



**Studija  
Sistema Nacionalnog Integriteta**

**Izvještaj  
Transparency International**

**BOSNA I HERCEGOVINA 2004**

## **Autori izvještaja**

**Vodeći istraživač i urednik:** Boris Divjak

**Istraživači:** Emir Đikić, Jakob Finci, Azra Hadžiahmetović, Fatima Hajdarević, Ljubinko Leković, Almir Maljević, Vladimir Marić, Ljiljana Marinković, Aleksandra Martinović, Nebojša Milanović, Slavica Rokvić and Igor Stojanović

**Urednička asistencija:** Jesse Garcia, Robin Hodess, Marie Wolkers i Catherine Woollard iz TI Sekretarijata, Berlin

**Prijevod:** Vojislav Boljanić

**Tehnička obrada:** Danijela Vidović

Izradu TI-ove *Studije sistema nacionalnog integriteta za Bosnu i Hercegovinu za 2004. godinu* finansijski je omogućilo Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije.



© 2004 Transparency International

Sekretarijat Transparency International-a  
Otto-Suhr-Allee 97-99  
10585 Berlin  
Njemačka  
<http://www.transparency.org>

## Vodeći istraživač i urednik

**Boris Divjak** je makroekonomski konsultant sa završenim Univerzitetom u Redingu (Velika Britanija) i Karl-Francens Univerzitetom iz Graca (Austrija) i magistarskim studijem Univerziteta u Redingu. Radi sa Svjetskom bankom, Evropskom komisijom, USAID-om i drugim bilateralnim donatorima na njihovim razvojnim programima na Balkanu. Specijalizovao je unaprijeđenje poslovnog ambijenta i lokalni ekonomski razvoj. Divjak je i predsjedavajući Odbora direktora Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH) i u tom svojstvu bavi se analizom pitanja vezanih za korupciju u BiH i regionu.

## Rukovođenje projektom

**Ljubinko Leković** je rukovodilac programa u TI BiH i koordinator ovog projekta. Završio je pravo na Univerzitetu u Banjaluci 1999.g., nakon čega je radio u nekoliko vladinih agencija i međunarodnih organizacija, uključujući i OEBS. Na mjestu Izvršnog direktora TI BiH-a nalazi se od 2003.g.

## Zahvale

Slijedeći istraživači su svojim radom doprinijeli NIS upitniku i pripremili analizu pojedinačnih stubova integriteta:

- Izvršna vlast – **Dr. Azra Hadžiahmetović** (Profesorica makroekonomije i evropskih ekonomija na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu. U periodu 2001-2003.g. bila je ministrica spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, a sada je poslanik u Parlamentarnoj skupštini BiH i član parlamentarne delegacije Savjeta Evrope.)
- Zakonodavna vlast – **Ljiljana Marinković** (Diplomirala pravo na Univerzitetu u Banjaluci i završila postdiplomske studije iz međunarodnog prava na Univerzitetu Veksford u Švajcarskoj. Bila je poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srpske, a nakon toga, od 2000.g. radi kao saradnik u Centru za geostrateška istraživanja Univerziteta u Banjaluci.)
- Izbori/finansiranje političkih stranaka - **Ljiljana Marinković** (vidi gore) i **Aleksandra Martinović** (Diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu. Izvršna direktorica TI BiH-a, zadužena za Program odgovornosti u zemljama zapadnog Balkana.)

- Institucije vrhovne revizije – **Boris Divjak** (vidi Autor izvještaja.)
- Pravosuđe – **Nebojša Milanović** (Diplomirao pravo na Univerzitetu u Sarajevu i postao sudija 1991.g. Od 1991.g. je radio u raznim vladinim institucijama, od 1998. do 2000.g. radio je za OEBS na pitanjima vezanim za izbore, a od 2000.g. radi za ABA/CEELI.)
- Državna služba – **Jakob Finci** (Diplomirani pravnik, specijalizovao međunarodno trgovačko pravo. Radio je ili je član odbora nekoliko lokalnih i međunarodnih nevladinih organizacija, uključujući Međuvjerski savez BiH, Fond otvoreno društvo BiH, a u maju 2002.g. imenovan je od strane Visokog predstavnika za šefa državne Agencije za državnu službu.)
- Policija i tužioci – **Almir Maljević** (Diplomirani kriminolog i asistent na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu od 2001.g. U posljednje vrijeme radio je kao analitičar za niz projekata međunarodnih donatora koji se tiču provođenja zakona.)
- Javne nabavke - **Slavica Rokvić** (Diplomirana pravница zaposlena u Agenciji za razvoj preduzeća (EDA) u Banjaluci, gdje je specijalizirala javne nabavke i radi kao trener za institucije. Tokom svoje dvadesettrogodišnje radne karijere radila je u raznim vladinim i donatorskim agencijama u BiH.)
- Ombudsmeni – **Fatima Hajdarević** (Diplomirana pravница; prije rata radila je u državnoj firmi u Mostaru, a nakon rata u vladinim i donatorskim agencijama. Trenutno radi u nevladinoj organizaciji La Strada u Mostaru, članica je Odbora direktora TI BiH-a i nezavisni član komisije za kontrolu Kantonalne Policije.)
- Istražne/Watchdog Agencije – **Igor Stojanović** (Jedan od osnivača bh. NVO Centri civilnih inicijativa (CCI) i trenutno zaposlen kao Direktor odsjeka za razvoj i prikupljanje fondova CCI-a. Aktivan je u nevladinom sektoru u BiH od 1998.g. na poljima istraživanja, zagovaranja i pokretanja kampanja.)
- Mediji – **Vladimir Marić** (Stekao diplomu iz metoda rada medija na Univerzitetu Luton u Velikoj Britaniji. Trenutno radi kao šef Odsjeka za odnose sa javnošću Nansen dijaloga centra – nevladine oraganizacije u Mostaru. Takođe je i član Nadzornog odbora bh. Udruženja službenika za odnose sa javnošću.)
- Civilno društvo - **Igor Stojanović** (vidi gore.)
- Regionalna i lokalna samouprava – **Jakob Finci** (vidi gore.)
- Donatorske antikorupcijske inicijative – **Emir Đikić** (Diplomirao ekonomiju na Univerzitetu Lomonosov u Moskvi. Trenutno radi kao konsultant za projekat izgradnje kapaciteta EU, pri Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, gdje je ranije radio na poslovima međunarodne trgovine i koordinacije donatorske pomoći. Član je Odbora direktora TI BiH.)
- Vladina antikorupcijska strategija – **Azra Hadžiahmetović** (vidi gore.)

- Buduća istraživanja i donatorska podrška – **Emir Đikić** (vidi gore.)

Prvobitni nalazi su u znatnoj mjeri poboljšani nakon sastanka fokus grupe, koji je održan u Hotelu Bosna, u Banjaluci, 11. 06. 2004.g., a na kome su učestvovali:

- **Snežana Marijanac**, generalni sekretar Ministarstva pravde RS
- **Milan Zjajić**, generalni sekretar Ustavno-pravne komisije Parlamentarne skupštine BiH
- **Lidija Korać**, zamjenica predsjedavajućeg Izborne komisije BiH
- **Zlatko Kulenović**, sudija Vrhovnog suda RS i bivši Ombudsmen RS
- **Milan Tegeltija**, javni tužilac za banjolučki region, bivši zaposlenik u kancelariji Ombudsmena RS i bivši vojni sudija
- **Marko Stanarević**, stručnjak za javne nabavke pri Jedinici za koordinaciju projekata u zdravstvu RS
- **Mladen Lončar**, šef ekonomskog odjeljenja pri regionalnoj Kancelariji Visokog predstavnika u Banjaluci
- **Mladen Mirosavljević**, honorarni novinar, bivši zamjenik glavnog urednika “Glasa Srpske”, dnevnih novina iz Banjaluke
- **Siniša Marčić**, urednik časopisa “Buka” i “Mostovi” i aktivist u nevladinom sektoru

TI BiH je posebno zahvalan ekspertima Sekretarijata TI u Berlinu: **Jesse Garcia**, **Robin Hodess**, **Marie Wolkers** i **Catherine Woollard** i ostalih eksperata, koji su pažljivo pregledali nacрте Studije i ponudili veoma korisne savjete za očuvanje konsistentnosti, jasnoću poruke i primjenu formata nacionalnih studija NIS-a.

Ovo istraživanje je finansirano od strane **Odjeljenja za međunarodni razvoj** Vlade Velike Britanije (Department for International Development – DfID), kroz njihovu kancelariju u Ambasadi Velike Britanije u Sarajevu, na čemu im dugujemo svu zahvalnost. Dio fondova obezbjedilo je i **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** Vlade Njemačke, kroz Sekretarijat TI u Berlinu.



## Sadržaj

VODEĆI ISTRAŽIVAČ I UREDNIK .....	3
RUKOVOĐENJE PROJEKTOM.....	3
ZAHVALE.....	3
SADRŽAJ.....	6
SKRAĆENICE I AKRONIMI.....	8
REZIME .....	12
BOSNA I HERCEGOVINA: PREGLED.....	15
BOSNA I HERCEGOVINA: POLITIČKI SISTEM U TRANZICIJI .....	16
POLITIČKA POZADINA .....	16
RAT I RASPAD .....	16
EKONOMSKA POZADINA .....	17
IMPLIKACIJE TRANZICIJE.....	17
PROFIL KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	19
BOSNA I HERCEGOVINA U CPI-U ZA 2003. GODINU.....	19
SOCIO-EKONOMSKI PRIORITETI U BOSNI I HERCEGOVINI .....	19
UZROCI KORUPCIJE U POLITIČKOM SISTEMU .....	22
POLITIČKA I ADMINISTRATIVNA KORUPCIJA .....	23
EKONOMSKA KORUPCIJA .....	26
UZROCI I POSLJEDICE KORUPCIJE .....	28
ORGANIZOVANI KRIMINAL: SPECIFIČAN PROBLEM.....	32
SISTEM NACIONALNOG INTEGRITETA.....	35
EFIKASNOST STUBOVA INTEGRITETA.....	37
IZVRŠNA VLAST .....	41
ZAKONODAVNA VLAST .....	45
POLITIČKE STRANKE.....	49
IZBORNA KOMISIJA.....	53
INSTITUCIJE VRHOVNE REVIZIJE .....	56

BOSNA I HERCEGOVINA .....	57
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE.....	58
REPUBLIKA SRPSKA .....	58
SPECIJALNA REVIZIJA .....	59
USPOSTAVLJANJE SNAŽNE GLAVNE REVIZIJE .....	59
PRAVOSUĐE .....	62
DRŽAVNA SLUŽBA.....	70
POLICIJA I TUŽILAŠTVO .....	74
POLICIJA .....	74
POLICIJA NA ENTITETSKOM NIVOU.....	75
<i>Federacija Bosne i Hercegovine</i> .....	76
<i>Republika Srpska</i> .....	78
POLICIJA NA KANTONALNOM NIVOU .....	80
TUŽILAŠTVO.....	81
<i>Bosna i Hercegovina</i> .....	81
<i>Federacija Bosne i Hercegovine</i> .....	83
<i>Republika Srpska</i> .....	84
<i>Kantoni Federacije Bosne i Hercegovine</i> .....	84
JAVNE NABAVKE.....	85
FEDERACIJA BiH.....	85
<i>Javno nadmetanje</i> .....	86
<i>Prednadmetanje</i> .....	86
<i>Ograničeno nadmetanje</i> .....	87
REPUBLIKA SRPSKA .....	87
OMBUDSMEN .....	89
ISTRAŽNE/WATCHDOG AGENCIJE .....	93
MEDIJI .....	96
GRAĐANSKO DRUŠTVO .....	101
REGIONALNA I LOKALNA SAMOUPRAVA .....	104
ANTI-KORUPCIJSKE INICIJATIVE.....	107
DONATORSKE ANTIKORUPCIJSKE INICIJATIVE.....	107
EFIKASNOST VLADINIH I DONATORSKIH AKTIVNOSTI .....	112
ANALIZA KLJUČNIH PITANJA.....	115

OPŠTE PREPORUKE .....	115
NALAZI I PREPORUKE.....	116
DONOŠENJE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....	119
DODATAK .....	122
UPITNIK SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA .....	122
IZVRŠNA VLAST .....	123
ZAKONODAVNA VLAST .....	130
IZBORI I FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA.....	135
VRHOVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE.....	140
PRAVOSUĐE .....	143
DRŽAVNA SLUŽBA.....	148
POLICIJA I TUŽIOCI.....	155
JAVNE NABAVKE.....	160
OMBUDSMENI .....	166
ISTRAŽIVAČKE/WATCHDOG AGENCIJE.....	171
MEDIJI .....	175
GRAĐANSKO DRUŠTVO .....	180
REGIONALNA I LOKALNA UPRAVA.....	185
VLADINA ANTI-KORUPCIJSKA STRATEGIJA .....	187
DONATORSKE ANTIKORUPCIJSKE INICIJATIVE .....	190
BUDUĆA ISTRAŽIVANJA I DONATORSKA PODRŠKA.....	194
LITERATURA .....	197
ZAKONI.....	201
BOSNA I HERCEGOVINA .....	201
REPUBLIKA SRPSKA .....	201
FEDERACIJA BIH.....	202
INDEKS POJMOVA .....	204
KOMENTARI.....	207



## Skraćenice i akronimi

ABA/CEELI – Američka advokatska komora/Pravna inicijativa Centralne i Južne Evrope (*American Bar Association/Central East-European Legal Initiative*)  
ACCU – Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije (*Anti-Crime and Corruption Unit*)  
AFD – Odjeljenje za borbu protiv korupcije (*Anti Fraud Department*)  
AID – Agencija za istraživanje i dokumentovanje (Bošnjačka obavještajna služba)  
BDP – Bruto domaći proizvod  
BiH – Bosna i Hercegovina  
bh. – bosanskohercegovački  
BHTV1 – Televizija BiH, javni servis  
CAFAO – Carinska i fiskalna uprava (*Customs and Fiscal Administration Office*)  
CCI – Centar civilnih inicijativa  
CIA – Centralna obavještajna agencija (*Central Intelligence Agency*)  
CIDA – Kanadska agencija za međunarodni razvoj (*Canadian International Development Agency*)  
CPI – Indeks percepcije korupcije TI-a (*Corruption Perception Index of TI*)  
CRA – Regulatorna agencija za komunikacije (*Communications Regulatory Agency*)  
DFID – Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (*Department for International Development*)  
DGS – Državna granična služba  
DNZ – Demokratski narodni savez (većinski srpska stranka)  
EC – Evropska komisija (*European Commission*)  
EU – Evropska Unija  
EUPM – Policijska misija Evropske (*European Union Police Mission*)  
FBI – Federalni istražni biro (Sjedinjenih Američkih Država)  
FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine  
FIAS – Savjetodavna služba za inostrana ulaganja, pri Svjetskoj banci (*Foreign Investment Advisory Service*)  
FOSS – Federalna obavještajno-sigurnosna služba  
FTV – Federalna televizija  
GRECO – Grupa zemalja protiv korupcije, Savjet Evrope (*Group of States Against Corruption*)  
GTZ – Društvo za tehničku saradnju – njemačka vladina agencija (*Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit*)  
HDZ – Hrvatska demokratska zajednica

HJPC – Visoki sudski i tužilački savjet (*High Judicial and Prosecutorial Council*)  
IFES – Međunarodna fondacija za izborni sistem (*International Foundation for Election System*)  
IFOR – mirovne snage predvođene NATO-om (sada SFOR)  
IJC – Nezavisni sudski savjet (*Independent Judicial Council*)  
IK – Izborna komisija  
IMC – Nezavisni savjet za medije (*Independent Media Council*)  
IPTF – Međunarodne policijske snage, Ujedinjene Nacije (*International Police Task Force*)  
JICA – Japanska agencija za međunarodnu saradnju (*Japanese International Co-operation Agency*)  
KM – Konvertibilna Marka  
MMF – Međunarodni monetarni fond  
MUP – Ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova  
NATO – Sjeverno-atlantski pakt (*Northern Atlantic Treaty Organisation*)  
NIS – Sistem nacionalnog integriteta (*National Integrity System*)  
NVO – Nevladina organizacija (*Non-governmental organisation*)  
OBN – Otvorena mreža (*Open Broadcasting Network*)  
OBS – Obavještajno-bezbjedonosna služba, RS  
OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju  
OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)  
OHR – Kancelarija Visokog predstavnika (*Office of the High Representative*)  
OSA – Obavještajno sigurnosna agencija  
OSF – Fond otvoreno društvo (*Open Society Fund*)  
PBS – Sistem javnog emitovanja (*Public Broadcasting System*)  
PDP – Partija demokratskog progresa (većinski srpska stranka)  
PDV – Porez na dodanu vrijednost  
PIC – Savjet za implementaciju mira (*Peace Implementation Council*)  
PIK – Privremena izborna komisija (*Provisional Election Commission*)  
PRSP – Razvojna strategija BiH (*Poverty Reduction Strategy Paper*)  
RS – Republika Srpska  
SAD – Sjedinjene Američke Države  
SAP – Proces stabilizacije i pridruživanja (*Stabilisation and Association Process*)  
SBiH – Stranka za BiH (većinski bošnjačka stranka )  
SDA – Stranka demokratske akcije (većinski bošnjačka stranka)  
SDC – Švajcarska razvojna korporacija (*Swiss Development Corporation*)  
SDP – Socijaldemokratska partija  
SDS – Srpska demokratska stranka

SELDI – Inicijativa za pravni razvoj Jugoistočne Evrope (*Southeast Europe Legal Development Initiative*)  
SFOR – Stabilizacione snage predvođene NATO-om  
SIDA – Švedska agencija za međunarodni razvoj (*Swedish International Development Agency*)  
SIPA – Agencija za istrage i zaštitu (*Security Intelligence Protection Agency*)  
Sl.G – Službeni glasnik  
SM – Savjet ministara  
SNAO – Švedska nacionalna kancelarija za reviziju (*Swedish National Audit Office*)  
SNS – Služba nacionalne sigurnosti (hrvatska obavještajna služba)  
SNSD – Stranka nezavisnih socijal-demokrata (u RS)  
SPAI – Antikorupcijska inicijativa Pakta Stabilnosti (*Stability Pact Anti-corruption Initiative*)  
SPOC – Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala Pakta Stabilnosti (*Stability Pact Initiative to Fight Organised Crime*)  
TI – Transparency International  
TI BiH – Transparency International Bosna i Hercegovina  
UN – Ujedinjene Nacije  
UNDP – Razvojni program Ujedinjenih Nacija (*United Nations' Development Program*)  
UNMBiH – Misija Ujedinjenih Nacija u Bosni i Hercegovini (*United Nations' Mission to Bosnia and Herzegovina*)  
USAID – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (*United States Agency for International Development*)  
WB – Svjetska banka (*World Bank*)

## **STUDIJA NACIONALNOG INTEGRITETA BOSNA I HERCEGOVINA**

### **Rezime**

Uprkos godinama reformi, veoma opsežnim analizama i milijardama dolara međunarodne pomoći koje su uložene u poslijeratni razvoj Bosne i Hercegovine, zemlja se suočava sa ozbiljnim izazovima korupcije i veoma slabim i nedjelotvornim institucijama koje trebaju da se bore protiv nje.

Ova Studija analizira sve ključne institucije čiji je zadatak borba protiv korupcije, počev od zakonodavne vlasti, izvršne vlasti i pravosuđa, preko glavne revizije, ombudsmena i drugih vladinih agencija do nevladinog sektora, medija i međunarodne zajednice. Istraživanje je ukazalo na niz novousvojenih zakona koji kombinuju dobre prakse iz drugih zemalja, ali i na nedosljedne i slabe mehanizme za implementaciju tih zakona kao i na nedostatak rezultata koji bi ojačali povjerenje javnosti u te institucije.

Uloga međunarodne zajednice odnedavno postaje zabrinjavajuća, jer se institucije sve više oslanjaju na odlučivanje i pomoć izvana, a sve su manje sklone da same preduzmu 'teže' poteze. Pored toga, zemlja je opterećena dubokim podjelama i prevođenjem etničkih kvota u institucionalne okvire, što smanjuje prostor za profesionalno ponašanje, te vrši neizdrživ pritisak na budžet države. Međunarodna administracija stoga mora hitno predstaviti svoju strategiju izlaska iz zemlje i započeti energičan prijenos vlasti na domaće, tj. državne institucije. Istovremeno je zbog jake decentralizacije zemlje potrebno strogo se pridržavati principa supsidijarnosti, kojim se rukovodi i Evropska Unija.

Zemlji nedostaje detaljna strategija za borbu protiv korupcije koja bi ponudila ne samo spisak zakona koje treba usvojiti, nego i zadatke pojedinih institucija, vremenske rokove, ciljeve, kao i mjerljive i provjerljive indikatore. Neke državne i entitetske institucije su već demonstrirale odlučnost u tom pravcu i naišle na podršku šire javnosti. Studija bilježi napore Glavnih revizora, Ombudsmena i nekolicine ostalih aktera, ali i daje određene preporuke za poboljšanje njihovog rada i djelovanja. Od vitalnog je značaja da takve agencije predstave svoj rad u svjetlu poboljšanja koja su nastala kao rezultat njihovih intervencija. Njihova vidljivost i saradnja sa drugim stubovima integriteta, tj. institucijama sistema mora biti poboljšana, za što je potrebno obezbjediti opsežniju obuku ključnih aktera. Dobre prakse iz drugih zemalja, studijska putovanja

u inostranstvo i sl. ostavili su, izgleda, trajan utisak na vođe institucija, a iskustva susjednih zemalja koje su u procesu pristupanja članstvu EU čine se najpogodnijima za repliciranje u BiH.

Potrebno je mnogo više reformi temeljnih institucija, kao što su pravosuđe, tužilaštvo i policija. Trenutne reforme su i dalje u izvjesnoj mjeri nepredvidive, što zbog nedostatka raspoloživih kvalitetnih kadrova sa visokim stepenom integriteta, što zbog sistema koji se uvodi u BiH, a koji nema istorijskog presedana. To će pomoći ispunjenju ključnih uslova za prijenos ovlaštenja sa međunarodnih administratora na domaće vlasti.

Izvjestan broj zakona od vitalnog značaja je još uvijek u fazi izrade, a njihovo usvajanje predugo traje. To uključuje i reformu javnih nabavki i poreskog sistema, koje bi trebalo da imaju pozitivan uticaj na upravljanje javnim finansijama.

Zemlja je i pored svega toga postigla izvjestan napredak, koji se više počinje opažati spolja (npr. kroz Indeks percepcije korupcije kojeg mjeri Transparency International), nego unutar same države. Istraživanja percepcije korupcije koja je sproveo TI BiH su nedavno ukazala na sve manju spremnost građana da nude mito i, u vezi sa tim, na smanjenu tendenciju da se mito zahtjeva u javnim institucijama, dok neke službe čak bilježe povećanu stopu povjerenja javnosti.<sup>1</sup>

# **Bosna i Hercegovina**

## **Pregled sistema i profil korupcije**

## Bosna i Hercegovina: Pregled

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. g. (Dejtonski sporazum) okončao je rat koji se u BiH vodio od 1991. do 1995. godine i uspostavio državu Bosnu i Hercegovinu (BiH), koja je dotad bila jedna od republika u sastavu SFR Jugoslavije. Sporazum je takođe uspostavio dva multietnička konstitutivna entiteta koji čine državu BiH: Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republiku Srpsku (RS). U poslijeratnoj FBiH većinu čine bosanski Muslimani (Bošnjaci) i Hrvati, dok u poslijeratnoj RS većinu čine bosanski Srbi. Ustav BiH (Aneks 4 Dejtonskog sporazuma) uspostavio je centralnu vlast sa dvodomnim parlamentom, tročlano predsjedništvo (koje se sastoji od po jednog Bošnjaka, Srbina i Hrvata), Savjet ministara, ustavni sud i centralnu banku. Sporazum je mnoge vladine funkcije dodijelio entitetima, koji imaju svoje sopstvene vlade, parlamente i policijske snage.

Pored administrativne podjele prvog reda na FBiH i RS, u BiH postoji i distrikt pod međunarodnim nadzorom – Distrikt Brčko. Distrikt Brčko se nalazi u sjeveroistočnoj Bosni i predstavlja administrativnu jedinicu pod suverenitetom BiH; nije dio nijednog entiteta i nalazi se pod međunarodnim nadzorom, otkad mu je dosuđen konačan status, koji ga definiše kao kondominijum.

Tri člana Predsjedništva BiH (jedan Bošnjak, jedan Hrvat, jedan Srbin) biraju se glasanjem građana na mandat u trajanju od četiri godine; član sa najvećim brojem glasova postaje predsjedavajući, osim ukoliko nije bio na toj funkciji u vrijeme održavanja izbora. Članovi Predsjedništva se smjenjuju na funkciji predsjedavajućeg svakih osam mjeseci. Posljednji izbori su održani 05. 05. 2002. g., a slijedeći treba da se održe 2006. godine. Predsjedavajućeg Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo BiH, a to imenovanje potvrđuje Predstavnički dom BiH.

Dejtonski sporazum takođe predviđa postojanje Kancelarije Visokog predstavnika (OHR) koja nadgleda implementaciju civilnih odredbi. OHR takođe ima moć da nametne zakone i smjenjuje funkcionere koji ometaju sprovođenje Dejtonskog sporazuma. Entiteti zadržavaju odvojene vojske, ali prema Ustavu, one se nalaze pod konačnom kontrolom Predsjedništva BiH.

U FBiH predsjednik Vlade biva imenovan od strane Predsjednika FBiH i ta je odluka podložna odobrenju od strane Parlamenta. Parlament FBiH je dvodomnog karaktera. U praksi i dalje postoje paralelne bošnjačke i hrvatske strukture vlasti u nekim dijelovima FBiH. U RS Predsjednik i dva Potpredsjednika biraju se direktno na izborima, dok se Predsjednik Vlade bira

u parlamentu. Poslanici u jednodomnom parlamentu, koji se zove Narodna Skupština Republike Srpske, biraju se po principu proporcionalnosti. U Brčkom, koje je 'samoupravni neutralni distrikt', supervizor međunarodne zajednice ima izvršnu vlast rješavanja pitanja oporezivanja, primjene zakona, upravljanja Distriktom i sastavom skupštine Distrikta.

