

# STUDIJA SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

**BOSNA I HERCEGOVINA 2015**



OVAJ PROJEKT FINANSIRA  
EVROPSKA UNIJA.

# STUDIJA SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

**BOSNA I HERCEGOVINA**  
**NOVEMBAR 2015**



OVAJ PROJEKT FINANSIRA  
EVROPSKA UNIJA.



© Transparency International Bosna i Hercegovina

**BANJA LUKA**

Gajeva 2  
78000 Banja Luka

**SARAJEVO**

Mehmed Bega Kapetanovića Ljubušaka 4  
71000 Sarajevo

[www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)



**STUDIJU ISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA ZA BOSNU I HERCEGOVINU URADIO JE TRANSPARENCY INTERNATIONAL BIH, U SARADNJI SA SEKRETARIJATOM TRANSPARENCY INTERNATIONAL U BERLINU (TI-S).**

**OVAJ PROJEKAT FINANSIJSKI JE PODRŽAN OD STRANE EVROPSKE UNIJE.**

**OVA PUBLIKACIJA PRIREĐENA JE UZ POMOĆ EVROPSKE UNIJE. SADRŽAJ OVE PUBLIKACIJE ISKLJUČIVA JE ODGOVORNOST TRANSPARENCY INTERNATIONAL BIH I NI NA KOJI NAČIN NE ODRAŽAVA STAVOVE EVROPSKE UNIJE.**

# AUTORI IZVJEŠTAJA

***Vodeći istraživač:** Srđan Blagovčanin*

***Istraživači:** Aleksandar Draganić, Ivana Korajlić,  
Emsad Dizdrević, Lejla Ibranović*

***Menadžer projekta i urednik:** Lejla Ibranović*

## VODEĆI ISTRAŽIVAČ

**Srđan Blagovčanin** je Predsjedavajući Odbora direktora Transparency Internationala Bosne i Hercegovine, ekspert u oblasti vladavine prava, borbe protiv korupcije i dobre uprave. Objavio je veći broj publikacija i analiza na pomenute teme, te radio sa Svjetskom bankom, USAID, Global Integrity i brojnim drugim međunarodnim i domaćim organizacijama.

# ZAHVALE

Najveću zahvalnost za pruženu pomoć TI BiH duguje slijedećim istraživačima koji su pomogli u istraživanju i izradi nekoliko poglavlja ove knjige:

- **Aleksandar Draganić** (Magistrirao ekonomiju na Univerzitetu Staffordshire, Stoke-on-Trent, Engleska. Stalno je zaposlen u Razvojnoj agenciji EDA kao ekspert za javne politike. Učestvovao je na brojnim projektima fokusiranim na ekonomski razvoj, decentralizaciju, dobru upravu, razvoj lokalne samouprave, te objavio nekoliko publikacija i studija, kao autor ili koautor).
- **Ivana Korajlić** (Diplomirani komunikolog i magistar korporativnog komuniciranja. Od 2008. stalno je zaposlena u TI BiH kao rukovodilac programa i portparol. Učestvovala u izradi brojnih analiza i istraživanja i projektima u oblasti borbe protiv korupcije)
- **Emsad Dizdarević** (projekt koordinator i istraživač u Transparency International BiH. Diplomirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. U svom dosadašnjem radu učestvovao u izradi brojnih analiza i studija. Polja interesovanja su vladavina prava, borba protiv korupcije i dobro upravljanje.)
- **Lejla Ibranović** (Vršilac dužnosti izvršnog direktora TI BiH. Magistrirala „Politiku i upravljanje u EU“ na London School of Economics and Political Sciences, Velika Britanija. Područje užeg interesovanja su EU integracije i izgradnja države u postkonfliktnim društvima, sa posebnim fokusom na vladavinu prava i dobro upravljanje)

Prvobitni nalazi su u znatnoj mjeri poboljšani nakon radionice Sistema Nacionalnog Integriteta, koja je održana u prostorijama Centra za promociju civilnog društva, u Sarajevu, 05. novembra 2015. g, na kojoj su učestvovali:

**Dragan Slipac**, zamjenik direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije  
**Alena Kurspahić**, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH  
**Munevera Baftić**, Ured za reviziju institucija BiH  
**Muamer Kosovac**, MUP Kantona Sarajevo  
**Elvedin Okerić**, Skupština Kantona Sarajevo  
**Damir Dajanović**, UG „Zašto Ne“  
**Minela Alibegović**, Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH  
**Alija Bakšić**, Udruženje poslodavaca BiH  
**Aleksandra Zelić**, Centar za istraživačko novinarstvo  
**Irma Salčin**, Institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH  
**Elma Tabak**, Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH  
**Zaim Beriša**, Socijaldemokratska partija (SDP) BiH  
**Jakuf Subašić**, Centralna izborna komisija BiH  
**Srdan Mikić**, Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH  
**Mevludin Halilović**, MUP Kantona Sarajevo

Zahvaljujemo takođe predstavnicima institucija koji su obavili razgovore sa istraživačima u svrhu izrade nekoliko pojedinačnih stubova ove NIS Studije:

**Jasminka Džumhur**, Ombudsmen za ljudska prava BiH  
**Sead Lisak**, direktor Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije  
**Adis Arapović**, Centri civilnih inicijativa  
**Sanja Tošović**, Centralna izborna komisija BiH  
**Almir Terzić**, novinar i politički analitičar  
**Faruk Borić**, Federalna novinska agencija FENA  
**Darko Brkan**, UG „Zašto Ne“  
**Bojan Kovačević**, Razvojna agencija EDA  
**Leila Bičakčić**, Centar za istraživačko novinarstvo  
**Vesna Vukmanović**, članica NVO ICVA

**Armin Kržalić**, Centar za sigurnosne studije  
**Nermina Zaimović-Uzunović**, Socijaldemokratska partija BiH i bivša zastupnica Parlamentarne skupštine BiH  
**Amila Mujčinović**, advokat  
**Dr. Stevo Pucar**, Ekonomski fakultet Banja Luka  
**Prof. Dr. Zdravko Zlokapa**, Fakultet političkih nauka Banja Luka  
**Mirza Ustamujić**, bivši poslanik u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH  
**Emir Prcanović**, Vaša prava  
**Halid Emkić**, Policija Brčko Distrikta BiH  
**Branislav Borenović**, poslanik u Narodnoj skupštini RS i predsjednik Partije demokratskog progresa  
**Bodo Weber**, Democratization Policy Council

TI BiH je posebno zahvalan ekspertima TI Sekretarijata u Berlinu: Andrew Mcdewitt i drugim ekspertima koji su doprinijeli usavršavanju metodologije NIS Studije, njenom kvalitetu, temeljnosti i konzistentnosti.

Neizmjernu zahvalnost dugujemo Saši Đorđeviću na tehničkom uređivanju i dizajnu publikacije.

