevladinim udruženjima (omogućiti priznavanje pripravničkog staža);
- Usvajajući tezu da je savremeno kazneno pravo preventivno orjentisano (Bačić, 1998),⁶⁶ u Kaznenom zakonu predvidjeti kazneno djelo nezakonitog bogaćenja

⁶⁶ Ono je to već samim svojim smislom: preskribirajući šta je kažnjivo, a šta ne, pripadnici društva se upozoravaju šta je društveno prihvatljivo ponašanje, a šta nije. Sem toga, primjenjujući svoj *ius puniendi* na prekršitelje, generalno se preventivno djeluje na potencijalne druge počinitelje da odustanu od svojih namjera.

(znatnog uvećanja dobara javnog funkcionara ili njegovih bliskih srodnika koje ne može objasniti obzirom na zakonite prihode), te izvršiti i kriminalizaciju aktivnog protuzakonitog, kao i nadopunu pasivnog protuzakonitog posredovanja.

Za preduzimanje navedenih mjera, što je pravilno uočeno u Strategiji BiH za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, potrebni su kao odlučujući principi politička volja i riješenost, pa i veća doza entuzijazma. Stoga, pored pomenutih aktivnosti državnih organa, i svaki pojedinac treba poći od sebe i ne tolerisati korupciju, nego se zalagati i praktimirati kulturu poštenja, pravednosti i čestitosti.

FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

Zakonski okvir

Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja regulisano je Zakonom o finansiranju političkih partija, Izbornim zakonom BiH i Zakonima o izmjenama, dopunama i ispravkama Izbornog zakona BiH⁶⁷, te dodatno nizom podzakonskih akata. U velikom broju drugih zemalja svijeta, uključujući i zemlje iz neposrednog okruženja (npr. Hrvatska i Srbija) oba segmenta političkih finansija (prikupljanje sredstava, odnosno finansiranje i trošenje sredstava za redovno poslovanje i izborne kampanje) obuhvaćena su respektivnim zakonima o finansiranju političkih stranaka, što je u velikoj mjeri praktičnije i preglednije rješenje.

Izvori finansiranja

Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka, dozvoljeni izvori finansiranja su: članarine, prilozima pravnih i fizičkih lica, prihodi od imovine u vlasništvu političke stranke, budžeti BiH, entiteta i budžeti nižih administrativnih jedinica BiH u skladu sa entitetskim zakonima i dobit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, pri čemu se ova preduzeća mogu baviti samo djelatnošću vezanom za kulturu ili izdavačkom djelatnošću.

Pored novčanih iznosa, prilozima pravnih i fizičkih lica podrazumjevaju i poklone, besplatne usluge ili pružanje usluge političkoj stranci ili članovima stranke koji djeluju u njeno ime pod uslovima kojima se ta stranka stavlja u povlašten položaj u odnosu na druge. Ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata u BiH prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje.⁶⁸

Članom 8 Zakona je takođe definisano da državni, entitetski i kantonalni organi, organi opštinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice, kao i privredna udruženja u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, *ne mogu finansirati političke stranke*. Ovo važi i za privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa vladom.

Zakon se međutim odnosi samo na one stranke koje su zastupljene u zajedničkim institucijama (i na sve nivoe na kojima su politički aktivne), ali ne i na one koje djeluju na nižim razinama. Tako, zakonski, entiteti i kantoni ostaju nedovoljno regulisani. Na nivou entiteta, kantona i opština i dalje važi slobodan princip dodjele finansijskih sredstava, što implicira brojne zloupotrebe zakona, van budžetskih i zakonom dozvoljenih transfera. Upravo iz tih razloga nema niti političke volje da se ovo pitanje reguliše na nižim razinama vlasti.⁶⁹

Npr. u Hrvatskoj je Zakonom o finansiranju političkih partija posebno regulisano finansiranje iz sredstava budžeta jedinica lokalne i regionalne samouprave. Ova sredstva se političkim partijama raspoređuju proporcionalno, kao i u slučaju Hrvatskog sabora, srazmjerno broju

⁶⁷ Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH, br. 49/00

Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/01 i Zakon o izmjenama i dopunama i ispravkama Izbornog zakona BiH (Službeni glasnik BiH broj: 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06 i 24/06).

⁶⁸ Članovi 4. i 5. Zakona o finansiranju političkih partija

⁶⁹ Transparency International BiH (2007), str. 63

zastupnika, a doznaju se na žiroračun ogranka političke stranke odgovarajućeg nivoa lokalne i regionalne samouprave tromjesečno, u jednakim iznosima.

Odnos između privatnog i javnog finansiranja

Zakon o finansiranju političkih partija BiH ne reguliše odnos između javnog i privatnog finansiranja stranaka. Određen je samo limit na visinu finansiranja iz prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke i dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, koji u zbiru ne smiju preći 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke.

Članom 10. Zakona o finansiranju političkih stranaka – Izdvajanja iz državnog budžeta, definisan je način raspodjele sredstava za finansiranje parlamentarnih grupa u PS BiH, na način da se 30% sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, dok se 70% od ukupnog iznosa raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele.

Iznos koji je PS BiH izdvojila za finansiranje parlamentarnih grupa u toku 2005.g. je svega 15.000 KM, a isti iznos je bio predviđen i za 2006.g.⁷⁰ Izdvajanja političkim partijama iz budžeta entiteta i nižih administrativnih jedinica mnogo je veće. Iz izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja za 2004.g. i postizbornih izvještaja osam značajnijih političkih partija koje je sačinila Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u Centralnoj izbornoj komisiji BiH (CIK BiH), mogu se izračunati slijedeći udjeli javnog finansiranja u ukupnim prihodima partija. Tako su budžeti pojedinim partijama izdvajali i do 3 miliona KM godišnje, a procjenjuje se da budžeti na svim nivoima vlasti godišnje izdvoje oko 15 miliona KM političkim strankama⁷¹.

Jedan od zaključaka stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučene lekcije, je da su budžetska sredstva gotovo jedini i procentualno najveći izvor finansiranja političkih stranaka i da bi ih trebalo zakonski ograničiti na način da visina godišnjeg prihoda iz budžeta ne smije preći određeni postotak ukupnog godišnjeg prihoda političke stranke⁷².

Transparentnost finansiranja

Zakonom o finansiranju političkih partija predviđena je obaveza podnošenja finansijskih izvještaja CIK BiH. Članom 11. Zakona predviđeno je vođenje evidencije o prihodima i rashodima političkih stranaka, te obaveza podnošenja godišnjih finansijskih izvještaja za svaku kalendarsku (računovodstvenu) godinu, koji se dostavljaju do kraja marta mjeseca naredne godine, kao i dodatne izvještaje ukoliko to zatraži CIK BiH. Na prihodnoj strani ovih izvještaja navode se iznosi svih donacija fizičkih i pravnih lica čiji iznos prelazi 100 KM. Iako ovakvo rješenje koje omogućava primanje anonimnih donacija do određenog iznosa postoji u anglosaksonskom pravu (SAD i Velika Britanija), za BiH je ono izuzetno opasno. Ukoliko u provođenje ovoga Zakona nisu uključene i druge institucije (prije svih ministarstva finansija/poreske uprave i institucije vrhovne revizije), što u BiH nije slučaj, zakonske odredbe se najčešće izigravaju na način da jedno fizičko ili pravno lice uplati više priloga koji su pojedinačno ispod iznosa koji zahtjeva obavezu objavljivanja, ali u zbiru često iznose mnogostruko više. Ovaj problem je Hrvatska regulisala svojim Zakonom o finansiranju političkih stranaka na način da je eksplicitno zabranjeno primanje dobrovoljnih priloga od

⁷⁰ Budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2006.g.

⁷¹ Transparency International BiH (2007), str. 67

⁷² Zaključci stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučene lekcije, Hotel "Bistrica", Jahorina 26. – 28. aprila 2005.g., u organizaciji CIK BiH i Udruženja izbornih zvaničnika BiH

neimenovanih (anonimnih) izvora, a ukoliko do njih ipak dođe, moraju se prijaviti nadležnim organima i najkasnije u roku od 8 dana uplatiti u državni budžet.

Finansijske izvještaje političkih partija CIK je dužna staviti na raspolaganje javnosti, kao i preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedilo da svi građani imaju pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima.

CIK je u saradnji sa Međunarodnom fondacijom za izborni sistem (IFES) implementirala projekat Novac i politika (MAP) čiji je cilj bila podrška CIK u promociji i provedbi zakonskih odredbi vezanih za političko finansiranje. CIK je takođe dobila ekspertsku pomoć u izradi različitih formi finansijskih obrazaca koje su političke partije dužne podnijeti. Težište MAP projekta je bila uspostava web baze podataka koja sadrži informacije o političkim finansijama, kako bi ovi podaci bili arhivirani na jednom mjestu i istovremeno, na jednostavan i direktan način, dostupni široj javnosti. Baza omogućuje pretragu po političkim subjektima, kao i po vrstama prijavljenih prihoda i rashoda, i korisnički je orijentisana. Nažalost, zbog poteškoća u radu tehničkih službi CIK, dešava se da baza podataka nije uvijek dostupna, ali se ove informacije mogu dobiti pismenim putem od Službe za odnose sa javnošću CIK. U cilju veće transparentnosti finansiranja političkih partija i njenih istaknutih članova ove propuste bi trebalo otkloniti i baza bi trebala biti kontinuirano ažurirana i dostupna javnosti.

Finansiranje izbornih kampanja

Član 15.1 Izbornog zakona⁷³ reguliše podnošenje posebnih izvještaja političkih partija, koalicija, lista nezavisnih kandidata i nezavisnih kandidata koji učestvuju na izborima CIK BiH. U pitanju su dvije vrste izvještaja: finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, kao i izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru do dana ovjere rezultata izbora. Ovi izvještaji sadrže raspoloživu gotovinu, sve prihode i rashode iz zemlje i inostranstva, uključujući i doprinose u naturi, identitet osoba koje su izvršile donaciju u visini koja prelazi iznos od 100 KM, troškove političke kampanje, kao i sva dugovanja i obaveze kako podnosilaca izvještaja tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije.

I ove odredbe bi, u skladu sa prijedlogom za izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija, trebalo izmjeniti na način da se potpuno zabrani primanje donacija iz anonimnih izvora i da se unese obaveza da se i u predizborne finansijske izvještaje moraju unositi sve donacije pravnih i fizičkih lica, bez obzira na njihovu visinu.

Takođe, sami finansijski izvještaji su nedovoljno transparentni i vrlo je teško verifikovati njihovu vjerodostojnost. Već samo trošenje sredstava poslaničkih klubova u parlamentima je problematično. Isto tako, finansiranje partija iz budžeta javnih i državnih preduzeća gotovo je nemoguće provjeriti i takve ilegalne transakcije postojeći revizorski kapaciteti ne mogu obuhvatiti. Npr. namještanje nabavki državnih preduzeća privatnim preduzećima unutar stranačkog kruga, obezbjeđuje finansiranje koje se, prema postojećim zakonima, čak kreće po samoj granici zakonitog poslovanja, te je u pojedinosti ovakvim javnim institucijama gotovo nemoguće ulaziti⁷⁴.

Tokom poslednjih izmjena Izbornog zakona, od juna 2006.g., uvršten je prijedlog Transparency Internationala BiH da se izabrani članovi organa vlasti na svim nivoima obavežu da CIK-u podnose ove izvještaje o imovinskom stanju i u roku od 60 dana prije isteka mandata, kao i u slučaju prestanka mandata – u roku od 30 dana od dana prestanka mandata. Ovo je puno bolje zakonsko rješenje od prethodnog, po kome je ova obaveza važila

⁷³ Napomena: u tekstu je iz praktičnih razloga korištena neslužbena, prečišćena verzija Izbornog zakona BiH, objavljena na web stranici Centralne izborne komisije BiH, www.izbori.ba

⁷⁴ Transparency International BiH (2007), str. 74

samo za trenutak preuzimanja mandata. Navedeni prijedlog TI BiH sadržavao je i sugestiju da ovu obavezu izabrani dužnosnici ispunjavaju na godišnjoj osnovi, kao i u međuvremenu – ako je došlo do bitnije promjene imovinskog stanja izbornog ili izabranog kandidata. TI BiH je predložio da bi se standard 'bitna promjena' mogao najbolje limitirati novčanim iznosom, npr. prema parametru godišnje plate kandidata ili izabranog kandidata. Pored toga, predloženo je da obaveza prijavljivanja imovine završi u određenom vremenskom periodu nakon prestanka mandata, npr. od dvije godine. Tek na takav način bi javnost i državni organi nadležni za krivično gonjenje, bili u mogućnosti da kontinuirano prate kakav je 'efekat' na imovinsko stanje izabranog kandidata imalo njegovo/njeno učešće u zakonodavnoj vlasti.

Kao poseban problem, na čijem rješavanju nije radila niti jedna institucija u BiH, izdvaja se kontrola tačnosti podataka sadržanih u ovim obrascima. CIK je dužna da ih prikupi i učini dostupnim javnosti, ali se tu njen mandat završava. Ova nadležnost se po zakonskom automatizmu prenosi na organe pravosuđa, odnosno tužilaštva. Međutim, kako su stupanjem na snagu novog Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku i sama tužilaštva dobila veliki broj novih odgovornosti, ovaj problemom je, kao što je rečeno, potpuno institucionalno zanemaren, s izuzetkom kratkotrajne medijske pažnje tokom perioda konstituisanja vlasti nakon opštih izbora oktobra 2006.g. Praksa zemalja sa razvijenom tradicijom u ovoj oblasti govori u prilog činjenici da bi nadležna institucija za kontrolu tačnosti imovinskih podataka javnih zvaničnika trebala biti CIK. Ukoliko, međutim, ne dođe do drastičnih pomaka u finansijskoj i kadrovskoj strukturi CIK, što se obzirom na dosadašnje barijere u radu ove institucije ne čini realnim u razumnom roku, kontrolu ovih podataka je neophodno hitno dodijeliti u nadležnost nekom drugom organu. To bi mogla biti poreska uprava u saradnji sa nekim drugim tijelom, npr Agencijom za borbu protiv korupcije, čije je formiranje u najavi.

Sve ove finansijske izvještaje i izjave o imovinskom stanju kandidata i lica neposredno izabranih na neku od izbornih funkcija bilo kog nivoa vlasti u BiH, CIK BiH je dužna učiniti dostupnim javnosti. U praksi se do ovih informacija može doći po osnovu zahtjeva od Službe za odnose sa javnošću CIK ili povremeno putem webstranice CIK.

Organ za provođenje Zakona

CIK ima ovlaštenje da ispita slučajeve u kojima nije postupano u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona; da započne istragu ili preduzme odgovarajuće mjere samostalno ili po uloženom prigovoru; da odluči da li su politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat ili drugo lice prekršili odredbe zakona, kao i da izrekne sankcije bilo kojoj političkoj stranci, koaliciji, listi nezavisnih kandidata ili nezavisnom kandidatu zbog nepoštovanja navedenih odredbi, ili da preduzme odgovarajuće administrativne mjere u okviru svoje opšte nadležnosti u skladu s ovim zakonima.

Dodjela organu za provedbu izbora ovakvih nadležnosti dosta je česta praksa po zemljama, pod pretpostavkom da je ovaj organ nezavistan (oslobođen političkih, korporativnih i drugih uticaja) i dobro materijalno i kadrovski osposobljen. U suprotnom, zemlje se odlučuju na formiranje posebnih regulatornih organa ili pak neki vladin organ dobija ove nadležnosti, a moguća je i kombinacija ovih institucija. Primjera radi, u Hrvatskoj, nadzor nad finansijskim poslovanjem političkih stranaka provode Državni ured za reviziju i Ministarstvo finansija – poreska uprava.

Iako je BiH među prvim zemljama u regionu usvojila Zakon o finansiranju političkih partija, Služba za reviziju njihovog finansijskog poslovanja uspostavljena je čak pet godina nakon toga, a njena osposobljenost je vrlo upitna. Naime, služba se popunjava putem Agencije za državnu službu BiH i raspon plata odgovara državnoj upravi, što je osjetno manje nego visina platnih razreda u službama glavne revizije, te je tako vrlo teško popuniti mjesta predviđena

sistematizacijom, te uposliti visoko stručni kadar, što dovodi do sumnje u kvalitet revizorskih izvještaja. Ovo je posebno zabrinjavajuće znajući da političke partije neprekidno usavršavaju sisteme ilegalnih transfera, u čemu su u pravilu brže od sporih zakonskih rješenja i istraga⁷⁵.

I Izborni zakon i Zakon o finansiranju političkih partija predviđaju obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja CIK, kao i mogućnost CIK da izrekne sankcije ili administrativne mjere političkim subjektima koji prekrše neku od odredbi ovih zakona. Istovremeno, oba zakona nalažu CIK da prije izricanja sankcija ili provedbe administrativnih mjera nastoji da obezbjedi dobrovoljno poštivanje odredbi zakona političkih partija.⁷⁶ Ovakve odredbe su imale svoj privremeni smisao dok su predstavljale novinu u pravnom sistemu BiH i dok političke partije nisu imale dovoljno informacija i znanja o tome kako ih provesti. U posljednjih su nekoliko godina, međutim, provedeni brojni programi obuke za političke partije koji su detaljno pokrili oblast finansiranja, a takvi se programi i dalje periodično organizuju, tako da izgovora za nepoštovanje zakona više ne smije biti. Istovremeno, ovakve nejasne formulacije nadalje mogu samo doprinijeti konfuziji organa za primjenu zakona, od kojih javnost BiH zahtjeva puno više agilnosti i dosljednosti u primjeni zakona. Takođe, ni praksa zemalja u okruženju ne poznaje slične odredbe. Zbog svega navedenog, ove odredbe bi trebalo ukloniti i iz bh. zakonodavstva.

Zaključna razmatranja

Navedeni indikatori ukazuju na činjenicu da su stvoreni značajni zakonski i drugi preduslovi za uređenje oblasti političkih finansija, ali da je uvođenje stvarne zakonitosti u ovu oblast još uvijek jako daleko. Čak sedam godina nakon usvajanja Zakona o finansiranju političkih partija, od velikog broja registrovanih političkih partija, veoma mali broj ih je pretrpeo ozbiljnu finansijsku reviziju, a niti jednoj nije izrečena novčana sankcija za kršenje pravila o finansiranju, osim za neažurno dostavljanje finansijskih izvještaja. Ako se ima u vidu činjenica da su upravo političke partije godinama percipirane kao najkorumpiranija institucija u sistemu nacionalnog integriteta BiH, a bavljenje politikom kao unosni biznis, minimum neophodan je strožija kontrola i sankcionisanje kršilaca zakona – korumpiranih stranaka i njihovih lidera.