## **Bosna i Hercegovina: Politički sistem u tranziciji**

### **Politička pozadina**

Socijalistička Federalna Republika Jugoslavija sastojala se od šest republika, od kojih je jedna bila Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina. Administrativno sjedište republike bilo je u Sarajevu, dok su se glavne institucije države nalazile u Beogradu. BiH je imala preko četiri miliona stanovnika koji su bili etnički raspršeni po čitavoj Bosni i Hercegovini. Samo je nekolicina geografskih područja bila etnički homogena. Kada je jezik nacionalizma prevladao ranih devedesetih, bilo je jasno da od svih bivših republika SFR Jugoslavije, BiH srlja u najkrvaviji rat.

### **Rat i raspad**

Nakon gotovo godinu dana sukoba u susjednoj Hrvatskoj, rat je bio i na pragu BiH. Nakon objave suvereniteta Bosne i Hercegovine u oktobru 1991. godine, uslijedila je i objava nezavisnosti od bivše Jugoslavije 03. 03. 1992. g. kao rezultat referenduma, kojeg su bojkotovali etnički Srbi. Bosanski Srbi – koji su uživali podršku susjednu Srbije i Crne Gore – odgovorili su oružanim otporom, koji je imao za cilj cijepanje republike po etničkim linijama i povezivanje različitih područja koja su bila pod kontrolom Srba. Sukob se takođe širio i između etničkih Hrvata i Bošnjaka. Međutim, u martu 1994. g., Bošnjaci i Hrvati su smanjili broj zaraćenih frakcija sa tri na dvije, potpisavši sporazum o uspostavljanju zajedničke Bošnjačko-Hrvatske Federacije BiH. 21. 11. 1995. g. u Dejtonu, u SAD-u (država Ohajo), zaraćene strane su parafirale mirovni sporazum, kojim je okončan trogodišnji međuetnički građanski sukob (konačni sporazum je potpisan u Parizu 14. 12. 1995. g.). Dejtonski sporazum je zadržao međunarodne granice BiH i uspostavio zajedničku multietničku i demokratsku vladu. Ovoj državnoj vlasti je dato u zadatak da sprovodi međunarodnu, ekonomsku i finansijsku politiku. Takođe je priznat i drugi red vlade koji se sastojao od dva entiteta otprilike jednake veličine:



Bošnjačko-Hrvatska Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Vlade ovih entiteta su bile zadužene za nadgledanje unutrašnjih funkcija.

IFOR – mirovne snage predvođene NATO-om koje su brojile 60.000 ljudi, postavljene su u BiH 1995. i 1996. godine sa zadatkom sprovođenja i nadziranja vojnih aspekata sporazuma. IFOR su naslijedile manje snage – SFOR odnosno Stabilizacione snage, koje su takođe predvođene NATO-om, s misijom sprječavanja eventualnog obnavljanja neprijateljstava. SFOR je i danas prisutan u BiH, iako se do kraja 2002. godine broj vojnika smanjio na oko 12.000.<sup>2</sup>

## **Ekonomska pozadina**

BiH je pored Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije bila najsiromašnija republika stare jugoslovenske federacije. Premda je gotovo sva poljoprivreda u privatnim rukama, gazdinstva su mala i neefikasna, a republika je tradicionalni neto uvoznik hrane. Industrija je bila opterećena izuzetnim viškom radne snage, što je odraz socijalističke ekonomske strukture bivše Jugoslavije. Tito je insistirao na razvoju vojne industrije u republici, zbog čega se u BiH nalazio veliki dio jugoslovenskih fabrika oružja i ratne opreme. Žestok međuetnički sukob u BiH smanjio je proizvodnju za 80% od 1990. do 1995. godine, doveo do masovne nezaposlenosti i zauvijek unesrećio mnoge. Kada je nastupio period donekle sigurnog mira, proizvodnja se oporavila i zabilježila visoku stopu rasta u periodu 1996 – 1999. godine. Ali rast proizvodnje usporio je 2000. i 2001. godine. Bruto domaći proizvod je i dalje bio daleko ispod onog iz 1990. godine. Ekonomski podaci se mogu koristiti samo u ograničenom obimu jer, iako oba entiteta objavljuju svoje statističke podatke i cifre, podaci na nivou države BiH su ograničenog karaktera. Štaviše, službeni podaci ne pokrivaju veliki dio aktivnosti koje se odvijaju na crnom tržištu. Konvertibilna Marka – državna valuta koja je uvedena 1998. godine – vezana je za Euro, a Centralna Banka BiH je znatno uvećala svoje rezerve. Proces privatizacije je, međutim, izuzetno spor. Reforma bankovnog sistema doživjela je ubrzanje 2001. godine, kada su ukinute službe društvenog knjigovodstva – recidivi komunističkog doba. Država od međunarodne zajednice prima veliku humanitarnu pomoć i znatna finansijska sredstva za obnovu, ali će se naposljetku morati pripremiti za doba u kojem će pomoć pristizati u sve manjim i manjim količinama.

## Implikacije tranzicije

BiH je društvo u tranziciji koje pored nasljeđa bivšeg socijalističkog političkog, pravnog, ekonomskog i ideološkog koncepta, mora da izađe na kraj i sa traumatičnim ratnim iskustvom.

Zahtjevan i složen proces tranzicije, koji podrazumijeva napuštanje starog i uspostavljanje novog koncepta države sukladno jedinstvenim uslovima u BiH, dodatno je otežan sporim društvenim promjenama, koje bi trebalo da stvore uslove za stabilno demokratsko okruženje.

Zemlje u tranziciji, uključujući BiH, se nalaze u kontradiktornom položaju. Sa jedne strane žele da se što prije priključe integracionim strujama u zapadnoj Evropi kako bi dostigle vrijednosti razvijenih demokratija, dok sa druge strane postavljaju mnogobrojne izazove usvajanju principa transparentnosti u radu javnih institucija.

Rat je izazvao opštu krizu morala u kojoj su stare vrijednosti napuštene, a da nisu zamijenjene novima, što je dovelo do osjećanja nesigurnosti zbog nepostojanja pravne države, te nedostatka reda i odgovarajuće zakonske regulative. Prethodni pravni koncept države je napušten, dok je stari zakonski okvir sa jedne strane ostao na snazi u iščekivanju novih zakona, koji bi trebalo da adekvatno odgovore na novonastale društvene okolnosti, ili je s druge strane, prestao da važi, a da nije odmah zamijenjen novim, što je rezultiralo pravnim prazninama. Sve to je ugrozilo kredibilitet nove demokratije i izazvalo sumnju u stvarne namjere vlasti da započnu korjenitu i razumnu društveno-ekonomsku reformu koja bi obezbjedila stabilnu osnovu za razvoj demokratskog društva.

## Profil korupcije u Bosni i Hercegovini

### Bosna i Hercegovina u CPI-u za 2003. godinu

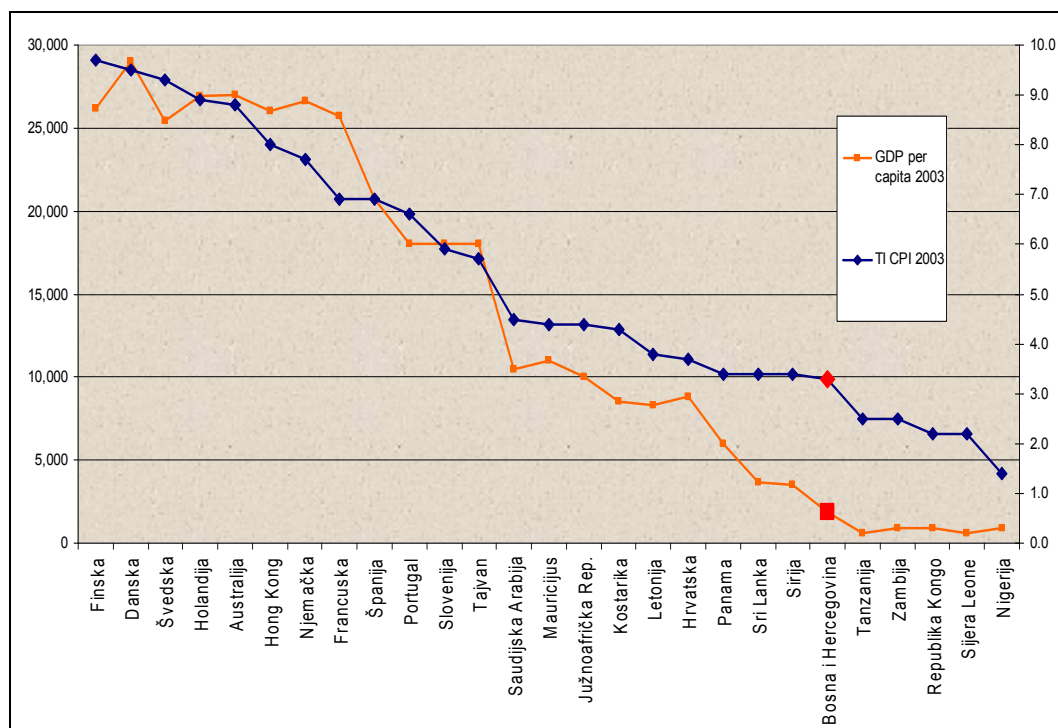
Po prvi put od svog nastanka 1995. godine, globalni Indeks percepcije korupcije (CPI), kojeg svake godine objavljuje Transparency International, u svoj pregled uključio je i BiH. U 2003. g. CPI je obuhvatio 133 zemlje, koje su rangirane na ljestvici od najmanje korumpirane do najviše korumpirane. "Uvrštavanje BiH u globalni Indeks percepcije korupcije ja značajan uspjeh. Do sada nije bilo dovoljno interesa za napredak BiH, dok odnedavno šest renomiranih analitičkih izvora uvrštava našu zemlju u svoja globalna istraživanja. To možda predstavlja najveće priznanje, pošto konačno prikazuje BiH na radaru institucija koje svoja istraživanja uglavnom sprovode u ime većih investitora i finansijskih institucija", rekli su predstavnici TI BiH-a povodom objavljivanja globalnog Indeksa percepcije korupcije za 2003. godinu.

BiH dijeli 70 – 75 mjesto, što je objektivno dobar rezultat koji može poslužiti mnogim institucijama u zemlji kao priznanje za napore koje su uložile u sistematsku borbu protiv korupcije. Sa druge strane, činjenica da su sve druge zemlje koje teže evropskim integracijama ispred BiH na ljestvici korumpiranosti jasno ukazuje na to, da još mnogo toga ostaje da se uradi. Podatak da se BiH nalazi ispred nekih drugih zemalja u regionu, kao što su na primjer Makedonija i državna zajednica Srbije i Crne Gore, nije nužno dovoljno. Umjesto toga, pažnju treba usmjeriti na zaostajenje za državama kao što su Hrvatska, Bugarska, Češka Republika, Litvanija i Mađarska. BiH je na CPI dobila nisku ocjenu - svega 3,3 od ukupno 10 i to predstavlja glavnu karakteristiku globalnog Indeksa percepcije korupcije za 2003. godinu. Od glavnih pretendenta na članstvo u EU, jedino Rumunija zaostaje za BiH, a svi ostali su 30 – 40 mjesta ispred nje.

Uopšteno govoreći, CPI za 2003. godinu otkriva visok stepen korupcije kako u bogatim, tako i u siromašnim zemljama svijeta. Ipak, zabrinjava činjenica da je 90% zemalja u razvoju dobilo ocjenu manje od 5 na skali od 1 do 10, što samo potvrđuje potrebu za usvajanjem sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije. Ta strategija ne bi trebalo da predstavlja samo puke spiskove poželjnih zakona i institucija, nego treba da bude program sistema nacionalnog integriteta, koji je okrenut ka postizanju konačnih rezultata i koji sadrži mjerljive indikatore, kao i mehanizme za njihovo konstantno praćenje (monitoring).

## Socio-ekonomski prioriteti u Bosni i Hercegovini

Smanjenje stope nezaposlenosti, na prvom mjestu i borba protiv korupcije, na drugom mjestu, predstavljaju jedinu djelotvornu strategiju za borbu protiv siromaštva. Građani su prepoznali činjenicu da je siromaštvo posljedica ovih dvaju problema i da je uslovljeno njima, što znači da se može smanjiti jedino preduzimanjem konkretnih akcija usmjerenih ka stvaranju radnih mjesta i uvođenju vladavine prava u sistem. Grafikon koji slijedi prikazuje direktnu povezanost životnog standarda odnosno siromaštva i korupcije. Kao osnov za izradu grafikona poslužio je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika i CPI za odabrane zemlje<sup>3</sup>.



**Grafikon 1** – Proporcionalni odnos BDP po glavi stanovnika (u SAD dolarima) i prosječne ocjene Indeksa percepcije korupcije (CPI).

Posmatrajući iz šire perspektive, takođe se može primijetiti da niži CPI uslovljava i širi jaz odnosno nagliji pad linije koja predstavlja bruto domaći proizvod, što ukazuje na veće siromaštvo. Slično tome, ako posmatramo grafikon od njegovog centra na lijevo, možemo uočiti

da linija koja predstavlja bruto domaći proizvod kod nekih zemalja prelazi preko linije anti-korupcijskih dosega, što upućuje na to da što je CPI ocjena neke zemlje veća, to je i ekonomski rast te zemlje brži. To znači da postoji direktna povezanost ova dva indikatora. Na gornjem grafikonu BiH se nalazi pri dnu, gdje je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika gotovo pri samom dnu, a CPI ocjena je veoma niska.

Kada govorimo o smanjenju siromaštva, svako zakonsko uređenje sivog tržišta i dovođenje ekonomije u redovne tokove, kao i izgradnja institucija i jačanje zakonskih okvira, doprinijeće vraćanju povjerenja u ovaj region i privući će domaće i strane investitore, što će u konačnici dovesti do otvaranja novih radnih mjesta. Drugim riječima, borba protiv korupcije je kroz stvaranje atraktivnog ekonomskog okruženja direktno povezana i sa borbom protiv nezaposlenosti.

Na regionalnom nivou potrebno je maksimalno liberalizovati kretanje ljudi i roba, a državne vlasti moraju aktivno promovisati politike koje se kreću u tom pravcu. Takođe je neophodno uskladiti krivične zakone i procedure vezane za njih u svim zemljama regiona. Taj proces može da se olakša kroz učešće u Antikorupcijskoj inicijativi Pakta stabilnosti Jugoistočne Evrope. Svi pristupi tom pitanju opisani u daljnjem tekstu mogu najbolje funkcionisati samo ako su usklađeni u svim zemljama Zapadnog Balkana, što bi na kraju, trebalo da bude u skladu sa *Acquis communautaire*-om i da postane integracionim prioritetom.

Sa druge strane, analiza pokazuje da se se korupcija može podijeliti na komponente što omogućuje lakšu kontrolu i iskorijenjivanje. Svaka komponenta predstavlja jedan specifičan odvojak korupcije kroz koji se ona infiltrira u sistem i nastavlja da stvara i širi pogodno tlo za svoj rast. Stoga plan akcije predstavlja raspored prekidanja korupcijskih kanala i spriječavanja prodiranja korupcije u društvo, tj. eliminaciju korupcije kroz strožu primjenu antikorupcijskih zakona tamo gdje je ona već duboko ukorijenjena.

Obim i pojavnici oblici korupcije u bh. društvu nesumnjivo ukazuju na administrativnu korupciju velikog obima koja inficira sve segmente društva i čije negativne posljedice osjećaju sve kategorije društva, izuzev veoma uske elite. Najširi sloj građana osjeća negativne posljedice korupcije kroz: **povećane troškove života** (u prosjeku 10 do 20% dodatnih troškova koji su direktna posljedica mita, neprirodnih monopola i sl.); **inostrani dug**, koji postaje sve veći teret jer redovni prihodi ne mogu da se prikupe; **nedostatak inostranih ulaganja**, koja bi se prema nekim procjenama mogla udvostručiti ukoliko se korupcija zauzda; **nepostizanje željenog razvoja privatnog sektora** koji bi bio sličan onome u naprednijim zemljama u tranziciji;

**trošenje sredstava na neproduktivne sektore**, a naročito na glomazan i složen državni aparat; itd. Zbog toga danas pati cjelokupno stanovništvo BiH, a na duge staze će patiti čak i oni koji danas predstavljaju privilegovanu elitu, dok najveći broj stanovnika može samo žalosno da prizna činjenicu da mlada, perspektivna i obrazovana radna snaga napušta zemlju zbog nedostatka čitavog niza strukturalnih i dalekosežnih promjena.

## **Uzroci korupcije u političkom sistemu**

Stari pravni i politički sistem nikada nije želio da prizna pun kapacitet bilo kojeg društveno nepoželjnog pitanja. Ako je i priznavao postojanje tko nečeg, socijalizam je to činio sa namjerom da minimizira njegov socijalni uticaj i da ga marginalizuje, ili da ga predstavi kao slabost koju će “zdrave snage lako riješiti”.

I socijalizam je svakako poznao fenomen korupcije, ali se o njoj nikada nije javno raspravljalo, pošto je bila nepoželjna i neprihvatljiva za sistem. U to vrijeme nije bilo mjerodavnih podataka o obimu tog problema, tako da istraživanje javnog mnijenja, koje se ponovo javlja kao društveni instrument u procesu tranzicije, danas usredsređuje veliku pažnju na taj problem. Ubrzo korupcija biva definisana kao ključni problem koji koči uspostavljanje funkcionalnog pravnog i političkog okvira nove demokratije.

Studije percepcije korupcije koje od 2002. godine među građanima BiH kontinuirano provodi Transparency International BiH, imaju za cilj dijagnozu korupcije, utvrđivanje njenih uzroka i posljedica, te objelodanjivanje njenog obima i otkrivanje pojedinačnih iskustava građana, uključujući i stav prema korupciji, nudeći na taj način određena rješenja i programe za borbu protiv korupcije.

Prvo istraživanje TI BiH-a iz 2002. g. je nedvosmisleno pokazalo da su građani BiH svjesni postojanja korupcije. U određenim profesijama, institucijama i organizacijama koje predvode veoma dugačku listu, obim korupcije dosiže tzv. nivo 'zarobljene države'. 10,8% od ukupno 1.200 ispitanika ocijenilo je političke stranke, koje predstavljaju bitan dio političkog sistema, kao najkorumpiranije institucije.

Zbog višestepenog sistema upravljanja u BiH, od veoma je velikog značaja bilo da se izmjeri obim korupcije na svim nivoima vlasti. Na taj način se procijenjuje kome bi građani mogli ukazati najviše povjerenja u vođenju borbe protiv korupcije. Međutim, rezultati su bili prilično

obeshrabrujući pošto se percepcija korupcije na različitim nivoima vlasti u BiH veoma malo razlikovala:

Nivo vlasti	Veoma mnogo	Mnogo	Srednje	Malo	Veoma malo	Ne zna / odbija odgovor
Opštinska administracija	26,5	38,8	25,7	4,9	1,5	2,6
Kantonalna administracija (samo za FBiH)	26,8	35,4	25,1	5,3	1,9	5,6
Entitetska vlada	31,6	28,4	19,9	6,1	2,6	11,4
Savjet ministara BiH	29,8	28,0	18,7	6,2	3,7	13,3
Predsjedništvo BiH	27,8	27,8	19,7	6,7	5,4	12,7

**Tabela 1** – U kom stepenu je korupcija prisutna na različitim nivoima vlasti (u procentima ispitanika)? Istraživanje TI BiH-a iz 2002. godine.

## Politička i administrativna korupcija

Privilegovana nekažnjena pozicija državnih kompanija i njihovih korumpiranih rukovodstava, postavljenih na tu funkciju na osnovu članstva u nekoj političkoj stranci, te od strane stranaka koje se na taj način finansiraju, teško da mogu dovesti do bilo kakvih promjena u jednom takvom udobnom okruženju. Dodatna dobit koju korumpirano rukovodstvo državnih kompanija ostvaruje kroz unaprijed dogovorene tendere, nadmetanja, subvencije, kredite su, ustvari injekcije bespovratne pomoći, koje čine privatizaciju i ulaganje u BiH neatraktivnom i krajnje rizičnom opcijom.

Dijagnostička studija Svjetske banke<sup>4</sup> detaljnije se pozabavila tim pojavama, pa tako podaci iz 2000. godine pokazuju da se oko 2,5% od ukupno ostvarenog prometa državnih firmi prebacuje na račune političkih stranaka koje su u tim firmama postavile svoja rukovodstva. Ova pretpostavka se dalje potkrepljuje slijedećim statističkim podacima iz istog izvora. Za razliku od privatnih kompanija, od kojih samo oko 28% ima potpisane ugovore sa javnim institucijama, taj postotak prelazi 50% kada su u pitanju državne firme. Ukupno 76% državnih firmi prima

subvencije od države, dok je broj subvencionisanih privatnih kompanija dvostruko manji. Ukupno 27% prihoda velikih državnih firmi dolazi od nabavki javnog sektora, dok privatne firme javnom sektoru prodaju daleko manje. Gotovo polovina državnih firmi učestvuje na javnim tenderima, dok je broj privatnih kompanija koje čine isto manji od 20%. I to je uglavnom zbog toga što su na javnim tenderima doživjeli nelojalnu konkurenciju, jer je bilo očigledno da državne firme uživaju naklonost (većina ispitanika to navodi kao razlog neučestvovanja na tenderima). Kako bi zadržali svoju poziciju na tržištu privatnici plaćaju mito češće i u većem iznosu, a to slabi poslovno okruženje i destimuliše razvoj i jačanje privatnog sektora.

Ovaj geografski region obično karakterišu različiti oblici zloupotrebe položaja radi sticanja lične dobiti. U posljednje tri godine u BiH se desilo nekoliko velikih afera koje su uzbukale domaću javnost. Neke od njih su i: afera u Upravi carina RS (nakon koje su direktor Uprave carina i ministar finansija morali podnijeti ostavke), afera s prodajom banaka u RS (drugi ministar finansija je morao da da ostavku), afera sa vojnom fabrikom "Orao" iz Bijeljine koja je prekršila embargo Ujedinjenih Nacija i Iraku prodavala rezervne dijelove za avione, zbog čega je Predsjednika RS (koji je u to vrijeme bio član Predsjedništva BiH) Visoki predstavnik prisilio da podnese ostavku, i afere u vezi sa "Elektroprivredama" entiteta, kada su direktori tih javnih preduzeća morali dati ostavke. Visoki predstavnik u BiH je u nekoliko navrata koristio svoja ovlaštenja. Sredinom 2001. godine Visoki predstavnik je smijenio Edhema Bičakčića sa funkcije generalnog direktora "Elektroprivrede" FBiH, zbog radnji koje je počinio još dok je bio predsjednik Vlade tog entiteta i zabranio mu obavljanje bilo koje zvanične, izabrane ili imenovane javne funkcije i svako daljnje zapošljavanje ili angažovanje u poslovanju javnog preduzeća "Elektroprivreda". Bivši premijer Bičakčić je optužen za osnivanje Zavoda za zapošljavanje FBiH mimo zakonom propisane procedure i za davanje velikih količina novca prikupljenog kroz doprinose za zapošljavanje, organizaciji koja se brine o porodicama palih muslimanskih boraca, bez ikakvog pravnog osnova i bez prethodnih konsultacija sa Vladom. Taj novac je kasnije korišten za obezbjeđivanje dodatnog kapitala za jednu banku u Sarajevu. Nadalje, novac koji je dobiven kroz različite bh. misije u inostranstvu je prebačen preko jedne druge banke na račun kompanije, navodno kao naknada za štetu pretrpljenu u ratu, koja je nakon toga dala 700.000 KM za izbornu kampanju SDA – političke stranke bivšeg premijera Bičakčića. Ovaj slučaj još uvijek nije dobio svoj sudski epilog.

Pored toga, Visoki predstavnik u BiH je 2002. godine smijenio tadašnjeg ministra finansija FBiH Nikolu Grabovca zbog afere "Am Šped". Ministar Grabovac je navodno oslobodio ovu kompaniju plaćanja carine na uvoz određenih artikala. Protiv bivšeg ministra se vodi krivični postupak pred Kantonalnim sudom u Sarajevu, ali još nije donesena pravosnažna presuda. Protiv



hrvatskog člana Predsjedništva BiH Dragana Čovića vodi se krivični postupak pred Kantonalnim sudom u Sarajevu još od vremena dok je bio potpredsjednik Vlade FBiH i ministar finansija, a zbog nezakonite privatizacije bivše vojne fabrike "Soko" u Mostaru.

Iako je podnesen veliki broj krivičnih prijava protiv visokih državnih službenika, jedino je u jednom slučaju donesena, istina, još uvijek nepravosnažna odluka. Osnovni sud u Banja Luci proglasio je krivim bivšeg ministra obrazovanja u Vladi RS Nenada Suzića za krivično djelo zloupotrebe položaja i ovlaštenja. Naime, dok je obavljao funkciju ministra obrazovanja, Suzić je, bez dozvole Vlade, odobrio iznos od oko 5.000 engleskih funti za potrebe postdiplomskog studija u Velikoj Britaniji, kćerki lokalne političarke, koja je tada bila predsjednik SO Prijedor (a sada je načelnik iste opštine). Postupak se nalazi u žalbenoj proceduri.

Nedavno je Sud BiH izdao nalog za hapšenje i pritvaranje bivšeg člana Predsjedništva BiH i predsjednika HDZ-a Ante Jelavića, bivšeg ministra odbrane FBiH Miroslava Prce i bivšeg direktora "Hercegovina osiguranja" Miroslava Rupčića, što možda ukazuje na odlučniju borbu protiv organizovanog kriminala. U vrijeme pisanja ovog dokumenta, još uvijek nije jasno da li su bivši visoki funkcioneri FBiH uhapšeni pod sumnjom da su učestvovali u nezakonitim aktivnostima u vezi sa pranjem novca u "Hercegovačkoj banci".

Bivši predsjednik Vlade RS Gojko Kličković se još uvijek nalazi u bjekstvu i nedostupan je organima gonjenja u RS skoro tri godine. Krivični postupak protiv njega pokrenut je zbog raznih zloupotreba službene dužnosti, lošeg upravljanja državnim finansijama i sukoba interesa dok je bio na funkciji predsjednika Vlade RS.