*Izradu TI BiH Studije Sistema Nacionalnog Integriteta za Bosnu i Hercegovinu 2015 finansijski je podržala Evropska komisija.*

# SKRAĆENICE I AKRONIMI

**ABBA/CEELI** – Američka advokatska komora/Pravna inicijativa Centralne i Južne Evrope (*American Bar Association/Central-East European Legal Initiative*)  
**ADA** – Austrijska razvojna agencija (*Austrian Development Agency*)  
**AECID** – Španska agencija za međunarodnu saradnju i razvoj (*Agencia Española Cooperacion Internacional Para El Desarrolllo*)  
**AFET** – Odbor za vanjsku politiku Evropskog parlamenta (*Committee on Foreign Affairs*)  
**Agencija** – Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije  
**AJN** – Agencija za javne nabavke  
**ALAC** – centar za pružanje pravne pomoći  
**ALDI** – Agencija za lokalne razvojne inicijative (*Agency for Local Development Initiatives*)  
**BD BiH** – Brčko distrikt Bosne i Hercegovine  
**BDP** – bruto domaći proizvod  
**BDV** – bruto dodana vrijednost  
**Bh.** – bosanskohercegovački  
**BHN** – Bh. novinari  
**BHRT** – Radio-televizija Bosne i Hercegovine, javni servis  
**BiH** – Bosna i Hercegovina  
**BLSE** – banjalučka berza (*Banja Luka Stock Exchange*)

**BTI** – Bertelsmann Stiftung  
**CCI** – Centri civilnih inicijativa  
**CIDA** – Kanadska agencija za međunarodni razvoj (*Canadian International Development Agency*)  
**CIK BiH** – Centralna izborna komisija BiH  
**CIN** – Centar za istraživačko novinarstvo  
**CJB** – Centar javne bezbjednosti  
**CMS** – Court Management System (softver)  
**CoE** – Savjet Evrope (*Council of Europe*)  
**CPI** – Indeks percepcije korupcije Transparency International (*Corruption Perception Index of TI*)  
**CPI** – Centar za zastupanje građanskih interesa (*Public Interest Advocacy Center*)  
**CPT** – Evropski komitet za prevenciju torture i nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja (*The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)  
**CRINIS** – Istraživanje transparentnosti političkih stranaka  
**DAP** – Dejtonski mirovni sporazum (*Dayton Peace Accords*)  
**DCF** – Forum za koordinaciju donatora (*Donor Coordination Forum*)  
**DfID** – Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (*Department for International Development*)

**DNS** – Demokratski narodni savez  
**DOB** – dokumenti okvirnog budžeta  
**EBRD** – Evropska banka za obnovu i razvoj (*European Bank for Reconstruction and Development*)  
**ECHR** – Evropski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights*)  
**EDA** – Razvojna agencija  
**EK** – Evropska komisija  
**EU** – Evropska unija (*European Union*)  
**EUPM** – Policijska misija Evropske Unije (*European Union Police Mission*)  
**EUSR** – Specijalni predstavnik Evropske unije (*European Union Special Representative*)  
**EZ** – Evropska zajednica  
**FBIH** – Federacija Bosne i Hercegovine  
**FENA** – Federalna novinska agencija  
**FOD** – Fond otvoreno društvo  
**FTV** – Federalna televizija  
**FUK** – Finansisko upravljanje u kontrola  
**FUP** – Federalna uprava policije  
**GAP** – Projekat upravne odgovornosti (*Governance and Accountability Program*)  
**GCB** – Globalni barometar korupcije (*Global Corruption Barometer*)  
**GONGO** – vladine nevladine organizacije (*governmental non-governmental organizations*)  
**GP** – Granična policija  
**GRECO** – Grupa država protiv korupcije (*Group of States against corruption*)  
**HDI** – Indeks humanog razvoja (*Human Development Index*)  
**IATI** – Inicijativa za transparentnost međunarodne pomoći (*International Aid Transparency Initiative*)  
**ICITAP** – Međunarodni program pomoći u kriminalističkoj obuci Ministarstva pravosuđa SAD-a (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*)  
**IDDEEA** – Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka  
**IFAC** – Međunarodna federacija računovođa (*International Federation of Accountants*)

**IFC** – Međunarodna finansijska korporacija (*International Finance Corporation*)  
**IFRS** – Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja (*International Financial Reporting Standards*)  
**IMF** – Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund*)  
**INCOSAI** – Kongres Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (*International Organization of Supreme Audit Institutions Congress*)  
**INTOSAI** – Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (*International Organization of Supreme Audit Institutions*)  
**IPA** – Instrumenti predpristupne pomoći EU (*Instrument for Pre-accession Assistance*)  
**IRB** – Investicijsko-razvojna banka (a.d. Banja Luka)  
**ISSAI** – Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)  
**ISO** – Međunarodni standard (*International Standard*)  
**KM** – Konvertibilna marka  
**KRŽ** – Kancelarija za razmatranje žalbi  
**MUP RS** – Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske  
**MUP FBiH** – Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine  
**NATO** – Sjeverno-atlantski pakt (*Northern Atlantic Treaty Organization*)  
**NHDR** – Nacionalni izvještaj o humanom razvoju (*National Human Development Report*)  
**NIS** – Sistem društvenog integriteta (*National Integrity System*)  
**NO** – Nadzorni odbor  
**NSRS** – Narodna skupština Republike Srpske  
**NVO** – Nевladina organizacija (*Non-governmental organization*)  
**ODIHR** – Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*)  
**OECD** – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organization for Economic Co-operation and Develop-*

*ment*)  
**OHR** – Ured Visokog predstavnika (*Office of the High Representative*)  
**OPDAT** – Ured za razvoj tužilaštva, pomoć i obuku u inostranstvu (*Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training*)  
**OSA/OBA** – Obavještajno-sigurnosna/bezbjedonosna agencija  
**OSCE** – Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (*Organization for Security and Co-operation in Europe*)  
**PS BiH** – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine  
**PIC** – Vijeće za implementaciju mira (*Peace Implementation Council*)  
**RAK** – Regulatorna agencija za komunikacije  
**RB** – Razvojna banka  
**ROSC** – Izvještaj Svjetske banke o poštovanju standarda i kodeksa za računovodstvo i reviziju (*Report on the Observance of Standards and Codes*)  
**RS** – Republika Srpska  
**RTRS** – Radio-televizija Republike Srpske  
**RTV** – Radio-televizija  
**RTV FBiH** – Radio-televizija Federacije Bosne i Hercegovine  
**SAD** – Sjedinjene Američke Države  
**SASE** – Sarajevska berza (*Sarajevo Stock Exchange*)  
**SDP BiH** – Socijaldemokratska partija BiH  
**SEE** – Jugoistočna Europa (*Southeast Europe*)  
**SIDA** – Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (*Swedish International Development Agency*)  
**SIGMA (OECD)** – Agencija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organization for Economic Co-operation and Development*)  
**SIPA** – Državna agencija za istrage i zaštitu (*State Investigation and Protection Agency*)  
**SME** – Mala i srednja preduzeća (*Small and Medium-sized Enterprises*)  
**SNSD** – Stranka nezavisnih socijal-demokrata (RS)  
**SO** – skupštinski odbor  
**TACSO** – Tehnička pomoć za organizacije civilnog društva (*Technical Assistance to Civil Society Organisations*