Postavlja se pitanje da li je ovakav *status quo*, odnosno nekvalitetno zakonski i institucionalno riješeno pitanje revizije finansiranja političkih partija unutar same CIK, u stvari po mjeri onih koji ne žele kvalitetnu reviziju i da li postoji dovoljno političke motivacije da se segment finansiranja stranaka riješi prema višim standardima. Na dosadašnji način, većina ilegalnih transfera ostaje neotkrivena i postoji realna opasnost da se objavljivanjem nekvalitetnih izvještaja samo daje pečat regularnosti, gdje za to nema temelja.

Dosadašnji rezultati Službe za reviziju, kao imperativno nameću njeno adekvatno materijalno i kadrovsko rješavanje, kao i hitno ozakonjivanje institucionalne saradnje sa službama glavnih revizija, poreskom upravom i organima za krivično gonjenje svih nivoa.

Pored navedenog, prioriteta iskazani u gornjoj analizi su:

- Nužnost kvalitetnijeg regulisanja izvora finansiranja političkih partija koje djeluju na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou;
- Treba zakonski ograničiti da visina godišnjeg prihoda iz budžeta ne smije preći određeni postotak ukupnog godišnjeg prihoda političke stranke;
- Eksplicitno treba zabraniti primanje dobrovoljnih priloga od neimenovanih (anonimnih) izvora;

⁷⁵ Transparency International BiH (2007)

⁷⁶ Član 13. stav 2. Zakona o finansiranju političkih partija i Član 15.6, alineja 3 Izbornog Zakona BiH

- Iz Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih partija ukloniti odredbe koje nalažu CIK da prije izricanja sankcija ili provedbe administrativnih mjera nastoji da obezbjedi dobrovoljno poštivanje odredbi Zakona;
- Uvesti striktniju zakonsku obavezu kontrole tačnosti podataka sadržanih u obrascima o imovinskom stanju izabranih članova organa vlasti svih nivoa, na način da se eksplicitno definišu nezavisne institucije koje će ovo provoditi i rokovi za provedbu.

ODUZIMANJE ILEGALNO STEČENE IMOVINE

Važeći zakonski okvir u BiH

Krivičnim zakonom BiH (kao i krivičnim zakonima entiteta i Brčko distrikta) propisan je pravni osnov za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Institut oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom ima temelj u jednom od osnovnih pravnih načela: da niko ne može zadržati imovinsku korist koju je protivpravno stekao. Inače, oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela nema karakter krivičnopravne sankcije, onako kako ih definiše krivični zakon, već se radi o posebnoj krivičnopravnoj mjeri.

Mjeru oduzimanja imovinske koristi izriče sud u krivičnom postupku kada utvrdi da je izvršenjem krivičnog djela pribavljena imovinska korist. Kada utvrdi da postoji sticanje imovine krivičnim djelom, sud je obavezan da izrekne ovu mjeru. Sa druge strane, postoji obaveza tužioca da u toku postupka prikuplja dokaze i izviđa okolnosti koje su od važnosti za utvrđivanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Mjerom oduzimanja imovinske koristi se u pravilu oduzima novac koji je pribavljen izvršenjem krivičnog djela, ali isto tako i predmeti od vrijednosti, kao i svaka druga imovinska korist proizašla iz izvršenja krivičnog djela. Ukoliko bi utvrđivanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom bilo povezano sa nesrazmjernim teškoćama ili sa znatnim odugovlačenjem postupka, sud će visinu imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom utvrditi po slobodnoj ocjeni⁷⁷. Nesrazmjerne teškoće se mogu definisati kao: uništenje ili nestanak predmeta u slučaju prodaje ili poklona predmeta, ili zato što se ne može pouzdano utvrditi vrijednost predmeta, ili su predmeti povučeni iz prometa... Cilj izricanja mjere je da se izvršilac krivičnog djela liši imovinske koristi koju je protivpravno stekao. Mjera se može izreći u presudi kojom se optuženi oglašava krivim, rješenjem o primjeni vaspitne mjere i presudom kojom se utvrđuje da je optuženi učinio krivično djelo u stanju neuračunljivosti. Imovinska korist pribavljena krivičnim djelom oduzeće se sudskom odlukom kojom je utvrđeno izvršenje krivičnog djela i onda kada izvršenjem krivičnog djela nije niko neposredno oštećen ili kada je oštećena osoba neodređena ili nepoznata.

Pored toga, postoji zakonska mogućnost da sud može oduzeti imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom u odvojenom postupku ukoliko postoji opravdan razlog da se vjeruje da je korist pribavljena krivičnim djelom, a vlasnik ili uživatelj nije u mogućnosti da pruži dokaze da je korist pribavljena na zakonit način.⁷⁸ Definicija međutim izaziva određne nedoumice, jer traži postojanje samo „opravdanog razloga da se vjeruje“, a što predstavlja drugačiji standard dokazivanja od standarda dokazivanja postojanja krivičnog djela (umišljaj, nehat). S druge strane, teret dokazivanja da je korist stečena zakonito „prelazi“ na vlasnika ili uživaoca stvari, a koji ne mora biti osoba za koju postoji opravdan razlog da se vjeruje da je izvršilac krivičnog djela kojim je korist pribavljena. Sam Zakon o krivičnom postupku BiH ne sadrži bilo kakve odredbe koje bi se odnosile na opisani postupak. Ostaje otvoreno pitanje u kojoj vrsti postupka (krivični, parnični, upravni) bi se moglo vršiti oduzimanje ovako stečene imovine. Pravni stručnjaci se slažu da bi najlogičnije bilo da se oduzimanje ovako stečene imovine vrši u krivičnom ili parničnom postupku. Ako bi se oduzimanje imovine vršilo u krivičnom postupku, tužilac bi bio ovlašten za pokretanje postupka (kao posebnog krivičnog postupka). U suprotnom, ako bi se vodio parnični postupak, bilo bi najlogičnije da postupak pokreće javni pravobranilac kada je oštećena državna imovina, a oštećeno lice kada je u pitanju privatna imovina. Bilo ko bio ovlašten za pokretanje ovog postupka, trebao bi da provede finansijske istrage u kojima bi trebalo utvrditi postojanje i obim imovine, navodno povezane sa

⁷⁷ Član 394 ZKP BiH

⁷⁸ Član 110 stav 3 ZKP BiH

nelegalnim aktivnostima. Prema sadašnjem zakonskom rješenju, vlasnik ili uživatelj stvari bi trebao dokazivati zakonitost načina sticanja svoje imovine. Ovo pitanje je usko vezano i za pitanje prijedloga za donošenje zakona o utvrđivanju porijekla imovine, a gdje postoji sumnja da je imovina stečena krivičnim djelom ili nekom drugom nedozvoljenom radnjom (prekršajima). ZKP ne određuje šta je imovinska korist pribavljena krivičnim djelom, već definiše u čemu se ona može sastojati. Omogućeno je oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i od treće osobe, tj. one osobe koja nije neposredni izvršilac krivičnog djela, ako je imovinska korist pribavljena krivičnim djelom prenešena na tu osobu.

ZKP daje mogućnost sudu, a na prijedlog nadležnog tužioca, u slučaju postojanja osnova sumnje da je neka osoba izvršila krivično djelo koje je povezano sa dobivanjem imovinske koristi, da naredi banci ili drugom pravnom licu koje vrši finansijsko poslovanje, da dostavi podatke o bankovnim depozitima i drugim finansijskim transakcijama i poslovima tog lica, kao i drugih lica za koje se osnovano vjeruje da su uključene u te finansijske poslove ili transakcije osumnjičenog. Ovakva vrsta sudske naredbe se u pravilu izdaje kod krivičnog djela pranja novca. Treba posebno naglasiti da je sudska praksa zauzela stanovište da se sudska odluka (naredba) mora odnositi na tačno određenu transakciju, a ne na sve transakcije osumnjičenog. Ono što je za ovaj rad bitno, je da se mora raditi o krivičnim djelima povezanim sa pribavljanjem imovinske koristi.

Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Govoreći o pozitivnim, odnosno negativnim indikatorima u implementaciji propisa o oduzimanju ilegalno stečene imovinske koristi, treba imati na umu da u BiH ne postoje recentna istraživanja o ovom problemu, koja bi dala odgovor na pitanje koliko je zaista efikasan sistem krivičnog pravosuđa kada je u pitanju oduzimanje ilegalno stečene imovine.

U odnosu na 20 pravosnažnih presuda Suda BiH koje se odnose na krivično djelo pranja novca, stanje oduzimanja nezakonito stečene imovine (koja je bila predmet pranja tj. legalizacije) je na nezadovoljavajućem nivou. Naime, predmetna varijabla je posmatrana u odnosu na broj počinitelja od kojih je oduzeta protivpravna imovinska korist u analiziranim predmetima. Iz analiziranih presuda se može vidjeti da je odnos slučajeva gdje je došlo do oduzimanja u odnosu na one gdje to nije bio slučaj skoro ravnomjeran. Međutim, možda je značajniji podatak da je u odnosu na ukupno utvrđen iznos novca koji potiče iz predikatnih krivičnih djela (negdje oko 44 miliona KM) nepunih 5% od ove sume trajno oduzeto od počinitelja. Ovaj podatak se može dovesti u vezu sa načinom donošenja odluke u postupku, gdje se uglavnom radilo o sporazumima o priznanju krivice. Nažalost, skoro nikako ovi sporazumi nisu sadržavali klauzulu da je počinitelj dužan nadoknaditi iznos protivpravno stečenog novca (utvrđenog u sporazumu), iako materijalno-pravne odredbe iz KZ BiH jasno određuju da niko ne može zadržati protivpravno stečenu imovinsku korist. Ovdje se zaista radi o jednom od negativnih indikatora implementacije propisa o oduzimanju nezakonito stečene imovine u praksi. Znači, obzirom na karakter pranja novca (koje pretpostavlja postojanje predhodnog krivičnog djela iz kojeg potiče imovinska korist) bilo je za očekivati da će iznos oduzete imovinske koristi biti znatno veći.

U isto vrijeme, pozitivni indikatori se mogu prepoznati takođe u praksi Suda BiH u predmetima organiziranog kriminala. Tako je npr. u presudi Suda BiH br. KPŽ-18/06 od 21.03.2007.g, od osuđenog lica za krivično djelo organiziranog kriminala oduzeta imovinska korist nastala vršenjem krivičnih djela (putničko motorno vozilo, novčana protivvrijednost nezakonito pribavljene imovinske koristi, predmeti od plemenitih metala i dr.). Isto tako, u nekim drugim predmetima (trgovina ljudima, krijumčarenje osoba) koji su se vodili kod ovog suda uočljivi su pozitivni indikatori u implementaciji propisa o oduzimanju nezakonito stečene imovine.

Na kraju, treba istaći da sudska praksa treba biti ujednačena po ovom pitanju, te još jednom ukazati na potrebu provođenja istraživanja i provođenja propisa u ovoj oblasti.

Međunarodno zakonodavstvo i praksa

Već nekoliko godina mehanizmi za zamrzavanje i blokadu nezakonito stečene imovine predstavljaju jedan od prioriteta Evropske Unije. Oduzimanje imovine je odlučujući udarac protiv nezakonitog bogaćenja i danas se smatra jednim od osnovnih mehanizama kojim se garantuje bezbjednost građana.

Npr. susjedna Srbija je pokrenula pitanje oduzimanja imovine u svom pravnom sistemu po uzoru na italijanski zakon, odnosno zakone drugih zemalja Evropske Unije.

Za efikasno suzbijanje organizovanog kriminala neophodan je udarac u njegovu imovinu. Prvi koji je zastupao takav stav bio je sudija Giovanni Falcone. On je prvi put u odnosu na mafiju primenio ekonomsku analizu zločinačke organizacije uporedivši strukturu tog udruženja sa strukturom kriminalnog preduzeća. Smatrao je naime da represivni pristup u borbi protiv mafije ne može sam po sebi biti dovoljan da bi se ona porazila, jer ako struktura tog kriminalnog preduzeća nastavi da proizvodi bogatstvo, mafija će uvek moći da pridobije nove članove i novo rukovodstvo. Ako se uhapsi jednog ili osudi na višedecenijske kazne zatvora, doći će drugi još agresivniji i još sposobniji. Zato je jedini pravi način za suzbijanje organizovanog kriminala smanjenje kapitala i prihoda kriminalnih preduzeća. To čemu Falcone uči, još uvek važi, a sistem ekonomske analize nezakonitih aktivnosti široko se primjenjuje u zemljama moderne demokratije.

Prema italijanskom modelu, neophodno je da se uvede građansko pravno oduzimanje imovine koje bi teklo paralelno sa krivičnim postupkom i bilo nezavisno od ishoda tog postupka. Po uzoru na italijanski model, kada je ispunjen formalni uslov i kada je pokrenut krivični postupak protiv osumnjičenog za krivično djelo organizovanog kriminala i korupcije, državni tužilac pokreće finansijsku istragu o njegovoj imovini. Zajedno sa finansijskom policijom tužilaštvo provjerava imovinu i poslovne aktivnosti osumnjičenog, ali i članova njegove uže porodice (žene, djece, lica koja su posljednjih pet godina živjela sa osumnjičenim u istom porodičnom domaćinstvu). Provjeravaju se i poslovne aktivnosti njegovih preduzeća i drugih povezanih pravnih lica koja imaju veze sa njegovom imovinom. Kada se završi istraga tužilac ima jasan finansijski pregled kolika je imovina, a koliki su prihodi (regularni, na koje se plaća porez). Ukoliko postoji nesrazmjer između prihoda i imovine, tužilac pokreće postupak građansko pravnog oduzimanja imovine pred nadležnim sudom. Dakle, zadatak je tužioca da pribavi sve dokaze o imovini i inicira postupak. Tada sud poziva osumnjičenog i prebacuje teret dokazivanja na njega da dokaže otkud tolika razlika između prihoda i imovine, odnosno da dokaže zakonitost porekla svoje imovine. Ukoliko osumnjičeni ne dokaže zakonitost porekla, imovina se oduzima i postaje državna svojina.

Primjera radi, hektari zemlje u Corleoneu koji su oduzeti od „cosa nostre“ pretvoreni su u plantaže na kojima se proizvodi vino, a tu rade mladi ljudi i proizvode vino ekstra kvaliteta sa nazivom „oslobođeni od mafije“. Vile i kuće pretvoreni su u škole i visokoobrazovne ustanove. Čamci i gliseri koje je mafija koristila za prenos droge dati su na korišćenje vojsci i policiji Republike Italije. Čak je i hotel sa pet zvezdica, sa predivnim panoramskim liftom i pogledom na more na velelepnom brdu u Palermu, oduzet od jedne mafijaške grupe.

Sva imovina koja se oduzme može se i prijevremeno konfiskovati do donošenja konačne odluke o konfiskaciji. U tom slučaju imovinom mora da upravlja državna agencija i da postavi upravitelja koji postupa po nalogima suda. Npr. ako se oduzmu lanci hotela, supermarketa, pizzerija, privremeni upravitelj po nalogima suda postupa tako da se sve aktivnosti normalno nastavljaju: zaposleni rade, usluge se pružaju, proizvodi prodaju...

U Italiji je 1982. godine uveden Zakon koji je omogućavao sudovima da oduzmu sredstva od lica koja su pripadala „mafijaškoj zavjeri“, kao i od rođaka ili saradnika za koja se sumnjalo da za njih čuvaju sredstva. Ove su odredbe kasnije bile osporene pred Evropskim sudom za ljudska prava u predmetu Raimondo protiv Italije iz 1994.g, koji je zaključio da su one prihvatljive kao srazmjerne preventivne mere. U predmetu Raimondo protiv Italije iz 1991.g. podnosilac zahtjeva je iznio tvrdnju da je građansko-pravna zapljena kazna bez proglašenja krivice i da je time prekršen Član 6 (2) Evropske konvencije o ljudskim pravima, međutim, Evropski sud za ljudska prava je zaključio da postupak nije uključivao utvrđivanje krivice i na taj način podnosilac zahtjeva nikada nije dobio status okrivljenog lica.

Pored toga, i najviši italijanski sudovi su razmatrali pitanje da li konfiskacija imovine kod pojedinih krivičnih djela vrijeđa presumpciju nevinosti, a koja je kao takva inkorporirana u Ustav Republike Italije. Naime, član 12 zakona broj 356/1992 je propisao da u slučajevima optuženja za pojedina teška krivična djela obaveza je oduzimanje novca, imovine i drugih novčanih vrijednosti, a koja su pod direktnom ili indirektnom kontrolom optuženog, kada vrijednost te imovine nije proporcionalna sa njegovim prihodima ili kada optuženi nije u mogućnosti ili ne želi da za vrijednost i porijeklo imovine pruži razumno i zadovoljavajuće objašnjenje. Ustavni sud Italije i Kasacioni sud su zaključili da princip presumpcije nevinosti, predviđen italijanskom ustavom i zakonima, nije primjenjiv u odnosu na član 12 gore navedenog zakona. Pored toga, najviši italijanski sudovi zaključuju da svrha gornjih odredbi nije da sankcioniše osuđenog, već da spriječi finansiranje njegove buduće kriminalne aktivnosti.⁷⁹

Međutim, veoma je važno naglasiti da su ljudska prava neprikosnovena i da ovakvim postupcima nikako ne bi smela da budu ugrožena na bilo koji način. Evropski sud za ljudska prava donio je nekoliko presuda u kojima je data pravna analiza vezana za oduzimanje imovine i ljudskih prava, kao npr. Salabiacchi protiv Francuske, Phillips protiv Velike Britanije i Raimondo protiv Italije.

Čuveni istorijski slučaj Salabiacchi protiv Francuske smatra se prekretnicom u materiji i zaštiti ljudskih prava. Salabiacchi je osuđen zbog trgovine drogom. Francuski sudija dao je pravosnažnu presudu poreskim organima koji su utvrdili da je imao veliku imovinu (vilu, nekoliko stanova, jahtu, akcije, firme...), ali nije imao nikakav prihod koji je bio legalno oporezovan. Država Francuska oduzela mu je imovinu sistemom inverzije dokaznog postupka zbog nesrazmere između prihoda i imovine. Salabiacchi podnosi tužbu Sudu za ljudska prava, tvrdeći da su presudom o zapljeni imovine ukida pravo na privatno vlasništvo zagarantovano ustavom. Sud za ljudska prava donosi istorijsku presudu u kojoj kaže: „težnja demokratije jeste da privatna svojina uživa zaštitu, ali samo pod uslovom da nije protivna javnim interesima, kao i da postoji legitimni zahtjev javnih vlasti i da vlasnik dokaže porijeklo imovine“. Tužba Salabiacchia se odbija sa obrazloženjem da privatno vlasništvo mora biti transparentno jer je transparentnost preduslov za zaštitu svojine.