Generalna je ocjena da su visoko rangirani političari nedodirljivi jer i nešto krivičnih prijava što je podneseno protiv njih nije procesuirano zbog loše vođenog predkrivičnog postupka, pa kasnije i istražnog postupka. Postupci su pokretani na brzinu, bilo sa ciljem da se umiri javnost ili da se pokuša diskreditovati politički protivnik. Isto tako se smatra da ova lica nikada neće krivično odgovarati pred sudom jer politička vlast vrši jak, indirektan pritisak na pravosuđe da se ovi postupci ne pokreću ili, ako se već pokrenu, da traju predugo kako bi otišli u zastaru. Iako izvršne i zakonodavne vlasti više nemaju nikakav formalan uticaj na pravosuđe u vezi sa izborom i razrješenjima sudija, ove dvije vlasti još uvijek određuju finansiranje pravosuđa i na taj način mogu indirektno uticati na sprovođenje pravde. Kao primjer može poslužiti slučaj rukovodilaca Rafinerije nafte Brod, koji su optuženi pred Okružnim sudom u Doboju. Da bi se izvršilo finansijsko vještačenje, tužilaštvo je trebalo uplatiti 80.000 KM na ime troškova vještačenja. Dok

Vlada nije odobrila novac za ovo vještačenje, postupak je skoro godinu dana mirovao pred sudom.

Austrijski časopis "Profil", broj 29, od 14. 06. 2003. g. donosi članak o slučaju Đoje Arsenovića i Dragomira Vasića koji su smijenjeni sa funkcije poslanika u Narodnoj skupštini RS i kojima su bankovni računi zamrznuti odlukom Visokog predstavnika Pedija Ešdauna, a da nikakvi dokazi nisu predloženi javnosti. Članak je došao kao reakcija na analizu Inicijative za evropsku stabilnost pod nazivom "Travails of the European Raj"<sup>5</sup> (Agonije evropskog Radža). Ovime se postavlja pitanje ovlaštenja i slobodnog ponašanja Visokog predstavnika i njegove kancelarije koji ne odgovaraju nikome. Nakon ovog članka smijenjeno je još nekoliko drugih političara, njihovi su bankovni računi zatvoreni, a zabranjeno im je i da putuju u zemlje Evropske Unije i SAD zbog tvrdnji da finansiraju kriminalne mreže, koje pomažu osobama optuženima za ratne zločine. Jedan od njih je i Mirko Šarović, bivši predsjednik RS i član Predsjedništva BiH.

Sasvim nedavno, 30. 06. 2004.g. Pedi Ešdaun je smijenio s vlasti 59 izabranih i imenovanih zvaničnika RS sa entitetskog i opštinskog nivoa. Na četiri strane saopštenja, optuženi su za "opstrukcije Međunarodnog suda za ratne zločine" i po tom osnovu smijenjeni s dužnosti. U međuvremenu, 60 opštinskih bankovnih računa njihove stranke – SDS – su zamrznuti i fondovi od oko milion KM prebačeni na državne institucije BiH<sup>6</sup>. Ovo predstavlja najveću pojedinačnu intervenciju, koju protektorat u BiH do danas bilježi. Visoki predstavnik je dokazao da može podići optužnice protiv bilo kojeg pojedinca u BiH, bez da podnese dovoljne (odnosno bilo kakve) dokaze i da je čitav proces 'demokratskih' izbora postao nešto poput farse. Oduzimanje fondova pravnim licima bez adekvatne istrage i suđenja, može se klasifikovati kao krađa u bilo kojoj zapadnoj demokratiji. No bez obzira na profil tih 59 lica, za mnoga od kojih javnost zaista drži da su kriminalci, oni nisu imali pravo na suđenje i mogućnost da izlože svoj slučaj. Osim toga, kriminalno kažnjavanje i predstavljanje jasnog slučaja korupcije bi učinilo mnogo više za sistem nacionalnog integriteta zemlje i jasno oslikalo imidž tih 59 lica i njihove stranke. U danima publikovanja izvještaja, o navedenom potezu Visokog predstavnika se žustro raspravlja.

## **Ekonomska korupcija**

Shvatanje činjenice da je korupcija veoma ozbiljna prepreka ekonomskom razvoju BiH dovelo je u početku do istraživanja koje je na zahtjev bh. vlasti sprovela Svjetska banka. To je bilo prvo temeljito istraživanje javnog mnijenja o korupciji, a sprovedeno je još 2000. godine. Istraživanja

TI BiH-a su druga e te vrste, a sprovedena su u februaru i martu 2002. godine i zatim ponovo u istom periodu 2004. godine.

Poređenje rezultata ovih studija ukazuje na to da u međuvremenu nije postignut nikakav napredak. Korupcija u BiH ugrožava već započete reforme, nova preduzeća polako prelaze u područje sive ekonomije, vitalni prirodni resursi se iskorištavaju a da za to ne postoje kontrolni mehanizmi, a strani investitori izbjegavaju BiH zbog velikog rizika za ulaganje. Veoma visok stepen korupcije otežava period tranzicije kroz smanjenu proizvodnju i sve veću razliku u prihodima stanovništva. Osnovni trend koji karakteriše ovaj period jeste sve slabije povjerenje šire javnosti u institucije vlasti i sve manje nade da se to može promijeniti.

Cilj ovog poglavlja je da analizira uzroke i postojeće modele korupcije u ekonomskom životu BiH, kao i da ukaže na to kako korupcija utiče na ekonomski razvoj i kvalitet života. Ovo bi trebalo doprinijeti podizanju javne svijesti o korupciji i razvoju praktične antikorupcijske kampanje.

Sa prijenosom javnih (državnih) funkcija na privatni sektor migrirali su i modeli odnosno prakse korupcije, ali njezine posljedice ostaju prisutne u široj javnosti. TI BiH-ovo istraživanje iz 2002. godine pokazalo je da u vezi sa korupcijom postoji čitav niz nelogičnih mitova, predrasuda i zabluda. Dakle, korupcija nije stvar kulture kao neka "odomaćena navika". Takođe, male plate ne vode u korupciju i njihovo povećanje nije jedini lijek za nju, nego površno opravdanje korumpiranih elita kojim nastoje prikriti svoju kleptokratiju. Građani BiH shvataju da se vladavina prava ne odnosi samo na razvijene države i ne vjeruju izjavama tipa "to je ovdje nemoguće postići". Ovime je otklonjena i posljednja barijera – korupcija kao tabu tema među građanima – što predstavlja preduslov za njezino uspješno iskorijenjivanje.

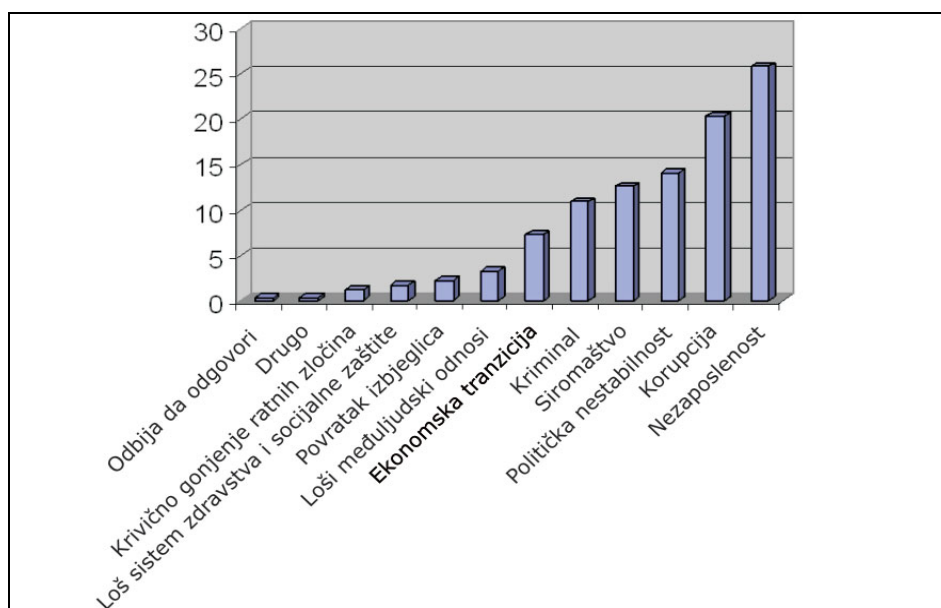
Sa svim svojim osobenostima tranzicija predstavlja veoma pogodno tlo za rađanje korupcije, što nije slučaj u zemljama u kojima vlada tržišna ekonomija. To se prvenstveno odnosi na samu transformaciju imovine, gdje većina dominantnih državnih subjekata mijenja svojinski status, dok neke javne službe i institucije, ili prestaju postojati, ili nastavljaju rad u znatno promijenjenom obliku. Istovremeno s početkom tranzicije, borba protiv korupcije postaje sve važnija, zajedno sa uspostavljanjem različitih institucija i donošenjem zakona, koji prate tranziciju.

U BiH jako malo pokretačkih snaga podržava radikalnu ekonomsku reformu koja bi prvenstveno bila usmjerena ka privatizaciji i dominaciji privatne inicijative. Umjesto toga, većina tih snaga se, u stvari, opire tranziciji kroz svoja kvazietatiistička stremljenja, često se vodeći ličnim interesima

ili interesima elite kojoj pripadaju. Prezentacija takvih politika u okviru nacionalističkih strategija predstavlja ključne političke determinante svih vlada od Dejtonskog sporazuma do danas: nacional-socijalističke stranke ogrezle u dogmatski nepotizam. BiH je pod ovakvim vladama na svim stranama protratila više od pola decenije – vrijeme koje je bilo predviđeno za tranziciju. To se nadovezuje na pet godina rata koji je već unazadio zemlju. Rezultat toga je povećan inostrani dug i trgovinski deficit, dok se jedino smanjila stvarna vrijednost privrednih subjekata i ekonomskog potencijala. Jaz između bogatih i siromašnih se povećao, čime su stvorene sve uže niše sve bogatijih elita. Inostrani dug se većinom finansira od strane bh. građana koji žive u inostranstvu, kao i donatorske zajednice, koji praktično subvencionišu rastuću korupciju i kriminal.

## **Uzroci i posljedice korupcije**

Prošlo je osam godina od potpisivanja mirovnog sporazuma u Dejtonu. Usvojene su nove državne strukture i u izvjesnoj mjeri usvojen je i zapadni model ekonomskog razvoja. Međutim, u ekonomiji nije došlo do značajnijih promjena. BiH se i dalje nalazi među tranzicijskim zemljama sa najnižim bruto domaćim proizvodom po glavi stanovnika, koji iznosi 1.900 US\$<sup>7</sup>, i sa velikim razlikama između različitih područja, naročito između bogatije Federacije BiH i siromašnije Republike Srpske. Uzroci ovakve situacije u BiH djelimično leže u odabiru tranzicijske putanje, koja odgovara pojedincima koji su nezakonito stekli kapital za vrijeme rata i koji su, držeći se vlasti, obezbjedili sebi nastavak svog nezakonitog bogaćenja.



**Grafikon 2** – Korupcija se odmah iza nezaposlenosti smatra najvećim problemom koji ometa razvoj BiH.  
Izvor: TI BiH, septembar 2002. g.

Veze između države i ekonomije (naslijeđene iz prethodnog socijalističkog miljea) se u mnogim područjima nisu značajnije promijenile, niti je povučena jasna linija između privatnog i javnog interesa. Ova situacija je umnogome doprinijela povećanoj korumpiranosti svih političkih i ekonomskih institucija u BiH. Istovremeni razvoj tržišne privrede, izgradnja novih političkih i društvenih institucija i preraspodjela društvenih dobara tokom poslijeratnog razvoja BiH predstavljali su veoma plodno tlo za korupciju.

Posljedica socijalističkog nasljeđa je i glomazan birokratski aparat, koji još uvijek igra dominantnu ulogu u BiH i koji je pod kontrolom funkcionera bez smisla i fleksibilnosti za nova tranzicijska nastojanja. Pored toga, mnogi zakoni koji su neophodni za razvoj privatnih kompanija ili još uvijek nisu usvojeni, ili u svojim predloženim oblicima ne podržavaju privatnu inicijativu. Vlasnička prava još uvijek nisu precizno definisana, nejasna ugovorna prava spriječavaju opsežnije kreditiranje i pravilno funkcionisanje finansijskog tržišta, a sudovi su spori, netransparentni i nepredvidivi. Uprkos reformama u tom sektoru, poresko opterećenje je i dalje složeno i podstiče utaju poreza preduzeća. BiH se tako našla u začaranom krugu korupcije koji smanjuje javne prihode, podriva javno povjerenje, slabi vladin kredibilitet i smanjuje nadu da reforme mogu dovesti do značajnije promjene.

Istraživanje TI BiH-a je identifikovalo dva oblika korupcije koji imaju različite posljedice po ekonomiju: *korupcija na visokim nivoima vlasti* i *administrativna korupcija*.

*Korupcija na visokim nivoima vlasti* omogućava velikim kompanijama da prilagode zakone i propise sopstvenim potrebama sa ciljem većeg obrta kapitala. Složena povezanost politike i preduzeća, obično se opisuje kao sukob interesa. Takav poslovni ambijent guši male perspektivne firme, dok sa druge strane nudi, u tržišnom smislu, nelojalnu konkurenciju i tako šansu za opstanak firmama s veoma sumnjivim poslovnim sposobnostima (što zbog vlasništva elite u tim firmama, a što zbog subvencionisanja gubitaka tih firmi u cilju očuvanja socijalnog i političkog mira). To je naročito slučaj sa velikim državnim kompanijama i komunalnim preduzećima. Postojeća *administrativna korupcija* između ostaloga omogućava opstanak siromašnih kompanija koje u normalnim uslovima tržišne konkurencije ne bi opstale i istovremeno povećava troškove poslovanja uspješnih kompanija, izobličujući i iskrivljujući na taj način raspodjelu raspoloživih resursa.

U kolikoj je mjeri šira javnost upoznata sa opisanim događanjima pokazuje slijedeći podatak iz studije koju je TI BiH sproveo o najvažnijim uzrocima širenja korupcije. Najveći broj ispitanih je naveo nedostatak zakonske prisile i vladavine prava kao glavni razlog širenja korupcije (30,9%), nakon čega slijede opšte siromaštvo (18%) te nemoral i nepoštenje (15,9%).

Korupcija se u osnovi definiše kao “zloupotreba javnog položaja radi pribavljanja lične dobiti”, što znači da lični, stranački i porodični odnosi mogu igrati ulogu u ekonomskom odlučivanju, bez obzira na to da li odluke donose učesnici na tržištu ili državni službenici. Donošenje odluka koje su od značaja za širu javnost pod uticajem sopstvenog interesa neminovno prouzrokuje štetu koja se može definisati kao ekonomska cijena korupcije.

Ekonomska cijena korupcije, koja je prisutna i u BiH, podrazumijeva:

- Negativne efekte na ulaganja i ekonomski rast (npr. BiH privlači najnižu stopu direktnih stranih ulaganja u jugoistočnoj Evropi i ima nižu stopu rasta BDP, nego je to bilo predviđeno);
- Negativne efekte na razvoj privatnog sektora (npr. mali broj novoosnovanih preduzeća po glavi stanovnika; nisko povjerenje privatnog sektora u privredu);
- Povećane administrativne izdatke (npr. BiH ima najviše javne rashode vlade u tranzicijskom svijetu, gotovo 50% BDP-a na godišnjem nivou);

- Neprirodna ekspanzija javnog sektora (javni sektor ostaje najvećim generatorom zapošljavanja i birokratija izmišlja dodatne procedure, kako bi se sama umnožavala, a radi novih radnih mjesta; više birokratije znači dakle više administrativnih procedura i stoga više korupcije);
- Smanjenje kvaliteta roba i usluga (viši administrativni troškovi vode nižem kvalitetu robe i usluga, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru BiH);
- Viša stopa siromaštva (stvarni prihod po glavni stanovnika smješta BiH među najsiromašnije evropske zemlje, a rast realnog BDP-a je u bitnom nesrazmjeru sa sličnim zemljama, npr. kandidatima za članstvo u EU);
- Organizovani kriminal (pretpostavlja se da milijarde KM bivaju 'oprane' kroz razne kriminalne aktivnosti, a podzemlje je vrlo dobro organizovano); i
- Smanjen kredibilitet države (što su mafijaške bande prisutnije u zemlji, građani doživljavaju organizovani kriminal kompetentnijim od države).

Spora izgradnja kapaciteta same elite za korištenje prihoda od transformacije vlasništva prouzrokovala je dugu agoniju državnog kapitala, koji je još uvijek u rukama sukoba interesa i nepotizma, kao pokretačke ekonomske politike. Direktne posljedice ovakvog, krajnje neodgovornog i strukturalno destruktivnog ponašanja, ogledaju se u preprekama za razvoj privatnog sektora, marginalizaciji bilo kakve privatne inicijative, neprekidnom skidanju aktive sa knjigovodstvenog bilansa državnih kompanija i njihovom daljnjem osiromašivanju, devalvaciji državnog kapitala, što obezvrijeđuje proces privatizacije, itd.

Daleko dramatičnije i dugoročnije su indirektnije posljedice: spriječavanje protoka svježeg kapitala, domaće tržište gubi utrku sa inostranim, krajnje nepovoljna poslovna klima u zemlji, nedostatak stranih ulaganja, nedostatak strateških interesa za tržište BiH, otpuštanja radnika i zatvaranje proizvodnih pogona, paralizovana ekonomija, odliv mozgova i odlazak mladih ljudi iz zemlje, osiromašenje građana koji su kroz poresku politiku finansirali ili će tek finansirati pomenute gubitke. Troškovi se neprestano gomilaju, ali, što je najvažnije, ne mogu se pokriti za kratko vrijeme, već će za to biti potrebne čitave generacije.

Rezultati istraživanja TI BiH potvrđuju da je nivo javne svijesti zreo i da građani BiH očekuju tranziciju vlasništva i, shodno tome, promjenu ekonomskog sistema. Svjesni zakonskog vakuuma koji nastaje kao posljedica nefunkcionisanja pravne države, oni prepoznaju državne kompanije kao legla korupcije i rangiraju ih rame uz rame sa najkorumpiranijim kategorijama kao što su vođe političkih stranaka. Drugim riječima: monopol države, državno vlasništvo, ekonomska vladavina manjine, manipulacije, krađa i korupcija se pripisuju upravo toj tranzicijskoj simbiozi.

Brzi lijek za te probleme se, međutim, traži u još uvijek nedovoljno razvijenom privatnom sektoru, kojeg treba ispravno zakonski regulisati i podržati dok je u fazi rasta. Loše ocjene dosadašnje privatizacije ne mogu se pripisati izostanku javne podrške tranziciji, nego nezadovoljstvu građana netransparentnim metodama koje su korištene tokom sprovođenja privatizacije. Rezultati istraživanja TI BiH-a pokazuju da takozvana tranzicija uma, tj. način razmišljanja koji se prilagođava liberalnoj kapitalističkoj dimenziji, dobiva sve veći zamah, naročito među urbanim stanovništvom, mladošću i srednjom generacijom, te visokoobrazovanom populacijom, a to su upravo oni ljudi koji će graditi budućnost ove zemlje.

## **Organizovani kriminal: specifičan problem**

BiH je i dalje važna tranzitna stanica na narko-putu za Zapadnu Evropu. Organizovani kriminal je spreman da pere novac, ali nedostatak razvijene finansijske infrastrukture ograničava zemlju da se uspostavi kao centar za pranje novca. Država i entiteti usvojili su Zakon o spriječavanju pranja novca 2003. godine, kojim su uspostavljeni dodatni mehanizmi za kontrolu bilo kakvih otpočinjanja takvih aktivnosti. Međutim, balkanska ruta za krijumčarenje narkotika, trgovinu ljudima i druge oblike organizovanog kriminala postoji već decenijama. Propadanjem pravne države, od kraja rata, ta ruta je ponovo uspostavljena kroz BiH i proširena, pa tako sad uključuje još i značajnu trgovinu oružjem, švercovanim akciznim robama, pranje novca itd.

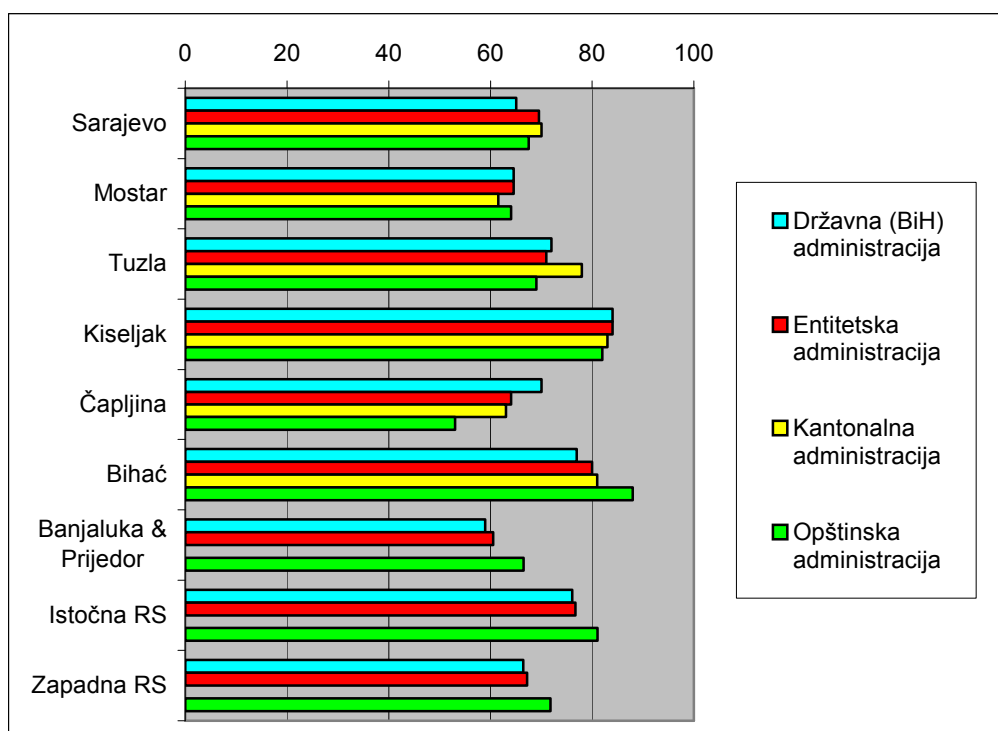
Danas milijarde dolara u regionu završavaju u rukama kriminalaca koji se bave prodajom bijelog roblja, proizvodnjom i distribucijom narkotika i ostalim kriminalnim aktivnostima. Trgovina (trafficking) je među 'najpopularnijim' aktivnostima pošto ne zahtjeva proizvodne pogone, fiksni kapital itd. Prije rata droge su samo prolazile kroz BiH, a nakon rata u zemlji se pored lakih (marihuana), proizvode i sintetičke droge. Postoje jake veze sa Kosovom, drugim međunarodnim protektoratom u regionu, gdje su lokalna i regionalna mafija uspostavile veoma jako središte organizovanog kriminala.<sup>8</sup>

Endemska korupcija na Balkanu je takođe našla plodno tlo u de facto privatizaciji graničnih prijelaza (kroz kontrolu graničnih institucija i mito koji se povezuje sa tim), pošto 2/3 bruto domaćeg proizvoda svake ekonomije na Balkanu u jednom trenutku tokom svog životnog ciklusa prijeđe državnu granicu. To je omogućilo institucionalizaciju korupcije i blisku saradnju mafije u regionu, tj. rast organizovanog kriminala. Mafiji su zato bile potrebne bliske veze sa vladajućim establišmentom, koje je i uspjela da ostvari. I tako, dok su narodi na Balkanu vodili krvave ratove, elite su praktično monopolizovale regionalnu trgovinu i tako stavile pod kontrolu



2/3 BDP-a. U interesu im je bilo da zadrže monopol što je duže moguće, pa su stoga produžavali neprijateljstva i produbljivali neprirodne podjele među narodima. Ovakva se situacija može prevazići samo potpunom liberalizacijom tržišta u regionu, tj. ukidanjem carina i trgovinskih prepreka i omogućavanjem svim građanima i poslovnim ljudima da se slobodno kreću i trguju među sobom. To će znatno unaprijediti sve ekonomije u regionu i obezbjediti sredstva za održivost BiH.

Uključenost međunarodne zajednice, čistke u susjednim državama i štrajkovi/demonstracije protiv organizovanog kriminala sve više pomažu razotkrivanju povezanosti vladajućih struktura sa mafijom. Građani BiH nedvosmisleno vide cjelokupnu vladajuću elitu u svim dijelovima zemlje jednako korumpiranom. Grafikon koji slijedi pokazuje u kojoj su mjeri građani jedinstveni u viđenju svojih vlasti.



**Grafikon 3** – Zarobljena država ocijenjena po regijama: u kom su obimu vlasti umiješane u korupciju (ocjene: u velikom i veoma velikom obimu, izraženo u postocima), Izvor podataka: TI BiH, 2002. g.

**Bosna i Hercegovina**  
**Sistem Nacionalnog Integriteta**

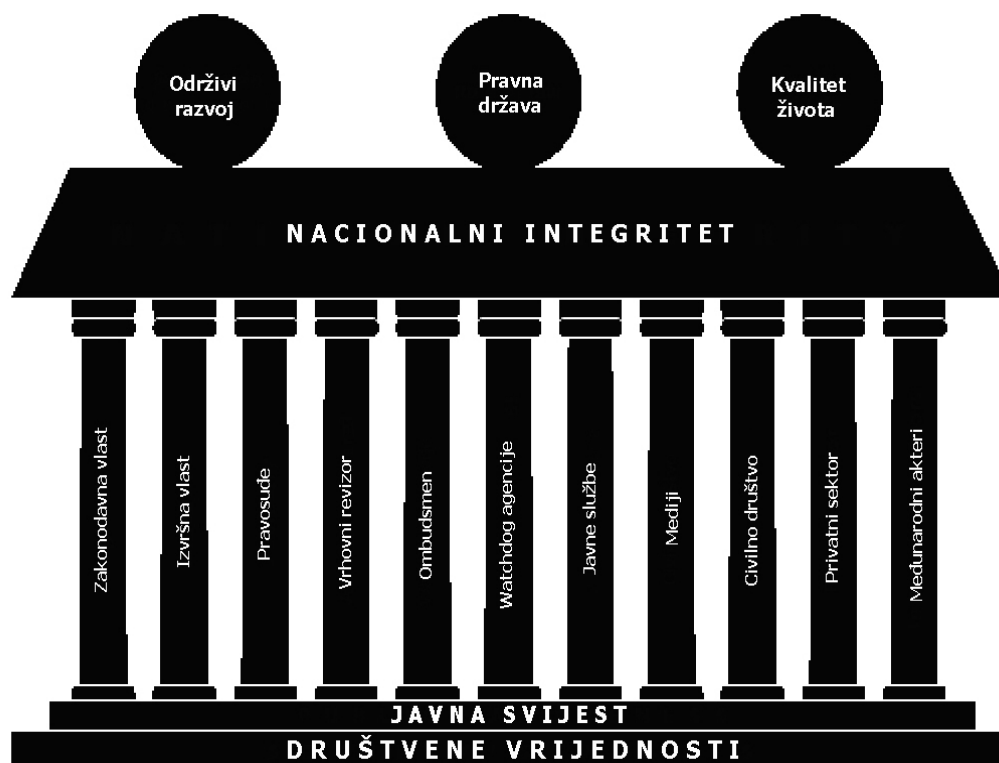
## Sistem nacionalnog integriteta

Svi ovi događaji ukazuju na hitnu potrebu da se uspostavi gore pomenuti horizontalni sistem za borbu protiv korupcije. Tabela koja slijedi ukratko opisuje glavnu ulogu svakog stuba društvenog integriteta.