*in the IPA Countries*)  
**TI** – Transparency International  
**TI BiH** – Transparency International Bosne i Hercegovine  
**TV** – Televizija  
**UG** – Udruženje građana  
**UIO** – Uprava za indirektno oporezivanje  
**UN** – Ujedinjene nacije  
**UNCAC** – UN Konvencija protiv korupcije (*United Nations Convention Against Corruption*)  
**UNDP** – Razvojni program Ujedinjenih nacija (*United Nations Development Program*)  
**UNGS** – Inicijativa Ujedinjenih nacija – Globalni sporazum  
**UNHCR** – UN agencija za izbjeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*)  
**UNIPTF** – (*United Nations International Police Task Force*)  
**UPOV** – Međunarodna unija o zaštiti novih sorti bilja (*International Union for the Protection of new Varieties of Plants*)  
**USAID** – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (*United States Agency for International Development*)  
**UZOPI** – Unija za održivi povratak i integracije u BiH  
**VM BiH** – Vijeće ministara Bosne i Hercegovine  
**VPI** – Vanjsko-politička inicijativa  
**VRI** – Vrhovne revizorske institucije  
**VSTS** – Visoki sudski i tužilački savjet  
**WiSPPA** – informacijski sistem za izvještavanje o provedenim postupcima javnih nabavki  
**ZJN** – Zakon o javnim nabavkama  
**ZKP** – Zakon o krivičnom postupku



# SADRŽAJ

19	I O STUDIJI SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA
27	II IZVRŠNI SAŽETAK
33	III PROFIL ZEMLJE
43	IV PROFIL KORUPCIJE
47	V ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI
53	VI SISTEM NACIONALNOG INTEGRITETA
55	6.1. ZAKONODAVSTVO
69	6.2. IZVRŠNA VLAST
79	6.3. PRAVOSUĐE
91	6.4. JAVNI SEKTOR
105	6.5. AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA
115	6.6. TUŽILAŠTVA
123	6.7. IZBORNA KOMISIJA
135	6.8. OMBUDSMAN
145	6.9. REVIZORSKE INSTITUCIJE
159	6.10 ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA
169	6.11. POLITIČKE PARTIJE
181	6.12. MEDIJI
193	6.13. CIVILNO DRUŠTVO
203	6.14. POSLOVNI SEKTOR
219	6.15. DRŽAVNA PREDUZEĆA
231	6.16. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE
243	VII ZAKLJUČCI I PREPORUKE
247	VIII BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

# I O STUDIJI SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

Pristup procjene sistema nacionalnog integriteta koji se koristi u ovom izvještaju pruža okvir za analizu kako ranjivosti date zemlje na korupciju, tako i djelotvornosti nacionalnih antikorupcijskih napora. Okvir obuhvata sve glavne aktere i institucije koje čine državu. To uključuje sve grane vlasti, javni i privatni sektor, medije i civilno društvo (tj. „stubove“, kao što je prikazano u donjem dijagramu). Transparency International je razvio i promovirao koncept sistema nacionalnog integriteta kao dio holističkog pristupa borbi protiv korupcije. Iako ne postoji univerzalni recept za djelotvoran sistem za sprečavanje korupcije, primjetan je sve veći međunarodni konsenzus u pogledu najznačajnijih institucionalnih karakteristika koje omogućuju postizanje najboljih rezultata u sprečavanju korupcije i unapređenju integriteta.

Procjena sistema nacionalnog integriteta predstavlja snažan zagovarački alat pomoću kojeg je moguće steći holističku sliku institucionalnog pejzaža zemlje u pogledu integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Snažan i funkcionalan sistem nacionalnog integriteta služi kao bedem protiv korupcije i garant odgovornosti, dok, s druge strane, slab sistem u pravilu predstavlja rasadnik sistemske korupcije i dovodi do mnoštva promašaja i propusta u upravljanju. Pored sveobuhvatnog pregleda potrebnih reformi, ova procjena nudi i dubinsku analizu njihove političke izvodljivosti. Jačanjem sistema nacionalnog integriteta promoviše se bolje upravljanje u svim aspektima društva i, u konačnici, daje se doprinos stvaranju pravednijeg društva.

## DEFINICIJE

Definicija „korupcije“ koju koristi Transparency International glasi:

**Zloupotreba povjerenih ovlaštenja zarad sticanja privatne koristi. Korupciju dijelimo na veliku (korupcija na visokom nivou), administrativnu (sitna korupcija) i političku korupciju, u zavisnosti od iznosa novca koji je izgubljen i sektora u kojem se pojavljuje.**

Veliku korupciju karakterišu „djela počinjena na visokom nivou vlasti koja narušavaju pravila ili funkcionisanje države, omogućavajući zvaničnicima da stiču korist na štetu javnih dobara“. Sitna korupcija se definiše kao „svakodnevna zloupotreba povjerenih ovlaštenja od strane javnih zvaničnika nižeg i srednjeg nivoa kroz njihovu interakciju s običnim građanima, koji često

pokušavaju pristupiti dobrima ili uslugama na mjestima kao što su bolnice, škole, policija i druge agencije“. Pod političkom korupcijom podrazumijeva se „manipulacija politikama, institucijama i pravilima postupaka u raspodjeli resursa i finansiranju od strane političkih donosioca odluka, koji zloupotrebljavaju svoju poziciju za održavanje moći, statusa i bogatstva“.

## CILJEVI

Ključni ciljevi procjene sistema nacionalnog integriteta jesu:

1. bolje razumijevanje jakih i slabih strana sistema nacionalnog integriteta u BiH unutar antikorupcijske zajednice i šire
2. stvaranje pokretačke energije među ključnim anti-korupcijskim akterima u BiH za rješavanje prioritarnih oblasti u sistemu nacionalnog integriteta

Prema tome, primarni cilj ove procjene jeste da se ocijeni djelotvornost institucija u BiH u sprečavanju i borbi protiv korupcije i u kultivisanju transparentnosti i integriteta. Pored toga, njome se nastoji promovisati proces procjenjivanja kao odskočne daske za zajedničko djelovanje vlasti i antikorupcijske zajednice u pogledu reforme politika, zagovaranja na temelju stvarnih činjenica ili daljnjih dubinskih procjena određenih pitanja koja se tiču upravljanja. Ovaj izvještaj predstavlja dopunu i nadogradnju prethodne procjene koju je TI BiH sproveo 2013. Osnovna svrha dopunjenog i ažuriranog NIS-a je: (a) da se procijeni da li je u međuvremenu ostvaren bilo kakav napredak u vezi sa sistemom integriteta u BiH, (b) da se utvrde konkretne promjene (pozitivne i negativne) koje su se desile u periodu od objavljivanja prethodnog izvještaja NIS, i (c) da se identifikuju preporuke i zagovarački prioriteti za poboljšanje sistema integriteta zemlje.

## METODOLOGIJA

Prema metodologiji Transparency International-a, sistem nacionalnog integriteta sastoji se od 16 stubova, kao što je prikazano u sljedećoj tabeli.