Belgija je otišla i korak dalje, gdje je još jedan važan korak preduzet Zakonom od 19. 12. 2002.g., koji je proširio mogućnosti za zapljenu i konfiskaciju kada se radi o krivičnim pitanjima. Usvojena je mogućnost za zapljenu i vrijednosti: ako je neko lice steklo sredstva izvršenjem krivičnog djela koje je pod istragom i ta sredstva ne mogu da se pronađu, javni tužilac i istražni sudija mogu da izvrše procjenu iznosa tih sredstava i da zaplijene bilo koji deo naslijeđene imovine osumnjičenog do odgovarajućeg iznosa. Nikakav odnos između zapljenjenog djela naslijeđene imovine i krivičnog djela ne treba da se uspostavlja. Zakonima od 19. i 26. 03. 2003.g. obrazovana je nova kancelarija javnog tužioca nadležna na državnom nivou koja se naziva Centralna kancelarija za zapljenu i konfiskaciju.

⁷⁹ Cassazione Penale, Sezione VI, 15 April 1996 i Corte Costituzionale, Ordinanza N. 18/1996)

Slijedeći opis se zasniva na osnovu Krivičnog zakonika iz 2002.g. u Velikoj Britaniji i na Zakonu o krivičnoj pravdi iz 1994.g. (i izmjenama iz 1999.g.) u Irskoj: Sistemi konfiskacije sredstava kriminalnog porijekla u okviru običajnog prava fokusiraju se na tužioca koji se obraća sudu u vezi sa veličinom materijalne koristi koju je lice pribavilo na osnovu svoje kriminalne aktivnosti. U slučajevima koji se odnose na krivična djela trgovine drogama, istraga se može proširiti izvan granica konkretnog krivičnog djela na sve krivične radnje povezane sa drogom. Kada se radi o krivičnim djelima koja se ne odnose na trgovinu drogama, istraga će verovatno biti ograničena samo na određeno krivično djelo za koje je lice osumnjičeno. Istraga ima za cilj da nametne osuđenom licu pravnu obavezu da plati državi sumu koja je određena kao vrijednost materijalne koristi. Nalog se fokusira na konkretnu imovinu, a tuženi može da odluči o tome koji su koraci potrebni da bi se izvršila ova obaveza. Ako to ne učini, onda rizikuje da dobije zatvorsku kaznu zbog neizvršenja obaveze.

Tokom istrage tužilac će imati pravo na određene pretpostavke. Među ovima su pretpostavka da je imovina pribavljena od strane tuženog poslije određenog datuma (obično šest godina prije podnošenja optužbe) ili poslije proglašenja krivice, pribavljena kao rezultat kriminalnog ponašanja i da su svi rashodi koje je tuženi imao poslije određenog datuma isplaćeni iz imovine pribavljene kao rezultat kriminalnog ponašanja. Ove pretpostavke mogu biti oborene dokazima tuženog. Na saslušanju posvećenom konfiskaciji, standard koji priloženi dokazi moraju da ispune je ravnoteža vjerovatnoća i niži je od standarda dokaza koji se primenjuju na krivične slučajeve koji moraju biti „van razumne sumnje“. Na taj način, sud kreće sa pozicije da je imovina tuženog pribavljena nelegalnim putem i da od njega zavisi da pokaže da je ona ili njen dio, pribavljen na legitiman način.

Saslušanje posvećeno konfiskaciji vjerovatno neće uslijediti odmah nakon proglašenja krivice. Može da dođe do jednog broja odlaganja dok tužilaštvo ili organ prikupljaju dokaze o materijalnoj koristi. Nalog za konfiskaciju neće se odnositi na cjelokupnu materijalnu korist, već će biti ograničen na iznos koji se može realizovati u okviru onoga čime tuženi raspolaže. Međutim, obično postoji mogućnost ponovnog otvaranja procesa ocjene materijalne koristi čak i nakon izdavanja naloga za konfiskaciju ukoliko se otkriju nove informacije o obimu materijalne koristi ili o sredstvima kojima tuženi raspolaže.

Građansko-pravna zapljena i korištenje poreskih ovlaštenja

Savremeno korištenje pravnih procesa koji se koncentrišu na sredstva stečena kriminalnom aktivnošću, a ne na krivicu ili nevinost konkretnih izvršilaca krivičnih djela, počelo je sa onim što se zbivalo u SAD tokom 80-tih godina. Ovlaštenja za građansko-pravnu zapljenu postojala su od 18. vijeka u Carinskim zakonima SAD. U 2000.g. američki sistem građansko-pravne zapljene je ponovo modeliran da bi obezbjedio veću zaštitu za nevine vlasnike. Uveden je „standard velike nesrazmernosti“ za utvrđivanje da li je primjena konkretne građansko-pravne zapljene protivna ustavu.

U Velikoj Britaniji, konfiskacija sredstava kriminalnog porijekla nakon proglašenja krivice uvedena je 1986.g. za krivična djela trgovine drogama. U 1995.g. ovo je prošireno na sva teška krivična djela i teret dokaza u pogledu imovine je storniran. U 2002.g. Velika Britanija je Zakonom o sredstvima kriminalnog porijekla uvela mogućnost građansko-pravne zapljene u slučaju predmeta za koje organi za sprovođenje zakona potvrde da neće doći do gonjenja. Ovo uspostavlja formalnu hijerarhiju kojom se primat daje iniciranju krivičnih postupaka. Na ovome radi agencija, odvojeno od policije i tužilaca, koja se naziva Agencija za povrat sredstava, i to čini po sudskim nalogima. Ova ista agencija može da koristi poreska ovlaštenja ukoliko građansko-pravna zapljena nije raspoloživa. Ova ovlaštenja za građansko-pravnu zapljenu su bila osporena na bazi Evropske Konvencije o ljudskim pravima pred sudovima u Sjevernoj Irskoj koji su do danas zaključili da su ovo građansko-pravni procesi za povrat sredstava, a ne procesi za izricanje krivične kazne.

Poseban zakon uveden je u Republici Irskoj 1996.g. kojim je omogućeno građansko-pravno zadržavanje sredstava za koja se vjeruje da su sredstva kriminalnog porijekla, a ako se ona ne potražuju od strane legitimnog vlasnika u roku od sedam godina može da dođe do njihovog transferisanja u državnu imovinu. Sud mora da prihvati da je vjerovanje u kriminalno porijeklo argumentovano. Ovaj proces vodi agencija koju čine predstavnici policije, službe prihoda i socijalne zaštite. Irski zakon je neobičan po tome što ista agencija ima ovlaštenja da potražuje porez na prihod akumuliran kriminalnom aktivnošću.

Pristup na bazi poreza koji se koristi u Irskoj, a koji je kasnije uveden i u britanski zakon, ima tu prednost što u sebi predviđa velike novčane kazne i kamate. Ovaj pristup je jedino izvodljiv u državama koje imaju sredstva i razrađene sisteme sprovođenja poreskih propisa u kojima je praktično cjelokupna populacija evidentirana u poreskom sistemu. Zakon može da predvidi da građanin sa misterioznim prihodom mora da pokaže da su sve poreske obaveze ispunjene. Poreski organi se jedino interesuju za postojanje prihoda, a da li je njegovo porijeklo legalno ili nelegalno, treba da je irelevantno. Nema nikakve potrebe za praćenjem konkretnih sredstava ili za njihovo dovođenje u vezu sa konkretnim krivičnim djelima.

Neki poreski zakoni u sebi sadrže ovlaštenja za zamrzavanje i zapljenu sredstava, dok se ne ispune poreske obaveze. Pristup na bazi poreza ima prednost u tome što je moralno neutralan, dok se putem naplate znatnih neispunjenih obaveza, kamata i kazni, njime mogu efektivno ukloniti profiti kriminalnog porijekla čime bi ostvareni prihod i naravno 'poreski obveznik' bili uvedeni u legitimnu ekonomiju. Ovaj pristup zadaje manje teškoća u pogledu ljudskih prava i sistema, osim što posebne odredbe koje se tiču profita kriminalnog porijekla predstavljaju jedan oblik diskriminacije koja zahtjeva racionalno obrazloženje. Pored toga, građansko-pravna ovlaštenja za sprovođenje zakona mogu se koristiti u kombinaciji sa krivičnim kaznama za poreske prekršaje. Da bi se učinio efektivnim, moraju se uvesti posebne odredbe koje dozvoljavaju razmjenu informacija iz poreskih evidencija i organa zaduženih za ispitivanje porekla sredstava.

Oduzimanje sumnjive imovine

Na osnovu komparativne analize rješenja iz inostranih zakona i domaćih zakonskih propisa, kao zaključak se predlažu pretpostavke o neophodnim rešenjima koje treba ugraditi u zakone

- Odredbe o oduzimanju sredstava i konfiskaciji sredstava u Krivičnom zakonu i u Zakonu o krivičnom postupku treba da budu djelimično izmenjene da bi se harmonizovale i pojednostavile, da bi se proširena ovlaštenja za oduzimanje sredstava mogla primjeniti na veći broj teških krivičnih djela.
- U teškim krivičnim djelima, teret dokazivanja treba da se ublaži kada se radi o porijeklu sredstava za koja se sumnja da su kriminalnog porijekla. U tom smislu treba da se usvoje zakonske pretpostavke da bi se pomoglo sudovima kod ocjenjivanja veličine imovinske dobiti stečene izvršenjem krivičnog djela.
- U teškim krivičnim djelima sistem konfiskacije vrednosnih predmeta treba da se uvede i da se tako dozvoli nadležnim organima da oduzmu dio naslijeđene imovine osumnjičenog lica za koju ocjene da odgovara iznosu sredstava od kriminalnih radnji, bez potrebe uspostavljanja odnosa između oduzetog naslijeđenog dijela imovine i počinjenog krivičnog djela. Zajedno s time treba donijeti postupak za oduzimanje nekretnina.
- Osnivanje centra sa timom stručnjaka koji bi radio na policijskim i operativnim aspektima oduzimanja sredstava, konfiskacije sredstava i upravljanja sredstvima.
- Najznačajniji pomak u strategiji kontrole kriminala poslednjih decenija bilo je ulaženje u trag i zapljena profita stečenih kriminalnom aktivnošću.
- Uvođenje odredbi na osnovu kojih se vrši oduzimanje sredstava poslije proglašenja krivim lica koje kod sebe drži, kontroliše ili koje je stvorilo ta sredstva.

- Mnoge zemlje su (uglavnom zemlje običajnog prava) uvele oblike građansko-pravnog oduzimanja kojima se sredstva generisana kriminalnom aktivnošću mogu pratiti, ograničavati i na kraju zaplijeniti za opšte dobro, čak i ako nije bilo nikakvog krivičnog gonjenja ili osude za počinjena krivična djela. Srodan pristup zapljeni kriminalnih sredstava jeste korištenje poreskih ovlaštenja u odnosu na prihod stvoren kriminalnom aktivnošću.
- Camden Assets Recovery Interagency Network – Integracijska mreža za povrat sredstava iz Camdena (CARIN). CARIN je neformalna međunarodna mreža i predstavlja praktičnu alijansu za saradnju nacionalnih «eksperata» na polju praćenja, oduzimanja i konfiskacije sredstava.
- Pravo na fer suđenje prema Konvenciji o ljudskim pravima; pretpostavka nevinosti; zaštita imovine.

Organizovanom kriminalu može se jedino suprotstaviti sistemom zakona i sistemom institucije. Jakim institucijama države kao što su policija i tužilaštvo i sud, država mora pokazati da je jača od organizovanog kriminala.

BiH iskustva u regulisanju oduzimanja ilegalno stečene imovine posebnim zakonom (i u okviru posebnog postupka)

Uređenje oduzimanja ilegalno stečene imovine u okviru posebnog postupka svoje uporište vjerovatno ima u percepciji javnosti kako je postojeći sistem krivičnih sankcija i mjera neadekvatan, odnosno neefikasan. Spoznaja da organizirane kriminalne grupe stižu enormne finansijske probitke je dala dodatni argument ovim tvrdnjama. Međutim, postavlja se pitanje opravdanosti i cjelishodnosti takvog pristupa. Naime, analizirajući odredbe pozitivnih pravnih propisa može se doći do zaključka kako u BiH postoji potrebnii pravni okvir za primjenu ovog instituta u praksi. Prisutna shvatanja prema kojima nije moguće tzv. "prošireno" oduzimanje ilegalno stečene imovine (uz primjenu obrnutog tereta dokazivanja) imaju svoje uporište u činjenici da Zakon o krivičnom postupku BiH ne predviđa postupak u kojem bi došlo do oduzimanja takve imovine.⁸⁰ Sudska praksa takođe (kao nesumnjivi izvor prava) nije zauzela decidan stav po tom pitanju. S druge strane, ne postoje uopšte relevantna istraživanja o stvarnoj ili aproksimiranoj brojci predmeta, slučajeva u kojima je trebalo a nije, ili jeste, došlo do oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom. Na ovakav način ovo veoma delikatno i aktuelno pitanje je prepušteno zdravorazumskim i dogmatskim tumačenjima manje

⁸⁰ Prema odredbi stava 3. člana 110 KZ BiH, sud također može oduzeti korist iz stava 1. ovog člana u odvojenom postupku ukoliko postoji opravdani razlog da se vjeruje da je korist pribavljena krivičnim djelom, a vlasnik ili uživatelj nije u mogućnosti da pruži dokaze da je korist pribavljena zakonom. Odredba predstavlja novinu u našem krivičnom zakonodavstvu i s obzirom na izvjesnu unutarnju protivrječnost i nedorečenost, otvara određene dileme u pogledu osnova i načina njene primjene. Naime, dosljedna primjena odredbe stava 1. ovog člana, prema kojoj niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom, opravdava uvođenje zakonskih rješenja kojima se omogućava oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i onda kada nije bilo mogućnosti za vođenje krivičnog postupka i za donošenje sudske odluke kojom je utvrđeno da je krivično djelo učinjeno i da je njime pribavljena imovinska korist (na primjer, u slučaju smrti učinitelja). Međutim, odredba stava 1. ovog člana, kojom se propisuje da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom, pretpostavlja utvrđenje učinjenja krivičnog djela i pribavljanja imovinske koristi učinjenjem tog krivičnog djela. Odredba stava 3., iako se, prema samom tekstu odredbe, odnosi na korist iz stava 1. ovog člana, dakle, na korist za koju je utvrđeno da je pribavljena krivičnim djelom, pruža mogućnost oduzimanja koristi za koju postoji samo „opravdani razlog da se vjeruje da je korist pribavljena krivičnim djelom“. Odredba izaziva određene rezerve i zbog toga što, iako mogućnost oduzimanja koristi vezuje za postojanje samo opravdanog razloga da se vjeruje da je korist pribavljena krivičnim djelom, teret dokazivanja da je korist pribavljena zakonito stavlja na vlasnika ili uživatelja, koji ne mora biti osoba za koju postoji opravdani razlog da se vjeruje da je učinitelj krivičnog djela kojim je korist pribavljena. Inače, ZKP BiH ne sadrži odredbe koje bi se odnosile na postupak oduzimanja koristi u skladu sa stavom 3. ovog člana. Komentar Zakona o krivičnom postupku.

ili više stručne javnosti, bez jasnih i dovoljno utemeljenih argumenata za, odnosno protiv, ovakvog pristupa.

U svakom slučaju treba dati više značaja implementaciji postojećih pravnih instrumenata, a potom, nakon sagledavanja svih dimenzija njihovog provođenja, dati prijedloge za uređenje ovog pitanja na drugi način. Prema refleksijama iz trenutne prakse većina problema se odnosi na institucionalni i organizacioni aspekt provođenja zakona. Nedostatak državnog organa za upravljanje privremeno oduzetom i oduzetom imovinom predstavlja značajnu prepreku u ostvarenju efikasnih rezultata u ovoj oblasti. Ova činjenica možda apriori djeluje demotivirajuće na državne organe (agencije za provedbu zakona, tužilaštva i sudove) da uopšte posežu za svojim ovlaštenjima kada je u pitanju oduzimanje nezakonito stečene imovine. Poseban propis može poslužiti kao dodatni instrument državnom tijelu za upravljanje privremeno oduzetom i oduzetom imovinom stečenom na nezakonit način. Italijanski model, koji predviđa građansko pravno oduzimanje imovine koje bi teklo paralelno sa krivičnim postupkom i bilo nezavisno od ishoda tog postupka, predstavlja dobar primjer koji bi obzirom na postojeću situaciju, BiH trebala da slijedi. Po ovom modelu kada je ispunjen formalni uslov i kada je pokrenut krivični postupak protiv osumnjičenog za krivično djelo organizovanog kriminala i korupcije, državni tužilac pokreće finansijsku istragu o njegovoj imovini. Zajedno sa finansijskom policijom tužilaštvo provjerava imovinu i poslovne aktivnosti osumnjičenog, ali i članova njegove uže porodice (žene, djece, lica koja su posljednjih pet godina živjela sa osumnjičenim u istom porodičnom domaćinstvu). Provjeravaju se i poslovne aktivnosti njegovih preduzeća i drugih povezanih pravnih lica koja imaju veze sa njegovom imovinom. Kada se završi istraga tužilac ima jasan finansijski pregled kolika je imovina a koliki su prihodi (regularni na koje se plaća porez). Ukoliko postoji nesrazmjer između prihoda i imovine, tužilac pokreće postupak građansko pravnog oduzimanja imovine pred nadležnim sudom. Dakle, zadatak je tužioca da pribavi sve dokaze o imovini i inicira postupak. Ako bi na ovakav način suzbijanje svih pojava oblika organizovanih kriminalnih aktivnosti bilo ojačano onda tu ideju svakako treba podržati. Ipak, treba istaći da bi svako nadograđivanje postojećih ili eventualno donošenje novih propisa trebalo biti bazirano na odgovarajućim istraživanjima primjene propisa koji tretiraju ova pitanja i uz uključivanje predstavnika pravosuđa, kako bi se na najbolji način identifikovali problemi koji se javljaju u praksi pri primjeni sadašnjih propisa.