STUBOVI DRUŠTVA	ULOGA U DRUŠTVU
Parlament	Pošteni izbori
Izvršna vlast	Spriječavanje sukoba interesa
Pravosuđe	Nezavisnost, građanske slobode
Vrhovni revizor	Izvještavanje javnosti
Ombudmeni	Prikupljanje javnih izvještaja
Agencije za monitoring	Sprovođenje zakona
Javne službe	Etički kod javnih službi
Mediji	Pristup informacijama
Udruženja građana	Sloboda govora
Privatni sektor	Konkurencija, propisi u oblasti javnih nabavki
Međunarodna zajednica	Uzajamna tehnička i druga podrška

**Tabela 2** – Stubovi sistema nacionalnog integriteta

Samo će istovremen razvoj svih funkcija dovesti do pravilnog razvoja društva, što znači da su svi stubovi integriteta i sve institucije jednako bitni i da treba da budu paralelno uspostavljeni, jer se oslanjaju jedan na drugoga kako bi pravilno funkcionisali.



**Slika 1** – Hram nacionalnog integriteta. Izvor: Transparency International, Pope J. (ur.), Source Book 2000, Konfrontiranje s korupcijom: Elementi sistema nacionalnog integriteta, 2000

To znači da se sistematski moraju identifikovati kako propusti i slabosti, tako i mogućnosti za jačanje ili unapređivanje svakog od stubova unutar jednog konzistentnog sistema. Ukoliko bi se sve previše oslanjalo samo na jedan stub integriteta, na primjer na 'dobročudnog diktatora' koji odgovara međunarodnoj zajednici zarad postizanja nekih 'viših' političkih ciljeva, ali koji je u isto vrijeme korumpiran i dodatno osiromašuje svoju zemlju ili entitet, tada se radi o neodrživom scenariju koji bi vratio BiH nekoliko godina unazad i istovremeno povećao njezin dug. Sve donedavno takvi su se primjeri lako mogli vidjeti u praksi. Takođe je pogrešno oslanjati se na manji broj stubova, što kratkoročno može stvoriti utisak da sistem normalno funkcioniše, npr. kroz poštene i demokratske izbore, dok sa druge strane mnogi drugi elementi vode ka dugoročnom urušavanju pravne države, što takođe čini ovaj specifični stub integriteta

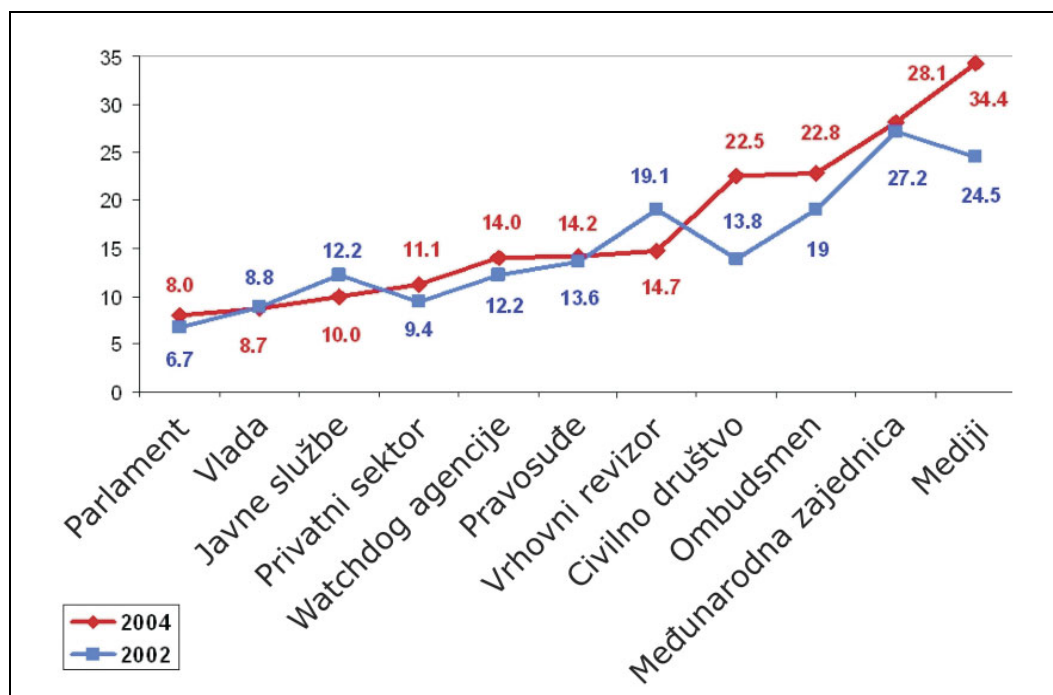
neodrživim. Drugim riječima, taj stub će slati signale o urušavanju, ma kako stabilno mogao izgledati u bilo kom trenutku. Slom nekog od stubova, vodi pucanju krova hrama i kugle, koje mu predstavljaju konačni cilj, se nezaustavljivo obrušavaju.

Sistem nacionalnog integriteta ne posmatra stubove pojedinačno. Mnogo važnije je razumijevanje njihove međusobne povezanosti i stepena uzajamne saradnje. Upravo iz tog razloga TI BiH ukazuje na potrebu jačanja institucionalnih veza i odgovornosti, npr. međunarodne zajednice koja u BiH igra jedinstvenu i veoma važnu ulogu. To je holistički pristup sistemu sa kombinovanom djelotvornošću. Drugim riječima, jačanje pravosuđa neće dovesti ni do kakvog ozbiljnijeg napretka ako se istovremeno ne sprovedu mjere i u policiji, tužilaštvu, kancelariji javnog pravobranioca, među pravnicima itd. S tim problemom se suočila BiH u vrijeme dolaska nove vlasti nakon izbora 2000. godine, od kada je značajan napredak postignut u profesionalizaciji pravosuđa, pa čak i policiji i ostalim institucijama pravnog sistema, zahvaljujući izabranoj vladi, koja je bila demokratskija i reformski orijentisanija od prethodne. Međutim, nepostojanje komunikacije i saradnje između paralelnih stubova je održavalo sistem na veoma niskom stepenu reformske ljestvice. Čak ni četiri godine nakon uspostavljanja te vlade nije bilo ozbiljnijeg kažnjavanja prethodno počinjenih krivičnih djela. U međuvremenu, vlade koje su uslijedile i koje su se držale pravila “kriminal se isplati” su svjesno nastavljale da se koriste korumpiranim praksama svojih prethodnika. To je potvrdilo pretpostavku dugoročne neodrživosti nekoordinisanog sistema, zato što u međuvremenu čak i vlada koja je trenutno na vlasti, shvaćajući sve propuste i nedostatke sistema, nastavlja da koristi preostale kanale korupcije za brzo i nezakonito bogaćenje, tj. ubiranje rente od sistema, ili bolje rečeno nedostatka sistema.

## **Efikasnost stubova integriteta**

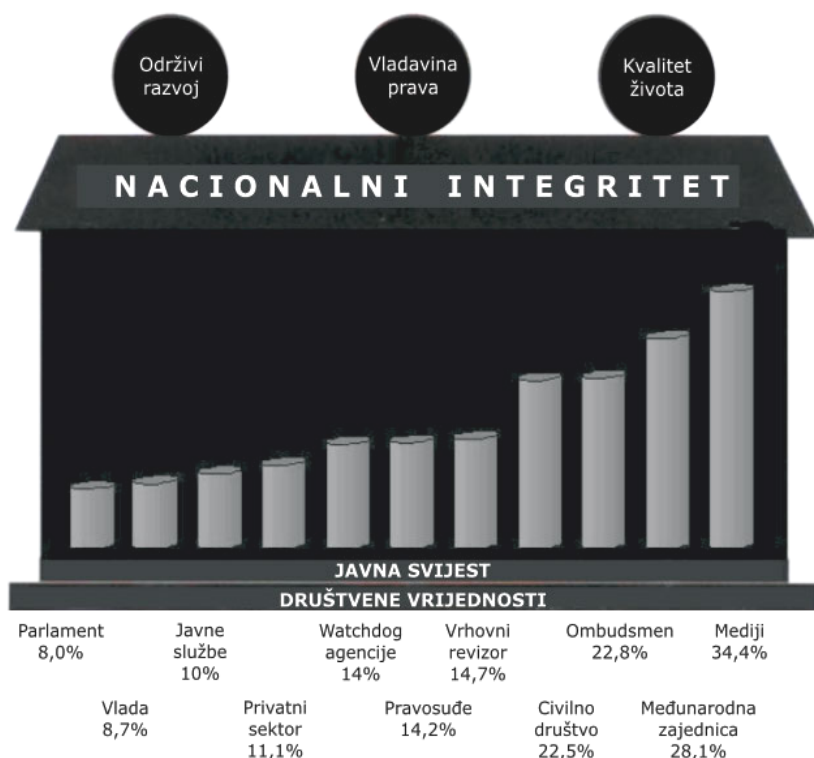
TI BiH konstantno mjeri korupciju i taj je rad rezultirao promjenom percipirane efikasnosti stubova integriteta. Najzapaženiji napredak ostvarili su mediji i civilno društvo, zbog čega građani i imaju više povjerenja u te institucije. Cifre prezentovane u grafikonu koji slijedi predstavljaju srednje vrijednosti za cijelu BiH, dok na nivou entiteta postoje izvjesne razlike u percepciji efikasnosti pojedinih entitetskih institucija. Važna je činjenica da institucije ne samo što postaju sve profesionalnije u svom svakodnevnom radu, nego i da su građani sve češće spremni tražiti pomoć tih institucija u svakodnevnoj borbi sa korupcijom. No i dalje zabrinjava činjenica, da ključne institucije, koje bi trebalo da budu na čelu borbe protiv korupcije, dobro zaostaju za nevladinim sektorom i medijima, koji pak na raspolaganju imaju ograničene mogućnosti u borbi protiv korupcije. Međutim, ako svi stubovi integriteta istovremeno pokrenu

promjene i stanu na stranu građana u borbi protiv korupcije, znanje, iskustvo i pozitivan napredak će ubrzo početi da se prenose sa jednog stuba integriteta na drugi.



**Grafikon 4** – Razlike u percipiranoj efikasnosti stubova integriteta u borbi protiv korupcije (postoci se odnose na odgovore *veoma efikasni* ili *efikasni u znatnoj mjeri* u borbi protiv korupcije). Izvor: istraživanja TI BiH iz 2002. i 2004. g.

Slikovito prikazana, analiza integriteta jedanaest stubova za cijelu BiH izgleda ovako:



**Slika 2** – Percipirani nivo integriteta bh. institucija. Izvor: TI BiH, februar 2004.

Brzina kojom se reforme odvijaju u posljednje vrijeme ukazuje na sve veće insistiranje međunarodne zajednice i spremnost vlada na svim nivoima za promjene. To je rezultiralo vidnim napretkom u mnogim oblastima. Čak su se neki od podataka navedenih u ovoj knjizi promijenili tokom pripreme analize i pisanja ovog dokumenta. To je bilo nezamislivo prije samo godinu-dvije dana, pošto reforme nikada ranije nisu bile toliko brze i proizvodile tako opipljive rezultate u roku od samo nekoliko mjeseci. Konkretno, oblasti pravosuđa, tužilaštva, vrhovne revizije i javnih nabavki kreću se mnogo brže od ostalih, a mnoge preporuke iz ove studije već su uzete u obzir i ugrađene u nacрте novih zakona. To je veoma ohrabrujući znak i TI BiH se raduje ne samo boljem rezultatu BiH u Indeksu percepcije korupcije za slijedeću godinu, već i boljim ekonomskim izgledima za budući razvoj zemlje. Srednjeročno gledano, napredak u jačanju temelja i stubova hrama nacionalnog integriteta, bi trebalo da se počne ogledati u održivom razvoju, vladavini prava i poboljšanju kvaliteta života.

Neki od nalaza ove studije su veoma relevantni za postkonfliktne zemlje koje prolaze kroz procese rekonstrukcije, tranzicije, izgradnje države ili svega toga zajedno. To naročito važi za države i područja u regionu jugoistočne Evrope, kao što je Kosovo, pa bi se ove preporuke mogle primijeniti na to kao i na mnoga druga mjesta u kojima su institucionalni kapaciteti ograničeni, kao što je to slučaj s BiH. U tom smislu TI BiH će rado prenijeti iskustva i naučene lekcije na područja, gdje se one mogu smatrati relevantnima i korisnima.



## Izvršna vlast

Kao što je to bio slučaj sa mnogim drugim institucijama, Dejtonski mirovni sporazum je u tada podijeljenu BiH uveo mnoge razine upravljanja. Izvršna vlast postoji na nivou države kao Savjet ministara BiH, što je u suštini centralna vlada, ali sa ograničenim ovlaštenjima. Savjet ministara trenutno ima 8 ministarstava (Ministarstvo inostranih poslova, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo saobraćaja i veza, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo bezbjednosti, Ministarstvo civilnih poslova i novoformirano Ministarstvo odbrane) i predsjedavajućeg, koji se odnedavno više ne bira po principu rotacije.

Veće i snažnije vlade su uspostavljene na pod-državnom, tj. entitetskom nivou. Postoje dvije takve vlade: jedna u Federaciji BiH i druga u Republici Srpskoj. FBiH ima još deset kantonalnih vlada sa prilično nejasnim nadležnostima, koje se često i preklapaju sa nadležnostima federalne vlade.

Konačno, lista vlada završava Distriktom Brčko, čija se opštinska administracija transformisala u Vladu Distrikta donošenjem konačne odluke o statusu te opštine (Konačna arbitražna odluka iz marta 1999. godine). To je mala, fleksibilna vlada sa prilično velikim prihodima i malim rashodima (Distrikt je demilitarizovan i nema većih javnih ulaganja). Donošenje odluka gotovo u potpunosti zavisi od rada lokalne Kancelarije Visokog predstavnika i Supervizora za Brčko – zamjenika Visokog predstavnika (tu funkciju tradicionalno obavlja neko od diplomata SAD, a na njoj se trenutno nalazi Susan R. Johnson).

Na čelu države nalazi se kolektivno Predsjedništvo, a na funkciji predsjedavajućeg Predsjedništva članovi se smjenjuju svakih osam mjeseci. Tri člana Predsjedništva BiH (jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin) biraju se na izborima za mandat od četiri godine. Član sa najviše glasova postaje predsjedavajući Predsjedništva, osim ako već nije bio na toj funkciji u vrijeme održavanje izbora. Izbori za članove Predsjedništva BiH su posljednji put održani 05. 10. 2002.g.

Predsjedavajućeg Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo, a taj izbor treba da potvrdi Predstavnički domi BiH. Predsjedavajući Savjeta ministara kandiduje ministre, za što je potrebno dobiti odobrenje Predstavničkog doma BiH. Trenutno Savjetom ministara predsjedava Adnan Terzić (od 20. 12. 2002.g.).

I na državnom i na entitetskom nivou, predsjednici Vlade (odnosno predsjedavajući Savjeta ministara) bivaju imenovani od strane šefa države. Na entitetskom nivou predsjednika vlade imenuje Predsjednik entiteta, a za njegovu kandidaturu i odobrenje sastava njegove vlade zadužen je entitetski parlament (i u FBiH i u RS).

O svim vladama se glasa u parlamentima, a članovi izvršne vlasti ne mogu istovremeno biti i poslanici u parlamentu. Struktura upravljanja u BiH je veoma složena. Samo Federacija BiH ima oko 200 ministarstava, što dovodi do velike vladine potrošnje.

Kantonalne vlade koje djeluju prema ustavima svakog od kantona, imaju najnedalekosežnije efekte na politiku, iako u svakodnevnoj administraciji one igraju značajnu ulogu u poljima za koje su nadležne, te tako građani i preduzeća često dolaze u kontakt sa njima. Entitetske vlade i dalje upravljaju najširim spektrom funkcija i imaju najdirektniji uticaj na razvoj zemlje. Premda se u njihovoj nadležnosti nalaze entiteti, u praksi se sve što one urade odmah odražava na razvojnu politiku države BiH. Same zajedničke institucije države BiH predstavljaju kompromis koji je postignut u okviru Dejtonskog sporazuma. Ove su institucije u nekoliko navrata revidirane i proširene u smislu broja ministarstava i kvaliteta rada. Dodijeljena su im znatno veća ovlaštenja i proširena je njihova mogućnost odlučivanja. Zbog toga Savjet ministara danas ima ekskluzivna prava na sve spoljne aranžmane BiH i na predstavljanje interesa BiH u inostranstvu. To je regulisano Zakonom o Savjetu ministara, dok svaki entitet i Kanton imaju sopstvene zakone o vladi, ministarstvima i internu regulativu za svako pojedino ministarstvo.

Vlada upravlja po zakonima, čiji se prijedlozi šalju parlamentu na usvajanje i prema odlukama koje su veoma formalno i striktno definisane nadležnim zakonom. O svim takvim nacrtima zakona, odlukama i rješenjima raspravlja se na sjednicama vlade, nakon čega ih potpisuje predsjednik vlade. Svaka vlada ima Sekretara koji je zadužen za administrativna pitanja i sjednice vlade. Sekretar vlade vodi brigu o zajedničkim vladinim službama i administrativnim troškovima osoblja.

Dejtonski sporazum i danas doživljava strukturalne promjene i neprestano se revidira kako bi odrazio sve veću centralizaciju vlasti. Entitetima se ostavlja da vode brigu o svakodnevnim administrativnim pitanjima, dok će sa druge strane sva politička pitanja i fiskalni poslovi biti koncentrisani na državnom nivou. Uprkos izvjesnom otporu od strane entiteta, naročito RS, taj proces je nepovratan, a uloga entiteta je svakog dana sve manja.

Sve vlade imaju premijera i izvjestan broj ministarstava. Neki od ministara imaju i status potpredsjednika vlade, navodno zato što se tom resoru pridaje veći značaj. U stvarnosti, funkcija potpredsjednika vlade se obično dodjeljuje članu političke stranke, koja je u koaliciji sa strankom čiji je član predsjednik vlade, tako da sistem ostaje veoma politizovan i partijski. Podjela ministarstava polako postaje sve logičnija jer je ranije, na primjer, jedno ministarstvo bilo zaduženo kako za društvene djelatnosti, tako i za razvoj preduzeća.

U kojoj mjeri je imenovanje ministara vođeno stranačkim interesima vidljivo je iz slijedeće izjave koju je ministar industrije i razvoja RS Milan Bogičević dao medijima nakon objavljivanja izbornih rezultata: “Ja sam bio u kombinaciji ispred izborne jedinice pet za ministra. Evo otkriću vam tajnu: za ministra odbrane. Međutim iskren da budem, nisam očekivao ovo ministarstvo, međutim, zapalo me... ja ću se truditi da dam svoj maksimum...”<sup>9</sup> Svi ministri na oba nivoa vlasti se imenuju na isti način, a vladajuće stranke odobravaju ta imenovanja u nadležnim parlamentima.

Funkcionalna decentralizovana vlast je moguća uz daljnje smanjivanje izvršne vlasti i poštovanje principa supsidijarnosti, pri čemu bi se svaki nivo vlasti fokusirao na određeno pitanje, umjesto da se svi nivoi vlasti bave praktično svakim pitanjem. To će zahtijevati mnogo više prakse u trezorskom metodu planiranja i trošenja budžetskih sredstava, kao i veće oslanjanje na druge stubove, kao što su npr. izvještaji glavnog revizora. Od velike pomoći bi takođe bilo i uvođenje profesionalne uprave, osposobljavanje kadrova i unutrašnje reforme. Daljnja primjena određene legistative, na prvom mjestu Zakona o sukobu interesa i Zakona o slobodi pristupa informacijama, ne samo da će pomoći građanima i smanjiti troškove administracije, nego će takođe, kroz postavljanje funkcionalnog okvira državnim službenicima, pomoći njima samima da usredsrede svoj rad i djeluju transparentnije i odgovornije. Drugim riječima, poboljšanja su vidljiva, a reforme se nastavljaju. Ovakva poboljšanja će takođe pomoći državnim službenicima, da ponovo steknu povjerenje u svoje ministre, pošto nezvanični podaci potvrđuju da je stepen povjerenja kod radnika u državnoj službi nizak. Još jedna disfunkcija vlada jeste nedostatak vizije, prioriteta i sistemskih planova. Usvajanje budžeta ne može da zamjeni nedostatak opšteg razvojnog pravca.

Zakon o sukobu interesa je stupio na snagu dan nakon proglašenja rezultata izbora u oktobru 2002. godine. Ovim Zakonom se uređuju posebne obaveze izabраниh zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u BiH, u obavljanju dužnosti. Zakonom se određuje da sukob interesa postoji u situacijama u kojima su izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici rukovođeni privatnim interesom koji utiče ili može da utiče na zakonitost,

objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Izjave se podnose prije izbora i po odlasku sa funkcije. Zakon se takođe bavi kodeksom ponašanja: zabranom djelovanja u slučaju sukoba interesa, zabranjenim aktivnostima, primanjem poklona, te obavljanjem drugih poslova zvaničnika. Zakon takođe pokriva i teme kao što su: nespojivost funkcija, vladina ulaganja u privatna preduzeća, transparentnost i otvorenost po pitanju ličnog finansijskog stanja, kao i u pogledu pružanja informacija o preduzeću, pristup informacijama o vladinim ulaganjima i godišnjim izvještajima preduzeća.

Zakon je ovlastio Izbornu komisiju BiH da sprovodi njegove odredbe, te da rješava žalbe građana u vezi s kršenjem zakona i da na osnovu tih žalbi pokreće postupke kroz sopstvene istražne i kaznene resurse (vidi poglavlje o Izbornoj komisiji).

## Zakonodavna vlast

Slično kao i vlade, svaki nivo vlasti ima parlament. Lista počinje s Parlamentarnom skupštinom – dvodomnim zakonodavnim tijelom BiH. Ista dvodomna struktura je preslikana u Parlament Federacije BiH, dok Narodna skupština RS ima samo Predstavnički dom i Vijeće naroda, koje u suštini djeluje kao drugi dom. Svaki kanton ima svoj parlament, koji je nešto manji po veličini. Lokalne zajednice – opštine imaju gradske skupštine koje preuzimaju ulogu zakonodavnog tijela za taj nivo vlasti. Lokalne skupštine su ograničene na 31 poslanika. Takva organizacija gradskih skupština je propisana opštinskim statutima, odnosno još Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Dvodomna Parlamentarna skupština BiH sastoji se od Predstavničkog doma (42 poslanika – 14 Srba, 14 Hrvata, 14 Bošnjaka; poslanici se biraju direktno na izborima i mandat im traje 4 godine) i Doma naroda (15 poslanika – 5 Bošnjaka, 5 Hrvata, 5 Srba; poslanike ovog doma bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH odnosno Narodna Skupština Republike Srpske i mandat im traje 4 godine). Napomena: Izborni zakon BiH određuje četverogodišnji mandat za poslanike u državnom parlamentu i entiteskim zakonodavnim tijelima; funkcioneri koji su izabrani 2000. godine su zapravo bili izabrani za period od dvije godine pod pretpostavkom da će trajni zakon biti usvojen do 2002. godine, što je i bio slučaj. Od 2002. godine izbori se organizuju i nadgledaju u skladu sa novim zakonom, a sprovode ih bh. organi, odnosno Izborna komisija.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH sastavljen je od slijedećih političkih stranaka: SDA 21,9%, SDS 14,0%, SBiH 10,5%, SDP 10,4%, SNSD 9,8%, HDZ 9,5%, PDP 4,6%, druge stranke 19,3%; poslanika po stranci/koaliciji – SDA 10, SDS 5, SBiH 6, SDP 4, SNSD 3, HDZ 5, PDP 2, druge stranke 7. Pored poslanika, Parlamentarna skupština ima i 42 profesionalna zaposlenika. Ne postoje profesionalne zakonodavne kancelarije koje bi vršile analizu regulatornog uticaja i pripremale izvještaje o nacrtima zakona.

Federacija BiH ima dvodomni parlament koji se sastoji od Predstavničkog doma (98 poslanika koji se biraju direktno na izborima i mandat im traje 4 godine) i Doma naroda (74 poslanika – 30 Bošnjaka, 30 Hrvata i 14 predstavnika ostalih nacionalnosti); u ovom sastavu Parlament FBiH je konstituisan u novembru 2000. godine. Republika Srpska ima Narodnu Skupštinu (83 poslanika koji se takođe biraju direktno na izborima, a mandat im traje 4 godine). Opšti izbori su posljednji put održani 5. oktobra, 2002. godine, a slijedeći prema rasporedu treba da se održe u jesen 2006. godine.

Predstavnički dom Federacije BiH se sastoji od poslanika slijedećih stranaka: SDA 32, HDZ-BiH 16, SDP 15, SBiH 15, druge stranke 20; u RS poslanička mjesta su raspoređena na slijedeći način: SDS 26, SNSD 19, PDP 9, SDA 6, SRS 4, SPRS 3, DNZ 3, SBiH 4, SDP 3, druge stranke 6. U okviru ustavne reforme 2002. godine je u Narodnoj Skupštini RS uspostavljen Dom naroda koji broji 28 članova, po 8 iz svakog konstitutivnog naroda i 8 predstavnika 'ostalih' naroda.