KLJUČNE INSTITUCIJE VLASTI	INSTITUCIJE ZA SPROVOĐENJE ZAKONA	NEZAVISNE INSTITUCIJE	NEVLADINI AKTERI
Zakonodavna vlast	Agencija za provođenje zakona	Centralna izborna komisija	Političke partije
Izvršna vlast	Tužilaštvo	Ombudsman	Mediji
Pravosuđe		Kancelarija glavnog revizora	Civilno društvo
Javni sektor		Agencija za borbu protiv korupcije	Poslovni sektor
			Državna preduzeća
			Međunarodne organizacije

Procjena svakog od ovih 16 stubova izvršena je kroz tri dimenzije koje su od suštinskog značaja za njihovu sposobnost sprečavanja korupcije:

1. ukupni kapaciteti stuba, u smislu resursa i nezavisnosti
2. propisi i prakse u pogledu unutrašnjeg upravljanja, uz fokus na tri osnovna elementa presudna za sprečavanje korupcije unutar stuba – transparentnost, odgovornost i integritet
3. uloga stuba u ukupnom sistemu integriteta, uz fokus na procjenu obima u kom institucije unutar datog stuba ispunjavaju ulogu koja im je dodijeljena u sprečavanju i borbi protiv korupcije

Svaka dimenzija se mjeri preko zajedničkih indikatora.

DIMENZIJA	INDIKATORI (ZAKON I PRAKSA)
Kapacitet	Resursi Nezavisnost
Upravljanje	Transparentnost Odgovornost Integritet
Uloga u sistemu upravljanja	Indikatori specifični za dati stub

Za svaku dimenziju procjena uključuje i analizu pravnog okvira i analizu stvarne institucionalne prakse, i na taj način se otkriva eventualni raskorak između formalnih odredbi i onoga što se dešava u praksi.

Cilj istraživanja nije dubinska procjena svakog pojedinačnog stuba, već sagledavanje šire slike i sticanje predstave o cjelokupnom sistemu kroz analizu svih relevantnih stubova preko niza različitih indikatora. S obzirom na to da slabosti unutar jedne institucije mogu dovesti do ozbiljnih nedostataka u cijelom sistemu, procjenom se razmatraju i interakcije između stubova.

Razumijevanje interakcija između stubova omogućava lakše utvrđivanje prioriteta za reforme.

Kako bi se sagledao i kontekst u kome se vrši procjena, evaluacija uključuje i sažetu analizu ukupnih političkih, socijalnih, ekonomskih i kulturnih uslova, odnosno „temelja“ na kojima počivaju stubovi.

POLITIKA	DRUŠTVO	EKONOMIJA	KULTURA
----------	---------	-----------	---------

Procjena sistema nacionalnog integriteta predstavlja kvalitativnu analizu koja se bazira na tzv. „tablicama za ocjenjivanje indikatora“ koje je izradio Transparency International. Tablice se sastoje od „glavnog pitanja“ za svaki indikator i niza potpitanja te uputstava za ocjenjivanje. Kao jedan od primjera ovog procesa, navodimo glavno pitanje i potpitanja za resurse kojima u praksi raspolaže pravosuđe:

STUB	PRAVOSUĐE
BROJ INDIKATORA	3.1.2
NAZIV INDIKATORA	Resursi (praksa)
GLAVNO PITANJE ZA PROCJENU INDIKATORA	U kom obimu pravosuđe u BiH ima adekvatan nivo finansijskih resursa, osoblja i opreme (infrastruktura) da efikasno funkcioniše u praksi?
POTPITANJA	Da li pravosuđe raspolaže adekvatnim budžetom za vršenje svojih funkcija? Kako se vrši raspodjela budžeta za pravosuđe? Ko vrši raspodjelu? Kako se u praksi utvrđuju plate (da li ih utvrđuje nadređeni sudija ili se utvrđuju ustavom, zakonom)? Da li su plate sudija i tužilaca adekvatne ili su toliko niske da postoje jaki ekonomski razlozi za pribjegavanje korupciji? Da li su plate sudija otprilike srazmjerne platama advokata? Da li generalno postoji adekvatan broj službenika, bibliotečnih resursa i moderne računarske opreme za sudije? Da li postoji kadrovska stabilnost? Da li osoblje ima mogućnosti za obuku? Da li se sudijama nudi dovoljan nivo obuke za poboljšanje znanja o zakonima i unapređenje sudskih vještina, uključujući upravljanje sudom i upravljanje predmetima, pisanje presuda i sukobe interesa?
MINIMALNA OCJENA (1)	Postojeći finansijski, ljudski i infrastrukturni resursi pravosuđa su minimalni i potpuno nedovoljni za efikasno vršenje njegovih funkcija.
SREDNJA OCJENA (3)	Sudstvo raspolaže ovim resursima u određenoj mjeri. Međutim, značajni nedostaci resursa dovode do određenog stepena neefikasnosti u vršenju njegovih funkcija.
MAKSIMALNA OCJENA (5)	Sudstvo ima adekvatne resurse za efikasno vršenje svojih funkcija.
	Sudstvo ima adekvatne resurse za efikasno vršenje svojih funkcija.

Potpitanja za svaki indikator, koja Transparency International koristi širom svijeta, utvrđena su na osnovu najboljih međunarodnih praksi, naših iskustava s postojećim alatima za procjenu svakog pojedinačnog

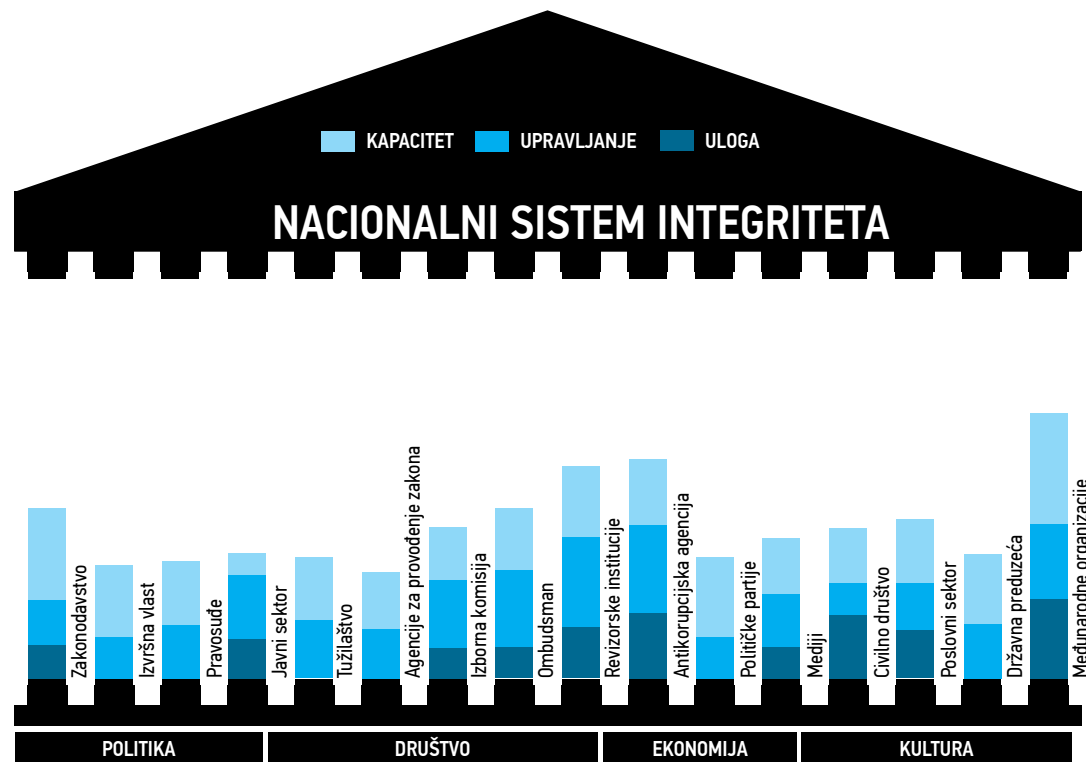
stuba, kao i sugestija (međunarodnih) stručnjaka u vezi s datim institucijama. Tablice za ocjenjivanje indikatora pružaju smjernice za procjenu sistema nacionalnog integriteta u BiH, ali tamo gdje je to nalagala potre-

ba vodeći istraživač je dodao pitanja ili pak ostavio određena pitanja bez odgovora, zavisno od toga koliko je dati aspekt bio relevantan za nacionalni kontekst. Kompletan skup alata s informacijama o metodologiji i tablicama za ocjenjivanje indikatora dostupan je na sajtu Transparency International-a.