- Obzirom da u krivičnom zakonodavstvu BiH postoji temeljni pravni okvir za oduzimanje imovinske koristi nastale krivičnim/kaznenim djelom, potrebno je donošenje posebnog propisa o oduzimanju imovine, obzirom da ZKP BiH ne sadrži odredbe koje bi se odnosile na postupak oduzimanja ilegalno stečene imovine, i to primjenom obrnutog tereta dokazivanja (građansko-pravno oduzimanje imovine za koju postoji sumnja da je stečena nezakonito), uvažavajući iskustva drugih zemalja koja imaju takve pravne instrumente u svom zakonodavstvu;
- Potrebno je uspostaviti državne organe (Agencije, Uprave ili dr.) koji bi bili nadležni za upravljanje nad privremeno oduzetom i oduzetom imovinom; i
- Potrebno je normativno urediti rad i djelovanje takvog organa, saradnju sa drugim agencijama za provođenje zakona i odrediti njegovu ulogu unutar sistema krivičnog pravosuđa.

SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA

Uvod

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH usvojen je 2000.g., a na entitetskom nivou 2001.g. Iniciran od strane međunarodne zajednice, to je bio prvi set ovakvih zakona na prostorima bivše Jugoslavije. Iako je parlamentarnu proceduru prošao relativno brzo, za prilike koje prate rad zakonodavnih organa u BiH, problemi su očekivano nastupili s početkom njegove implementacije. Revolucionaran po principima koje je uveo, zatekao je državne institucije potpuno nespremne za njegovu primjenu. Međutim, od usvajanja ovog zakona primjetna su dva pozitivna trenda. Prvi se odnosi na rast interesa javnosti za prava koja ovaj Zakon omogućava i njegovu sve širu upotrebu od strane građana. Drugi trend se odnosi na njegovu primjenu od strane državnih organa. Iako je prisutna znatna nedosljednost i neravnomjernost u njihovoj primjeni zabilježen je ohrabrujući stepen porasta primjene ovih zakona.

Problemi u implementaciji Zakona

Tekst Zakona izrađen je od strane radne grupe koja je uključivala kako domaće, tako i međunarodne eksperte, a baziran je na najboljim praksama drugih zemalja. Iako, između zakona na državnom i entitetskim nivoima nema suštinskih razlika, neusaglašenost između njih postoji u određenoj mjeri koja ima negativne posljedice za njegovu primjenu i sudsku zaštitu prava iz ovih zakona.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH definiše da: „U cilju ovog zakona, opšta zajednička načela koji reguliraju ovu oblast uprave, kao što su zakoni o upravi i zakoni o upravnim postupcima FBiH i RS, primjenjuju se sve dok ta ista pitanja nisu regulirana ovim zakonom“.⁸¹ Treba napomenuti da se Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH poziva na Zakone o (opštem) upravnom postupku u Entitetima, iz razloga što u vrijeme donošenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH nije bio donesen Zakon o upravnom postupku BiH (donesen tek 2002.g.). Ne treba sumnjati da Zakon o upravnom postupku BiH sadrži iste principe i načela kao i entitetski zakoni o upravnom postupku. Analizirajući pomenute dvije odredbe može se zaključiti da je s jedne strane Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH tzv. 'specijalni zakon' u odnosu na Zakon o upravnom postupku (koji je tzv. 'opšti zakon') i da se, na polju pristupa informacija, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH prioritarno primjenjuje, a po principu „Lex specialis derogat legi generali.“ Sa druge strane, važi princip da se, u onom dijelu koji nisu istim regulisani, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH 'naslanja' na Zakon o upravnom postupku, i da se odredbe Zakona o upravnom postupku primjenjuju supsidijarno u odnosu na Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, prvenstveno u tzv. 'procesnom' dijelu Zakona. Zakon o upravnom postupku BiH propisuje da: „U upravnim oblastima u kojima je zakonom propisan poseban postupak postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom“.⁸² Zakon propisuje koji su organi dužni da ga primjenjuju kada rješavaju o „pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija BiH“.⁸³

⁸¹ Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH (Sl. glasnik BiH broj 28/00) Član. 26 stav 1

⁸² Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH broj 29/02, 12/04), Član 3. „Supsidijarnost primjene zakona“

⁸³ Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH broj 29/02, 12/04), Član 1. „Važenje zakona“

Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH određuje „dopis“ kao vrstu akta kojim se usvaja ili odbija zahtjev za pristup informacijama.⁸⁴ Zakon o upravnom postupku, ne predviđa DOPIS kao vrstu pojedinačnog upravnog akta. Zakon o upravnom postupku poznaje samo rješenje i zaključak.⁸⁵ Poredeći član 14, stavove 2 i 3 Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (gdje se spominje termin 'dopis' i gdje je navedeno, posebno u stavu 3 tačke a) i b) koje elemente treba da sadrži dopis kada se u potpunosti ili djelimično odbija pristup informacijama), i članove od 197 do 202 Zakona o upravnom postupku (koji govore o sadržaju rješenja: uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouka o pravnom lijeku) može se zaključiti da su sastavni djelovi 'dopisa' i 'rješenja' skoro identični, s tim da je Zakon o upravnom postupku puno detaljniji. Konačno 'dopis' iz Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH nije ništa drugo do 'rješenje' iz Zakona o upravnom postupku, ali ne u svakom konkretnom slučaju.

Zakon o upravnom postupku BiH pominje samo 'rješenje' kao akt protiv koga se može izjaviti žalba i koje može postati konačno i pravosnažno. Odredbe Zakona o upravnom postupku pominju samo 'rješenje' kao upravni akt.⁸⁶

Isto tako, kada govori o žalbenoj proceduri, Zakon o upravnom postupku poznaje samo 'rješenje', a ne i 'dopis' i navodi da samo protiv rješenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo žalbe. Identična argumentacija se odnosi i na Zakon o slobodi pristupa informacijama RS. Kao posljedicu korištenja termina 'dopis', a u situacijama gdje ima funkciju 'rješenja' iz Zakona o opštem upravnom postupku, kao realna pravna 'opasnost' može biti da stranka koja je nezadovoljna odlukom prvostepenog organa (bilo da organ odobri pristup informacijama, bilo da ga djelimično, ili u potpunosti odbije), u formi 'dopisa' bude lišena prava na žalbu, a što dalje može imati posljedicu da nezadovoljna stranka eventualno ne bude u stanju da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom i na taj način joj se onemogućiti sudska zaštita, a što dalje, opet, može onemogućiti stranku da pokrene postupak apelacije pred Ustavnim sudom BiH ili pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu, a zbog kršenja člana 6 stav 1 Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava (pravo na pristup sudu). Ovakva situacija na nivou BiH i RS relativizira mogućnost ostvarenja prava na pristup informacijama i onemogućava sudska zaštitu ovog prava.

Dalje, postoje razlike između zakona kod tretiranja izuzetaka. Zakon na nivou BiH i FBiH predviđa da se izuzeci od primjene zakona utvrđuju na osnovu ocjene svakog pojedinačnog slučaja, dok zakon na nivou RS sadrži odrednicu „samo u slučajevima“. Značaj naglašavanja ocjene svakog pojedinačnog slučaja ogleda se u tome što se na taj način izbjegava primjena izuzetaka po automatizmu. Dakle, i u slučajevima kada određene informacije potpadaju pod zakonom definisane izuzetke na osnovu ocjenjivanja svakog pojedinačnog slučaja određuje se da li se određena informacija objavljuje ili ne.⁸⁷

Zakonodavac je u FBiH naknadnim donošenjem Zakona o krivičnom postupku FBiH i Zakona o poreskoj upravi FBiH ograničio i relativizirao primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama. Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH, izričito određuje odnos ovog zakona i drugih zakona u smislu moguće kolizije i sukoba zakona na način da „zakoni koji se usvoje nakon donošenja ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ili dopuna ovog zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom“.⁸⁸ Pored ovako eksplicitno propisane odredbe o koliziji i sukobu zakona, zakonodavac u FBiH je u nekoliko navrata na direktan način postupio suprotno ovoj odredbi Zakona o slobodi pristupa

⁸⁴ Ibid. Član 14. stav 2 i 3

⁸⁵ Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH broj 29/02, 12/04), Članovi od 193 do 206

⁸⁶ Zakon o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik BiH broj 29/02, 12/04) član.15 „Pravo žalbe“, član 16. „Konačnost rješenja“, član 17. „Pravosnažnost rješenja“

⁸⁷ Monitoring demokratskog razvoja u BiH: „Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija“, Mediacentar, 2006.g. Sarajevo;

⁸⁸ Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH (Službene novine FBiH broj 32/01), Član 25., tačka 3.

informacijama. Najflagrantniji su svakako primjeri iz Zakona o krivičnom postupku FBiH i Zakona o poreskoj upravi FBiH.

Zakon o krivičnom postupku FBiH propisuje u članu 227 mogućnost da se traže i dobiju podaci iz krivične/kaznene evidencije, ali je ova mogućnost ograničena na određene državne organe (sudove, tužilaštva i organe unutrašnjih poslova, organe nadležne za izvršenje krivičnihopravnih sankcija i druge državne organe), te na same građane zavisno "o njihovoj osuđivanosti ili neosuđivanosti". Nije, dakle, predviđena mogućnost da neko fizičko lice, uključujući i oštećenog, traži i dobije takve podatke za treća lica.⁸⁹

Zakon o poreskoj upravi FBiH definiše pojam poreske tajne na sljedeći način: poreska tajna su „sve informacije ili podaci o poreskom obvezniku koje imaju poreski organi, izuzev: informacija i podataka za koje poreski obveznik u pisanom obliku izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom, informacija i podataka datih u takvom obliku da se ne mogu povezati s pojedinačnim poreskim obveznikom, ili ga se na drugi način ne može identificirati i podataka o naplati poreza koji se, prema odredbama ovog zakona, javno objavljuju⁹⁰”.

Poreskom tajnom se dakle, proglašavaju svi podaci i informacije o poreskim obaveznicima osim onih koje, praktično, sam poreski obveznik – "u izjavi u pisanom obliku" – ne smatra poreskom tajnom.⁹¹ Na identičan način je definisana poreska tajna i prema Zakonu o poreskoj upravi RS⁹².

Ove odredbe su u suprotnosti sa članom 25 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacija i kao takve ih je nužno promijeniti u skladu sa preporukama Ombudsmena FBiH. Sam Zakon jasno propisuje kada, kako i uz koje uslove se primjenjuju izuzeci, uz obavezno procjenjivanje u svakom pojedinačnom slučaju i uz provođenje testa javnog interesa.

Dakle, opšta klasifikacija izvjesnih dokumenata i informacija koji bi unaprijed bili izuzeti od pravila o javnosti svih informacija – nije dozvoljena ovim zakonom. To praktično znači da javni organi ne mogu javnosti uskratiti ni one dokumente koji su interno označeni kao 'tajni' (tzv. vojna, državna, službena ili poslovna tajna) po principu automatizma. Premda takva oznaka može biti relevantna pri njihovom odlučivanju da li se na takve informacije može primijeniti jedan od tri predviđena izuzetka u Zakonu o slobodi pristupa informacijama, ona sama po sebi nije dovoljna za odbijanje pristupa informacijama na osnovu ovog zakona.⁹³

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH ne sadrže kaznene odredbe. Uvođenje kaznenih odredbi i to kako za pravna lica (institucije na koje se zakon odnosi), tako i za odgovorna lica u institucijama vlasti i lica zadužena za informisanje, osnažili bi sam zakon koji ne bi ostao 'lex imperfecta', odnosno propis bez sankcije. Državne institucije su imale savim dovoljan period (više od šest godina od kako se ovi zakoni primjenjuju u BiH) za edukaciju i unutrašnju reorganizaciju s ciljem jačanja kapaciteta za primjenu ovog zakona. Treba takođe napomenuti da većina pozitivnih zakonodavstava zemalja regiona sadrži kaznene odredbe u zakonima koji regulišu oblast pristupa informacijama. Sadašnja situacija, odnosno nepostojanje kaznenih odredbi, čini zakon nedorečenim. Predviđanje odgovornosti, odnosno sankcija, kako za javni organ, tako i za odgovorno lice, važno je sa aspekta sankcionisanja pojedinaca unutar javnog organa, jer propisivanje sankcije samo za javni organ praktično bi značilo da se u slučaju kršenja zakona samo prelijevaju budžetska sredstva iz stavke u stavku.

⁸⁹ Posebni izvještaj o neusklađenosti ZKP i Zakona o Poreskoj upravi sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH Nakon upozorenja Vladi FBiH i Ministarstvu pravde, Ombudsmeni FBiH, Sarajevo, 27. juni 2005.g.

⁹⁰ Zakon o poreskoj upravi FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/02), Član 3. Pojmovi u upotrebi u ovom zakonu, stav 4. Poreska tajna

⁹¹ Posebni izvještaj o neusklađenosti ZKP i Zakona o Poreskoj upravi sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH Nakon upozorenja Vladi FBiH i Ministarstvu pravde, Ombudsmeni FBiH, Sarajevo, 27. juni 2005. godine

⁹² Zakon o poreskoj upravi RS (Sl. Glasnik RS, broj 51/01) Član 9, stavovi (1) i (3).

⁹³ Ibid.

Zaključci i preporuke

Izmjene zakonske regulative koja se odnosi na slobodan pristup informacijama su neophodan preduslov daljeg unapređenja ostvarivanja ovog prava. Iako iziskuju korekcije više zakona, izmjene ne bi proizvele nikakve troškove za javne organe, a usvajanje ovakvih izmjena doprinijelo bi ostvarenju svrhe samih zakona o slobodi pristupa informacijama i otvorilo mogućnost zaštite ovog prava za sve građane pod jednakim uslovima.

Obzirom da su zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH usvojeni na inicijativu međunarodne zajednice, usvajanje izmjena i dopuna ovih zakona, kao i izmjene drugih zakona koji relativizuju i ograničavaju ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama, bio bi pravi test zrelosti domaćih vlasti, i značio bi snažnu potvrdu stvarne opredijeljenosti državnih institucija ka stvaranju demokratskog okruženja. Pitanje slobodnog pristupa informacijama nije samo pitanje iz domena teorijskih mogućnosti ostvarenja osnovnih ljudskih prava, već princip na kojem se zasniva rad institucija u savremenim demokratskim društvima i važna poluga za nadzor rada institucija od strane najšire javnosti.

Stoga prioritet mora da bude otklanjanje slijedećih nedostataka okvira za pristup informacijama:

- nedovoljnog kapaciteta državnih institucija za primjenu;
- nedovoljne upućenosti građana u prava koja im zakon omogućava;
- nedosljednosti samog zakona, odnosno njegova neusklađenost sa drugim zakonima, (prije svih sa Zakonom o krivičnom postupku FBiH i Zakonima o poreskoj upravi RS i FBiH); i
- nesadržanja kaznenih odredbi, odnosno neophodnost uvođenja sankcija, kako za institucije, tako i za službenike.

JAVNE NABAVKE

Prva procjena stanja javnih nabavki u Bosni i Hercegovini izvršena je u junu 2002. Godine, od strane Svjetske banke i nalazi ovog istraživanja navedeni su u dokumentu „Bosna i Hercegovina - Izvještaj ocjene nabavki u zemlji“ – Country Procurement Assessment Report (CPAR). Od tada su brojne analize ukazivale na slijedeće ključne probleme:

- Funkcija nabavke je zanemarena
- Nepostojanje zakona na državnom nivou i nekvalitetna postojeća pravna regulativa
- Nedostatak odgovarajućih resursa i osoblja sa specijalizovanim vještinama
- Neadekvatna revizija odluka u postupku javnih nabavki
- Neadekvatna nezavisna vanjska revizija
- Nepovjerenje privatnog sektora

Sadašnje stanje u oblasti javnih nabavki u BiH

U periodu od 2002. godine do danas, oblast javnih nabavki pretrpjela je radikalne promjene, kojima je u praksi realizovan preporučeni Plan akcije Svjetske banke, a u cilju ispunjenja jednog od uslova za pristupanje Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Usvojen je jedinstven Zakon o javnim nabavkama na cijeloj teritoriji BiH. Zakon je važeći za oba Entiteta, kao i za Brčko Distrikt. Zakon je donijela Parlamentarna skupština BiH u septembru 2004.g. Iako jedinstven, Zakon je u FBiH stupio na snagu od 01. 01. 2005.g., a u RS od 01. 05. 2005.g. Usvojen je i set podzakonskih akata neophodnih za njegovo sprovođenje.

Prema istraživanju projekta javnih nabavki EU u BiH, koje je obuhvatilo mišljenja ugovornih organa i predstavnika poslovne zajednice o praksi provođenja propisa o javnim nabavkama, velika većina ugovornih organa (86%) smatra da je došlo do promjena u procesima nabavki od uvođenja novih propisa 2005. godine, a 47% ispitanika smatra da se radi o promjenama nabolje. Istovremeno, ugovorni organi su naveli da su osnovni prioriteti u unapređenju procesa javnih nabavki, a koji se smatraju obavezama Agencije za javne nabavke:

- izrada komentara na Zakon o javnim nabavkama (61%),
- priprema izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama (42%), i
- sistematsko objavljivanje pravnih mišljenja i tumačenja (34%).

I predstavnici ugovornih organa i poslovne zajednice smatraju da je relativno lako doći do propisa koji se tiču javnih nabavki, ali je jako teško ili teško doći do pomoći kod tumačenja propisa.

Uspostavljene su jedinstvene institucije predviđene Zakonom o javnim nabavkama: Agencija za javne nabavke sa sjedištem u Sarajevu i dvije filijale: u Banja Luci i Mostaru, te Ured za razmatranje žalbi kao jedinstvena institucija za sve postupke javnih nabavki u BiH. No, kašnjenje u uspostavljanju Ureda za razmatranje žalbi, zbog njegovog posebnog značaja u postupku kontrole javnih nabavki i zaštite interesa učesnika, imalo je negativne posljedice po funkcionisanje ove oblasti.