Mehanizam parlamentarne kontrole nad vladama u BiH je u potpunosti razvijen. Tako parlamenti treba da odobre predloženi budžet. Relevantnost različitih razina vlasti najbolje oslikava većina njihovih budžeta: država ima mali budžet, koji je uglavnom namijenjen servisiranju spoljnog duga i platnim listama zaposlenih, dok su tekući troškovi minimalni. Zbog nepredvidivosti institucionalnih promjena i nedostatka razvojnih planova, budžet se u pravilu probija. Entitetski budžeti su višestruko veći od državnog. Neki od kantona, kao npr. sarajevski imaju budžete, po veličini sličnim entitetskim. I na kraju, pojedine opštine imaju veće budžete od nekih kantona. Razlike je bitno naglasiti, zbog rukovođenja finansijskim resursima, posebno kroz procedure javnih nabavki, koje se (ne) poštuju itd.

Zvanični poslovnik parlamenata propisuje postupak usvajanja budžeta i godišnjeg izvršenja budžeta. Na sličan način se donose i nacrti zakona koji su pripremljeni od strane vlada ili parlamentarnih komisija. Zakoni su formalno usvojeni nakon što ih ukazom donese predsjednik entiteta (ili zajedničko Predsjedništvo BiH u slučaju da se radi o zakonima na nivou države) i nakon što budu objavljeni u Službenom glasniku entiteta ili BiH.

Zakon o sukobu interesa, koji bi trebalo da spriječi izabrane poslanike da zloupotrebljavaju svoj položaj radi ostvarivanja sopstvenih interesa, nametnut je od strane Visokog predstavnika u maju 2002. godine. Njegov pun naziv je Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Zakon se primjenjuje na sve imenovane i izabrane predstavnike, a procjenjuje se da trenutno pokriva oko 40.000 poedinaca.

Međutim, ovaj zakon se u stvarnosti primjenjuje proizvoljno. Osim toga, još uvijek nije prilagođen stvarnoj situaciji, a neke od odredbi još uvijek nisu implementirane. Postoje slučajevi drastičnih kazni za neke poslanike<sup>10</sup>, no ipak veliki broj njih i dalje ostaje nekažnjen zbog neadekvatnih kontrolnih mehanizama (mala i slaba Izborna komisija bez efikasnih mehanizama za kažnjavanje), o čemu će biti riječi kasnije u tekstu.

Rad poslanika u parlamentima regulisan je poslovníkom svakog pojedinog parlamenta, koji se naravno odnosi i na opozicione poslanike. Međutim, prilika da opozicioni poslanici iznesu svoje mišljenje u potpunosti zavisi od predsjednika parlamenta koji odlučuje da li će im dati riječ ili ne. Naravno, u praksi postoje mnogi slučajevi zloupotrebe, pa su poslanici opozicije u znak protesta u nekoliko navrata napuštali salu za sjednice. Skoro sve su rasprave otvorene za javnost, a prisustvo medija je obavezno. Sjednice parlamenta mogu biti zatvorene za javnost samo u nekim opravdanim slučajevima, što je pak regulisano poslovníkom datog parlamenta. Trenutna iskustva u vezi sa radom Parlamentarne skupštine ukazuju na to da su njezini poslanici manipulisani od strane parlamenata svojih entiteta, što dovodi do velikih opstrukcija parlamentarnog rada u vidu brojnih poziva na "etničku ugroženost" ili "preglasavanje na nacionalnoj osnovi". Dakle, nacionalni i stranački interesi uglavnom dominiraju u odnosu na reformističku ili evropsku orijentaciju.

Rad skupštinskih odbora je takođe javan, a njihovi izvještaji su otvoreni za javnost. Prema statutima parlamenata (kako na državnom, tako i na entitetskom nivou) postoji nekoliko odbora i svaki parlamentarni saziv bira svoje predstavnike u te odbore. Međutim, 'saslušanja' kao ona u Parlamentu Velike Britanije ovdje ne postoje.

Parlamentarne komisije mogu u svom sastavu da imaju i stručnjake i naučnike koji nisu poslanici. Oni imaju pravo glasa, ali njihov glas ne može prevagnuti kod prebrojavanja glasova. U Parlamentima u BiH postoji između ostalog i Odbor za privredu i finansije (tj. ne postoji poseban odbor samo za finansije). Mišljenje tog Odbora se ne poštuje uvijek.<sup>11</sup> Predstavnicima Vlade, uključujući i ministra finansija, šalje se poziv da učestvuju na sastancima Odbora, a oni su obavezni prisustvovati tim sastancima.

U proteklih nešto više od godinu i po dana, Parlamentarna skuština BiH je u sadašnjem sazivu usvojila 93 zakona, a 46 zakona se nalazilo u procesu rasprave u trenutku pisanja ove Studije. Ako to uporedimo sa prethodnim sazivom Parlamentarne skupštine, koji je donio samo 8 zakona, možemo vidjeti znakove poboljšanja. Međutim, činjenica da je Savjet ministara BiH u parlamentarnu proceduru poslao svega nekoliko zakona, a da je najveći broj zakona došao od OHR-a, samo pokazuje sve veću zavisnost od odluka međunarodne zajednice.

Kodeksi ponašanja još uvijek nisu usvojeni u svim zakonodavnim tijelima. Parlament Federacije BiH ga je usvojio prije nekoliko mjeseci. Skupština RS i Parlamentarna skupština BiH su pokrenuli odvojene inicijative za usvajanje Principa djelovanja, a u trenutku pisanja ovog dokumenta nacrti tih principa su u kodeksa ponašanja u ovim parlamentima. OEBS na tom polju

pruža tehničku pomoć, dovodeći stručnjake iz drugih zemalja koji rade na izradi nacrtu kodeksa. Inače, izvršne vlasti na svim nivoima (na nivou države i entitetā) već imaju svoje kodekse ponašanja, koji su na snazi.



## Političke stranke

Život političkih stranaka zahtijeva ogromne količine novca, a kada su suočene sa nestašicom sredstava, stranke često pribjegavaju i nelegalnim načinima da novac nabave, tako da tu nastaje teško razmrsiv splet veza i preliivanja novca u političku moć. Nastaje ono što često prilično neprecizno nazivamo 'korupcija'. "Za određene finansijske usluge političke stranke, naročito one na vlasti, omogućuju neke prednosti, prava ili koncesije ljudima koji se pojavljuju kao filantropi ili darodavci. To je najviši nivo korupcije koji zahvata vrhove političkih stranaka i nosilaca ekonomske moći. Paradoks je da građani uglavnom znaju za korupciju koju uočavaju u zdravstvu ili obrazovanju, imaju predstavu o korupciji od 100 ili 200 eura u kovertima, ali ova korupcija na najvišem nivou, gde se kotrljaju stotine hiljada, pa i milioni eura, do običnog čoveka teško dopire. Teško se uočava postojanje mogućnosti da nosioci ekonomske moći deformišu narodnu volju, ili da se naročito u proporcionalnom sistemu, lako domognu poslaničkih mesta.

To su stvari koje se često događaju između četiri zida i teško ih je, ili gotovo nemoguće evidentirati. Taj oblik korupcije neki autori definišu kao trgovinu uticajem."<sup>12</sup> Međutim, ne postoje dokazi o organizovanom potplaćivanju birača i kupovini glasova.

Finansijski izvještaji političkih stranaka u BiH su prvi puta zakonski regulisani pred izbore koji su održani 1998.g. Obaveza objelodanjivanja finansijskih izvještaja bila je ugrađena u Pravilnik Privremene izborne komisije BiH (PIK). Tada se od svakog kandidata zahtjevalo da PIK-u podnese popunjen kandidatski obrazac zajedno sa izvještajem o ličnom finansijskom stanju. Izvještaj o finansijskom stanju sadržavao je informacije o imovini kandidata i njegove/njezine bliže porodice. Kandidati koji su pobijedili na izborima su po isteku mandata bili obavezni PIK-u podnijeti i dodatni izvještaj o finansijskom stanju.

Na sjednici održanoj 18. 08. 2000. g., Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o finansiranju političkih stranaka. S obzirom da u to vrijeme još nije bio usvojen Izborni zakon BiH, niti je uspostavljena Izborna komisija, PIK je u Pravilnik za izbore 2000. godine ugradila propise, koji su ograničili prikupljanje i potrošnju sredstava za predizborne kampanje.

Izborni zakon BiH je konačno usvojen u avgustu 2001.g., a Izborna komisija je uspostavljena u novembru iste godine.

Političke stranke su obavezne da Izornoj komisiji (IK BiH) podnesu tri vrste finansijskih izvještaja:

- Redovne (godišnje) izvještaje za svaku kalendarsku godinu najkasnije do 31. marta slijedeće godine za prethodnu godinu.
- Finansijski izvještaj za period koji prethodi predizornoj kampanji – podnosi se na dan podnošenja Prijave za potvrdu učešća na izborima, a pokriva period od tri mjeseca prije podnošenja Prijave, i
- Dodatni finansijski izvještaj koji pokriva period od dana podnošenja Prijave za potvrdu učešća na izborima do dana potvrde izbornih rezultata. Ovaj izvještaj se podnosi najkasnije 30 dana nakon potvrde izbornih rezultata.

Finansijski izvještaji se podnose za svaku organizacionu jedinicu političke stranke koja ima bar jedan bankovni račun. Takođe se podnosi sažeti integrisani izvještaj za čitavu političku stranku. Čak su i podmladci političkih stranaka u obavezi da podnesu odvojene finansijske izvještaje.

Pored toga, svaki kandidat za izabranu funkciju na nivou entiteta ili države BiH je u obavezi da IK BiH podnese potpisanu izjavu o ličnom imovinskom stanju u roku od 15 dana od prihvatanja kandidature za izbore. Izjava treba da sadrži sve prihode i izvore prihoda, imovinu u vrijednosti većoj od KM 5,000, kao i sve izdatke i druga dugovanja.<sup>13</sup>

IK BiH je zadužena za reviziju stranačkih računa, ali uslijed nedostatka profesionalnih revizora u samoj IK, na tome je do sada urađeno jako malo. Komisija tvrdi da je jako teško zaposliti kvalitetno osoblje s obzirom na visinu plata u IK i pritom osigurati integritet pojedinca prilikom revizije stranačkih računa.<sup>14</sup> Sadašnji nivo povjerenja u IK je dovoljno visok, tako da bi ona, po zapošljavanju kvalitetnog osoblja, mogla da sprovodi navedene aktivnosti na odgovarajući način.

Zakon omogućava političkim strankama da budu vlasnik preduzeća koje bi se isključivo bavilo kulturnom ili izdavačkom djelatnošću. Godišnji prihod političke stranke od imovine koja je u vlasništvu stranke ne smije premašiti 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda te stranke. Prihod koji je veći od 20% partija mora dati u dobrotvorne svrhe jednoj ili više organizacija koje se bave takvim radom, u roku od 30 dana nakon podnošenja finansijskog izvještaja. Ovaj Zakon takođe reguliše i davanje priloga kao i maksimalnu visinu priloga. Određeno je da pravna i fizička lica mogu davati priloge političkim strankama ili članovima stranaka koji djeluju u njihovo ime. Pod prilogom se podrazumijevaju i pokloni dati stranci ili članu stranke koji djeluje u njeno ime, pružanje usluge bez naknade političkoj stranci ili članovima stranke koji djeluju u njeno ime, pod uslovima koji tu stranku stavljaju u povlašten položaj u odnosu na druge. Pravno ili fizičko lice

koje je stranci pružilo uslugu ili prodalo proizvod dužno je da ispostavi račun, bez obzira na to ko snosi plaćanje usluge ili proizvoda i bez obzira na to da li je usluga pružena ili proizvod dat bez naknade.

Ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje. Ako ukupan iznos priloga jednog lica premašuje 100 KM, on se mora prijaviti.

Ovim su Zakonom takođe definisani i zabranjeni prilozima. Naime, državni, entitetski i kantonalni organi, organi opštinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, neprofitne organizacije, vjerske zajednice kao i privredna udruženja u kojima javno vlasništvo iznosi barem 25% ne mogu da doniraju političke stranke. Takođe, ni privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa Vladom ne mogu finansijski pomagati političke stranke. Međutim, glavni izvori finansiranja političkih partija su upravo takva javna preduzeća. Pošto još uvijek ne postoje adekvatni kontrolni mehanizmi, stranke se i dalje finansiraju iz takozvanih 'crnih' fondova.

Zakonom je izričito zabranjeno i vršenje političkih pritisaka na pravna i fizička lica u cilju pribavljanja priloga za političke stranke. Takođe je zabranjeno donatorima političkih stranaka obećavati povlastice i lične koristi bilo koje vrste. Međutim, u stvarnosti se dešava upravo suprotno. Finansijski moćnici koji finansiraju političke kampanje zauzvrat najčešće i traže protivusluge, koje možda vrijede mnogo više od novca kojeg su uložili u predizbornu kampanju. Ta je praksa veoma poznata u političkim krugovima. Iako IK BiH uspostavlja službu za reviziju finansijskog poslovanja koja pregleda i kontroliše izvještaje političkih stranaka, finansijska kontrola političkih stranaka je i dalje nedovoljna i slaba.

Zakonom o finansiranju političkih stranaka, Izborna komisija obavezna je staviti sve finansijske izvještaje političkih stranaka na raspolaganje javnosti i preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da svi građani imaju lak pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima. U periodu pred nadolazeće lokalne izbore u BiH, koji treba da se održe u oktobru 2004. godine, Izborna komisija BiH uz pomoć Međunarodne fondacije za izborni sistem razvija jednostavnu bazu podataka, kojoj će se moći pristupiti putem Interneta. Pored tradicionalnog pristupa koji se zasniva na Zakonu u slobodi pristupa informacijama BiH, očekuje se da će baza podataka sadržavati i informacije o finansiranju i potrošnji političkih stranaka. Javnost će imati direktan uvid u te informacije preko internet stranica IK.

Entitetske izborne komisije su uspostavljene na osnovu entitetskih ustava, ali njihova je uloga nejasna, a naimenovanja na funkcije u njima se zasnivaju na stranačkoj volji. Stoga nema smisla nastavljati finansirati ove institucije i jedino valjano rješenje je njihovo ukidanje. Stranačka politika je naglašenija u Izornoj komisiji FBiH, dok Izborna komisija RS pokazuje donekle veći stepen predanosti i dosljednosti<sup>15</sup>.

Realnost u BiH je takva da ne samo da političke stranke 'prirodno' nastoje da dostave nepotpune ili netačne izvještaje o svojim finansijama, nego su i kapaciteti institucija za reviziju finansija pri IK preslabi, da bi mogli primijeniti relevantne zakonske odredbe. Izbori koji će se održati u jesen 2004. godine mogu da predstavljaju priliku za probno korištenje moderne tehnologije u finansijskoj analizi političkog života BiH. Da li će to dovesti do nekih konkretnih otkrića, ne zavisi samo od poštenja političkih stranaka, nego i od spremnosti drugih stubova integriteta da unapređuju svoj rad i da se međusobno podržavaju.

Smisao zakonodavne regulacije ove oblasti je u tome da se svi novčani tokovi u političkoj stranci pokažu kao javni. Zakon o finansiranju političkih stranaka naravno nije u mogućnosti da sam po sebi unese apsolutan red u ovu oblast, ali može da poveća rizike za političare i odvraća ih od nekih nezakonitih radnji. Za implementaciju ovog Zakona i nadgledanje finansijskih tokova političkih stranaka zadužena je upravo IK. No, zbog nedovoljnog broja kadrova u IK, OHR je preuzeo veoma aktivnu ulogu ne samo u nadgledanju finansiranja političkih stranaka, nego i u zabranjivanju finansiranja iz budžeta i presijecanju određenih kanala za finansiranje.<sup>16</sup>

## Izborna komisija

Nakon što je Parlamentarna skupština BiH na sjednici Predstavničkog doma, koja je održana 21. 08. 2001. godine, i na sjednici Doma naroda, koja je održana 23. 08. 2001. godine, usvojila Izborni zakon BiH, a koji je stupio na snagu 28. 09. 2001. godine, prestala je sa radom Privremena izborna komisija (PIK), a umjesto nje je uspostavljena Izborna komisija BiH. Članove IK BiH imenovao je 16. 11. iste godine Visoki predstavnik, sa liste koju je predložila Privremena komisija za imenovanje, a koja se sastojala od članova Komisije za izbor i imenovanje sudaca Suda BiH i međunarodnih članova IK BiH. Predsjednik IK se imenuje iz reda njenih članova, a po jedan član IK iz reda konstitutivnih naroda (Hrvat, Srbin, Bošnjak i predstavnik 'ostalih') obavljaće funkciju predsjednika IK po principu rotacije, i to jedanput u pet godina u trajanju od petnaest mjeseci. Angažman međunarodnih članova IK se vremenom sve više smanjuje i institucija postepeno postaje istinski državnog karaktera.

IK je preuzela odgovornost za sprovođenje izbora tek 2002. godine, a po prvi put će u potpunosti biti odgovorna za pripremu i sprovođenje izbora na lokalnim izborima koji će se održati u oktobru 2004. godine. IK je odgovorna da u okviru svoje baze podataka vodi i Centralni registar birača. Komisija prikuplja podatke od opštinskih centara za registraciju birača, vrši provjeru podataka i odobrava njihovo upisivanje u Centralni registar. U izbornoj godini, Privremeni spisak birača mora da bude objavljen 150 dana prije izbora, a Konačni spisak birača 28 dana prije izbora.

Kao što je napomenuto u prethodnom poglavlju, zadatak IK nije samo da sprovodi opšte i lokalne izbore za sve zakonodavne i predsjedničke funkcije, nego i da nadgleda finansiranje političkih stranaka, kao i sva pitanja u vezi sa sukobom interesa.

Koristeći se ovlaštenjima koja su mu data Aneksom 10 (Sporazum o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH<sup>17</sup>, Visoki predstavnik je u maju 2002. godine nametnuo Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama u BiH. Zakon je stupio na snagu nakon proglašenja rezultata izbora iz oktobra 2002. godine. Ovim Zakonom se uređuju posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u BiH, u obavljanju dužnosti. Zakonom se određuje da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može da utiče na zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Zakon se takođe bavi kodeksom ponašanja, zabranom djelovanja u

slučaju sukoba interesa, zabranjenim aktivnostima, primanjem poklona, te obavljanjem drugih poslova zvaničnika. On takođe pokriva i teme kao što su: nespojivost funkcija, vladina ulaganja u privatna preduzeća, transparentnost i otvorenost po pitanju ličnog finansijskog stanja kao i u pogledu pružanja informacija o preduzeću, pristup informacijama o vladinim ulaganjima i godišnjim izvještajima preduzeća.

Treće poglavlje se bavi ulogom IK u implementaciji ovog Zakona, postupkom, kao i žalbenim pitanjima pred IK. Interesantno je da Član 22. određuje da će entiteti i Distrikt Brčko donijeti svoje zakone u roku od 60 dana od stupanja na snagu ovog Zakona. Na nivou entiteta on još nije donesen, tako da će se do donošenja zakona u oblasti sukoba interesa primjenjivati odredbe utvrđene u Zakonu o sukobu interesa u vladinim institucijama u BiH.

U skladu sa ovim Zakonom, IK donosi upute, propisuje obaveze i uspostavlja registar radi primjene ovog Zakona, donosi pravilnik o vođenju registra, itd. U poglavlju koje se odnosi na lično finansijsko stanje, Zakon propisuje i obavezu visokih zvaničnika da redovno dostavljaju finansijske izvještaje o vlastitoj imovini u skladu sa Zakonom i Pravilima izborne komisije. No, i pored toga, procedure za nadgledanje vlasništva nisu propisane. Međutim, pošto Zakon propisuje da Izborna komisija treba da djeluje tako da osigura odgovornost visokih zvaničnika, donosi upute, organizuje registar, itd., to znači da je barem stvorena osnova za usvajanje procedura za nadgledanje imovine.

Istraga se pokreće u slučaju da postoji zahtjev od strane: IK, zvaničnika koji je potencijalno pogođen sukobom interesa, ili bilo koje treće strane. Teoretski, IK ima svoj tim ljudi koji se bave istragama. Međutim, od usvajanja Zakona do trenutka pisanja ovog izvještaja u IK je zaposlena samo jedna takva osoba. Trenutno je Zakonom obuhvaćeno 5.057 zvaničnika. Ako se uzmu u obzir svi njihovi rođaci, broj se penje na 130.000 osoba koje Izborna komisija treba da istražuje (odnosno 60.000 ukoliko se usvoje amandmani koji će smanjiti broj rođaka na koje se odnosi ovaj Zakon).

Praktično, IK djeluje retroaktivno i gotovo nikad ne pokreće tužbu zbog sukoba interesa. Dešava se da mnogi poslanici podnose ostavke na svoje funkcije na kojima postoji sukob interesa (npr. u upravnom ili nadzornom odboru državnih firmi). kada god se o Zakonu, njegovim amandmanima ili njegovoj primjeni raspravlja u državnom Parlamentu. Oko 500 zvaničnika je IK podnijelo ostavke na takve funkcije. Postojeće osoblje IK koje nadzire pojavu sukoba interesa, a koje broji tri člana od kojih je jedan zadužen za istrage, svakako ne može samo da se nosi sa desecima hiljada pojedinaca na koje se ovaj Zakon odnosi. Kada se u obzir uzmu i sve

osobe koje su povezane sa javnim zvaničnicima, Zakon se na direktan ili indirektan način odnosi na gotovo pola miliona ljudi u zemlji. Stoga, sve diskusije o tome da li Zakon može efikasnije da se primjenjuje na nešto užu grupu zvaničnika, mogu pomoći stvarnoj svrsi Zakona. Na sličan način, uspostavljanje odgovarajućih instrumenata za nadgledanje (monitoring) i eventualno prenošenje tih mehanizama na nezavisne institucije na entitetskom nivou mogu pomoći IK BiH u sprovođenju blagovremene i detaljne revizije sukoba interesa.

Od osnovnog je značaja da se što prije donesu entitetski Zakoni o sukobu interesa. To se prema zakonskom roku trebalo desiti 60 dana nakon usvajanja Zakona na državnom nivou. U međuvremenu, jedini postojeći Zakon u toj oblasti se primjenjuje na sve nivoe vlasti sa svim svojim nedostacima i ograničenjima. Neki od predloženih amandmana na Zakon imaju za cilj da razvodne njegovu suštinu i smanje njegov uticaj na stvarni sukob interesa. Ovakvi su pokušaji nedopustivi i opasni. Osim toga, trenutni poduhvati Izborne komisije nisu potpuno institucionalizovani i u velikoj se mjeri oslanjaju na lične odnose između njezinog osoblja i ustanova vlasti. Ovakve veze treba zakonski precizirati i ojačati.

## Institucije vrhovne revizije

Početak 1998. godine postignut (tj. nametnut) je konsenzus među raznim nivoima vlasti u BiH o potrebi osnivanja vrhovne revizije javnih računa, kako bi se obezbjedila efikasnija i ekonomičnija potrošnja budžetskih sredstava. U to vrijeme zemlja je već snažno zavisila od donatorske pomoći, a korupcija u javnom sektoru je bila veoma raširena.

Novitet zvan vrhovna revizija prvi put je predstavljen najprije izvršnim, a potom i zakonodavnim vlastima od strane donatora. To je uobičajeno za BiH. Neiskusne i tada novopostavljene vlade nisu bile upućene u koncept nezavisnih službi za očuvanje integriteta kao što su ombudsmen, vrhovne revizorske institucije i drugi stubovi sistema nacionalnog integriteta. Prema njihovom poimanju vladavine, princip državne službe je bio daleko od pravog značenja. Tadašnjim vladama, koje su bile sačinjene od takozvanih demokratskih i nenacionalističkih stranaka, bilo je teško prihvatiti reviziju od strane nezavisne institucije kao što je vrhovna revizorska služba. Vlada je uglavnom doživljavana kao nedodirljiva vlast koja se postavlja iznad svih. Vladajuće stranke su bile zabavljene samo-idolatrijom, misleći da njihova djela neće biti dovedena u pitanje. Čak i kada su započele razgovore o vrhovnoj revizorskoj službi sa međunarodnim finansijskim institucijama i ključnim donatorima, koji su zahtjevali veću transparentnost u javnoj potrošnji, u znak zahvalnosti za velikodušno finansiranje zemlje koja je tek izašla iz rata, vlade u BiH su smišljale lukave planove kako da ih izigraju i uspostave kontrolu nad budućom institucijom.

Spontana privatizacija, odliv sredstava iz javnih preduzeća, trošenje budžetskih sredstava putem fantomskih firmi, brojni slučajevi sukoba interesa itd., koji su bili bliski povezani sa stranačkim politikama i mrežama političke podrške, su bili previše dragocjen izvor prihoda za vlastodršce, mafiju i izabrane elite, koji su uspostavljanje vrhovne revizorske službe vidjeli kao potencijalno veliku opasnost. Dok je sa jedne strane postajalo očigledno da će se uskoro podići još jedan stub nacionalnog integriteta, vlade su kovale zavjeru kako da na čelna mjesta te institucije postave stranačke i politički lojalne osobe. Duga potraga za osobama koje bi ispunjavale te uslove započela je 1998. i trajala je do 2000. godine. Iako odgovarajuća osoba nije smjela imati nikakvih očiglednih veza sa vladajućom koalicijom, vlasti su se svakako trudile da dobiju pokriće za zloupotrebu javnih sredstava.

Tako je proces uspostavljanja vrhovne revizorske službe započeo 1998.g., kada je sa nezavisnim konsultantima (londonski IMC) potpisan ugovor o predlaganju modela vladine reviziju. Od 01.



01. 2000. do 31. 05. 2002.g. vrhovne revizorske službe su primale pomoć od Švedske revizorske kancelarije, kroz saradnju u oblasti institucionalnog razvoja.

Zakoni koji regulišu oblast revizije doneseni su na nivou entiteta i zajedničkih institucija BiH u periodu između 1998. i 2000.g. Duga bitka za donošenje zakonske regulative u toj oblasti vremenski se poklopila sa potragom za osobama koje bi trebalo da obavljaju te funkcije. Ubrzo nakon usvajanja zakona, izvršeno je i imenovanje glavnih revizora i njihovih zamjenika. Vrhovna revizorska služba počela je da vrši revizije javnih računa u januaru 2001. Postojala je po jedna vrhovna revizorska institucija za svaki od tri najvažnija nivoa vlasti: država BiH – zajedničke institucije, RS i FBiH. Izvještaji vrhovnih revizorskih službi podnosili su se nadležnim parlamentima. Zakon ne predviđa ulogu tužilaštva revizorskim institucijama, već očekuje da zakonodavna i izvršna vlast preduzme popravne mjere i da se svaka nezakonita zloupotreba sredstava blagovremeno prijavi javnim tužiocima.