Prilikom odgovaranja na potpitanja, istraživački tim se oslanjao na četiri glavna izvora informacija: domaće zakonodavstvo, sekundarne izvještaje i istraživanja, intervju s ključnim ekspertima i pisane upitnike. Sekundarni izvori su uključivali pouzdane izvještaje or-

ganizacija civilnog društva u BiH, međunarodnih organizacija, vladinih tijela, nezavisnih istraživačkih centara i akademske zajednice. Kako bi se stekla detaljna slika trenutne situacije, za svaki stub obavljani su razgovori sa relevantnim predstavnicima institucija.

NIS je grafički prikazan u mnogim oblicima, sa ciljem da predstavi svoj holistički pristup i međuveze, kao i međusobnu zavisnost institucija. Jedan takav grafički prikaz NIS studije može se vidjeti ispod.



## SISTEM OCJENJIVANJA

Iako je ovo kvalitativna procjena, u svrhu rezimiranja informacija i isticanja ključnih slabosti i prednosti sistema integriteta korištene su numeričke ocjene. Ocjene se dodjeljuju na skali od 1 do 100, koja ima pet vrijednosti: 0, 25, 50, 75 i 100. Ove ocjene pomažu čitaocu da se ne izgubi u detaljima i podstiču sagledavanje sistema u cjelini umjesto fokusiranja na njegove pojedinačne dijelove. Ocjene indikatora su izračunate u vidu srednje vrijednosti na nivou dimenzija, a zatim je izračunata srednja vrijednost za ocjene triju dimenzija kako bi se dobila ukupna ocjena za svaki stup. Posmatrane zbirno, ocjene pojedinačnih stubova pružaju opštu sliku ukupne otpornosti sistema na korupciju.

<b>VEOMA JAK</b>	<b>81-100</b>
<b>JAK</b>	<b>61-80</b>
<b>UMJEREN</b>	<b>41-60</b>
<b>SLAB</b>	<b>21-40</b>
<b>VEOMA SLAB</b>	<b>0-20</b>

Ocjene nisu pogodne za rangiranje ili kvantitativna poređenja s drugim zemljama s obzirom na razlike u izvorima podataka između zemalja koje primjenjuju metodologiju procjene kao i odsustvo međunarodnog odbora za pregled čiji bi zadatak bio da obezbijedi uporedivost ocjena. Za potrebe poređenja, u ovoj dopunjenj i ažuriranoj procjeni sistema nacionalnog integriteta korištene su ocjene iz prethodne NIS procjene koje su prikazane uz ažurirane ocjene u tabeli s ocjenama.

## KONSULTATIVNI PRISTUP I POTVRĐIVANJE NALAZA

Proces procjene u BiH je imao izražen konsultativni pristup s ciljem uključivanja ključnih antikorupcijskih aktera u organima vlasti, civilnom društvu i drugim relevantnim sektorima. Ovaj pristup je imao dva cilja: da obezbijedi dokaze i da angažuje širok dijapazon aktera kako bi se stvorila pokretačka energija, politička volja i građanska tražnja za reformskim inicijativama.

TI BiH je organizovao NIS radionicu na kojoj su predstavljani preliminarni nalazi i obavljena diskusija s ključnim akterima. U radionici su učestvovali predstavnici sljedećih institucija i organizacija civilnog društva: Institucija ombudsmana, Centralna izborna komisija, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Skupština Kantona Sarajevo, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, Ured za reviziju institucija BiH, Visoki sudski i tužilački savjet, Asocijacija poslodavaca BiH, Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije, SDP, Centar za istraživačko novinarstvo, Zašto NE.

## II IZVRŠNI SAŽETAK

### PREGLED UKUPNIH OCJENA PO STUBOVIMA:

ZAKONODAVSTVO: 43  
IZVRŠNA VLAST: 29  
PRAVOSUĐE: 31  
JAVNI SEKTOR: 33  
TUŽILAŠTVO: 26  
AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA: 32  
IZBORNA KOMISIJA: 40  
OMBUDSMAN: 46  
REVIZORSKE INSTITUCIJE: 58  
ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA: 56  
POLITIČKE PARTIJE: 32  
MEDIJI: 37  
CIVILNO DRUŠTVO: 40  
POSLOVNI SEKTOR: 42  
DRŽAVNA PREDUZEĆA: 33  
MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE: 70

## OPŠTI NALAZI

Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2015, kroz analizu tri dimenzije – *kapacitet* institucije da funkcioniše, njeno unutrašnje *upravljanje* u smislu integriteta, transparentnosti i odgovornosti, te njena *uloga* u doprinosu ukupnom integritetu sistema državne vlasti i – pruži detaljnu i cjelovitu procjenu društvenog sistema integriteta, odnosno da predstavi odnose između pojedinih institucija ili “stubova” koji čine sistem integriteta, pritom nudeći mogućnost poređenja sa nalazima istoimenih studija iz 2004.g., 2007.g. i 2013.g. i odgovarajuće preporuke.

U cjelini gledano, kako je to zaključeno i u NIS studiji 2013, sistem društvenog integriteta u BiH počiva na vrlo krhkim političkim, društvenim i ekonomskim temeljima, zbog čega značajniji napredak, u odnosu na stanje koje su zabilježile studije iz 2004. g., 2007. g. i 2013.g., nije bio moguć.

Kompleksna ustavna struktura zemlje, duboke etničke podjele i poražavajuće stanje ekonomije, kao posljedice oružanog konflikta sa početka devedesetih godina nisu još uvijek prevaziđene i pored robusnog i višegodišnjeg angažmana međunarodne zajednice.

## KLJUČNI NALAZI NIS STUDIJE

Ključni nalaz koji je bio karakteristika i prethodnih studija, a koji je podjednako tačan i za ovu studiju, i to u gotovo svim analiziranim stubovima, je ogromna razlika između normativnog i stvarnog, odnosno ogroman jaz između onoga što je predviđeno zakonima i onoga što se dešava u praksi kod primjene zakona. Generalni trend stagnacije funkcionalnosti sistema nacionalnog integriteta i dalje je nastavljen. Reforme koje su provedene uglavnom su ostajale bez rezultata, što navodi na

zaključak da stvarna politička volja za unapređenjem funkcionalnosti sistema je i dalje deklarativne prirode.