Od početka primjene Zakona do aprila mjeseca 2006. godine, reviziju su obavljali Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo finansija RS i Ministarstvo financija Federacije BiH, svako u svom domenu. U aprilu mjesecu nadležnosti drugostepenih organa su formalno prešle na Ured, iako nije otpočeo s radom dok se na Parlamentu BiH nisu obavila potrebna imenovanja. Dakle, pravničkim jezikom rečeno, postojao je 'vacatio legis', tj. pravna praznina, jer je Ured primao žalbe na prvostepene odluke ugovornih organa, ali nije bio u mogućnosti da ih rješava. Za to vrijeme ponuđači koji su podnijeli prigovore, čekali su njihovo rješavanje, uz potpunu vremensku neizvjesnost završetka procedura. Kašnjenje u rješavanju žalbi dovelo je

do nagomilavanja predmeta i neefikasnosti u funkcionisanju Ureda, a samim tim, vrlo vjerovatno, i do štetnih posljedica u postupku javnih nabavki.

Drugo važno pitanje u vezi s analizom rada ovih institucija je u kojoj mjeri one obavljaju funkcije koje su im povjerene i koliko to kvalitetno čine. U tome je pokretanje i razvoj elektronskih nabavki, kao i objavljivanje priručnika za obuku i objavljivanje informacija u vezi sa obukom, odnosno provođenje obuke za javne nabavke, bilo zapostavljeno.

Jedna od većih zamjerki upućenih prema Agenciji i prema Uredu za žalbe je da njihov rad nije dovoljno transparentan i da javnosti nisu dostupni detaljniji izvještaji o radu ovih institucija. Ovo se posebno odnosi na Ured i posljedica toga je i nedostatak relevantnih informacija u ovom radu, a koje se odnose na aktivnosti Ureda.

Kontrolna funkcija i revizija javnih nabavki

Zakon nije propisao uspostavljenje kontrolnih organa koji bi bili odgovorni za nadzor nad aktivnostima u postupcima javnih nabavki. Agencija za javne nabavke nije u suštini kontrolni, nego savjetodavni, odnosno organ koji prati provođenje Zakona o javnim nabavkama, ali prema ranije uspostavljenim nadležnostima, eksterni kontrolni organi u postupku javnih nabavki su službe revizije. Ova tijela su profesionalna i nezavisna u praksi. Revizije koje ova tijela obavljaju nemaju karakter prethodnih kontrola u postupku javnih nabavki, već se radi o kontrolama već završenih postupaka javnih nabavki, koje donekle mogu biti i mehanizmi za podešavanje, odnosno korigovanje budućih javnih nabavki. Međutim, ne postoje kumulativni podaci u vezi sa revizijama obavljenim u pojedinim institucijama, organizacijama, preduzećima itd.

U praksi, većina ugovornih organa ne analizira postupak realizacije ugovora niti ima odgovarajuće informacije u vezi s tim. Agencija za javne nabavke se, od strane velikog broja aktera javnih nabavki, pogrešno smatra kontrolnim mehanizmom u postupcima javnih nabavki, iako je njena uloga savjetodavna, uz davanje mišljenja koja ne obavezuju ugovorni organ.

Koliko je učesnicima u postupku javnih nabavki potrebno relevantno, obavezujuće mišljenje i kontrola u toku postupka, a prije nego što se iskoriste propisani koraci i institucije (prigovor ugovornom organu i žalba Uredu), svjedoči i mišljenje poslovne zajednice u okviru navedenog istraživanja, prema kojem poslovna zajednica smatra da je vodeći prioritet Agencije za javne nabavke kontrola primjene ZJN. Iz ostalih komentara poslovne zajednice jasno je fokusiranje „na želju da AJN preuzme ulogu policajca, da osigurava transparentnost postupka, da kontrolira nepristrasan odabir, da odstranjuje nelegalno ponašanje“⁹⁴

Stručnost osoblja i stručno osposobljavanje

Zakon je izričit samo u pogledu kvalifikacija članova Komisije za nabavke i uopšteno zahtjeva da se prilikom imenovanja Komisije mora voditi računa da odabrani članovi poznaju propise o javnim nabavkama i da bar jedan član ima posebnu stručnost u oblasti predmeta nabavke. Stanje obučenosti osoblja koje je uključeno u proces javnih nabavki nije na dovoljnom nivou. Još uvijek ugovorni organi uglavnom nemaju definisano osoblje koje isključivo radi na javnim nabavkama, nego se ovaj odgovoran zadatak daje u nadležnost različitom osoblju, u pojedinačnim segmentima. To dovodi do situacije da, uglavnom, nema koncentrisanog i specijalizovanog znanja kod pojedinaca ili organizacionih cjelina, a time ni kvaliteta kod

⁹⁴ Izvještaj o upitnicima dobijenim od ugovornih organa i predstavnika poslovne zajednice o praksi provođenja javnih nabavki u BiH (august 2006.g.)

obavljanja javnih nabavki. Kad se tome doda činjenica da obuke za javne nabavke još uvijek nisu sveobuhvatno organizovane od strane Agencije, već su prepuštene pojedincima ili organizacijama/projektima koje to obavljaju sporadično, jasno je da je ovaj segment javnih nabavki veoma slab.

U okviru projekta koji je bio nadležan za izradu i promovisanje novog zakona organizovani su bili brojni seminari i obuke, ali se može reći da to ni izbliza nije bilo dovoljno, kako po kvantitetu, odnosno brojnosti učesnika ovih obuka, tako i po kvalitetu, odnosno stvaranju suštinskih znanja i razmjeni praktičnih iskustava potrebnih za pravilnu primjenu Zakona i ostalih propisa.

Prisutna je i nedovoljna stručnost revizora u oblasti javnih nabavki, što često rezultira nestručno provedenim revizijama i pogrešnim revizijskim izvještajima, koji ugovornim organima nanose štetu i zahtjevaju njihovo angažovanje na pripremanju prigovora na izvještaje.

Zaključci i preporuke za unapređenje oblasti javnih nabavki

- Usvojiti izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama

Zakon je potrebno uskladiti sa relevantnim zakonima i propisima u drugim oblastima na državnom nivou, nivou entiteta i kantona. Vijeće ministara BiH je utvrdilo tekst prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama na sjednici održanoj 12.05.2007.g. Tekst je dostupan na web stranici www.javnenabavke.ba. Analize pokazuju da ovaj materijal nije dovoljno kvalitetan i da apsolutno nije uvažio ni jednu primjedbu ugovornih organa koji primjenjuju Zakon u praksi.

- Što je moguće više pojednostaviti postupke i procedure javnih nabavki, kao i standardnu dokumentaciju javnih nabavki

Ova mjera u skladu je s mišljenjem ugovornih organa u EUPPP istraživanju prema kojem 32% smatra da bi postupke trebalo pojednostaviti, kao i da tenderska dokumentacija treba da bude jednostavnija (10%) i bolje osmišljena (9%). Uspostavljanje sistema elektronskih nabavki, koje je u nadležnosti Agencije za javne nabavke, potrebno je provesti što prije kako bi se obezbjedilo jedinstven pristup ovim informacijama.

- Preispitati uloge i funkcionisanje zajedničkih institucija

Osnovni cilj trebao bi biti povećanje stručnosti i efikasnosti institucija u oblasti javnih nabavki, kako bi unapređivale ovu oblast, a ne usporavale njeno funkcionisanje. Efikasnost Ureda za žalbe mogla bi se povećati i održavati uspostavljanjem filijala Ureda u sjedištima Filijala Agencije za javne nabavke (Banja Luka i Mostar). U okviru ovog je neophodno povećati transparentnost rada ovih institucija.

- Obezbjediti kvalitetne kontrolne ili nadzorne mehanizme u toku samog postupka javnih nabavki

Ovdje se misli prvenstveno na propisivanje i uspostavljanje odgovarajućih internih kontrola ili nadzornih organa koji bi se odnosili na postupke javnih nabavki čije je provođenje u toku, kako bi se reagovalo na vrijeme, dok se učinjene greške mogu otkloniti. Takođe, mogla bi se propisati obaveza da sami ugovorni organi obavljaju analizu provedenih postupaka javnih nabavki, u cilju sagledavanja uspješnosti njihove realizacije, kako u finansijskom smislu, tako i u smislu pravilne primjene propisa. Također, treba uvesti obavezu za službenike zadužene za nabavke da potpisuju izvještaje o svom imovinskom stanju i prihodima, prije i nakon stupanja na dužnost.

- Propisati i uspostaviti obavezu izrade Plana nabavki

Izrada i pridržavanje Plana nabavke doprinijelo bi povećanju efikasnosti korištenja finansijskih sredstava, ljudskih resursa, te pravila i procedura propisanih zakonom, a naročito u smislu pravilnog planiranja i pridržavanja izabranih metoda javne nabavke i rokova. Izradom Plana nabavke svakako bi se povećalo poštovanje zakonitosti.

- Izrada plana sveobuhvatnih obuka za javne nabavke na nivou BiH, te provođenje obuka na svim nivoima, a sa različitim stručnim zahtjevima

Edukacija domaćih kadrova (posebno u provođenju evaluacije, uz detaljno opisivanje procesa evaluacije u vidu propisa ili uputstva) jedan je od ključnih prioriteta. Ovaj zadatak pretpostavlja dovršavanje već započete aktivnosti Agencije na obuci akreditovanih trenera za javne nabavke i uspostavljanju njihovog registra. Izrada plana obuke takođe znači definisanje sredstava i budžeta za njeno provođenje, izradu detaljnih planova obuke za različite polaznike, sa različitim stepenom prethodnog znanja, definisanje okvirnih mjesta i vremena za obuku. Ono što je takođe neophodno je prethodno ujednačavanje stavova i programa obuke između potencijalnih predavača, u skladu sa stavovima Agencije. Veoma je važno da specijalne obuke prođu i stručnjaci iz institucija koje bi imale kontrolnu, nadzornu ili ulogu revizije u bilo kom segmentu javnih nabavki.

- Koristiti alate i mehanizme za smanjenje zloupotreba i korupcije u javnim nabavkama

Ova tačka neodvojiva je od prve tačke ovih Zaključaka i preporuka. To znači da treba početi s odgovarajućim izmjenama Zakona o javnim nabavkama, ali i drugih zakona koji ova pitanja nisu regulisali na odgovarajući način, a o kojima je bilo riječi ranije (Zakon o sukobu interesa, Kodeksi ponašanja za službenike u javnim nabavkama, Krivični zakon i slično). Podrazumjeva se i uspostavljanje mehanizama i organa (organizacija) koji treba da imaju aktivnu ulogu u otkrivanju, objavljivanju i/ili sankcionisanju ponašanja koja se smatraju zloupotrebama i korupcijom u oblasti javnih nabavki (crne liste – pri privrednim komorama, i sl.). Potrebno je i vođenje statistike o broju firmi koje se javljaju na tender da bi se povećalo učešće preduzeća u tenderskim procedurama posebno imajući u vidu mala i srednja preduzeća (uključujući povećanje transparentnosti tržišta kroz bolju informisanost, povećanje pouzdanosti procedura dodjeljivanja ugovora treningom usmjerenim na profesionalizam i najbolju praksu i aktivnosti kako bi se malim i srednjim preduzećima olakšao pristup sistemu javnih nabavki).

PRIVATIZACIJA

Proces privatizacije u BiH počeo tek krajem 1990.-ih sa osnovnim ciljem povećanja proizvodnje i zaposlenosti i poboljšanja životnog standarda. Privatizacija je trebala da privuče investicije u nove tehnologije i poveća opšti nivo produktivnosti kroz primjenu modernih menadžerskih znanja i vještina, posebno u korporativnom sektoru.

Pod jakim socijalnim i političkim pritiskom privatizacioni model koji je usvojen 1998.g. rezultira masovnom privatizacijom tj. distribucijom vaučera u RS, odnosno certifikata u FBiH. Karakteristike masovne privatizacije su svakako brzina, socijalna ujednačenost i politička podrška. Međutim, loše strane ovog procesa su se pokazale ubrzo nakon što je završen, a to su: veliki broj malih akcionara i loše korporativno upravljanje, nedostatak znanja i ekspertize u korporativnom upravljanju, i iznad svega hronični nedostatak svježeg kapitala neophodnog za restrukturiranje, dok je država putem socijalnih fondova ostala relativnim većinskim vlasnikom gotovo svih preduzeća.

Dva nezavisna modela privatizacije i ne bi bila toliko problematična, da je privatizacija provedena koordinirano i brzo. Međutim, odugovlačenje je pogodovalo slabom regulisanju post-privatizacionog tržišta, pa je samim tim i novonastali pravni sistem, barem u ranim post-dejtonskim godinama, bio bitno različit.

Pregled sadašnjeg stanja

BiH se danas suočava sa preko 50% državnog kapitala unutar 70-80 velikih državnih preduzeća, pored oko 350 firmi srednje veličine u kojima je država većinski vlasnik⁹⁵. Poslovno okruženje ostaje nedovoljno atraktivno za otvaranje novih preduzeća, a neravnopravna tržišna utakmica i visok stepen korupcije otežavaju rad ne samo postojećeg privatnog sektora, nego i onog koji upravo iz tih razloga ne počinje rad ili nastavlja da posluje u sivom sektoru. Istovremeno, pa i u tako teškim uslovima, većinu novih radnih mjesta u BiH generiše novonastali privatni sektor, a ne privatizovana preduzeća. Paralelno tome, preko dvije trećine državnih ili mješovitih preduzeća zahtjeva sanaciju i restrukturiranje, od čega trećina vjerovatno tržišno to ne bi preživjela, odnosno bila bi likvidirana⁹⁶.

Praksa državnog upravljanja privredom, u situaciji 'zarobljene države', odnosno fenomena u kom su sve razine vlasti i državne institucije u visokoj mjeri zahvaćene korupcijom, ostavlja samo jednu opciju u cilju stvaranja što efikasnije i profitabilnije privrede: rapidnu privatizaciju preostalog državnog kapitala i isključivanje korumpirane države iz upravljanja nejakom privredom.

Od nekoliko opcija rapidnog okončanja privatizacije, od onog da se do kraja dovede postojeći model, pa do krajnje liberalne prodaje kapitala, scenario plasiranja preostalog državnog kapitala na berzu, čini se najtransparentnijim, najbržim i najprimjerenijim. Opravdano je pitanje kvalitetnije regulacije poslovanja privatnog sektora, spriječavanje koncentracije kapitala i monopolističkih položaja (što je posebno važno u sektoru komunalnih usluga), ali bi analiza troškova i koristi uvjerljivo pokazala da je svako dalje upravljanje privredom od strane države pogubnije od bilo kakve privatizacije i prenosa vlasništva na privatni sektor.

Pitanje vrijedno javne rasprave jeste i da li privatizovati ukupan državni portfelj, uključujući i javna preduzeća kojima su osnivači opštine ili kantoni, ili zasad samo ona s entitetske razine,

⁹⁵ Svjetska Banka, (2005), str. 57

⁹⁶ Svjetska Banka (2005), ibid., str. 86

dok bi eventualno komunalne službe mogle biti privatizovane u drugom talasu. Nešto liberalnija opcija bi se založila za što skoriju privatizaciju svog kapitala, te bi prepustila upravljanje komunalnim uslugama privatnicima. Pri tome je pitanje telekomunikacija daleko manje sporno od pitanja distribucije i prenosa električne energije, gdje je ulazak na tržište daleko zahtjevniji i skuplji. Primjeri iz nekih zemalja regiona svakako govore u prilog privatizaciji telekoma i njihovoj ravnopravnoj tržišnoj utakmici. Zanimljivi su i primjeri nekih komunalnih službi, kao što su gradski prevoz, odvoženje otpada i sl. na lokalnom nivou iz nekih opština Srbije, gdje praksa pokazuje da je prethodnih pet godina od prelaska tih usluga u privatni sektor obilježila mnogo odgovornija i kvalitetnija usluga, te niža cijena⁹⁷.

Alternativa privatizaciji komunalnih usluga jeste liberalizacija tržišta, tj. omogućavanje konkurencije u pružanju takvih usluga, kao i regulacija usluga od strane vlade, što pretpostavlja uspostavljanje standarda usluga i gubitak licenci ukoliko takvi standardi nisu ispoštovani, prema krajnjim korisnicima. To, primjera radi, može da znači stalnu isporuku električne energije, po jedinstvenoj cijeni i sigurnom načinu obračuna utroška, a da za sve prekide isporuke, greške pri obračunu i sl. bude odgovoran i trošak snosi elektrodistributer, te da se za svaki prekršaj ovakve prirode finansijski kazni, ili da mu licenca bude revidirana. U tom slučaju udruženja potrošača i slični watchdog-ovi, odnosno nevladin sektor, igra bitnu ulogu u ocjeni kvaliteta usluge i zaštite pojedinaca, korisnika te usluge.

Nedostatak privatizacionih prihoda koči rekonstrukciju velikih preduzeća koja ne mogu biti prodana. Dakle, zakonski okvir mora biti promjenjen i problem rekonstrukcije mora biti riješen kako bi se izašlo iz začaranog kruga stvorenog masovnom privatizacijom. Pored toga, stabilan razvoj bankarskog sektora uveliko zavisi od ubrzanja procesa privatizacija, jačanja privatnog sektora, poboljšanja korporativnog upravljanja, rasta domaće štednje i investicija, kao i priliva stranih investicija.

U maju 2007. došlo je i do potpisivanja sporazuma o provođenju zajedničkih aktivnosti između Češke elektroprivrede (ČEZ), Elektroprivrede RS (ERS) i Rudnika i Termoelektrana (RiTe) Gacko, na osnovu kojeg je predviđeno osnivanje novog preduća Nove elektrane RS (NERS), zajedničkim ulaganjem ČEZa, ERSa i RiTe Gacko. Ovaj poslovni poduhvat izazvao je mnoge kontraverze u javnosti, najavu tužbi protiv ERSa i ČEZa od strane predstavnika malih akcionara, značajnog opadanja vrijednosti elektroprivrednih preduzeća na Banjalučkoj berzi, te niz pitanja o transparentnosti samog procesa. Pošto je ova transakcija tipičan primjer promjena vlasništva i ukрупnjavanja kapitala u tranzicijskim zemljama u daljnoj privatizaciji kako energetskog tako i ostalih sektora, moralo se više povesti računa o transparentnosti procesa, mogućem uticaju na stabilnost tržišta i investicije, kao i poboljšanju korporativnog upravljanja i odlučivanja u skladu sa međunarodnim standardima, kako je to opisano u ranije u ovoj analizi.

Generalno gledano, iako ocjenjen kao jedna od najačih komparativnih prednosti BiH, energetski sektor prolazi još uvijek kroz mukotrpan proces rekonstrukcije, uz veliku podršku međunarodnih institucija, a realističan plan za privatizaciju nekih segmenata sektora bi se mogao očekivati tek u srednjeročnom periodu. Sektor voda i šumarstva još uvijek treba temeljitu reformu menadžmenta, a tek potom rekonstrukciju i izradu održivog plana privatizacije.