Izvještaji medija o nalazima glavnih revizora su senzacionalističkog karaktera. To je djelimično stoga što su po svojoj prirodi izvještaji ovih institucija delikventnog karaktera i bave se isključivo nezakonitim upravljanjem finansijskim sredstvima, a ne hvale pozitivno ponašanje institucija, gdje ono postoji. Vlade, sa druge strane, tvrde da uzročno-posljedični niz administrativne složenosti stvara poteškoće prilikom planiranja izvršenja budžeta, te se konačno budžeti ne ispunjavaju, što onda rezultira kaznama od strane vrhovnih revizorskih službi. *Ad hoc* rješenja međunarodne zajednice kojim osnivaju nove institucije, čest su uzrok lošeg planiranja, tj. izvršavanja budžeta.<sup>18</sup>

## **Bosna i Hercegovina**

Uspostavljena u skladu sa Zakonom o glavnoj reviziji zajedničkih institucija, Glavna revizorska služba BiH početkom 2003. godine zapošljava 19 od ukupno planiranih 26 zaposlenih. Iako su njihovi godišnji izvještaji od 2000. godine pokrivali 80% budžetskih izdataka, danas se čini da pokrivaju kompletnu budžetsku potrošnju. Njihove revizije imaju različite direktne ili indirektne efekte, ali najznačajniji od njih su poboljšanja urađena u skladu sa preporukama glavne revizorske institucije. Pored toga, kao posljedica izvršenih revizija ojačan je račun državnog trezora, čime je zamijenjena dotadašnja praksa ministarstava da sredstva zadržavaju za sebe. Kao rezultat revizija usvojeni su i mnogi zakoni, kao što je na primjer Zakon o nabavkama. Oba doma Parlamentarne skupštine BiH raspravljala su o nalazima revizija, a parlamentarni odbor dobiva tehničku pomoć

OEBS-a za unapređenje procesa analize. Očekivanja javnosti od revizorskih institucija od tada rastu.

## **Federacija Bosne i Hercegovine**

Uspostavljena u skladu sa Zakonom o revizorskoj službi FBiH, Glavna revizorska služba FBiH početkom 2003. godine zapošljava 30 od ukupno planiranih 50 ljudi. Procjenjuje se da njihovi godišnji izvještaji pokrivaju 80% budžetskih izdataka. Kritična pitanja na koja ukazuju i glavne revizorske institucije i predstavnici donatora jesu imenovanja stranačkih i politički podobnih osoba u glavnoj revizorskoj instituciji FBiH, kao i nacionalna podjela. Iz tog razloga se tvrdi da revizorski izvještaji štite nacionalne vlasti, odnosno sopstvene etničke grupe, i nisu ni izbliza dovoljno kritički nastrojeni. Ta zabrinjavajuća činjenica iziskuje ozbiljno preispitivanje njihovog djelovanja, kao i ponovan izbor osoblja u skladu sa njihovim profesionalnim kvalifikacijama (što će biti nezavisno praćeno od). Rezultati su umjereni i njihov se efekt možda najjače osjeća u činjenici da su vlada i parlament svjesni postojanja glavne revizorske institucije, a njihovo osoblje je obučeno za razumijevanje uloge te institucije i čitanje njezinih izvještaja. To se naročito odnosi na parlamentarni Odbor za privredu i finansije. Shodno tome, javnost je svjesnija uloge glavne revizorske institucije i ima pozitivno mišljenje o njoj.

## **Republika Srpska**

Uspostavljena u skladu sa Zakonom o vrhovnoj reviziji RS, glavna revizorska institucija RS početkom 2003. godine ima 25 od ukupno planiranih 32 zaposlena. Procjenjuje se da su njihovi godišnji izvještaji do 2002. godine pokrivali 50% budžetskih izdataka. Rezultati Glavne revizorske službe RS su možda bili najimpresivniji, u čemu se izgleda slažu revizorske institucije, predstavnici sredstava javnog informisanja, donatori i šira javnost. To se često pripisuje hrabrosti gospodina Boška Čeke, šefa Glavne revizorske službe RS. Došlo se do prvih sistematičnih izvještaja o zloupotrebama javnih sredstava u RS i od tada je pokrenut čitav niz istraga u cilju kažnjavanja onih koji su se ogriješili o zakon<sup>19</sup>. O izvještajima je raspravljao Zakonodavni odbor Skupštine koji joj podnosi zakone na usvajanje i sljedstveno tome o revizijama su raspravljali i članovi Skupštine.

## Specijalna revizija

Međutim, revizorska saga u BiH je, pored složene mreže vrhovnih revizorskih institucija, poprimila još jednu dimenziju. OHR je uspostavio specijalnu reviziju čiji je cilj bilo istraživanje teških prevara uglavnom u sektoru komunalnih javnih preduzeća. Visoki predstavnik u BiH dodijelio je gospođi Dale Ralph zadatak da izvrši reviziju finansija političkih stranaka u 2000. godini, reviziju većih računa entitetskih i kantonalnih vlada u 2001. godini, reviziju vojne potrošnje u 2001/2002. i reviziju javnih preduzeća u 2003. godini. Specijalna revizija je otkrila stotine miliona pronevjerenih KM u javnim preduzećima “Elektroprivreda” u oba entiteta, “Telekomu Republike Srpske” i “Hrvatskim telekomunikacijama” iz Hercegovine. Trenutno se istražuje šumarski sektor, a očekuje se da će ta istraga pokazati da je bilo značajnog nelegalnog odliva profita. Jedna od najzapaženijih aktivnosti u okviru specijalne revizije bila je operacija “Atena” iz 2001. godine, kada je uz snažnu logističku podršku SFOR-ovih snaga izvršen upad u Hercegovačku banku zbog sumnje da ta banka vrši pranje novca. Do danas nisu objavljeni izvještaji o toj akciji i o izvršenoj reviziji.

OHR, pod čijim je okriljem i sprovedena specijalna revizija, nije obraćao pažnju na institucionalni ustroj postojećih glavnih revizorskih institucija. Sva tri intervjuisana Vrhovna revizora<sup>20</sup>, kao i Henrik Selin, vođa SNAO tima, dovela su u pitanje takav pristup pošto “on ne samo da ne podržava daljnji razvoj domaćih Vrhovnih revizorskih institucija, nego i potkopava njihov trenutni rad i kredibilitet.” Ova izjava, međutim, ne dovodi direktno u pitanje rezultate i kvalitet rada gospođe Ralph.

## Uspostavljanje snažne glavne revizije

Potreban je novi paket zakona koji bi se, između ostaloga, bavili jednom Vrhovnom revizorskom institucijom u BiH, ali suština samih zakona je od daleko većeg značaja. Potrebne su daljnje zakonske odredbe koje se tiču imenovanja revizora i integriteta njihovog rada, koje će ojačati sistem vrednovanja i profesionalizaciju osoblja.

Nadalje, mora se ojačati veza sa nadležnim parlamentima. Iako to u velikoj mjeri zavisi od profesionalizacije samih parlamenata, a naročito njihovih komisija/odbora za privredu i finansije, mora doći do daljnje institucionalizacije i povezanosti u trouglu parlament-vlada-glavna revizija.

U idealnom slučaju treba uspostaviti mehanizam za djelovanje poslije izvršene revizije, koji bi obezbjedio da se preporuke revizora sprovedu u praksi. Nema smisla da godišnji izvještaji pojedinim institucijama stalno daju iste preporuke. Taj mehanizam se mora oslanjati na postojeće institucije tako što će jačati njihove trenutne kapacitete.

Zakone treba dopuniti amandmanima kako bi se omogućilo vrhovnim revizorskim službama ili da odbiju zahtjeve vlade za revizijama ili da odgode njihovo izvršenje. Zakonske odredbe koje omogućavaju glavnim revizorskim službama da zaključe podugovore s komercijalnim revizorskim kućama odgovornim direktno njima, stupaju na snagu onda, kada se od glavnih revizorskih službi zatraži izvršenje dodatnih revizija, pored onih koje su predviđene njihovim redovnim planovima rada. Za te svrhe nadležni budžeti treba da izdvoje dodatna sredstva. Glavne revizorske službe treba da dobiju više sredstava iz budžeta koja će im omogućiti da angažuju još osoblja, što će zauzvrat povećati mogućnosti revizije klijenata. Pored toga, osoblju je potrebno obezbjediti dodatnu obuku, interne smjernice, bolje strateško i operativno planiranje kao i obuku iz upravljanja ljudskim resursima.

Zakon o trezoru mora biti jasniji u smislu obima javnih izdataka koji se prijavljuju u budžetu. Trenutno se objavljuju samo podaci o finansijskim tokovima, dok razne druge transakcije i kompenzacije nisu predmet ovog Zakona. To ograničava obim analitičkog rada glavnih revizorskih službi.

Treba legalizovati imunitet glavnih revizora, slično kao što je to urađeno sa specijalnim revizorom. Specijalna revizija mora da dijeli informacije sa glavnim revizorskim službama i, u idealnom slučaju, angažovati osoblje glavnih revizorskih službi tokom svojih revizija. To će ojačati kapacitete domaćih revizorskih institucija, njihovu nezavisnost, a omogućiti specijalnoj reviziji bolje razumijevanje pravnih/knjigovodstvenih odredbi u BiH. Potrebno je postepeno uvoditi interne revizije u državnim institucijama i institucijama RS, dok je u FBiH potrebno proširiti njihov opseg. Nove interne revizije moraju da dobiju odgovarajuću obuku i treba da blisko sarađuju sa glavnim revizorskim službama na zahtjev istih.

Donacije, a naročito operacije strukturalnog prilagođavanja (pomoć budžetu) koje sprovodi Svjetska banka, treba da budu uslovljene tako da odražavaju neke od pomenutih reformi. Po usvajanju odgovarajućih amandmana ili novih zakona i uspostavljanju odgovarajućih mehanizama za djelovanje poslije izvršene revizije, ta sredstva bi trebalo da budu na raspolaganju u vidu strukturalne podrške.

Neophodno je jačanje dodatnih spona s ostalim stubovima integriteta. Bliska saradnja s medijima, kroz konsistentnu strategiju odnosa s javnošću je veoma korisna. Nevladin sektor može pomoći u podizanju javne svijesti o radu vrhovne revizije i o korisnosti njihovih izvještaja. Poslovna zajednica i njihova udruženja mogu imati koristi od čvršće primjene pojedinih prijedloga glavne revizije, posebno u domenu javnih nabavki.

## Pravosuđe

Složena ustavna struktura BiH za posljedicu ima i specifičnu podjelu nadležnosti u oblasti pravosuđa. Sudska vlast je trenutno koncentrisana na nivou entiteta kroz sistem redovnih sudova, sudova za prekršaje i ustavnih sudova.

- Ustavni sud BiH (sastavljen od devet članova: četiri člana bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, dva člana bira Narodna Skupština Republike Srpske, a tri člana koji nisu državljani BiH imenuje Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava);
- Sud BiH (sastavljen od devet sudija i tri odjeljenja – upravno, apelaciono i krivično, nadležan je za slučajeve koji se tiču zakona na državnom nivou i ima funkciju drugostepenog suda nad slučajevima koji su pokrenuti na entitetskom nivou; napomena – u budućnosti će možda biti dodano i Odjeljenje za ratne zločine).

Na nivou države BiH Sud BiH ustanovljen je odlukom Visokog predstavnika za BiH. Ovaj Sud spada u sistem redovnih sudova. Pored njega Ustavni sud BiH ima nadležnost utvrđivanja da li su odredbe ustava ili zakona entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Ustavni sud BiH ima i tzv. apelacionu nadležnost, a koja se odnosi na pojedinačne odluke sudova u BiH, ako je tim odlukama povrijeđena bilo koja odredba Ustava BiH. Dom za ljudska prava BiH je najviša sudska instanca u BiH. Dom ima nadležnost da utvrđuje da li su pred organima u BiH povrijeđena ljudska prava koja su propisana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim Protokolima.

Visoki sudski i tužilački savjet BiH (HJPC) donio je odluku da će Sud BiH imati ukupno 15 sudija. HJPC će stoga imenovati još osam sudija, povrh sedam imenovanih od strane Visokog predstavnika. Tužilaštvo BiH imat će 4 tužioca. HJPC je spreman da imenuje još sudija i tužilaca u ova pravosudna tijela naknadno, ukoliko obim poslova bude zahtjevao dodatni kadar. Visoki sudski i tužilački savjet FBiH donio je odluku da će Vrhovni sud FBiH imati 21 sudiju, a tužilaštvo FBiH devet tužilaca. Visoki sudski i tužilački savjet RS odlučio je da će Vrhovni sud RS imati 16 sudija, a tužilaštvo RS četiri tužioca<sup>21</sup>.

Svaki entitet takođe imaj i svoj Ustavni sud, koji u RS nije funkcionisao dvije godine sve do početka ove godine, zbog toga što Narodna Skupština RS nije imenovala sudije. Ovakav manjak institucionalne i ustavne odgovornosti doveo je do goilanja neriješenih slučajeva u Ustavnom sudu RS.

Svaki entitet takođe ima svoj Vrhovni sud i izvjestan broj nižih sudova: u Federaciji BiH ima 10 kantonalnih i određen broj opštinskih sudova; RS ima pet regionalnih sudova. Redovni su sudovi stoga postavljeni na principu dvoentitetskog pravosuđa, s tim da postoje tri nivoa sudovanja (osnovni/opštinski, okružni/kantonalni i Vrhovni sudovi entiteta – FBiH i RS). Osnovni/opštinski sudovi imaju skoro opštu nadležnost u građanskim i krivičnim predmetima, okružni/kantonalni imaju uglavnom drugostepenu odnosno žalbenu nadležnost, osim za najteža krivična djela i za pojedine upravne sporove, dok Vrhovni sudovi entiteta imaju uglavnom drugostepenu-žalbenu nadležnost nad odlukama okružnih/kantonalnih sudova, nadležnost povodom vanrednih pravnih lijekova, te prvostepenu nadležnost za neke upravne sporove (istina, Vrhovni Sud FBiH ima i prvostepenu nadležnost za neka krivična djela kao, na primjer, terorizam). Sudovi za prekršaje se trenutno nalaze izvan sistema redovnih sudova, dok Ustavni sudovi entiteta imaju nadležnost utvrđivanja da li su zakoni i drugi opšti akti koji se donose na entitetskom nivou u skladu sa Ustavima entiteta.

Zakonima o sudovima entiteta je predviđeno da okružni/kantonalni sudovi odlučuju o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnim sporovima kada za to nije određena nadležnost drugog suda, dok Vrhovni sudovi entiteta odlučuju o zakonitosti konačnih upravnih akata entitetskih institucija. Znači, postoji formalni pravni okvir na nivou entiteta, gdje redovni sudovi, kroz postupak upravnog spora, kontrolišu zakonitost konačnih upravnih akata donesenih u upravnom postupku. Pravo na pokretanje upravnog spora je zagarantovano svakom licu (pravnom ili fizičkom), koje smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko zakonsko pravo ili neposredni interes. Upravni akt predstavlja odluku upravnog organa kada on odlučuje o kakvom pravu ili obavezi građanina ili pravnog lica. Radi se uvijek o pojedinačnom aktu organa, a ne nekoj odluci koja ima karakter opšteg akta. Upravni postupak koji prethodi donošenju upravnog akta je u pravilu dvostepen. Tek kada se upravni postupak završi, nezadovoljna strana u pravilu može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda. Tužba kojom se pokreće upravni spor nema suspenzivno dejstvo, tj. ne odlaže izvršenje rješenja u upravnom postupku. Tužba se može pokrenuti i u slučaju tzv. 'šutnje administracije'. S druge strane, upravni spor se ne može voditi, na primjer, kada parlamenti entiteta (u FBiH i parlamenti kantona) ili predsjednik/potpredsjednici entiteta donose pojedine odluke na osnovu svojih ustavnih ovlaštenja.

OHR je obratio specijalnu pažnju na rad pravosuđa i nedavno pokušao depolitizovati sudove pokrenuvši proces ponovnog imenovanja sudija. Po ubrzanoj proceduri otpušteni su svi sudije, od kojih su neki ponovo zaposleni zajedno sa velikim brojem novih. Ova je akcija imala za cilj da

istrijebi korupciju među sudijama, ali je još uvijek prerano govoriti u kolikoj mjeri je ona uspjela ostvariti taj cilj. Ova se akcija nadovezala na promjene entitetskih ustava koje je u maju 2002. godine nametnuo Visoki predstavnik. Prema tim promjenama izbor sudija i tužilaca povjeren je novoformiranim Visokim sudskim i tužilačkim savjetima. Naime, ranije je izbor sudija bio u rukama zakonodavne vlasti, bilo da su sudije predlagane od strane ministarstava pravde ili drugih organa izvršne vlasti

Zadatak prethodnih Visokih sudskih i tužilačkih savjeta na entitetskom nivou bio je da provode postupak reizbora svih sudija u BiH. Članovi ovih HJPC-a bili su isključivo domaći pravni stručnjaci. Kako se proces reizbora sudija nije kretao sa mrtve tačke, nametanjem promjena Ustava entiteta (2002. godine) u dijelu koji se odnosio na pravosuđe, Visoki predstavnik u BiH formirao je HJPC na nivou BiH, uz postojeće na nivou entiteta (znači tri HJPC). Ovi savjeti su mješovitog karaktera, tj. u njemu učestvuju i strani pravni stručnjaci (kojih, uzgred, ima više nego domaćih pravnika), te predstavnici jednog entiteta učestvuju u radu HJPC u radu drugog entiteta. Visoki predstavnik je imenovao kako domaće tako i strane članove HJPC.

Zakonima o HJPC propisani su disciplinski prekršaji koji se odnose na sudije, te formirani disciplinski organi i to: institucija disciplinskog tužioca, prvostepena disciplinska komisija i drugostepena disciplinska komisija. Ove dvije komisije su nezavisne i imaju isključivu nadležnost rješavanja disciplinskih stvari. Članovi drugostepene komisije moraju biti članovi HJPC-a, članovi prvostepene komisije ne moraju biti članovi HJPC-a, dok disciplinski tužilac ne smije biti član HJPC-a. Svako može, bez posebne propisane forme, disciplinskom tužiocu podnijeti zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije. Po sprovedenom disciplinskom postupku, a koji je dvostepen sa pravom žalbe drugostepenoj disciplinskoj komisiji, sudiji se mogu izreći slijedeće sankcije: pismena opomena, novčana kazna kojom se umanjuje plata sudije za najviše 30% na period od 6 mjeseci, te razrješenje sa dužnosti. Dok traje disciplinski postupak sudija može biti privremeno udaljen sa vršenja funkcije do okončanja disciplinskog postupka. Može se nedvosmisleno zaključiti da zakoni propisuju proceduru udaljenja sudija sa njihovih pozicija, kao i organe, disciplinske prekršaje te sankcije, što ukazuje da je položaj sudija siguran i da ne mogu olako biti suspendovani i udaljeni od funkcije.

Pored ovlaštenja HJPC u vezi sa disciplinskim postupkom, i Visoki predstavnik takođe ima ovlaštenja da privremeno udalji sudije (i druge državne službenike) sa funkcije. Tako je, koristeći se svojim ovlaštenjima, Visoki predstavnik u toku maja i jula 2002. godine suspendovao 14 sudija i jednog javnog tužioca zbog opstrukcija u sprovođenju mirovnog sporazuma. Protiv ovih sudija je pokrenut disciplinski postupak, a dvanaestorica njih je odmah dalo ostavke na sudijske



funkcije, tako da je disciplinski postupak obustavljen. Jedan od ovih sudija kažnjen je novčanom kaznom od 20% na visinu plate tokom 6 mjeseci od dana izricanja kazne. Jedan od njih nije ponovo izabran od strane HJPC-a na funkciju na kojoj je bio kada je suspendovan, pa je disciplinski postupak i ovdje obustavljen. Pored gore navedenih slučajeva, disciplinski tužilac i sudije protiv kojih su uložene pritužbe postigli su dobrovoljnu nagodbu o navodnim disciplinskim prekršajima. Jedan sudija je je priznao disciplinsku povredu i pristao je da mu se izrekne javna opomena. Disciplinske komisije u pravilu vrše *ad hoc* ispitivanja ovih nagodbi.

Da bi postao sudija, kandidat treba da ispuni stroge formalne uslove: državljanstvo BiH, završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit, te određeni broj godina radnog staža poslije položenog pravosudnog ispita. Pored ovih formalnih uslova, od sudija se traži da imaju stručno znanje i ranije postignute radne rezultate, objavljene naučne radove, učestovanje u profesionalnom usavršavanju, sposobnost analiziranja pravnih problema, komunikativnost, te lični i profesionalni integritet. Sudije ne smiju biti članovi političkih stranaka, odnosno ne mogu biti nosioci bilo kakve funkcije, koja je nespojiva sa njihovom funkcijom, ili sa funkcijom za koju se smatra da ometa ispravno i nepristrasno vršenje sudske funkcije, ili koja može imati negativan uticaj na nezavisnost ili ugled sudijske funkcije. Pored toga, sudije ne smiju biti članovi bilo kakve druge organizacije koja vrši diskriminaciju na osnovu rase, boje kože, pola, seksualne opredijeljenosti, vjerske pripadnosti ili etničkog porijekla, te ne mogu obavljati nikakvu drugu funkciju koja ih može ometati u vršenju sudijske funkcije.

Pored HJPC-a, 14. 03. 2001. g. svoj prvi mandat od strane Visokog predstavnika je dobio i Međunarodni sudski savjet. U okviru datog mandata, Međunarodni sudski savjet je vodeća agencija za reformu sudstva u BiH. Savjet je vršio monitoring prethodnog procesa sveobuhvatne revizije sudija i tužilaca, koji je ustanovljen zakonima obaju entiteta. Osim toga, Međunarodni sudski savjet je bio uključen u mnoge aspekte reforme sudstva, uključujući i reformu ključnih proceduralnih zakona koji su na snazi u BiH i njenim entitetima.

U vrijeme pisanja ovog izvještaja HJPC su imenovali sudije Suda BiH, sudije Vrhovnih sudova entiteta, sudije četiri kantonalna/okružna suda i dva osnovna/opštinska suda, tj. ukupno 182 sudije/tužioca. (Ukupno treba da bude imenovano oko 1.000 sudija/tužilaca.) Isto tako, oko 500 kandidata za sudije/tužioce čeka da bude intervjuisano. U početku je bilo predviđeno da proces imenovanja sudija na svim nivoima treba da se završi do 01. 04. 2004. g. Imajući u vidu činjenicu da je proces imenovanja sudija počeo sa zakašnjenjem, veoma bi teško bilo procijeniti da li su oni koji su i izabrani zaista i najbolji, te da li će njihovim izborom sudovanje u BiH postati efikasnije. Ono što može da ohrabri jeste činjenica da je procedura izbora sudija rađena veoma temeljito i

da su svi kandidati prošli kroz više vrsta provjera, a što sve može pozitivno uticati na izbor najboljih sudija. Prve ocjene rada novoizabranih sudija mogle bi se dati tek krajem 2004.

Međutim, sudije koje treba da prođu kroz proces ponovnog imenovanja nisu blagovremeno procesuirale svoje slučajeve, što je dovelo do gomilanja neriješenih slučajeva u sudovima. Svaki sudija se sada suočava sa hiljadama nezavršenih slučajeva, što je posljedica reforme (u Opštinskom sudu u Banjaluci broj neriješenih slučajeva iznosi oko 3.000 po sudiji). S druge strane, proces je daleko od završetka. Mnogi kritičari tvrde da je reforma pokrenuta od strane međunarodne zajednice zapravo proces koji ide odozgo prema dolje, tj. koji je počeo od krova i ide prema temeljima. Takav proces je isuviše dugo trajao, a da nije osigurao nezavisno i profesionalno pravouđe, nego samo neke pojedine sudije<sup>22</sup>.

No, čak ni rad HJPC, koji nadzire i kojim upravlja međunarodna zajednica, neće izbjeći analizu integriteta. Poznato je da su u svom radu ovi Savjeti izvuzeli slučajeve iz regionalnih sudova (npr. sud u Banjaluci). Ni HJPC, ni Međunarodni sudski savjet nemaju takvu vrstu ovlaštenja i zvanična dokumentacija ne može ni pod kojim uslovima da napusti sudove. Ali strah od ponovnog izbora najerao je neke od sudija da predaju dokumentaciju osoblju HJPC-a<sup>23</sup>. Ovo samo pokazuje nedopustivo ponašanje međunarodnih agencija, koje služi svemu drugom osim izgradnji kapaciteta nacionalnih institucija.

Pored toga, paralelno teče i proces rekonstrukcije sudova (smanjenje broja sudova, ukрупnjivanje sudova i smanjenje broja sudija), a u toku ove godine donešeni su najvažniji zakoni koji regulišu proceduru pred sudovima (Zakoni o krivičnom postupku, Zakoni o parničnom postupku, Zakoni o izvršnom postupku). Jedan od kriterijuma za izbor sudija je i nacionalna struktura stanovništva na geografskom području nekog suda, a po popisu stanovništva iz 1991. godine (posljednji popis prije rata u BiH). To znači da broj sudija određenog suda mora biti, u načelu, 'podijeljen' prema procentu Hrvata, Srba, Bošnjaka i 'ostalnih' naroda iz prijeratnog vremena. Odluka Ustavnog suda BiH o 'konstitutivnosti naroda' iz 2000. godine, kojom su sva tri naroda u BiH proglašena konstitutivnim na cijelom teritoriju države, između ostalog, nameće isti princip i na proces izbora sudija. Prateći etničku strukturu koja je zabilježena po popisu stanovništva iz 1991. godine, ovaj princip predstavlja problem za HJPC, jer se na nekim područjima ne prijavi dovoljan broj kandidata iz redova povratnika ili 'manjinskih' naroda, pa je veoma teško izabrati najbolje. S druge strane, može se dogoditi da neko ko je dobar i kvalitetan sudija, a pripada 'većinskom' narodu na području određenog suda ne bude izabran jer je kvota sudija iz njegovog naroda već popunjena. U pojedinim slučajevima se događalo da se ne izabere dovoljan broj sudija iz jednog naroda, pa se ta mjesta ostavljaju upražnjenim do prijave najboljih kandidata iz tog

naroda (slučaj izbora sudija za Vrhovni sud RS). Isto tako, problem predstavlja i izbor sudija iz reda 'ostalih' (nacionalne manjine koje ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda), jer se ne prijavljuje dovoljan broj kandidata.