### POLITIČKE INSTITUCIJE

Unutrašnja nedemokratskičnost unutar političkih partija (ocjena 32) i neprimjereni uticaji koji dolaze upravo iz političkih partija, snažno se reflektuju na nefunkcionalnost mehanizama odgovornosti i integriteta u okviru zakonodavne (ocjena 43), izvršne (ocjena 29), sudske vlasti (ocjena 29) i javnog sektora (33). I dok je zakonodavna vlast zabilježila minimalan pad u odnosu na ocjenu iz NIS studije 2013 (sa 49 na 43), i dalje je znatno bolje ocijenjena od izvršne i pravosudne grane vlasti. Zajedno sa političkim partijama, izvršna vlast, koja je zabilježila i najveći pad u odnosu na prethodnu studiju, u značajnoj mjeri dominira nad drugim granama vlasti što ukazuje na postojanje problema nedovoljno jasne podjele vlasti i kontrole, odnosno neefikasnost sistema nadzora jedne grane nad drugom (*checks and balances*). Otvorenost sve tri grane vlasti prema javnosti je značajno ograničena, što za posledicu ima nizak stepen učešća građana u procesu donošenja odluka i veoma nisko povjerenje u institucije generalno.

U praksi ne postoje efektivni mehanizmi nadgledanja integriteta i odgovornosti nosilaca javnih funkcija u sve tri grane vlasti. Postoje brojni primjeri postavljanja na najviše funkcije osoba koje su osuđene ili koje se nalaze pod istragom zbog korupcije ili drugih zločina. Takođe, uobičajeno je da su nosioci visokih funkcija, uključujući ministre, počinio različite verbalnih, ali i fizičkih napada na javnim mjestima. Nepotizam i klijentelizam su izuzetno rasprostranjeni, tako su postojali primjeri da su osobe na najvišim pozicijama, uključujući predsjednike i premijere, zloupotrebljavali svoje pozicije kako bi favorizovali rodbinu, prijatelje i stranačke pristalice. I pored činjenice da je o ovim slučajevima u medijima naširoko izvještavano, niko nije bio pozivan na odgovornost.

### PRAVOSUDNE INSTITUCIJE

Stubovi koji bi trebali da budu okosnica represivnog djelovanja u borbi protiv korupcije, kao što su tužilaštvo (ocjena 26), pravosuđe (ocjena 31) i agencije za provođenje zakona (ocjena 32), u kontinuitetu pokazuju višestruke slabosti, uključujući neprimjerene uticaje, neodgovarajuće mehanizme transparentnosti, odgovornosti i integriteta, što se negativno odražava na njihovu funkcionalnost i ulogu u sistemu nacionalnog integriteta. Politički uticaj na postavljanja i imenovanja rukovodstva ovih institucija čini ih zapravo zarobljenim interesima njihovih političkih patrona. Kao posljedica ovakvog stanja brojni skandali i afere koji su uključivali najviše rangirane zvaničnike, nikada nisu dobili institucionalni odgovor.

Još jedan ključni problem sa kojim se suočava pravosuđe i agencije za provođenje zakona leži u činjenici da u BiH postoji četiri, gotovo u potpunosti, autonomna pravna sistema (državni, dva entitetska i Brčko distrikt). Ovi sistemi nisu na odgovarajući način povezani, prateći ustavnu strukturu zemlje. Zakonodavna aktivnost koja reguliše rad pravosuđa i agencija za provođenje zakona odvija se u okviru pomenutih jurisdikcija bez odgovarajuće harmonizacije. Sve to zajedno otvara prostor za različite pravne prakse i nejednaku primjenu zakona i različito rješavanje činjenično identičnih situacija.

Finansiranje pravosuđa u još većoj mjeri je komplikovano i odvija se iz četrnaest različitih budžeta, prateći administrativnu podjelu zemlje, što ne osigurava potpuno stabilno i predvidivo finansiranje pravosudnih institucija. Isto tako, ovakva situacija čini pravosuđe podložnim političkim pritiscima kroz proces budžetiranja i finansiranja.

### INSTITUCIJE NADZORA

Generalno gledano, stubovi koji čine tzv. četvrtu granu vlasti kao što su Centralna izborna komisija (ocjena 40), vrhovne revizorske institucije (ocjena 58), ombudsman (ocjena 46), bilježe ocjene koje su iznad prosjeka drugih stubova u okviru sistema nacionalnog integriteta. Nastojanja koja dolaze iz drugih stubova da se njihova uloga ograniči i pokušaji neprimjerenog podređivanja ovih stubova uticajima izvršne vlasti i političkih partija sprečavaju ih da u potpunosti ostvaruju važnu ulogu u sistemu nacionalnog integriteta. Isto tako, ignorisanje njihovih aktivnosti i nalaza od strane izvršne vlasti onemogućava im puni uticaj unutar sistema integriteta.

### NEDRŽAVNI AKTERI

Funkcionalnost nedržavnih aktera, poslovni sektor (ocjena 42), civilno društvo (ocjena 40) i mediji (ocjena 37) i dalje je snažno opterećena nedovoljno dobrim zakonskim okvirom i/ili praksama državnih institucija, što im bitno ograničava prostor za djelovanje i snažniju ulogu u ukupnom sistemu društvenog integriteta. Stoga ovi stubovi u najvećoj mjeri bilježe stagnaciju u odnosu na prethodnu studiju. Medijske slobode i snaga civilnog društva su, generalno govoreći, u opadanju u proteklih nekoliko godina. Prijetnje, napadi i pritisci protiv medija i organizacija i aktivista civilnog društva, posebno onih koji se bave istraživanjem kršenja ljudskih prava i korupcije, i dalje su vrlo učestali.

Međunarodni akteri (ocjena 70), koji su godinama predstavljali najmoćniji stub sistema integriteta, i dalje igraju važnu ulogu u zemlji, premda im je uloga bitno promijenjena. Ipak, izuzetno visoka ocjena, pokazuje njihov veliki potencijal u smislu pozitivne uloge na reformnske procese u zemlji. Opredjeljenje zemlje ka integraciji u EU i dalje predstavlja okvir ukupnih reformskih procesa u zemlji.

## ZAKLJUČCI

Generalno, velika većina stubova nije zabilježila nikakav napredak u poređenju sa prethodnim studijama, čak su u pojedinim slučajevima vidljivi i negativni trendovi, što je posebno izraženo u slučaju izvršne vlasti. Ovakvo stanje navodi na zaključak da politička volja za provođenjem reformi u kontinuitetu izostaje. Kada se tome doda i snažno prisustvo fenomena zarobljene države, što je uočeno još od prve NIS studije iz 2004., postaje jasno da je pred zemljom dug i izazovan reformski put.

U potpunosti blokirana u procesu integracije u EU, BiH bez odlaganja mora da ograniči trenutno ničim nesputanu korupciju najviših nosilaca javnih funkcija, zatim da rastereti poslovni sektor te da se usredsredi na reforme koje će omogućiti povećanje kvalitete života.