Preporuke za okončanje procesa svojinske transformacije

Postojeći zakoni o privatizaciji i rekonstrukciji trebali bi biti izmjenjeni kako bi se:

⁹⁷ Divjak, B (2000): primjer grada Niša iz vremena Zorana Živkovića kao gradonačelnika, opisuje niz službi tradicionalno javnih, a koje su kroz demokratsko-privredni eksperiment iz 1999.g. sistemom koncesija delegirane privatnim preduzećima i koja od tada dobivaju daleko pozitivnije ocjene građana-korisnika tih usluga.

- dala veća sloboda investitorima da kupuju samo funkcionalne dijelove velikih preduzeća;
- obezbjedilo stabilnije pravno okruženje za investitore; i
- transparentno, limitirano i ciljano otpisali dugovi nekih velikih državnih preduzeća.

Korporativno upravljanje se mora poboljšati u bliskoj budućnosti kroz obezbjeđenje bolje edukacije, treninga i seminara za menadžere preduzeća, ali i za osoblje relevantnih vladinih i nadzornih institucija (kao što su komisije za hartije od vrijednosti). Takođe, re-izbor članova nadzornih odbora nekih državnih preduzeća bi mogao doprinijeti ubrzanju i poboljšanju procesa.

Mada su postojeći Zakoni o stečajnom postupku usklađeni sa najvišim međunarodnim standardima, rješavanje nagomilanih dugova je moguće samo kroz efikasno sprovođenje ovih zakona (postoje samo na nivou Entiteta), a jedna od mjera je i uspostavljanje fondova za stečaj. Otpisi postojećih dugova moraju se raditi transparentno i s dobro preciziranim ciljem, koji svakako uključuje i restrukturiranje preduzeća i promjenu njegove uprave. U situacijama gdje neprivatizovana preduzeća posluju nesolventno, vlasti moraju ozbiljno zaprijetiti njegovim stečajem i likvidacijom, te u nekim slučajevima efikasno i pokrenuti tu proceduru. Zakon o radu mora konačno riješiti pitanje lista na čekanju i radne snage koja se fiktivno vodi na radnim listama firmi, dok u stvarnosti već godinama zaposleni ne dolaze na posao. Ove mjere se mogu provoditi paralelno s rapidnom privatizacijom, te ih primijeniti u slučaju neprivatizovane imovine, tj. onih preduzeća, koja i nakon javne ponude na berzi ostanu neprodana. Očekivati od poreskih obveznika da u nedogled nastave nagrađivati gubitake i finansirati njihove finansijske malverzacije, nema nikakvu niti ekonomsku, niti socijalnu, pa ni moralnu i političku opravdanost.

Neophodno je i definisanje strategija za rekonstrukciju i privatizaciju sektora gasa, voda, šuma i elektronskih medija, jer samo energetski sektor i rudnici uglja imaju akcioni plan za rekonstrukciju i privatizaciju.

Kako je većina privatizacije implemetirana kroz vaučere, sistematski i harmonizovan pristup u uspostavljanju državnih fondova za rekonstrukciju i privatizaciju su jedno od rješenja za prevazilaženje nestašice kapitala u ovom području. Optimalniji, konkurentniji i transparentniji način obezbjeđivanja likvidnosti odvijao bi se preko upisa akcija i izlazaka preduzeća na berzanske listinge.

Međutim, dosadašnje iskustvo u BiH je pokazalo da unatoč postojanju i donošenju potrebnih zakona i ostalih preduslova, neophodno je postojanje političke volje kao i obavezivanje političkog vođstava na sprovođenje privatizacije i pokazivanje rezultata u mjerljivim indikatorima kao što su:

- broj privatizovanih državnih preduzeća;
- broj procedure stečaja sprovedenih u preduzećima prema postojećem zakonu;
- akcioni planovi i započeti procesi rekonstrukcije u preduzećima i sektorima za koje ne postoji privatni interes;
- berzovne aktivnosti – rast ponude, a zatim i tražnje.

INVESTICIONA KLIMA

Kako bi se privukle investicije, u BiH su u proteklih nekoliko godina napravljene značajne promjene poslovnog okruženja:

1. Usvajanje liberalnog Zakona o stranim investicijama na državnom nivou;
2. Usvajanje i provođenje poreza na dodatnu vrijednost;
3. Usklađivanje trgovinske i carinske politike;
4. Usvajanje Strategije za promociju stranih investicija u oktobru 2006; i
5. Usvajanje Odluke o osnivanju fonda za stimulisanje stranih investicija u aprilu 2007.g. koji za tekuću godinu predviđa izdvajanje sredstava u iznosu od 2 miliona KM iz budžeta BiH.

Pregled sadašnjeg stanja

Investitori su još uvijek suočeni sa mnogobrojnim preprekama kao što su:

- Kompleksan zakonski i regulativni okvir i procedure

Različita pravna regulativa na nivou Entiteta je još uvijek jedna od najvećih prepreka za poslovanje. Npr. još uvijek postoji razlika u doprinosima na plate, koji iznose 52% u RS i 69% u FBiH, a korporativni porez na dohodak iznosi 10% u RS dok je u FBiH stopa poreza 30%. Dvije su posljedice ovakve regulative: destimulisanje zapošljavanja u formalnom sektoru i posebno teškoće za preduzeća koja posluju na teritoriji cijele države.

- Netransparentne i komplikovane poslovne i administrativne procedure

BiH je zabilježila pad sa 95. mjesta u 2007.g. na 105. u vrijeme pisanja ove publikacije, među 178 zemalja koje je Svjetska banka rangirala po povoljnosti poslovanja⁹⁸. Ostvarena su poboljšanja u samo dvije oblasti: prekogranično poslovanje i zatvaranje preduzeća, a stagnacija ili pad su zabilježeni kod: procedure osnivanja novog preduzeća, dobijanja dozvola, registracije imovine, zapošljavanje radnika, procedure dobijanja kreditnih izvještaja, zaštita investitora, procedure plaćanja poreza, te sprovođenje ugovora.

Ovakvi izuzetno loši pokazatelji, ne samo da utiču na poslovanje postojećih preduzeća u BiH, nego i na razmišljanje potencijalnog investitora, koji bi možda i imao interesa u pokretanju proizvodnje ili privatizaciji državnog kapitala, ali zbog ovako loše poslovne klime nije spreman ući u BiH, već se odlučuje za neku konkurentniju zemlju regiona. U uslovima malog tržišta, slabe infrastrukturne povezanosti, nekonkurentne radne snage (bilo po kvalifikacijama, bilo po cijeni), loše industrijske i materijalne osnove za proizvodnju, slabih poslovnih veza s inostranstvom, interne rascjepkanosti tržišta, kao i nesuvislosti glomaznih administrativnih opterećenja, BiH ne može sebi priuštiti i komplikovano i visoko-korumpirano poslovno okruženje.

- Slabe pravosudne strukture

Pravosudne strukture ne omogućavaju brzo rješavanje poslovnih sporova, a privredna odjeljenja prvostepenih sudova su još uvijek u začetnoj fazi, dok su mehanizmi alternativnog rješavanja sporova (medijacija, arbitraža), odnosno van suda, još uvijek malobrojni. Pravosuđe predstavlja prepreku kako domaćim, tako i stranim investitorima, odnosno svim onima koje žele uložiti svoj novac u legalan, registrovan način poslovanja u BiH.

⁹⁸ Doing Business 2008, istraživanje WB o administrativnim barijerama i uslovima za poslovanje prosječnog privrednog subjekta u glavnom gradu države, rezultati istraživanja korišteni u ovom poglavlju su preuzeti sa web prezentacije: <http://www.doingbusiness.org/>

- Kompleksna i skupa registracija preduzeća

U 2004.g. u BiH se pristupilo reformi procesa registracije poslovnih subjekata sa ciljem da se ovaj postupak ubrza i da se broj koraka potrebnih u toku procesa bitno smanji. U 2005.g. usvojeni su usaglašeni zakoni o registraciji poslovnih subjekata na nivou Entiteta, a ranije je usvojen okvirni zakon na nivou BiH. U vrijeme pisanja ovog teksta, započinju sa radom pilot centri za registraciju preduzeća po novom zakonskom rješenju. Međutim, zbog činjenice da još nije zaživio elektronski registar preduzeća, ove odredbe se faktički ne primjenjuju, već se proces registracije odvija prema ranije utvrđenoj praksi.

Troškovi osnivanja su sedam puta viši nego u zemljama OECDa, ako se mjere u procentima dohotka po glavi stanovnika. Osim registracije kod suda, neki od značajnih iznosa koji se plaćaju su: dozvola opštinskih vlasti za rad, koja iznosi od 100 do 300 KM, a dozvola za obavljanje namjeravanih djelatnosti (pregled poslovnih prostorija od strane relevantnih inspekcija) kod kantonalnog ministarstva privrede (trgovine) košta 150 KM. Stanje je veoma slično i kod registracije imovine, gdje je u BiH potrebno: 7 procedura, 331 dan i 5% troškova od ukupne vrijednosti imovine.⁹⁹

- Dugotrajno, neizvjesno i skupo provođenje ugovora

Kako pokazuje istraživanje Svjetske Banke, potrebno je 595 dana da bi se u cjelosti proveo ugovor, od toga 30 dana se potroši na procedure pripreme dokumentacije, zakazivanje suđenja itd, procedura samog suđenja traje u prosjeku 385 dana, a procedure izvršenja presude do konačne isplate (kao što su dobijanje naloga za prinudnu naplatu, organizovanje aukcije i samo plaćanje) traju 180 dana.

Mada je od usvajanja zakona o stečajnom postupku u 2003.g. došlo do izvjesnih poboljšanja u ovoj oblasti, jer je u oko 400 preduzeća pokrenuta ova procedura, postoje još hiljade preduzeća koja su insolventna, u kojima se dugovi gomilaju, radnicima se ne isplaćuju plate, a još uvijek nisu ušla u proceduru. Podaci Svjetske banke pokazuju da su troškovi parnice u prosjeku u iznosu 38,4% od ukupnog potraživanog iznosa.

- Brojne, nejasne i skupe licence i dozvole

Da bi se otvorilo skladište u BiH, istraživanje Svjetske banke pokazuje da pribavljanje svih neophodnih dozvola, inspeksijskih kontrola, odobrenja i komunalnih priključaka traje 467, dok je prosjek razvijenih zemalja ispod trećine te vrijednosti. Troškovi istog, kao postotak prihoda po glavi stanovnika, iznose 790%, dok je prosjek razvijenih zemalja 62.2% za istu svrhu.

U maju 2006.g. u RS je uspostavljen Savjet za regulatornu reformu privrednog sistema, pod vođstvom premijera i sa učešćem predstavnika javnog i privatnog sektora, čime je započela primjena 'regulatorne giljotine propisa', s ciljem da se dereguliše poslovno okruženje, te ukinu nepotrebne i zastarjele licence i inspeksijske mjere. Međutim, rezultati 'regulatorne giljotine' nisu ni izbliza uporedivi sa ambicioznim ciljevima zacrtanim u 2006.g. i Vlada RS je time iznevjerila povjerenje koje joj je ukazao privatni sektor u širokim konsultacijama. Na krajnje netransparentan način, zadržano je preko stotinu formalnosti, koje su trebale da budu ukinute, te se i danas primjenjuju, uprkos negativnoj ocjeni Savjeta za regulatorne reforme i načelne spremnosti Vlade da ih ukine. Slični pokušaji nisu niti pokrenuti na državnom nivou ili u FBiH.

Preporuke za unapređenje poslovnog okruženja

Slijedeće mjere su viđene kao prioritetne u poboljšanju investicione klime u BiH:

- Dalja reforma carinske službe, uspostavljanje sistema kontrole, kako interne, tako i spoljne;

⁹⁹ Podaci navedeni u ovom paragrafu su preuzeti od WB: <http://www.doingbusiness.org>

- Reforma inspekcija kroz njihovo razumno objedinjavanje i harmonizaciju posla, tako da se preklapanje odgovornosti, bilo među različitim inspektoratima ili nivoima izvršenja inspekcija, ukinu;
- Pojednostavljeno licenciranje od strane ministarstava i lokalnih organa vlasti, uz ukidanje svih dvostrukih licenci, nestandardnih i suvišnih regulatornih zahtjeva i uopšte stvaranje povoljnije klime za razvoj privatnog sektora, koja uključuju i direktan dijalog s preduzetnicima u određivanju razvojnih prioriteta za vlade;
- Nastavak pojednostavljenja poslovnog okruženja, te provođenje 'pametne deregulacije' kroz postupke regulatorne giljotine propisa i sl.;
- Uvođenje principa supsidijarnosti u regulatorne tokove – samo jedan nivo vlasti obavlja licenciranje, inspekcije i sl., a nikako više njih – provođenje mapiranja i uklanjanje suvišnih kompetencija koje se preklapaju;
- Veća koordinacija u kreiranju poslovnog okruženja između lokalnog i viših nivoa vlasti, zajedničko pojednostavljenje zakonskog okvira i šire konsultacije u donošenju novih zakona.

KORPORATIVNO UPRAVLJANJE I PRIVATNI SEKTOR

Korporativno upravljanje

U decembru 2005.g. Svjetska banka je izvršila procjenu korporativnog upravljanja u BiH u odnosu na OECD Principe i ustanovila sljedeće slabosti:

- Mada je u oba Entiteta zakonom predviđeno iskazivanje transakcija povezanim licima u okviru finansijskih izvještaja, ova odredba se veoma rijetko poštuje, s tim da postojećim zakonodavstvom nije predviđena obaveza odobravanja ovakvih vrsta transakcija od strane akcionara i upravnih odbora;
- Analizirajući procese konsolidacije vlasništva i konverzije javnih akcionarskih društava (a.d.) u društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.), uočeno je da mali akcionari nisu uvijek bili u prilici da prodaju svoje akcije tj. da 'izađu iz investicije'. Mada zakonodavstvo predviđa obavezu javne ponude za preduzeća koja imaju više od 25% (RS) i 30% (FBiH) akcija u rukama jednog akcionarane postoje pravila ni u jednom Entitetu koja obavezuju većinske akcionare da otkupe ili manjinske akcionare da prodaju akcije, u slučaju kada se dostigne prag vlasništva od 90%. Prelasci iz a.d. u d.o.o. su posebno sporni ukoliko je država većinski vlasnik, pri čemu postoji realna opasnost konfiskacije imovine i brisanja malih akcionara¹⁰⁰;
- Osim klasičnih godišnjih finansijskih izvještaja, postoji samo nekolicina kompanija koje izvještavaju u skladu sa međunarodnom praksom, tj. koje izvještavaju redovno o ciljevima kompanije, predvidivim rizicima, pitanjima od interesa za akcionare, strukturi i pravilima upravljanja itd.;
- Obaveze i odgovornosti članova upravnih odbora su nejasno i nedovoljno definisane, dok su prava malih akcionara da tuže rukovodstva donekle ograničena i veoma rijetko se koriste, što je djelomično posljedica i nedovoljne specijaliziranosti pravosudnog sistema, trajanja i troškova sudskog procesa; i
- Ne postoji jasna definicija niti zahtjev za izbor nezavisnih članova upravnih i nadzornih odbora (članovi uprave ne mogu biti članovi nadzornog odbora, a u državnim preduzećima državni službenici, članovi vlade ili parlamenta ne mogu postati članovi odbora), niti postoji dovoljna edukacija članova odbora koja bi unaprijedila njihove mogućnosti donošenja nezavisnih odluka.

Slične probleme konstatuje i istraživanje Doing Business Svjetske banke iz 2007.g.

Uloga privatnog sektora u borbi protiv korupcije

Deseti princip Globalnog sporazuma Ujedinjenih Nacija (Global Compact) iz 2004.g. glasi: „Poslovni sektor bi trebao da se bori protiv korupcije u svim njenim oblicima, uključujući iznuđivanje i mito“. Korupcija je prepoznata kao jedan od najvećih svjetskih izazova današnjice. Uticaj korupcije na privatni sektor je značajan - korupcija ometa ekonomski rast, uništava konkurenciju i predstavlja ozbiljne rizike u pogledu kršenja zakona i narušavanja reputacije. Korupcija je istovremeno i skupa za poslovni sektor, jer prema procjenama Svjetske Banke, korupcija opterećuje više od 10% dodatnih troškova poslovanja u mnogim djelovima svijeta, te se navodi da je „potkupljivanje postalo trilionska industrija“. Danas postoje jasni dokazi da se troškovi javnih nabavki, zbog korupcije, povećavaju i za više od 25% od realnih i ekonomskih pokazatelja.

¹⁰⁰ Već pomenuta privatizacija RiTE Gacko ČEZu, pri čemu je Vlada RS ugozila privatno vlasništvo malih dioničara netransparentnim prelaskom u d.o.o., zbog čega se spremaju tužbe redovnim sudovima i naknadno, ako bude bilo potrebe, i Ustavnom sudu BiH i Sudu za ljudska prava u Strazburu.

S druge strane, Poznat i pod nazivom „Ostrva integriteta“, Ugovor o integritetu (IP) je mehanizam razvijen 90-tih od strane Transparency International (TI) da bi pomogao vladama, ekonomskom i građanskom društvu koji se pripremaju za borbu protiv korupcije sa naglaskom na javne ugovore. Postupak sklapanja ugovora uključuje sporazum između Vlade ili vladinih organa i svih kupaca, tj. licitatora, odnosno ponuđača za ugovore sa javnim sektorom. Ugovor sadrži prava i obaveze kojima se potpisnici obavezuju da ni jedna strana neće platiti, ponuditi, zahtijevati ili prihvatiti mito, ili biti u tajnom sporazumom sa svojim konkurentima u cilju dobijanja ugovora. Ponuđači se obavezuju da će obznaniti svim tenderskim komisijama troškove/iznose koje su platili bilo kome ko je povezan sa ugovorom i da će se prilikom svakog narušavanja ugovora primjenjivati sankcije. Ove mjere (sankcije) se kreću od gubitka prava na ugovor, snošenja odgovornosti i plaćanja kazne za nastalu štetu, pa sve do uključivanje na crne liste ponuđača za buduće ugovore, te krivičnih prijava protiv zaposlenih u državnim institucijama.