Entitetska Ministarstva pravde i dalje kroje budžete sudova. Sudovi projiciraju svoje budžete i ti su budžeti pod-jedinice Ministarstva pravde u čijoj su nadležnosti sudovi. Ovaj problem mora da bude riješen na odgovarajući način u okviru reformi koje su trenutno u toku. Sve dok ne bude bilo dovoljno sredstava za pravosudnu logistiku i osoblje, nezavisnost pojedinih sudija predstavljaće tek jedno rješeno pitanje u nizu, koji treba da obezbjedi autonomno pravosuđe.

Brčko Distrikt, koji je izuzet iz isključive kontrole ijednog entiteta i stavljen pod upravu nezavisne Vlade Distrikta Brčko pod ekskluzivnim suverenitetom BiH prema Konačnoj arbitražnoj odluci iz marta 1999. godine, ima svoju sopstvenu Pravosudnu komisiju. Dužnosti i funkcije komisije uključuju imenovanje i razrješenje sudija (kao i tužilaca i pravnika Kancelarije za pravnu pomoć). Inače, u Distriku Brčko postoji samo Osnovni i Apelacioni sud, dok uloga trećestepenog suda pripada Sudu BiH.

Pravosuđe se, za razliku od tužilaštva, i dalje drži kontinentalne pravne prakse. Ipak, za promjene i transformaciju pravosuđa u skladu sa reformama koje vodi međunarodna zajednica biće potrebno mnogo vremena i drugih resursa. Još uvijek je isuviše rano govoriti da li će ovakav pravni ustroj, za koji nije bilo dovoljno odgovarajuće pripreme i obuke, moći rezultirati uspješnom tranzicijom pravosuđa.

Bh. pravosudni sistem još uvijek adekvatno ne pokriva komercijalne aktivnosti. U BiH ne postoje privredni sudovi i nema efikasnog načina da se riješe privredni sporovi. Ugovori i imovinska prava se u praksi gotovo ne mogu primijeniti. Preduzeća mogu podnositi tužbe zbog neriješenih slučajeva. Međutim, da bi parnica za naplatu duga ušla u sudsku proceduru potrebno je u prosjeku godinu i po dana. Čak i kada sud donese pozitivnu presudu, može se desiti da ne postoji način da se ona sprovede. Nadalje, osoba koja podnosi tužbu mora unaprijed platiti veoma visoku taksu za građansku parnicu. Nedavno su pokrenute aktivnosti usmjerene ka institucionalizaciji alternativnih mehanizama za pokretanje parnica, što bi trebalo doprinijeti rasterećenju sudova i ubrzavanju kako komercijalnih, tako i građanskih parnica u pravosuđu. Novousvojeni zakon je naišao na odobravanje, ali potrebno je raditi na mijenjaju percepcije vansudskog poravnanja, kako bi se privuklo više ljudi da koriste tu opciju umjesto da se izlažu neizvjesnim i razvučenim sudskim procesima. Istovremeno, alternativni način rješavanja sporova nikada neće obezbjediti alternativu samoj reformi pravosuđa.

Profesionalna kategorija koja nije pojedinačno analizirana jesu javni bilježnici koji, u biti, predstavljaju jednu kvazi-pravosudnu kategoriju. Postojeći zakon u FBiH i novi zakon u RS, koji još nije implementiran, ističu monopolistički karakter novouspostavljene profesije. Nacrt zakona, napisan od strane GTZ-a, za osnovu uzima bavarski model sistema javnih bilježnika koji, kako se čini, nije primjenjiv u BiH u cilju poboljšanja sistema i smanjenja troškova. Npr. zakonski se čak mogu dovesti u pitanja ekskluzivna prava koja su data javnim bilježnicima za sastavljanje i pisanje ugovora. Ograničen broj javnih bilježnika po regiji će korištenje ove usluge učiniti veoma skupim, a s obzirom na činjenicu da njihov rad neće u znatnoj mjeri rasteretiti posao sudija i sudova, te da oni praktično privatizuju neke javne funkcije koje sprovode druge institucije (kao npr. opštine), preporučuje se preispitivanje svrhe ovog zakona i ponovna procjena njegove implementacije, tj. stavljanje zakona van snage ukoliko se to pokaže neophodnim.

Pored svega, čini se da integritet nedostaje i kod advokata. Zna se da mnogi od njih traže dodatna sredstva od svojih klijenata kako bi navodno “podmitili sudije”, a taj novac zapravo završava u njihovim džepovima i nikada ne dođe do “korumpiranih sudija”. Klijenti nemaju vlastitih mogućnosti tj. načine da provjere ovakve slučajeve i duboko su uvjereni da sudije stvarno traže mito i da je pravosuđe zaista veoma korumpirano<sup>24</sup>. Potrebno je uspostaviti nezavisnu istragu kako bi se provjerile ovakve tvrdnje i predložile momentalne oštre kazne za navedene kriminalne aktivnosti.

entitetsko tužilaštvo (2001)	Ukupan broj optuženih osoba	Odbačenih zahtjeva	Istraga (istražni sudija)			Optužba		Nadoknada štete (KM)	Presuda	
			Odbačeno	Okončano	Odbačeno	Odbačeno	Broj osuđenih na kaznu zatvora			
FBiH	17.602	1.664	11.326	727	243	8142	761	27.734.621	6.892	1.564
RS	14.208	1.867	12.105	1.420	416	7.336	1.110	12.661.000	5.049	1.006

**Tabela 3** – Statistički podaci o privrednom kriminalu po entitetima – neefikasnost pravosuđa i tužilaštva. Izvor: Savjet ministara BiH, Plan akcije za borbu protiv korupcije, februar 2002. g.

Gornja tabela prikazuje masovne neriješene slučajeve i neefikasnost sistema. Ovakve su reforme u tranzicijskim zemljama obično veoma duge i bolne. Na kraju, jako malo ljudi bude osuđeno na zatvorsku kaznu, a ako se tamo i nađu izbjegavaju služenje pune kazne u zatvoru. Međutim, postoji hitna potreba da se nastavi sa transformacijom pravosuđa, pošto sigurnost građana i

preduzeća direktno zavisi od brzine i uspjeha te transformacije. U svojim preporukama za BiH, GRECO između ostalog zaključuje da je potrebno sudovima staviti na raspolaganje dodatne zakonske i finansijske mjere, kako bi imali lak pristup ekspertizi koja im je potrebna i kako bi im se omogućilo da tu ekspertizu koriste kao dokazni materijal na sudu<sup>25</sup>. To je naročito slučaj sa rastućim privrednim kriminalom koji je prikazan u gornjoj tabeli.

Pravosuđe bi trebalo da razvije odgovarajuću strategiju odnosa sa javnošću koja će široj javnosti demonstrirati napore, koje ono ulaže kažnjavanje privrednog kriminala. Na taj će se način informisati mediji o uspješno riješenim slučajevima korupcije, a ujedno će se promovisati profesionalizam i etičko ponašanje među novinarima. U takvoj saradnji, potrebno je preduzeti mjere kako bi se novinarima i široj javnosti olakšao pristup službenim informacijama.<sup>26</sup> To bi ojačalo saradnju među različitim stubovima integriteta.

## Državna služba

Nakon sticanja nezavisnosti 1992. godine, Bosna i Hercegovina je od bivše SFRJ preuzela gotovo sve zakone u oblasti državne službe. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma u decembru 1995. nove vlasti BiH donijele su čitav niz zakona iz ove oblasti.

Naravno, razvoj zakonske regulative slijedio je pravni položaj BiH u okviru Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, Kraljevine Jugoslavije, odnosno Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nakon 1945. godine. Treba reći da su sistemski zakoni poput Zakona o upravnom postupku bili među najmodernijima u Evropi u osamdesetim godinama, te da je ovaj Zakon i danas, uz tek manje kozmetičke promjene, u upotrebi u svim državama nasljednicama bivše Jugoslavije.

U kreiranju novog zakona vrlo je jak uticaj međunarodne zajednice, naročito Kancelarije Visokog predstavnika, koji ima ovlaštenje ne samo da predlaže, već i da nameće zakone. Zbog toga se, pored do tada ustaljenog kontinentalnog pravnog sistema, javljaju i zakonska rješenja iz anglosaksonskog prava.

Državna služba je regulisana Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, kojeg je u maju 2002. nametnuo Visoki predstavnik, da bi ga nakon toga, sredinom 2003. godine usvojila Parlamentarna skupština BiH. Osnovni princip ovog Zakona je da državni službenik mora biti nepristrasan te da “ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka”. Ovim se, barem u zakonskoj formi, isključuje uticaj političkih stranaka na državnog službenika.

Tako je koncem 2003. godine Parlamentarna skupština BiH usvojila Krivični zakon, koji u svom XIX poglavlju reguliše krivična djela korupcije. Prema Članu 217. i dalje ovoga Zakona, kažnjivo je kako primanje, tako i davanje mita, kao i posredovanje u ovim radotama. Predviđene su kazne od šest mjeseci do deset godina zatvora, uz oduzimanje primljenog dara ili imovinske koristi. Kako se radi o novom zakonu, teško je reći šta će pokazati sudska praksa u kažnjavanju ovih djela, ali je u svakom slučaju dobro da se od državnog nivoa naniže korupcija kažnjava kao krivično djelo.

Odbor državne službe za žalbe je, u skladu sa zakonom i njegovim podzakonskim aktima, odgovoran za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji institucije i/ili Agencije za državnu službu koje se odnose na status državnih službenika i to na zahtjev:

- državnog službenika na kojeg se sporna odluka, preduzeta ili propuštena radnja odnosi;
- institucije gdje službenik obavlja svoju dužnost;
- Agencije za državnu službu.

Zakon inače ne propisuje broj i strukturu osoblja Agencije na nivou BiH. Zbog toga je u stvarnosti Agencija za državnu službu veoma politizovana, a proces zapošljavanja je pod velikim uticajem volje visoko pozicioniranih pojedinaca, naročito na entitetskom nivou. Agencije koje su do sada uspostavljene su: na državnoj razini i po jedna u svakom od entiteta. Međutim, usprkos nadležnim zakonima i deklaracijama, stvarna profesionalna uprava još uvijek ne postoji i Agencijama se predviđa još mnogo vremena dok ne budu sposobne da vode predviđene im uloge.

Pomalo stavljajući RS u prednost, projekat DfID-a već preko tri godine podržava tamošnje uspostavljanje profesionalne državne službe, uz izvjesan uočljiv napredak. Proces je tek nedavno potakao niz debata među radnicima u Vladi RS, koji su počeli da koriste dio stečenog znanja. Ustvari, vladin Sekretarijat je tek sada polako počeo da shvata koliko je to dugačak i zahtjevan proces. Stoga je zatražio od DfID-a da se tekući projekat produži. Očekuje se da će nova faza biti blisko koordinirana sa Agencijom za državnu službu BiH i s podrškom EU administraciji na državnom nivou. Istovremeno, manja i fleksibilnija administracija RS će najvjerojatnije predstavljati 'eksperimentalnog kunića' za proces u BiH uopšte. Činjenica, međutim, da istovremeno FBiH nije pružena slična pomoć, mogla bi predstavljati prepreku u uspješnom uspostavljanju profesionalne službe na svim nivoima istovremeno.

Srž samog Zakona o državnoj službi kaže da državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno porijeklo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, pol, rasu, rođenje, bračni status, starosnu dob, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status.

Dostignuti nivo razvoja državne službe ukazuje na to da je učinjen značajan napredak, ali da je potrebno još mnogo toga učiniti da bi se državna služba u BiH mogla smatrati uređenom u skladu sa evropskim standardima.

Tri vlade u BiH (Savjet ministara BiH, Vlada RS i Vlada FBiH) su Savjetu za implementaciju mira – instituciji međunarodne zajednice koja radi na implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma – 28.-og marta 2003.g. u Briselu predložili Program reforme javne uprave. Isti je prihvaćen i na njegovoj se implementaciji radi, a trebalo bi da bude realizovan do septembra 2004. godine. Naime, uzimajući u obzir postojeće strategije reformi, do ovoga roka bi trebalo da se usvoji sveobuhvatan i ekonomičan plan aktivnosti na realizaciji pet datih obećanja koja glase:

- Učinićemo javnu upravu ekonomičnijom i bolje organizovanom,
- Osiguraćemo da se novac poreskih obveznika troši ekonomično i transparentno,
- Osiguraćemo da državna služba bude profesionalna i da predstavlja građane kojima služi,
- Osiguraćemo da javna uprava funkcioniše u skladu sa najboljom praksom Evropske Unije,
- Osiguraćemo da javne usluge budu utemeljene na kvalitetu i uslužno orjenisane.

U obećanju 3 koje tretira državnu službu, zacrtani ciljevi će se realizovati dosljednom provedbom Zakona o državnoj službi, koji će omogućiti imenovanja utemeljena na kvalifikacijama, te insistiranjem na profesionalnom ponašanju na svim nivoima vlasti.

Trenutno, rad Agencija više oslikava neuspjeh nego uspješnu priču. Od njihovog uspostavljanja nije bilo istinskog pomaka, jer mlade i inteligentne osobe daleko više privlače uslovi zapošljavanja, koje nude međunarodne organizacije i neke nevladine organizacije, nego oni koje nudi državna služba. Osim toga, Agencije nisu dosegle zadovoljavajući nivo integriteta, te su zbog toga zakazale u ispunjavanju svog mandata.

Stoga je potrebno sve tri Agencije za državnu službu (na nivou države, RS i FBiH) učiniti operativnima kao i pratiti i podsticati uključivanje predstavnika svih konstitutivnih naroda u rad državne službe.

Nadalje, neophodno je promovisati dosljedno i kontinuirano usavršavanje, putem izgradnje kapaciteta za obuku državnih službenika unutar BiH. Osim toga, primjena Zakona o sukobu interesa na državnu službu i njezino uspješno nadgledanje (monitoring) pomoći će naporima za stvaranje profesionalne administracije.

Rad na tome je polako počeo kroz nastojanja međuvladine radne grupe koju su sačinjavali predstavnici Vlada oba entiteta i Savjeta ministara, kao i priznati stručnjaci iz ove oblasti. Ova je grupa formirala pet podgrupa za realizaciju svakog od datih obećanja. Na ovom se programu radi sinhronizovano sa radom na Studiji izvodljivosti koja vodi ka potpisivanju Sporazuma o



stabilizaciji i pridruživanju sa EU, a koju je Evropska komisija koncem novembra 2003. godine uz šesnaest uslova dala Savjetu ministara BiH.

Upravo je jedan od tih šesnaest zaključaka i preporuka “Studije izvodljivosti” da se “mnogo radi na stvaranju djelotvorne javne uprave, uključujući i razvijanje sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave sa procjenom troškova i jasnom raspodjelom nadležnosti”. Ipak, čini se da je funkcionalna i profesionalna državna služba još uvijek prilično daleko. Postojeće modele Agencija za civilnu službu će trebati dokinuti, ukoliko se taj cilj ne postigne u kratkoročnom periodu, te ispitati i primijeniti neki drugi model profesionalnog zapošljavanja.

Zasad nedovoljan napredak u uspostavljanju profesionalne javne uprave, onemogućuje temeljitu analizu sadašnjeg statusa ovog stuba integriteta. Svako buduće dorađivanje pravnog okvira će stoga morati da pođe od nezavisne analize postojećeg stanja u Agencijama.

## Policija i tužilaštvo

### Policija

Prema Članu III 3. a. Ustava BiH<sup>27</sup>, koji precizira nadležnosti i odnose između institucija BiH i njezinih entiteta, definisano je da problematika unutrašnjih poslova spada u isključivu nadležnost entiteta. S obzirom na tu činjenicu ministarstva unutrašnjih poslova su uspostavljena na entitetskom, a ne na državnom nivou. Osim toga, u FBiH, koja je ustavno-pravno teritorijalno podijeljena na deset kantona, unutrašnji poslovi spadaju i u nadležnost kantona. Kada je riječ o policiji u RS, njen rad, organizacija i funkcionisanje definisani su Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1998. godine koji je u nekoliko navrata mijenjan i dopunjavan. Za razliku od FBiH, u RS je za unutrašnje poslove nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova RS kao jedinstven organ koji te poslove obavlja neposredno.

Trenutno traju pregovori o vidu policije koja će biti uspostavljena na nivou države BiH, a koja bi barem služila u svrhe Suda Bosne i Hercegovine. U međuvremenu jedine policijske snage koje se nalaze u nadležnosti zajedničkih institucija su Državna granična služba (DGS), koja kontroliše granične prelaze i patrolira uskim graničnim pojasom sa bh. strane. DGS je u potpunosti zamijenila entitetske policije na državnim granicama u cilju dodatne profesionalizacije i pooštavanja inspeksijskih pregleda na poroznoj BiH granici i spriječavanja šverca ilegalnih roba i trgovine ljudima. Teško je doći do podataka o rezultatima rada DGS, koji bi se mogli uporediti sa rezultatima rada entitetskih policija. Međutim, postoje izvještaji i o neprofesionalnom ponašanju službenika DGS.<sup>28</sup> Zbog toga se postavlja pitanje o praktičnim koristima centralizacije ovakvih službi, nevezano za moguće fiskalne uštede. U cilju postizanja integriteta, potrebni su daljnji veoma snažni naponi kako bi se osiguralo odgovarajuće ponašanje kako DGS tako i svih narednih centralizovanih policijskih jedinica.

Pored DGS, na državnom nivou postoje i dvije bezbjedonosne službe: Agencija za istrage i zaštitu (SIPA) i Obavještajno-sigurnosna agencija (OSA). Razlike među njima su male. SIPA-in mandat je zaštita političara, diplomatskih i međunarodnih predstavnika, ali i krivična istraga i anti-terorističke aktivnosti. Jedan dio osoblja SIPA-e je uniformisan i predstavlja kombinaciju policijskih snaga i obavještajaca, slično modelu FBI iz SAD-a. Uspostavljanje ove agencije uslijedilo je nakon jakog pritiska međunarodne zajednice. Direktor agencije Sredoje Nović je na kraju imenovao Visoki predstavnika, uprkos trima prethodnim odbijanjima jedinog kandidata od strane Predsjedništva BiH. SIPA je stavljena u nadležnost novouspostavljenog Ministarstva

bezbjednosti BiH. Međutim, od planiranih 460 zaposlenika do sada je zaposleno samo 30. Očekivani budžet se kreće između 6,6 miliona i 30 miliona KM, što je razlika između dostupnih sredstava i projekcija šefa SIPA-e.

OSA, sa druge strane treba da kombinuje tri postojeće tajne službe u BiH: OBS u RS (većinski srpska), AID (većinski bošnjačka) i SNS (većinski hrvatska) i slijedi bezuspješne pokušaje međunarodne zajednice da objedini AID i SNS u jedinstvenu agenciju FOSS FBiH. OHR je 2003. godine ponovo pokrenuo pitanje integrisanja OBS-a i dvaju agencija iz FBiH u jednu, pošto FOSS nikad nije zaista zaživio. Stoga predlaže da OHR-ov administrator za državne obavještajne agencije Drago Fers i specijalni supervizor za rad OSA-e Kalman Kochis zajedno koordinišu rad na tome do početka 2005. godine. OSA je zvanično uspostavljena u maju 2004. godine imenovanjem direktora i zamjenika, dok je glavni inspektor tek nedavno odobren od strane OHR-a (na ovim trima funkcijama nalaze se predstavnici konstitutivnih naroda u BiH, po jedan za svaku funkciju). Stručnjaci, međutim, tvrde da OSA vjerovatno neće nikad zaživjeti. Razlog tome su stranački i nacionalni interesi koji u velikoj mjeri dominiraju u odnosu na ciljeve ove agencije, a međusobno povjerenje je i dalje na izuzetno niskom nivou.

Činjenica je da bi se rad dvaju veoma skupih novih agencija mogao lako objediniti, pod hrabrom pretpostavkom da postoji način, da ih se učini funkcionalnima. Trenutno se u svemu ograničena državna sredstva ovako samo rasipaju na projekat, koji je čisto političkog karaktera, koji odgovara zemljama mnogo većim od BiH i koji ne predstavlja razvojni prioritet zemlje.

Slično državnoj upravi, i reforme policije i tužilaštva opterećene su pokušajem da se u ovoj službi izjednače uloge predstavnika triju naroda. Nedavna otpuštanja u 2004. godini pokrenula su političku debatu o načinu postizanja ravnoteže bez ugrožavanja reformi ovih službi i kvaliteta njihovog rada. Zbog činjenice da u nekim mjestima 'manjinske' etničke grupe nisu dovoljno velike da zadovolje potrebe njihove zastupljenosti u policiji, veća je mogućnost zapošljavanja neodgovarajućih osoba. Policija i tužilaštvo će se sa ovim ozbiljnim pitanjem morati pozabaviti u narednom periodu.

## **Policija na entitetskom nivou**

Značajan problem u borbi protiv korupcije predstavlja činjenica da statistički bilteni koji se objavljuju u BiH daju pregled prijavljenih i presuđenih krivičnih djela u toku prethodne godine, ali ne prema pojedinim krivičnim djelima nego prema grupama krivičnih djela. Krivična djela se

po svojoj prirodi mogu podvesti pod pojam korupcije (primanje mita, davanje mita, zloupotreba položaja i sl.) i nalaze se u poglavlju krivičnih zakona koja se odnose na povredu službene i druge odgovorne dužnosti. Kao takva, u statističkim biltenima su pod jednim zajedničkim brojem prezentirana zajedno sa ostalim krivičnim djelima iz tog poglavlja, koja se ne mogu smatrati krivičnim djelima korupcije u pravom smislu te riječi. Takva krivična djela su, na primjer, protivzakonito oslobađanje osobe lišene slobode, pronevjera u službi, protivzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju, odavanje službene tajne.

U nastojanju da se pak dođe do podataka o krivičnim djelima korupcije na drugi način, na primjer, analizom krivičnih upisnika pojedinih sudova, to bi, zbog podjele na entitete sa jedne strane, te kantone u FBiH (10 kantona) odnosno regije u RS (5 okruga) sa druge strane, podrazumijevalo ručno pretraživanje desetina hiljada stranica i prikupljanje podataka koje bi potrajalo najmanje šest mjeseci, pod uslovom da se u svim nadežnim sudovima dobije odobrenje za pristup takvim podacima. Ovaj problem nije samo izražen kod krivičnih djela korupcije, nego i kod svih ostalih krivičnih djela. Sa druge pak strane, niti jedan krivični upisnik ne sadrži podatke o zanimanju osobe protiv koje je vođen ili se vodi krivični postupak. U tom smislu nemoguće je utvrditi da li je u proteklih pet godina bilo postupaka vođenih protiv pripadnika policije ili tužilaštva. Takav odgovor bi se, eventualno mogao dobiti od njihovih kolega, koji pak zbog kolegijalnosti, izbjegavaju dati odgovor na postavljeno pitanje i upućuju na zvanične evidencije koje se vode u sudu.<sup>29</sup>

## **Federacija Bosne i Hercegovine**

Problematika organizacije, rukovođenja, nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) FBiH, kao i odnosi sa kantonalnim ministarstvima i drugim institucijama u BiH, uređena je Zakonom o unutrašnjim poslovima FBiH<sup>30</sup>, koji je donesen Odlukom br. 19/02 Visokog predstavnika. Ovim zakonom je definisano da su unutrašnji poslovi iz nadležnosti MUP-a FBiH između ostalog i spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, stavljanja u promet opojnih droga i organizovanog kriminala, te pronalaženje i hapšenje počinitelaca tih krivičnih djela<sup>31</sup>. Iako se u ovom Zakonu pojam korupcije ne pominje izričito, na osnovu već dobro poznatih veza krivičnih djela korupcije sa krivičnim djelima organizovanog kriminala, kao i na osnovu činjenice da zbog svoje prirode korupcija vrlo često predstavlja međukantonalni kriminal, posredno se zaključuje da i korupcija spada u nadležnost MUP-a FBiH.

Za implementaciju navedenih aktivnosti MUP-a FBiH nadležna je Uprava policije FBiH koja je organizaciono i funkcionalno definisana Članovima 30–46. Zakona o unutrašnjim poslovima. Ovom organizacionom jedinicom FMUP-a rukovodi Direktor policije, koji je neposredno odgovoran samo ministru unutrašnjih poslova. Prilikom izbora Direktora policije, kandidat mora, pored opštih uslova, ispunjavati i nekoliko posebnih. Prije svega, kandidat ne može biti, niti je ikada bio član neke političke stranke. Osim toga, na mjesto Direktora Uprave policije ne može se imenovati niti osoba za koju je IPTF/EUPM izdao izvještaj o nekooperativnosti, osoba kojoj je izrečena pravosnažna presuda za krivična djela izvršena sa umišljajem ili za zloupotrebu položaja, ili osoba protiv koje su ikada izrečene disciplinske kazne za teže povrede službene dužnosti. Takođe mora se raditi o osobi koja ima najmanje 10 godina policijskog iskustva i najmanje četiri godine iskustva na rukovodećim mjestima (isključujući period od 01. 03. 1992. do 14. 12. 1995.g.), kao i dokazanu mogućnost rukovođenja složenim operacijama.

Procedura imenovanja Direktora Uprave policije započinje izborom direktora među kandidatima koji su se prijavili na javni konkurs. Izbor vrši nezavisni odbor kojeg imenuje Predstavnički dom Parlamenta FBiH, a u njegov sastav ulazi sedam članova koji su politički nezavisni: dva predstavnika MUP-a i pet istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih, kriminalističkih nauka, ljudskih prava ili drugih srodnih oblasti. Nezavisni odbor upućuje prijedlog kandidata za direktora ministru unutrašnjih poslova, a ovaj u roku od sedam dana prosljeđuje taj prijedlog Vladi FBiH. U slučaju da ministar ne prosljedi prijedlog Vladi, nezavisni odbor to može učiniti neposredno. U slučaju da Vlada ne prihvati prijedlog nezavisnog odbora, dužna je dati objašnjenje u kome će obrazložiti razloge odbijanja prijedloga i tražiti da nezavisni odbor ponovo razmotri svoj prijedlog. Nezavisni odbor, u tom slučaju može svoj prvobitni prijedlog promijeniti ili odbiti objašnjenje Vlade i potvrditi svoj prijedlog koji postaje konačan i obavezujući. Na isti način nezavisni odbor može izvršiti smjenu direktora Uprave policije.