Neophodni podsticaji za reformama više se ne mogu očekivati od međunarodne zajednice u onoj mjeri u kojoj je to bio slučaj u ranijem periodu. EU očekuje od BiH ispunjavanje uslova koji se pred nju postavljaju u punom kapacitetu, što praktično znači da je vlasništvo nad reformama na institucijama BiH. Imajući u vidu da su reforme inherentno politički procesi, a da za njihovo provođenje u ovom trenutku ne postoji odgovarajuća politička volja, zbog primarnog interesa političke elite da očuvaju *status quo*, koji im omogućava zadržavanje stečenih privilegija i sumnjivo stečene imovine, važan podsticaj i tražnja za reformama treba da dođe od strane civilnog društva, slobodnih medija i međunarodnom podrškom osnažene četvrte grane vlasti. U tom smislu, efikasnost borbe protiv korupcije će biti faktor koji će u velikoj mjeri odrediti budućnost zemlje, imajući u vidu da nijedna reforma ne može biti provedena na zadovoljavajući način bez značajnijeg napretka na suzbijanju korupcije.

Na bazi detaljne analize svih stubova Studije sistema integriteta, **sljedećih pet poruka su ključne:**

- Vlasti na svim nivoima (uključujući političke partije) trebaju preduzeti napore da osiguraju demokratizaciju procesa donošenja odluka, te ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim;
- Pravosudni sistem treba postati nezavisan i profesionalan, te fokusiran na rasprostranjene velike slučajeve korupcije;
- Imenovanja u javnom sektoru trebaju biti oslobođena političkog uticaja, bazirana na kriterijumu stručnosti, u procesu otvorenom za javnost, te pod nadzorom organizacija civilnog društva;
- Potrebno je osigurati najviše etičke i standarde integriteta u javnom sektoru, koje bi nadgledala i primjenjivala nezavisna tijela (sukob interesa, imovinski kartoni);
- Nedržavni stubovi (mediji, civilno društvo i poslovni sektor) trebaju biti zaštićeni od političkog miješanja i pritiska.



# III PROFIL ZEMLJE

## POLITIČKO-INSTITUCIONALNI TEMELJI

*U kojoj mjeri političke institucije u zemlji doprinose efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?*

### OCJENA 25

Nakon gotovo dvije decenije snažne izgradnje države pod paskom međunarodne zajednice, BiH još uvijek počiva na slabim političko-institucionalnim temeljima. Institucionalni kontekst zemlje u velikoj mjeri je oblikovan direktnim nametanjem ili pritiscima od strane Visokog predstavnika što je dovelo i do stvaranja neodrživih institucija koje nisu ni mogle bitno unaprijediti kvalitet vlasti, vladavinu prava i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda.<sup>2</sup> Smanjenjem operativnog uticaja Visokog predstavnika takve institucije postale su lak plijen političkim partijama, koje političkim imenovanjima i ucjenama finansiranjem bivaju vrlo lako podređene pojedinačnim i partijskim interesima. Primjetna je stagnacija i nazadovanje u većini balkanskih zemalja, koje, prema godišnjem izvještaju Freedom House-a „Zemlje u tranziciji“, i dalje postižu tek sporadičan napredak u pokazateljima koji se tiču demokratizacije. Pored toga, u regionu još uvijek ne postoje konsolidovani demokratski režimi, a Bosna i Hercegovina se svrstava među

tri zemlje u regionu čija je sadašnja ukupna ocjena demokratskog napretka lošija nego prije pet godina.<sup>3</sup>

Kompleksan institucionalni okvir u BiH pruža političarima mnogobrojne mogućnosti za korupciju. Zakoni namijenjeni borbi protiv korupcije se slabo primjenjuju zbog nedostatka jakih i istinski nezavisnih antikorupcijskih tijela i manjka političke volje za rješavanje ovog pitanja. Ako se uopšte i pokrenu, istrage korupcije rijetko završe osuđujućom presudom.

Efikasno upravljanje je onemogućeno mehanizmima veta koji su ugrađeni u sistem kreiranja politika, dok je zloupotreba ustavnih mehanizama stvorenih za obezbjeđivanje pravedne etničke zastupljenosti u državnim institucijama dovela do etnički motivisanog ponašanja izabranih nosilaca vlasti. Pored toga, nedovoljna koordinacija među različitim nivoima vlasti, kao i institucija pojedinačnih vlada u BiH, dovodi do neusklađenosti politika.

Javna uprava u Bosni i Hercegovini ostaje i dalje fragmentisana. Zakonski okvir je neusklađen pa se na različitim nivoima vlasti primjenjuju različiti zakoni o državnoj službi, a vremenom se usvajaju izmjene i dopune zakona koje su opet neusklađene između različitih nivoa vlasti.<sup>4</sup>

BiH ima glomazan, etnički podijeljen i neefikasan državni aparat koji troši oko 45% BDP-a i koji je opterećen administrativnim nedostacima. To se posebno ogleda u procesima kreiranja vladinih politika, upravljanja javnim finansijama i upravljanja ljudskim resursima. Vlada loše upravlja javnim rashodima, što rezultira budžetskim deficitom<sup>5</sup>, hroničnim nedostatkom sredstava i nedovoljnim izdvajanjem za pojedine sektore, a posebno za obrazovanje i zdravstvo.

Relevantna domaća i međunarodna istraživanja u posljednjih nekoliko godina ne bilježe gotovo nikakav

pomak u borbi protiv korupcije, naprotiv bilježi se trend nazadovanja. Posljednji Indeks percepcije korupcije (CPI) za 2014. godinu, na listi od 174 zemlje svijeta, BiH rangira na 80. mjesto, prema percipiranom nivou korupcije, zajedno sa Beninom, El Salvadorom, Mongolijom i Marokom.<sup>6</sup> BiH u ovom izvještaju ima ocjenu 39, gdje 0 predstavlja apsolutnu korupciju, dok 100 predstavlja zemlju oslobođenu od korupcije. Ako se uporede rezultati BiH za 2013. godinu, vidljiv je pad na skali za 3 indeksna poena, odnosno za 8 pozicija, sa 72. u 2013. na 80. poziciju u 2014. godini. U poređenju sa zemljama bivše Jugoslavije, BiH se nalazi iza Slovenije (39. mjesto), Hrvatske (61. mjesto), Makedonije (64. mjesto), Crne Gore (76. mjesto), Srbije (78. mjesto), dok je jedino Kosovo iza BiH i nalazi se na 110. mjestu.<sup>7</sup>

Po pitanju provedbe zakona, uprkos minimalnim nivoima centralizacije, sistem upravljanja koji se sastoji od nekoliko nivoa vlasti otežava primjenu vladavine prava. Prema posljednjem izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2015. godinu, bez obzira na intenzivne pokušaje od strane EU, nije došlo do uspostavljanja efikasnog mehanizma koordinacije<sup>8</sup>. Kontinuirana upotreba retorike koja podvaja od strane pojedinih političkih subjekata u Bosni i Hercegovini, kao i dovođenje u pitanje opstojnosti Bosne i Hercegovine kao države, je imalo negativan uticaj na saradnju među entitetima i na funkcionisanje države. Također, implementacija odluke Sejdić-Finci ostaje da se ispuni.<sup>9</sup>