Pakt o integritetu smatra da preduzeća treba da se uzdrže od davanja mita imajući u vidu da će i njihovi konkurenti igrati po istim pravilima. On omogućava Vladi da smanji visoke troškove korupcije u javnim nabavkama, privatizaciji i izdavanju licenci. Pakt se pokazao kao prilagodljiv za primjenu u velikom broju zakonskih sistema (pravne regulative).

Najbolje međunarodne prakse korporativnog upravljanja

Osnovni element korporativnog upravljanja jeste odnos između akcionara i menadžmenta kompanije, ali kvalitetno korporativno upravljanje obuhvata širi okvir koji bi se mogao predstaviti osnovnim principima definisanim od strane OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - *Organisation for Economic Development and Cooperation*), prema kojima dobro korporativno upravljanje treba da:

- Promoviše otvoreno i efikasno tržište, da bude usklađeno sa zakonskim normama i sa jasno izraženom podjelom odgovornosti između različitih nadzornih, regulatornih i institucija za sprovođenje zakona;
- Zaštiti i olakša ostvarivanje prava akcionara (sigurne metode registracije vlasništva i prenošenja akcija, pravovremeno raspolaganje relevantnim informacijama o akcionarskom društvu, učešće i glasanje na generalnim skupštinama akcionara, odabir i smjenjivanje članova upravnog odbora, učešće u raspodjeli profita korporacije itd.);
- Osigura pravičan tretman svih akcionara, uključujući manjinske i strane akcionare; svi akcionari trebaju imati priliku na pravičnu odštetu u slučajevima kršenja njihovih prava;
- Prizna prava akcionara uspostavljena zakonom ili kroz druge zajedničke sporazume, i ohrabri aktivnu saradnju između korporacije i akcionara pri stvaranju imovine, kreiranju radnih mjesta i održivosti finansijski zdravih preduzeća;
- Obezbjedi pravovremeno i tačno objavljivanje svih informacija koje se tiču poslovanja korporacije, uključujući finansijsku situaciju, rezultate poslovanja, vlasništvo i upravljanje kompanijom;
- Obezbjedi strateško upravljanje kompanijom, efikasnu kontrolu odluka upravnog odbora i odgovornost upravnog odbora prema kompaniji i akcionarima.¹⁰¹

Preporuke za unapređenje korporativnog upravljanja

Prema navedenim praksama, a shodno nedostacima u relevantnom okviru BiH, prijedlozi nekih konstruktivnih rješenja za postojeće probleme uključuju:

¹⁰¹ OECD (2004)

- Oba Entiteta trebaju usvojiti standardne procedure kod značajnih transakcija i transakcija povezanim licima;
- Pravne reforme bi trebale precizno definisati proces transformacije iz javnih akcionarskih društava u društva sa ograničenom odgovornošću, sa obaveznom saglasnošću nadležne Komisije za hartije od vrijednosti;
- Izvještavanje akcionarskih društava u skladu sa međunarodnim standardima (izvještaji treba da uključe standardne informacije o finansijskoj situaciji, rezultatima poslovanja, vlasništvu i upravljanju kompanijom, moguće rizike u poslovanju, definisane ciljeve itd.);
- Precizno definisanje obaveza i odgovornosti članova upravnog odbora u postojećim zakonima, s tim da posebnu pažnju treba posvetiti preciziranju i objavljivanju izbora članova upravnih i nadzornih odbora - predstavnika državnog kapitala;
- Donošenje propisa o standardnoj strukturi upravnih odbora za kompanije kojima se javno trguje; precizno definisanje pojma nezavisnosti članova upravnog odbora (u okviru zakona i kodeksa korporativnog upravljanja), obezbjeđenje dodatne edukacije i treninga za članove upravnih odbora i kompanije;¹⁰² i sl.

Preporuke za veću transparentnost privatnog sektora

Globalni sporazum UN i Pakt o integritetu moraju da obuhvate planiranje, dizajn, konstrukciju, instalacije ili operacije na imovini, koje provodi vlast; zatim prodaju imovine putem privatizacije, izdavanje licenci i koncesija, kao i prateće usluge kao što su consulting (savjetovanje) i slična tehničko - administrativna pomoć.

Kad god je to moguće, Pakt o integritetu treba da pokrije sve aktivnosti vezane za javni ugovor od predizbora ponuđača (kupaca), adekvatne ponude i ugovaranja kroz implementaciju (sprovođenje), sve do izvršenja i krajnjeg ishoda. Pakt o integritetu može i treba da se primjeni na širok spektar aktivnosti koje se posebno odnose na investiranje, prodaju, izdavanje licenci i koncesije.

Da bi se osiguralo ispravno provođenje odredbi ugovora, Ugovor o integritetu uključuje i treću stranu, civilno društvo, koje ima ključnu ulogu u nadgledanju i kontroli ispravnosti čitavog postupka.

¹⁰² Detaljnije informacije su dostupne u publikaciji WB BiH (juni, 2006)

TRANSPARENTNOST JAVNIH FINANSIJA

Normativni kriterij za budžetski proces trebalo bi da se bazira na kriterijima efikasnosti i socijalne pravde. Međutim, ova dva kriterija mogu biti u konfliktu, jer vlade često stoje pred izborom između efikasnosti i socijalne pravde. Takođe, postoje ograničenja u onome što se od vlade na bilo kojem nivou vlasti može očekivati. Ograničenja su generalno u slijedećim formama:

- Neadekvatna informacija ili nedostatak informacije kao ograničenje.
- Vlade ne mogu zadovoljiti sve zahteve. U slučaju BiH, koncentrišu se na kupovinu socijalnog mira i izdvajanje za najugroženije.
- Glasači i poreski obveznici se suočavaju sa problemom rada Vlade u vlastitom interesu i donošenjem odluka koje ne idu u njihovu korist.

Ovi problemi su u tjesnoj međusobnoj vezi, tj. određeni krug raspolaže sa više informacija. Poreski obveznici i glasači nemaju punu informaciju o odlukama koje donose njihovi izabrani predstavnici u vladi. Korist odluka o javnoj potrošnji i javnim politikama dolazi do poreskih obveznika na nesiguran i zaobilazan način.

Zakonima o budžetskom sistemu u oba Entiteta, Zakonima o trezoru, Zakonima o izvršenju budžeta, te Pravilnicima o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta (Države, Entiteta, kantona, opština, gradova i fondova, u zavisnosti na kojem nivou su pravilnici doneseni) regulisana je načelno procedura donošenja budžeta, te izvještavanje korisnika i prema poreskim obveznicima. Svake godine donosi se i dokument srednjeročnog finansijskog planiranja – Dokument okvirnog budžeta na svim nivoima, ali on nije tako zahtjevan analitički i gotovo da ne postoji pitanje javnosti ili predstavnika opozicionih političkih opcija da li se godišnji budžeti uopšte uklapaju, odnosno da li su u skladu sa srednjeročnim planiranjem.

U skladu sa potpisanim sporazumom u 2005.g. o ključnim parametrima, odluku o gornjim vrijednostima trebalo bi na početku svakog budžetskog procesa da donosi Fiskalno vijeće BiH. Članovi Fiskalnog vijeća su tri ministra finansija i tri premijera: entitetski i državni. Brčko Distrikt ima status posmatrača, a predviđeno je da sjednicama prisustvuju i predstavnici Centralne banke i Uprave za indirektno oporezivanje, po potrebi. Nažalost, od osnivanja ovo Vijeće gotovo da ne funkcioniše i nema koordinacije na ovako važnim pitanjima, koja se reflektuju i zadiru u sve oblasti privrednog i političkog života države. Ideja da se postojanje Fiskalnog vijeća reguliše posebnim zakonom, te da se predvide i kazne u slučaju neodgovornog ponašanja u donošenju i kreiranju budžeta, još uvijek nije realizovana i u ovom trenutku nije poznato ni kada će, s obzirom da su predstavnici RS dostavili svoj prijedlog MMF-u.

Budžetski proces uglavnom započinje budžetskim zahtjevima korisnika koji se dostavljaju ministarstvima finansija. Okvir daje predviđanje prihoda za naredni period, a njegova struktura potrebe budžetskih korisnika. Međutim, iz godine u godinu službe za reviziju javnog sektora ističu primjedbu da se planiranje radi na nestručan način, pa otuda brojne realokacije sredstava tokom godine i nenamjensko trošenje. Zapravo, većina budžetskih korisnika ide linijom manjeg otpora, ponavljajući ranije zahtjeve i dograđujući 'spisak želja', ne vodeći računa da struktura budžeta treba da odražava ekonomsku politiku vlade.

Neobjavljenošću birača i poreskih obveznika ide na ruku vladajućim elitama, jer razne stavke u budžetu imaju zamagljene nazive, a ne predstavlja se podatak upravo o onome što bi javnost trebalo da zna: kakvi se efekti očekuju, koliko često će oni biti predstavljeni javnosti u formi izveštaja, šta znače sve zbirne cifre navedene u tom dokumentu, te broj zaposlenih, struktura, efikasnost, način trošenja, itd.

Nedavni slučaj u RS termoelektrane Gacko i transformacije vlasništva iz akcionarskog društva u društvo sa ograničenom odgovornošću jednostavnom odlukom Vlade, dovelo je do dugoročnije krize berze, nepovjerenja inostranih investitora, te je ovakva javna manifestacija društva u kome nije na sceni vladavina prava dodatno ugrozila poverenje u institucije i uopšte demokratske principe u ovom Entitetu.

U privredi gdje još postoji zajedničko, odnosno državno vlasništvo nad dobrima, ostvaruju se značajne beneficije za one koji odlučuju o tim dobrima. Tipičan primjer u BiH su preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije, vodovodi, te ostale kompanije gdje država još uvijek ima monopol i u odlučivanju i u raspolaganju dobrom.

Zajedničko svim službama za reviziju javnog sektora u BiH je da niko još nije procesuiran, niti je odgovarao zbog lošeg rada po nalazima ovih službi. Sve se svodi na objavljivanje nalaza i izvještaja, s manje ili više medijske pažnje, čime nalazi padaju u zaborav. U FBiH su zabilježeni slučajevi da pojedine institucije nisu ni reagovala na preliminarne izveštaje, ne nalazeći za shodno ni da komentarišu dostavljeno mišljenje.

Međunarodni standardi upravljanja javnim finansijama

U osnovi, svaka vlada u svijetu postavlja sebi tri bazna cilja:

- rast domaćeg proizvoda ili rast društvenog proizvoda po glavi stanovnika;
- stabilnost cijena i domaćeg proizvoda;
- pravedniju raspodjelu dohotka.

Ovim ciljevima bi trebalo da bude podređeno i strukturiranje budžeta, što nije slučaj u BiH. Kako se diskusija o budžetima vodi u parlamentima, do izražaja dolaze razni politički interesi, dok se razgovori sa nevladinim sektorom i budžetskim koricnicima vode prije predstavljanja budžeta u parlamentima.

Vladavina prava je nespojiva sa retroaktivnom primjenom pravnih propisa. Da zakoni mogu biti retroaktivno primjenjeni, sve što lice počini u prošlosti moglo bi biti arbitražno pretvoreno iz zakonitog u nezakonito. Vladavina prava i odsustvo retroaktivne primjene, osigurava da imovina koja je nekom pripadala juče pripada i danas, ukoliko nije dobrovoljno prodana ili poklonjena.

Osnovna uloga takozvane minimalne vlade sastoji se u dvije stvari:

- obezbjeđenje tržišne konkurencije,
- obezbjeđenje institucija vladavine prava.

Ukoliko primenimo tri faktora za ocjenu funkcionalnosti i transparentnosti upravljanja, a to su lične slobode, socijalna pravda i efikasnost, rezultati pokazuju da je BiH još uvijek daleko od takozvane minimalne vlade.

Uobičajena je i primjena opsežnije tehnike upravljanja u javnom sektoru. Takva tehnika je PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) i analiza troškova i koristi kao dio tog sistema. Dok je tradicionalni budžetski proces usmjeren na inpute, za PPBS su bitni rezultati, prije svega izvršnih vlasti. Izdaci se klasifikuju prema programima, koji bi u što većoj mjeri trebalo da budu oblikovani sa svrhom osvarenja ciljeva državne politike, odnosno drugih nivoa vlasti. Tu se programi često protežu na više ministarstava ili drugih tijela. Ciljevi PPBS su slijedeći:

- Tačno odrediti državne ciljeve;
- Državne aktivnosti prilagoditi tim ciljevima izradom prikladnih programa;
- Davati informacije o tome kako se danas ulažu resursi, te hoće li, i u kojoj mjeri, biti ostvareni zadati ciljevi;

- Razvijati alternativna rješenja i ispitivati koje je od njih najproduktivnije (analiza troškova i koristi);
- Sistemski ispitivati planove i programe s obzirom na nova kretanja, analize, itd.

Rad službe za reviziju javnog sektora je jedan od ključnih garanata građanskih prava, jer obezbjeđuje monitoring aktivnosti izvršnih vlasti, kao i državnog dijela privrede, te na taj način štiti interese poreskih obveznika.

Preporuke

Proces poboljšanja upravljanja javnim sektorom i javnim finansijama zahtijeva:

- Sistem javne uprave zasnovan na zaslugama i adekvatno plaćen,
- povećanje transparentnosti i odgovornosti u raspolaganju budžetskim sredstvima,
- povećanje transparentnosti i odgovornosti u poreskom i carinskom sistemu,
- proces reformi u sektoru pružanja javnih usluga i
- decentralizacija i odgovornost.

Prvi korak u reformi javne uprave bi bio eliminacija političkog poltronstva i uspostavljanje sistema zapošljavanja i rada, promocije i procjene rada na principu zasluga, i uspostavljanje nezavisne agencije za nadzor rada javne uprave. Pored toga, bilo bi potrebno izvršiti i reviziju strukture i funkcionalnosti vladinih agencija (ministarstva, uprave, direkcije, zavodi, itd.)

U cilju poboljšanja transparentnosti i odgovornosti u fiskalnom menadžmentu, neophodno je obezbjediti punu budžetsku pokrivenost i kontrolu. To se može postići potpunim isključenjem mogućnosti trošenja novca van redovnih budžetskih tokova (off budget), a kojem, u pravilu, nedostaje kontrola. Ovakve van budžetske transakcije mogu biti dvosmjerne: ili se iz budžeta troše sredstva za nešto što nije predviđeno u budžetu ili se budžet „puni“ iz sredstava iz kojih se obično ne „puni“. Pored toga, i sam postupak pisanja, usvajanja i implementacije budžeta može biti podvrgnut raznim nejasnoćama, od lošeg planiranja budžetskih stavki, do volontarističkih i ad hoc korekcija u budžetu u toku izvršenja budžeta, do donošenja rebalansa budžeta, kojim se pokrivaju razne neregularnosti. Posebno su troškovi za vojsku i tajne službe netransparentni. Uvođenje trezorskog sistema izvršenja budžeta predstavlja neophodan uslov za bolje izvršenje budžeta, ali ni taj sistem, sam po sebi, nije dovoljan da spriječi eventualne nezakovitosti. Zbog toga, postojanje unutrašnje i vanjske revizije je neophodno.

Povećanje transparentnosti i odgovornosti u poreskom i carinskom sistemu, a zbog svojih pozicija vezanih za direktno prikupljanje sredstava od privrednog i privatnog sektora, kao i građana, stavlja poresku i carinsku upravu u posebno težak položaj u odnosu na izazove korupcije. U tom smislu, uvođenje visokih profesionalnih normi i standardizovanih propisa i procedura smanjuje rizik korupcije.

Proces reformi u sektoru pružanja javnih usluga (električna energija, gas, centralno grijanje, itd.) posebno traži eliminaciju bilo kakvog manipulisanja ovih kompanija sa gotovim novcem. Proces decentralizacije pružanja javnih usluga može da vodi u korupciju, ali povećanje odgovornosti na nižim nivoima vlasti i uvođenje standarda trošenja javnog novca na nižim nivoima vlasti koji važe na centralnom nivou, može pomoći da se prilike za koruptivno ponašanje značajno redukuju.

Uz konačno stvarno i u zakone ugrađeno postojanje Fiskalnog vijeća BiH, neophodno je uvođenje PPBS u javne finansije, te puno kvalitetnije planiranje, izvršenje i kontrola izvršenja budžeta, u skladu sa koristima po razvoj države i boljitak građana BiH.

Potrebno je konačno jednom širom kampanjom informisati svakog glasača da vlast upravlja sa njihovim novcima, da imaju pravo da znaju kako se one ulažu i troše i koliko je bitan ekonomski program svake od stranaka koje daju različita obećanja.

Malo je vjerovatno da će javna administracija efikasno funkcionisati kada je vladavina prava upitna ili kada je malo konsenzusa o fundamentalnim pitanjima. Hroničan je nedostatak stručnih upravljača koji su sposobni da nezavisno donose odluke.

Kakvi god da su organizacioni i politički problemi javne administracije i upravljanja javnim finansijama, i sama težina efikasnog upravljanja kompleksnim modernim ekonomskim sistemima jedno je od kritičnih pitanja javne politike u BiH. Od 1995.g. do danas, pritisak i inicijativa za kakve takve ekonomske reforme stižu obično izvana, ali i zahtjevi za transparentan rad i upravljanje javnih službi. Zato je prioritet u javnom sektoru poboljšanje uprave i ekonomske reforme, kao ključ za bolje funkcionisanje cijelog društva.

ANEKS I

Prijedlog za izmjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama

Zakon BiH

Član 1

U članu 9 stav 3, članu 14 stavovi 2 i 3 i članu 17 stav 2 tačka a) Zakona o slobodi pristupa informacijama (Službeni glasnik BiH, broj 28/00) riječ „dopis“ zamjenjuje se riječju „rješenje.“

Član 2

U članu 12 stav 1 riječ „dopisom“ zamjenjuje se riječju „zaključkom.“

Zakon RS

Član 1

U članu 9 stav 3, članu 14 stavovi 2 i 3 i članu 17 stav 2 tačka a) Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik RS“ broj 20/01) riječ „dopis“ zamjenjuje se riječju „rješenje“

Član 2

U članu 12 stav 1 riječ „dopisom“ zamjenjuje se riječju „zaključkom“.