Iz rečenog proizilazi da je nezavisni odbor tijelo u kome značajniju ulogu imaju pripadnici građanstva, čime se omogućuje da budući Direktor policije u svome radu djeluje u skladu sa interesima građana, a ne političkih stranaka.

Vlada FBiH je u decembru 2002. godine donijela Uredbu o Birou za pritužbe javnosti<sup>32</sup> kojom se utvrđuje da takva kancelarija u MUP-u FBiH postaje tijelo nadležno za, između ostalog, nadgledanje svih procedura, koje su vezane za rad unutrašnje kontrole u MUP-u FBiH, a po osnovu svih pritužbi koje MUP-u podnese bilo koje lice, uključujući istrage, izricanje i implementaciju sankcija, te informisanje zainteresiranih strana. O svemu urađenom Biro podnosi tromjesečne i godišnje izvještaje Parlamentu FBiH.

U organizacionom smislu Biro je smješten unutar strukture MUP-a FBiH, ali svoje dužnosti i obaveze obavlja nezavisno od lanca komandovanja u samom MUP-u. Sastoji se od tri člana (predsjedavajući i dva člana), pri čemu je jedan član predstavnik MUP-a, a dva člana predstavnici građana. Od predstavnika građana, najmanje jedan član mora biti osoba ženskog pola. Članovi Biroa moraju biti istaknute osobe sa fakultetskim obrazovanjem. Imenuje ih Odbor Parlamenta FBiH, a pod uslovom da ispunjavaju zakonom propisane kriterijume. Najznačajniji kriterijumi su da predsjedavajući mora imati najmanje 10 godina iskustva u krivičnom pravu kao sudija ili tužilac, da članovi ne smiju biti pripadnici neke političke stranke, ne smiju imati kriminalni dosije (uključujući i brisane presude), niti biti krivično osuđivani, te da moraju imati najmanje 10 godina radnog iskustva u pravnoj, društvenoj, tehničkoj ili medicinskoj struci.

Član 9. (3) definiše da će u slučaju podnošenja bilo koje optužbe vezane za korupciju ili zloupotrebnu ovlaštenja, rukovodioci jedinica obavijestiti Jedinicu unutrašnje kontrole MUP-a FBiH koji će informaciju proslijediti Birou, a Biro će tada zahtjevati pokretanje kompletne istrage.

Kada je u pitanju borba protiv svih oblika krivičnih djela, pa tako i korupcije, treba pomenuti jednu odredbu Zakona o unutrašnjim poslovima, koja može biti prepreka uspješnom izvršavanju poslova iz nadležnosti MUP-a FBiH. Naime, u Članu 15. se definiše da sastav FMUP-a treba odražavati nacionalnu strukturu stanovništva Federacije prema popisu stanovništva iz 1991. godine. Na taj način, kriterijum nacionalnosti zauzima primat u odnosu na kriterijum stručnosti i adekvatne osposobljenosti pripadnika policijskih snaga za borbu protiv kriminala. Tako se dešava da na mjestima kriminalističkih istražitelja za krvne delikte ili narko-kriminal rade osobe koje imaju visoku školsku spremu, ali koja nije odgovarajuća. Na primjer, u jednom slučaju se desilo da diplomirani inženjer šumarstva tražene nacionalnosti bude primljen da radi kao kriminalistički istražitelj kriminala vezanog za narkotike, dok u isto vrijeme taj posao ne može da dobije diplomirani kriminalist iz razloga što bi time bila narušena nacionalna struktura sastava FMUP-a. U tom smislu, trenutno postojeći primarni kriterijum nacionalne pripadnosti u dogledno vrijeme mora biti zamijenjen kriterijumom stručnosti i odgovarajuće osposobljenosti, kako bi se u borbi protiv kriminala, postizali bolji rezultati.

## **Republika Srpska**

Rad, organizacija i funkcionisanje policije u RS definisani su Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1998. godine, koji je u nekoliko navrata mijenjan i dopunjavan.<sup>33</sup> Za razliku od FBiH, u RS je

za unutrašnje poslove nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova RS (MUP RS) kao jedinstveni organ koji te poslove obavlja neposredno.<sup>34</sup> Pod pojmom unutrašnjih poslova u RS se, između ostalog, smatra i vršenje operativno-stručnih, upravno-pravnih i drugih poslova kojima se obezbjeđuju zaštita života, lična bezbjednost, ljudska prava i građanske slobode, zaštita svih oblika svojine, spriječavanje vršenja krivičnih djela, otkrivanje krivičnih djela, pronalaženje, hvatanje i predaja počinitelja krivičnih djela nadležnim organima, zaštita javnog reda i mira, itd. Iz rečenog proizilazi da i korupcija, kao fenomen koji se manifestira kroz počinjenje različitih krivičnih djela, spada u nadležnost MUP-a RS. Organizaciju, usmjeravanje, kontrolu i koordinaciju svih policijskih aktivnosti u vršenju nadležnosti MUP-a RS vrši Direktor policije kao rukovodilac ukupnih operativnih poslova u MUP-u RS. Institucija direktora policije kao i način izbora, imenovanja i smjena direktora, uređena je Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o unutrašnjim poslovima<sup>35</sup>, koji cjelokupnu materiju, suštinski, reguliše na gotovo identičan način kao i Zakon o unutrašnjim poslovima u FBiH. Osnovna razlika u pogledu institucije direktora policije u dva entiteta ogleda se u tome što je Direktor u MUP-u FBiH nadležan samo za unutrašnje poslove iz nadležnosti MUP-a FBiH, a ne i kantonalnih MUP-ova, dok je Direktor u MUP-u RS nadležan za sve operativne poslove iz nadležnosti MUP-a RS. Ovakva situacija je rezultat činjenice da je MUP FBiH postavljen na principima decentralizacije i koordinacije, dok MUP RS funkcioniše na principima centralizacije i subordinacije.<sup>36</sup>

Prema Članu 28. Zakona o unutrašnjim poslovima kontrolu nad radom Ministarstva ostvaruju Predsjednik Republike Srpske, Narodna skupština, Vlada, redovni sudovi, Ustavni sud i građani. Ovdje je bitno napomenuti da MUP RS mora razmotriti sve podneske (predstavke, pritužbe ili prijedloge), koje u vezi sa radom MUP-a RS podnose fizička ili pravna lica. U slučaju da se podnesak odnosi na povredu radnih obaveza i dužnosti, protiv pripadnika MUP-a RS se pokreće disciplinski postupak. Jednom od težih povreda radnih obaveza i dužnosti, prema Članu 64. Zakona o unutrašnjim poslovima, smatra se i protivpravno pribavljanje lične ili materijalne koristi za sebe ili drugog u vezi sa radom, svaka radnja ili propuštanje za koje postoji osnovana sumnja da predstavlja krivično djelo učinjeno na radu ili u vezi sa radom, zatim prikrivanje činjenica o izvršenoj teškoj povredi radnih obaveza i dužnosti radnika i nepreduzimanje mjera od strane neposrednog rukovodioca, koje se vrlo lako mogu dovesti u vezu sa korupcijom pripadnika policije. U slučaju pokretanja disciplinskog postupka, proceduru provodi disciplinska komisija u kojoj građanska lica nemaju udjela.

## Policija na kantonalnom nivou

Organizacija policije u kantonima uspostavljena je saglasno podijeljenim nadležnostima između Federalnog MUP-a i Ministarstava kantona, a u skladu sa ustavnim uređenjem kantona (nadležnost, funkcije i organi) po kojem je u nadležnosti kantona uspostava i nadziranje snaga policije sa jedinstvenom federalnom uniformom i kantonalnim oznakama. Tako su ministarstva unutrašnjih poslova uspostavljena u svih deset kantona na području FBiH, ali sa izvjesnim divergencijama unutrašnje organizacione strukture.<sup>37</sup> Međutim, i pored različite organizacione strukture, poslovi i zadaci svih kantonalnih MUP-ova su identični, pa će biti fokusirana neka interesantna rješenja koja se primjenjuju u MUP-u Kantona Sarajevo.

MUP Kantona Sarajevo je, između ostalog, nadležan za zaštitu života i imovine, sprovođenje Ustava i zakona kantona, izvršavanje kantonalnih, federalnih i zakona Bosne i Hercegovine iz svoje nadležnosti, praćenje i usmjeravanje rada policijskih uprava, te neposredno preduzimanje mjera za spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela, te pronalaženje i hvatanje njihovih počinitelja, itd.

Navedene, kao i ostale aktivnosti iz svog djelokruga, MUP kantona izvršava posredstvom svojih organizacionih jedinica u sjedištu MUP-a, čija se struktura razlikuje od kantona do kantona, i Policijskih uprava.

Policijske uprave se obrazuju na opštinskom nivou u kantonu, a mogu imati jednu ili više policijskih stanica, te mogu biti nadležne za jednu ili više opština. Na čelu svake Policijske uprave se nalazi načelnik, koga postavlja i razrješava Policijski komesar Kantona Sarajevo.<sup>38</sup>

Kantonalnim MUP-om rukovodi ministar, koji je obzirom na njegove nadležnosti, isključivo politička figura bez mnogo stvarnog udjela u operativnim aktivnostima MUP-a. Za razliku od ministra, komesar<sup>39</sup> ima isključivo operativne ovlasti, što znači da rukovodi i nadgleda sve policijske aktivnosti u Kantonu Sarajevo vezane za javnu sigurnost građana te prevenciju i otkrivanje kriminala. Izričite nadležnosti komesara su:

- Na dnevnoj osnovi planira, rukovodi i nadzire sve policijske aktivnosti;
- Neposredno rukovodi policijskim aktivnostima i, s tim u vezi, organizuje, planira, nadzire te usmjerava i koordiniše rad policije;



- Donosi odluke o zapošljavanju i raskidanju ugovora o zapošljavanju u skladu sa Zakonom i nakon konsultacija sa ministrom;
- Raspoređuje i premješta zaposlene na i sa odgovarajućih radnih mjesta u Upravi policije i donosi odluke o rasporedu i premještanju, ali nakon konsultacija sa ministrom, čije će mišljenje pažljivo uzeti u obzir;
- Priprema prijedlog budžeta za potrebe policije i ima odgovornost za sve finansijske i materijalne resurse raspoređene za potrebe policije;
- Priprema program, informacije, analize i druge materijale iz djelokruga policije;
- Redovno izvještava ministra o preduzetim aktivnostima policije;
- Nadgleda rad jedinice za profesionalne standarde koja se sastoji od unutrašnje disciplinske kontrole, unutrašnjih inspekcija i revizija;
- Razvija načela rada.

## Tužilaštvo

### Bosna i Hercegovina

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine postoji tek od septembra 2002. godine, kada je Visoki predstavnik za BiH Pedi Ešdaun donio odluku kojom stupa na snagu Zakon o tužilaštvu BiH.<sup>40</sup> Može se reći da je ovakav potez Visokog predstavnika bio očekivan, s obzirom na sve prisutnije mišljenje javnosti (koje se zasnivalo na pisanju medija, jer ozbiljnija naučna istraživanja o obimu, strukturi i dinamici kriminala nisu niti vršena u posljednjih 12 godina) da je stopa kriminala u porastu. Činjenica da kriminalne aktivnosti, a naročito one koje se tiču organizovanog kriminala, korupcije i privrednog kriminala, ugrožavaju ekonomska, fiskalna, tržišna i druga prava i interese građana BiH, uticala je na to da se u okviru Tužilaštva BiH formira i posebno Odjeljenje za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju.<sup>41</sup> To odjeljenje čine rukovodilac odjeljenja i tužioci, pri čemu funkciju rukovodioca vrši zamjenik glavnog tužioca.

Tužilaštvo BiH djeluje samostalno kao poseban organ BiH.<sup>42</sup> Poslove iz nadležnosti Tužilaštva BiH obavljaju glavni tužilac BiH, tri zamjenika glavnog tužioca BiH i odgovarajući broj tužilaca BiH. Specifičnost Tužilaštva BiH ogleda se u tome što u njegovom sastavu, pored državljana BiH, funkciju obavljaju i tzv. međunarodni tužioci, od kojih jedan obavlja funkciju zamjenika glavnog tužioca i šefa posebnog Odjela za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju.

Sve tužioce imenuje HJPC BiH, a prema proceduri propisanoj Zakonom o HJPC,<sup>43</sup> koji je također rezultat odluke Visokog predstavnika. Kriterijumi koji su postavljeni za izbor tužilaca tiču se prije svega stručne osposobljenosti i sposobnosti, te radnog iskustva, koji su podložni provjeri u vidu pismenog ili usmenog testiranja,<sup>44</sup> kao i provjeri u razgovoru sa kandidatima.

Tužilaštvo BiH je nadležno za krivična djela iz nadležnosti Suda BiH, koja su propisana Krivičnim zakonom BiH,<sup>45</sup> također donesenog odlukom Visokog predstavnika. Posebno odjeljenje, između ostalog, preduzima mjere za ispitivanje i gonjenje počinitelja krivičnih djela organizovanog kriminala, privrednog kriminala i korupcije, predviđenih zakonima BiH, kada je za ta djela, u tim zakonima, predviđena nadležnost Suda BiH.

S obzirom da je nezavisno, Tužilaštvo BiH je dužno da djeluje transparentno, tj. da na zahtjev ili po sopstvenoj inicijativi izvještava Predsjedništvo BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i Savjet ministara BiH o svom radu. Takođe je dužno obavještavati i javnost o problemima od opšteg značaja, koje je zapazilo u svom radu, ali i o posebnim predmetima kada je to u interesu postupka.

Novi hibridni pravosudni sistem je eksperimentalna kombinacija kontinentalnog i anglosaksonskog modela. Mnogi policijski službenici tvrde da će biti potrebno mnogo vremena da se relevantne institucije prilagode novom sistemu i da prođu odgovarajuću obuku. Stoga neki od njih ukazuju na nastanak eventualnih institucionalnih ili vremenskih praznina koje će onemogućiti efikasno procesuiranje kriminala.<sup>46</sup> Sa druge strane, sudije i tužioći tvrde da policijske snage pružaju otpor novom zakonskom uređenju pravosuđa. Policija želi da ostane nadležna za kriminalne istrage, ali podaci govore da do sada nije bila efikasna u tom pogledu, kao i da ne posjeduje dovoljan stepen integriteta. Dokaz za to je curenje informacija tokom istraga u kojima su tužilaštva uključila policiju. Stoga je potrebno da se policija stavi pod jasnu nadležnost tužilaštva.<sup>47</sup> GRECO je također preporučio da se ulože napor u ograničavanje političkog uticaja i da se nastavi modernizacija policijskih tijela na teritorijalnom nivou. Čini se da je najpoželjnija opcija da policija ima ulogu pomoćnika tužilaštva.<sup>48</sup> Sa druge strane, biće potrebno obezbjeđivati veća finansijska sredstva tužilaštvima, kako bi im se omogućilo da steknu bolje ljudske i materijalne resurse.

OHR je početkom 2003. godine uspostavio novi program zaštite svjedoka, koji je artikulisan kroz novu zakonsku regulativu kao i kroz amandmane na postojeće zakone. Zakon o zaštiti svjedoka BiH i Zakon o tužilačkoj policiji BiH i amandmani na postojeći Zakon o tužilaštvu i Zakon o Sudu BiH su izrađeni tako da osiguraju efikasno korištenje Suda BiH u borbi protiv

organizovanog kriminala i korupcije. Zakon o zaštiti svjedoka pruža suštinsku zaštitu svjedokcima koji se mogu naći u opasnosti ili kojima se prijete tokom krivičnog postupka. Tužilačka policija će biti odgovorna za bezbjednost Suda i izvršavanje naredbi Suda. Radnje Tužilačke policije će biti ograničene samo u okviru nadležnosti Suda i ova će policija sarađivati sa policijskim snagama u oba entiteta. Amandmani na ove zakone ograničavaju nadležnost Suda na stvari koje mogu imati značajne štetne posljedice po BiH. Ti su amandmani namjerno napravljeni tako da pomognu hvatanju i krivičnom gonjenju najtežih krivičnih slučajeva, bez obzira na identitet optuženog.

Još uvijek je isuviše rano govoriti da li će ovakve pravne promjene, za koje nije bilo dovoljno odgovarajuće pripreme, obuke i opreme, moći rezultirati uspješnom tranzicijom pravosuđa – u čemu su saglasne obje strane.

## **Federacija Bosne i Hercegovina**

Tužilaštvo FBiH je samostalno tijelo koje je kao takvo definisano u Članu 1. Zakona o Tužilaštvu FBiH.<sup>49</sup> Kao nezavisno tijelo, Tužilaštvo FBiH je dužno djelovati transparentno, te o svom radu samoinicijativno ili na zahtjev izvještavati Predsjednika FBiH, Potpredsjednika FBiH, Parlament FBiH i Vladu FBiH. Takođe je dužno i obavještavati javnost o stanju kriminala, ali i o pojedinačnim predmetima kada je to u skladu sa interesima postupka.

Funkciju Tužilaštva FBiH obavlja Glavni tužilac FBiH, njegova dva zamjenika i određeni broj tužilaca. Sve tužioce imenuje Visoki sudski i tužilački savjet FBiH.

Tužilaštvo FBiH je u prvom stepenu nadležno za provođenje istrage i gonjenje potencijalnih počinitelja krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, nezakonite trgovine narkoticima i organizovanog kriminala,<sup>50</sup> i ono tu svoju nadležnost implementira na cjelokupnom teritoriju FBiH.<sup>51</sup>

Obzirom na činjenicu da tužilaštva djeluju na nivou kantona, Glavni tužilac FBiH nadzire rad kantonalnih tužilaštava u cilju poštivanja zakonitosti i efikasnosti.<sup>52</sup> U tom smislu, Glavni tužilac FBiH može davati opšta ili pojedinačna obavezujuća uputstva kantonalnim tužilaštvima, sprovesti istrage i gonjenje pred kantonalnim i opštinskim sudovima, kad god ima razloga da sumnja da kantonalna tužilaštva nisu primijenila Krivični zakon FBiH, ili da se gonjenje krivičnih djela ne može efikasno provesti u nadležnosti kantonalnih tužilaštava.<sup>53</sup>

## **Republika Srpska**

Situacija nije drugačija niti što se tiče RS. U sklopu reforme pravosudnog sistema u BiH, Visoki predstavnik je donio set zakona, među kojima je i Zakon o tužilaštvima RS. Suštinske odredbe ovog zakona identične su već prezentiranim odredbama koje se odnose na FBiH. Jedina razlika se ogleda u tome što u RS ne postoje kantoni nego okruzi kao administrativno-pravno manje teritorijalne cjeline, te su u skladu sa tim formirana okružna tužilaštva koja su u jednakom odnosu prema Tužilaštvu RS kao što su kantonalna tužilaštva prema Tužilaštvu FBiH.

## **Kantoni Federacije Bosne i Hercegovine**

Teritorijalna podijeljenost FBiH na kantone usloвила je da pored Tužilaštva FBiH budu osnovana i kantonalna tužilaštva koja će djelovati kao samostalna državna tijela, ali koja će mjesno biti nadležna samo na području na kojem se prostire pojedini kanton. Iako takvih kantona ima ukupno deset, zbog činjenice da su Zakoni o kantonalnim tužilaštvima doneseni isti dan<sup>54</sup> i od strane iste ustanove, tj. Visokog predstavnika, oni ovdje neće biti detaljnije analizirani. Odredbe koje se odnose na sastav, unutrašnju organizaciju i odnose sa Tužilaštvom BiH su identične pomenutim odredbama Zakona o Tužilaštvu FBiH.

## Javne nabavke

U oblasti javnih nabavki ne postoje zakonski propisi na nivou BiH, pa je zakonska regulativa te oblasti prepuštena entitetima. U međuvremenu, program Evropske Unije javnih nabavki za BiH izradio je nacrt novog zakonskog okvira za javne nabavke koji je još uvijek u pripreмноj fazi. Javna diskusija o ovom zakonskom okviru započela je u proljeće 2004. godine, po završetku koje će novi model biti zvanično predstavljen i predat vlastima.

Novi Zakon predviđa osnivanje Agencije za javne nabavke, koja bi predstavljala stratešku instituciju na nivou države, a koja bi bila zadužena za nadgledanje implementacije Zakona, organizovanja obuke iz implementacije Zakona za osoblje, pripremanje modela za tendersku dokumentaciju, procedure, itd.

Dok ne bude usvojena nova zakonska regulativa na snazi ostaju entitetski zakoni: Uredba o postupku nabavke robe, vršenju usluga i ustupanju radova Federacije BiH iz avgusta 2003. godine i istoimeni zakon u RS koji je usvojen u maju 2001. godine.

Vlade imaju mogućnost da nabavke vrše kroz svoje sekretarijate, ili pak ministarstva mogu sama da kupuju robe i usluge. To trenutno nije zakonski regulisano na odgovarajući način tako da je podložno zloupotrebama. Detalji praksi su opisani u nastavku teksta.

## Federacija BiH

U skladu sa Uredbom o postupku nabavke robe, vršenju usluga i ustupanju radova (Službene novine FBiH, broj 40 od 14. avgusta, 2003.) sve glavne nabavke zahtjevaju konkurentno nadmetanje.

Uredbom su taksativno nabrojani organi koji su dužni da se pridržavaju njenih odredbi i da javne nabavke obavljaju po propisanim pravilima, kao i organi, odnosno slučajevi u kojima ne postoji potreba da se postupa po Uredbi.

U skladu sa Uredbom ustanovljene su slijedeće metode javnih nabavki:

- Javno nadmetanje
- Prednadmetanje

- Ograničeno nadmetanje koje može biti:
  - nadmetanje po pozivu
  - neposredna pogodba.

## Javno nadmetanje

Javno nadmetanje ustanovljeno je kao osnovni način nabavke roba, vršenja usluga i izvođenja radova u FBiH. To je otvoreni postupak, gdje se poziv za nadmetanje objavljuje u javnim sredstvima informisanja, a u kojem mogu učestvovati svi zainteresovani domaći i strani ponuđači. Izbor se vrši između najmanje tri prispjele prihvatljive ponude.

Uredba propisuje sve aktivnosti koje je naručilac dužan da obavi radi sprovođenja javnog nadmetanja. Ovim metodom nabavke obezbeđuje se javnost:

- obavezom objavljivanja poziva u Službenim novinama FBiH, u jednom od dnevnih ili sedmičnih listova u FBiH, odnosno u novinama koje izlaze van područja BiH ukoliko se raspisuje međunarodno javno nadmetanje; i na web stranici,
- objavljivanjem kriterijuma prema kojima će biti izvršena evaluacija prispjelih ponuda,
- objavljivanjem mjesta i vremena predviđenog za javno otvaranje ponuda i pozivom svim zainteresovanim ponuđačima,
- javnim otvaranjem ponuda od strane posebno imenovane komisije naručioca, odnosno otvaranjem ponuda uz prisustvo zainteresovanih ponuđača odnosno njihovih ovlaštenih zastupnika.

Konkurentnost se obezbeđuje širokim objavljivanjem poziva za nadmetanje, jednakim uslovima za nadmetanje svim ponuđačima i jednakim kriterijumima za evaluaciju ponuda.

## Prednadmetanje

Prednadmetanje je u Uredbi definisano kao poseban postupak za nabavku roba, vršenje usluga i ustupanje radova čija vrijednost prelazi 1.000.000 KM, a koji se obavezno izvodi u cilju “prethodnog poziva svim zainteresovanim licima da dostave zahtjeve za učestvovanje u postupku nabavke...”

Prednadmetanje se obavlja u fazama:

- Naručilac objavljuje javni poziv za prednadmetanje radi dostave zahtjeva za učestvovanje u postupku,

- Naručilac priprema odgovarajuću dokumentaciju koju dostavlja sposobnim i prihvatljivim ponuđačima, utvrđuje rok za dostavu prijave, a potom samo pozvani – sposobni i prihvatljivi ponuđači dostavljaju prijavu ponude za nadmetanje.

Između prispjelih ponuda naručilac vrši odabir najpovoljnijeg ponuđača za koga utvrdi da je u mogućnosti da uspješno obavi nabavku.

Iz Uredbe nije jasno da li se prednadmetanje vrši u prisustvu ili bez prisustva javnosti, ali je u praksi javnost zapravo isključena.

## Ograničeno nadmetanje

Javne nabavke po metodu ograničenog nadmetanja u FBiH mogu se provesti samo uz saglasnost nadležnog ministarstva, ako postoji ograničen broj ponuđača roba, radova i usluga; ili kad je postupak javnog nadmetanja nemoguće provesti zbog nepredvidivih poteškoća; ili većih troškova naručioca, uz obavezno dostavljanje dokaza o tome.

- Nadmetanje po pozivu može biti:
  - a) za robu i radove – neposredno se pozivaju najmanje tri ponuđača, vrijednost nabavke do 50.000 KM,
  - b) za usluge – neposredno se pozivaju najmanje tri ponuđača, za vrijednost usluga do 15.000 KM.
- Neposredna pogodba, kao oblik ograničenog nadmetanja, provodi se pod uslovima propisanim Uredbom, uz saglasnost nadležnog ministarstva, direktnim pregovaranjem sa jednim ponuđačem za nabavku roba, vršenje usluga i ustupanje radova u vrijednosti do 15.000 KM.

Očigledno je da nema javnog pozivanja, ali je ostali dio procedure ograničenog nadmetanja u slučaju nadmetanja po pozivu isti kao i kod javnog nadmetanja, što znači da se otvaranje ponuda vrši javno, u prisustvu predstavnika ponuđača.

## Republika Srpska

U RS oblast javnih nabavki regulisana je Zakonom o postupku nabavke robe, usluga i ustupanju radova (Službeni glasnik RS, broj 20 od 18. maja, 2001.), gdje sve glavne javne nabavke takođe zahtjevaju konkurentno nadmetanje.