Prijedlog kaznenih odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama

- (1) Novčanom kaznom od 2.000 do 10.000 KM kaznit će se za prekršaj javni organ, koji:
- 1) suprotno odredbama ovog Zakona onemogućiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama,
 - 2) ne vodi poseban službeni zapisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama,
 - 3) ne odredi službenika za informisanje mjerodavnog za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama,
 - 4) ne uspostavi indeks informacija koje posjeduje, raspolaže ili nadzire, a koji sadrži sistematizovani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup informacijama.
- (2) Za prekršaje iz stava 1. ovoga člana kaznit će se i odgovorna osoba i službenik za informisanje u javnom organu novčanom kaznom od 1.000 do 5.000 KM.
- (3) Novčanom kaznom od 1.000 do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj fizičko lice koje ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama.
- (4) Za prekršaj iz stava 3. kaznit će se odgovorna osoba i službenik za informisanje u javnom organu novčanom kaznom od 2.000 do 10.000 KM ili kaznom zatvora do šezdeset dana.
- (5) Za prekršaje iz ovog člana odgovorna osoba i službenik za informisanje u javnom organu će, pored novčane kazne, i disciplinski odgovarati prema odredbama opšeg akta koji donosi organ javne vlasti.

ANEKS II

Preporuke GRECO:

1. Bosna i Hercegovina je 34. član GRECO-a, nad kojom je vršen monitoring u okviru Drugog kruga evaluacije. Evaluacioni tim GRECO-a (u daljnjem tekstu: „GET“) sačinjavali su: gospođica María DE LAS HERAS, javna tužiteljica, Državno tužilaštvo, Španija; gospodin Ara NAZARYAN, član Savjeta za državnu službu, Armenija; gospodin Keith McCARTHY, šef, Jedinica za borbu protiv pranja novca, Poresko-carinska služba Njezinog Veličanstva, Direkcija za krivične istrage, Ujedinjeno Kraljevstvo. GET je, u ovom sastavu, i uz prisustvo predstavnika Sekretarijata Savjeta Evrope, boravio u posjeti Bosni i Hercegovini u periodu od 21. do 25. novembra 2005. i od 17. do 19. oktobra 2006. godine. Prije prve posjete u 2005. godini, stručnjacima GET-a dostavljeni su odgovori na Evaluacioni upitnik (dokument Greco Eval II (2005) 6E) te primjerci odgovarajućih zakona.
2. GET se sastao sa zvaničnicima sljedećih institucija: Državni nivo: Tužilaštvo BiH (glavni tužilac, Posebni odjel za organizovani kriminal i korupciju), Sud BiH, Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo bezbjednosti (Agencija za istrage i zaštitu), Ministarstvo pravde (Administrativna inspekcija), Uprava za indirektno oporezivanje, Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, Ombudsmen, Agencija za državnu službu, Izborna komisija, Savjet ministara (Kancelarija za koordinaciju reforme javne administracije, Direkcija za ekonomsko planiranje i Jedinica za praćenje implementacije Srednjoročne razvojne strategije Bosne i Hercegovine). Federacija Bosne i Hercegovine: Tužilaštvo FBiH, Vrhovni sud, Ministarstvo unutrašnjih poslova (Odjel za ekonomski kriminal i borbu protiv korupcije, pranja novca i sajber kriminal), Ministarstvo finansija (Poresko odjeljenje), Agencija za državnu službu, Ombudsmeni. Republika Srpska: Tužilaštvo RS, Vrhovni sud, Ministarstvo unutrašnjih poslova (Odjel Policije za krivične istrage, Jedinica za specijalne istrage), Ministarstvo finansija (Poresko odjeljenje), Agencija za državnu službu, Ombudsmeni. Brčko Distrikt: Sud Distrikta Brčko. Pored toga, GET se sastao i sa članovima sljedećih nevladinih institucija: nacionalna podružnica Transparency International, Advokatska komora Republike Srpske, Sindikat radnika u državnoj službi i policiji, Udruženje računovođa Federacije Bosne i Hercegovine, Agencija za bankarstvo Federacije Bosne i Hercegovine, Agencija za bankarstvo Republike Srpske, Centar za slobodan pristup informacijama i predstavnici medija. Konačno, s obzirom na specifičnu situaciju u zemlji, GET se takođe sastao sa predstavnicima Kancelarije Visokog predstavnika (OHR) i Delegacijom Evropske komisije u Bosni i Hercegovini.
3. Podsjećanja radi, na svojoj 10. Plenarnoj sjednici (jul, 2002.) GRECO se saglasio, u skladu sa Članom 10.3 svog Statuta, da Drugi krug evaluacije obuhvati sljedeće teme:
 - Tema I - Prihodi od korupcije: Vodeći princip br. 4 (oduzimanje predmeta i imovinske koristi od korupcije) i Vodeći princip br. 19 (povezanost korupcije sa pranjem novca/organizovanim kriminalom), koji su upotpunjeni, za države članice koje su ratifikovale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 173¹⁰³), Članom 19, Stav 3, kao i Članovima 13 i 23 Konvencije;
 - Tema II - Državna uprava i korupcija: Vodeći princip br. 9 (državna uprava) i Vodeći princip br. 10 (javni funkcioneri);

¹⁰³ Bosna i Hercegovina je ratifikovala Krivičnopravnu konvenciju o korupciji 30. januara 2002, koja je stupila na snagu 1. jula 2002.

- Tema III - Pravna lica i korupcija: Vodeći princip br. 5 (pravna lica) i Vodeći princip br. 8 (poresko zakonodavstvo), koji su upotpunjeni, za države članice koje su ratifikovale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 173), Članovima 14, 18 i 19, Stav 2, Konvencije.
4. Ovaj izvještaj sačinjen je na osnovu odgovora na upitnike, kao i na osnovu informacija dobijenih prilikom dvaju terenskih posjeta. Glavni cilj izvještaja je da ocijeni efikasnost mjera usvojenih od strane državnih organa Bosne i Hercegovine u cilju ispunjenja zahtjeva koji proističu iz odredbi Stava 3. Izvještaj sadrži opis stanja, nakon kojeg slijedi kritička analiza. Zaključci sadrže spisak preporuka koje je usvojio GRECO i uputio Bosni i Hercegovini, kako bi se unaprijedio nivo usaglašenosti sa odredbama koje su predmet razmatranja.

108. U skladu sa navedenim, GRECO Bosni i Hercegovini upućuje sljedeće preporuke:
- i. da poveća opseg odredbi Republike Srpske o konfiskaciji indirektnih prihoda od kriminala i u vezi sa slučajevima kada nije moguće potvrditi krivicu (*in rem* konfiskacija) (Stav 32);
 - ii. da izvrši analizu praktične primjene zakona o konfiskaciji i zapljeni instrumenata i prihoda od krivičnih prekršaja, uključujući od korupcije, u cilju razvijanja usaglašenih mjerila za tužioce i pružanja obuke za tužioce i sudije; naročitu pažnju potrebno je obratiti na bolju primjenu zakonskih odredbi koje se tiču konfiskacije prihoda od kriminala koji su u posjedu treće strane (Stav 34);
 - iii. da (i) unaprijedi redovnu koordinaciju i saradnju između agencija koje su uključene u otkrivanje, istragu i sudsko gonjenje korupcije u ranim fazama krivičnog postupka pružanjem preciznih i ažuriranih finansijskih/ekonomskih informacija za potrebe sudskog gonjenja kako bi se obezbijedilo da ekonomske istrage rezultiraju zamrzavanjem prihoda od korupcije; i (ii) da razvije specifičnu multidisciplinarnu obuku za tužioce i policijske službenike kako bi mogli u potpunosti koristiti raspoloživa praktična i zakonska sredstva u cilju efikasnog utvrđivanja porijekla prekršiočevog imovinskog stanja (Stav 40);
 - iv. da proširi primjenu odredbi o korišćenju posebnih istražnih tehnika kako bi se pokrio širi dijapazon korupcijskih prekršaja u skladu sa Članom 23 Krivičnopravne konvencije o korupciji i da obezbijedi nadležnim agencijama odgovarajuća sredstva i obuku kako bi sistem posebnih istražnih tehnika efikasno funkcionisao u praksi (Stav 41);
 - v. da državni organi obezbijede da Finansijska obavještajna jedinica Državne agencije za istrage i zaštitu što prije dostigne predviđeni nivo broja osoblja (Stav 42);
 - vi. da obezbijedi sistematičnu procjenu i evaluaciju efikasnosti Strategije za borbu protiv korupcije i njezinog Plana akcije kroz uspostavljanje nezavisnog antikorupcijskog tijela sa dovoljnim resursima (Stav 68);
 - vii. da (i) nastavi efikasnu implementaciju zakonskih odredbi o pristupu javnim informacijama; (ii) obezbijedi mogućnost za efikasno osporavanje slučajeva negiranja pristupa informacijama; (iii) pozove na odgovornost državne službenike koji se ne pridržavaju zakona; i da (iv) na odgovarajući način prati sprovođenje gore navedenih mjera (Stav 70);
 - viii. da (i) usvoji Kodeks ponašanja za državne službenike na nivou Države; (ii) proširi Etički kodeks Federacije Bosne i Hercegovine tako da u njemu budu uključene

reference na etička pitanja i rizike od korupcije; i da (iii) pokrene redovnu obuku na svim nivoima vlasti u vezi sa javnom etikom i rizicima od korupcije, uključujući rješavanje praktičnih, specifičnih slučajeva (npr. reakcija na poklone, sukobi interesa itd.) (Stav 75);

- ix. da uvede efikasan sistem za reviziju finansijskih izvjava (uključujući nasumične kontrole) koju vrše odgovarajuće Agencije za državnu službu na svim nivoima vlasti i Izborna komisija, i da dozvoli da se takve izvjava koriste na preventivni način pružanjem individualnih savjetodavnih usluga o prevenciji sukoba interesa (Stav 77);
- x. da razvije jasna pravila/smjernice u Republici Srpskoj i Distriktu Brčko za slučajeve prelaska državnih službenika u privatni sektor, kako bi se izbjegao sukob interesa (Stav 78);
- xi. da (i) uvede jasna pravila/smjernice i obuku za državne službenike u pogledu prijavljivanja sumnje na korupciju u javnoj administraciji; i da (ii) obezbijedi da državni službenici koji savjesno i u dobroj namjeri prijave sumnju na korupciju budu adekvatno zaštićeni od negativnih posljedica (Stav 80);
- xii. da uspostavi međusobno uvezan sistem za registraciju pravnih lica koji može pružiti informacije na blagovremen i pouzdan način (Stav 98);
- xiii. da ojača kontrolne funkcije sudova zaduženih za registraciju pravnih lica u pogledu identiteta osnivača pravnih lica kao i drugih relevantnih informacija neophodnih za registraciju (Stav 99);
- xiv. da obezbijedi da istražiocima, tužiocima i sudijama dobiju neophodnu obuku kako bi u potpunosti primijenili postojeće odredbe o korporativnoj krivičnoj odgovornosti (Stav 101);
- xv. da se obezbijedi specifična obuka za poreske inspektore kako bi se povećala svijest o korišćenju maskiranih odbitaka u cilju prikrivanja koruptivnih isplata (Stav 104);
- xvi. da državni organi nastoje postići sporazum sa profesionalnim tijelima pravnika, javnih bilježnika, računovođa i revizora o smjernicama koje je potrebno izdati, u cilju pružanja pomoći i podstreka ljudima iz struke za bolje razumijevanje svojih zakonskih obaveza izvještavanja i za bolje ispunjavanje istih (Stav 106).

BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

- Ackerman S. (1999), Korupcija i vlada: "Uzroci, posljedice i reforma", Cambridge University Press; radni papir, pp. 159
- Albrecht, H. J. (1997) The money trail, developments in criminal law, and research needs: an introduction, European journal of crime, criminal law and criminal justice, Vol. 5.3./1997., str. 193-195., Kluwer law, The Hauge
- Allridge, P. (2003) Money Laundering Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime, Oxford, Hart Publishing
- Anketa o radnoj snazi 2006, Agencija za statistiku BiH, Federalni zavod za statistiku FBiH
Republički zavod za statistiku RS, Banja Luka, 2006
- Baza podataka o stranim investicijama u Centralnoj, Istočnoj i Jugoistočnoj Evropi, Stanje stranih investicija u zemlji (u milionima eura) ; Izvor: Institut za međunarodnu ekonomiju u Beču (WIIW), Beč, 2005
- Bojičić-Dželilović V, Čaušević F. i Tomaš R: Bosnia and Herzegovina: Problems, obstacles and outcome of the reforms, European Balkan Observer Vol. 2, No. 4, Beč, Decembar 2004.g.
- Centralna banka BiH, Glavni ekonomski indikatori, podaci su preuzeti sa internet stranice www.cbbih.gov.ba na dan 20. aprila 2007
- Derenčinović, D. (1998) Pravna priroda instituta oduzimanja imovinske koristi i njegovo značenje u prevenciji organiziranog kriminala, Policija i sigurnost, (Zagreb), godina 8., broj 3-4, str. 161-171
- Divjak, B.: Applying Local Economic Development Tools in the Western Balkans – case studies of BiH, Croatia and Serbia, World Bank, Urban Department, Washington, 2000
- Evropska banka za onovu i razvoj – EBRD: Izvještaj o tranziciji, London, 2005
- Evropska komisija: Izvještaj o napretku u BiH u 2006.g. [Commission Staff Working Document Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report - COM (2006) 649 final], Brisel, novembar 2006
- Horvatić, Ž., Cvitanović, L. (1999.). Politika suzbijanja kriminaliteta. Zagreb: Mup RH
- Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje Region Evrope i srednje Azije (2006), Bosna i Hercegovina: Obračun sa fiskalnim izazovima i jačanje perspektiva za rast - Pregled javne potrošnje i institucija, Svjetska banka, Vašington, Septembar 2006
- Jednica za ekonomsko planiranje i monitoring (2006), Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004 – 2007, Revidirani dokument, Sarajevo, maj 2006
- Kokić, I. (1998) Oduzimanje imovinske koristi stečene organiziranim kriminalom u nekim europskim zakonodavstvima, Policija i sigurnost, (Zagreb), godina 8., broj 3-4, str. 191-196
- Krstić, I.: Istraživački rad: Održivost aranžmana valutnog odbora u BiH, prezentiran na konferenciji Ekonomska spremnost BiH za EU integracije, Banja Luka 15-16 februar 2007, organizovanj od strane Direkcije za ekonomsko planiranje BiH

Maljević, A., Datzer, D., Muratbegović, E., Budimlić, M.: *Otvoreno o korupciji u policiji*. Sarajevo: Udruženje diplomiranih kriminalista u BiH, 2006

Mediacentar-Sarajevo: *Monitoring demokratskog razvoja u BiH: indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija*, Sarajevo, 2006

Monitoring demokratskog razvoja u BiH: Indeks otvorenosti javnih institucija, oganizacija i agencija, Mediacentar, 2006.g. Sarajevo

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - Organisation for Economic Development and Cooperation, *OECD principi korporativnog upravljanja*, Pariz, 2004

Overview of Corruption in Central and Eastern Europe, given by UNDP March 2002

Paoli, L. (1997) *Seizure and confiscation measures in Italy: an evaluation of their effectiveness and constitutionality*, *European journal of crime, criminal law and criminal justice*, Vol. 5.3./1997., str. 256-272., Kluwer law, The Hague

Pavišić, B., Veić, P. (1999) *Komentar Kaznenog zakona, Drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb

Pope, J.: *TI –Source book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin, 2000

Posebni Izvještaj o neusklađenosti ZKP i Zakona o Poreskoj Upravi sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH – Nakon upozorenja Vladi FBiH i Ministarstvu Pravde, Ombudsmeni FBiH, Sarajevo, 27. juni 2005. godine

Sijerčić-Čolić, H. (2005) *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo

SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in BiH – April, 2004

SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in BiH – April, 2005

SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in BiH – 2006

Svjetska Banka u BiH: Izvještaj o usklađenosti standarda i kodeksa (ROSC) - Procjena korporativnog upravljanja Bosna i Hercegovina, Sarajevo, juni 2006

Svjetska Banka u BiH: Prezentacija osnovnih nalaza Strategije pomoći zemlji 2008 – 2011 (Country Assisstance Strategy), Grupa Svjetske Banke, Sarajevo, mart 2007

Svjetska banka, Uslovi za poslovanje - Rejting ekonomija [World Bank: Doing Business – Economy Ratings, Washington, 2007, <http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings>

Svjetska Banka: Anti-korupcija u tranziciji 3 – Ko uspijeva i zašto [Anticorruption in Transition 3 – Who is Succeeding...and Why], Washington, 2006

Svjetska Banka: Bosnia and Herzegovina – Country Economic Memorandum, Report No. 29500-BA, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, Maj 2005.g.

Svjetska Banka: Izvještaj o javnim nabavkama u BiH [Bosnia and Herzegovina Country Procurement Assessment Report], Sarajevo, 2002

Svjetska Banka: Izvještaj o usklađenosti standarda i kodeksa (ROSC) - Procjena korporativnog upravljanja Bosna i Hercegovina [Report on the Observance of Standards and Codes ROSC - Corporate Governance Country Assessment Bosnia and Herzegovina], juni, 2006

Transparency International BiH (2007), Studija Sistema Nacionalnog Integriteta, Banja Luka/Sarajevo, 2007

Transparency International BiH: Studija percepcije korupcije 2002, Banja Luka/Sarajevo, 2002

Transparency International BiH: Studija percepcije korupcije 2004, Banja Luka/Sarajevo, 2004

Transparency International: National Integrity Report for BiH – 2007

Transparency International: National Integrity Report for BiH 2004

Transparency International: Global Corruption Report – 2005

Transparency International: Global Corruption Report – 2006

Transparency International: Global Corruption Barometer – 2004

Trgovinska komora SAD (US Commercial Service, USA Department of Commerce) Internet prezentacija: <http://www.buyusa.gov/bosniaandherzegovina/en/38.html>

UNODCP: Prevention: An effective tool to reduce corruption, Vienna, 1999

Van Duyne C., P. et al., (2003) Financial investigation of crime; a tool of the integral law enforcement approach, Wolf Legal Publishers, Nijmegen

Web page of Lithuanian Special Investigation Service, www.stt.lt

www.anti-corruption.gov.bn: "The Prevention of Corruption Act

Yordanova, Dr. Maria Centre: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Introduction of a Specialized Anti-Corruption Service for the Study of Democracy, Sofia

Zakon o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik BiH, broj 29/02, 12/04)

Zakon o krivičnom postupku FBiH (Službene novine FBiH, broj 35/03)

Zakon o poreskoj upravi FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/02)

Zakon o poreskoj upravi RS (Službeni glasnik RS, broj 51/01)

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 28/00)

Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH (Službene novine FBiH, broj 32/01)

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS (Službeni glasnik RS, broj 21/01)