Kada je u pitanju borba protiv korupcije, Bosna i Hercegovina u prethodnom periodu bilježi pad aktivnosti. Prema izvještaju Transparency Internationala u BiH tokom 2013. godine je primjetan blagi pad kada je u pitanju broj istraga koje je tužilaštvo BiH provelo u odnosu na 2012. godinu. Također, zabilježen je i pad udjela provedenih istraga za krivična djela korupcije u ukupnom broju provedenih istraga sa 5,4% tokom 2012. godine na 2,9% u toku 2013. godine. Pored pada broja istraga, još više zabrinjava podatak da su u toku 2013.

godine na području BiH donesene ukupno 3 sudske presude u predmetima korupcije, što je pad za oko pet puta u odnosu na 2012. godinu, kada je doneseno 16 sudskih odluka. Tokom 2013. godine ostvareni su najlošiji rezultati u posljednjih 5 godina kada je u pitanju broj presuda za krivična djela korupcije.<sup>10</sup>

Političke partije predstavljaju najkorumpiraniji segment društva u Bosni i Hercegovini, navodi se u Globalnom barometru korupcije za 2013. godinu, gdje je čak 77% ispitanika odgovorilo da su političke partije ekstremno korumpirane.<sup>11</sup> Nakon skoro 25 godina od prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini, političke partije su dominantno liderskog tipa, novoosnovane političke stranke na izbornim listama u svome imenu imaju i imena predsjednika stranaka (poput SBB – Fahrudin Radončić ili DF – Željko Komšić), te imaju ograničenu unutrašnju demokratiju. Tokom prethodnog perioda vladajuće političke stranke su osigurale i imale efektivnu kontrolu nad skoro svim državnim resursima i institucijama, uključujući i ekonomiju, institucije za provođenje zakona, medije, pravosuđe itd. Sve ovo je omogućilo sticanje protivpravne koristi i zaštitu partijskih elita. Visokopozicionirani funkcioneri koji su osumnjičeni za djela korupcije obično ne budu smijenjeni sa javne dužnosti, uprkos naporima na poljima reforme i izgradnje institucija. U posljednjih nekoliko godina u BiH je bilo dosta hapšenja visokopozicioniranih političkih subjekata, ali ni jedna od tih istraga i hapšenja ne rezultira presudom za korupciju.

Tu je i opšti nedostatak povjerenja u transparentnost državne službe. Nedovoljni kapaciteti funkcionera i birokrata podrivaju primjenu antikorupcijskih propisa. U BiH postoje tri zakona o slobodi pristupa informacijama, koji su doneseni na nivou države i entiteta. Međutim, njihova primjena ne zadovoljava međunarodne standarde. Glavnu prepreku predstavljaju još uvijek nedovoljni kapaciteti institucija za njihovu primjenu, nedostatak znanja u široj javnosti o pravima predviđenim ovim zakonom, kao i neusklađenost ovih zakona sa drugim

zakonima, poput Zakona o zaštiti ličnih podataka<sup>12</sup>, kao preduslova za njihovu primjenu. Prema godišnjem izvještaju Ombudsmana za ljudska prava BiH javni organi još uvijek ne izvršavaju svoje obaveze utvrđene ZoSPI-jem, tako da od 61 javnog organa na državnom nivou, 27 organa redovno dostavlja statističke izvještaje ombudsmanima, a od 72 institucije samo su tri imenovala službenika za informisanje i dostavile vodič i indeks registar informacija.<sup>13</sup>

Kada je u pitanju povjerenje javnosti u državne institucije, političke stranke i izabrane zvaničnike, rezultati su poražavajući. „Velika većina građana nema previše povjerenja ili uopšte nema povjerenja u institucije vlasti: cijelih 79,9% ne vjeruje državnoj vladi, 79,1% nema povjerenja u državni parlament, 74,4% ne vjeruje entitetskim parlamentima, 71,2% nema povjerenja u entitetske vlade, dok 67,8% nema povjerenja u izabrane lokalne dužnosnike, a 60,2% u lokalnu upravu.“<sup>14</sup>

Prema istraživanju percepcije javne uprave, koje je sproveo TI BiH tokom 2014. godine, 67% ispitanika je imalo lično iskustvo ili saznanje o tome da je neko iz njihove okoline dobio posao u javnoj upravi na nezakonit način. Iako se skoro 60% građana susretalo s različitim vrstama neprijatnosti i neprofesionalnog odnosa u kontaktima s javnom upravom, a 67% njih je imalo saznanja o korupciji prilikom zapošljavanja, 80,5% ispitanih građana se nikada nije žalilo na rad službenika javne uprave. Iz ovoga proizilazi zaključak da građani nemaju povjerenja u institucije, odnosno ne vjeruju da njihove žalbe i pritužbe mogu otkloniti razloge njihovog nezadovoljstva. Skoro 80% ispitanika je navelo da vlada ne ulaže dovoljne napore u iskorjenjivanje korupcije.<sup>15</sup>

Komunikacija između građana i izabranih zvaničnika gotovo da ne postoji, uglavnom zbog nedovoljnog broja uspostavljenih kanala za komunikaciju, neorganizovanosti predstavničkih organa vlasti, kao i slabe kulture učešća građana. Civilno društvo, bez uporišta u tradiciji,

praktično se počelo razvijati tek nakon rata, uz veliku pomoć međunarodnih donatora. Nevladine organizacije i organizacije civilnog društva su tako imale vodeću ulogu u poticanju ove komunikacije, ali bez obzira na značajnu podršku međunarodne zajednice, još uvijek se nisu uspjele nametnuti kao značajan faktor uticaja na proces donošenja odluka.

## DRUŠTVENO – POLITIČKI TEMELJI

*U kojoj mjeri odnosi među društvenim grupama i između društvenih grupa i političkog sistema u zemlji doprinose efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?*

**OCJENA: 25**

Kada govorimo o društveno-političkoj situaciji u BiH možemo da kažemo da ona pati od nedostatka mnoštva ključnih aspekata koji su podsticajni za ostvarivanje održivog sistema nacionalnog integriteta.

Građani Bosne i Hercegovine imaju najmanji nivo povjerenja u njihove političke lidere i institucije. Samo 14,1% građana ima povjerenje u političke stranke. Pored toga, skoro 80% građana u BiH ne vjeruje institucijama.<sup>16</sup> U ovakvoj atmosferi apatije i razočaranja u demokratiju i njene strukture, nacionalizam i etničke podjele vrlo često popune javni prostor. To je uglavnom projektovano od vrha ka dnu od strane političkih elita. Integracija društva preko etničkih linija, ili jednostavno poticanje interakcije između različitih zajednica se ne promovira od vodećih elita, te se često takva komunikacija obeshrabruje od strane njih.<sup>17</sup>

S druge strane, postoje istraživanja koja pokazuju da su građani u Bosni i Hercegovini spremni na izgradnju povjerenja. Prema rezultatima istraživanja Centra za em-

pirijska istraživanja religije i Univerziteta u Edinburgu, koje je organizovano u 13 BiH gradova i koje je rađeno na uzorku od 2.606 ispitanika<sup>18</sup>, 77% ispitanika je dalo podršku izgradnji međusobnog povjerenja i pomirenja, unatoč strašnim posljedicama rata u Bosni i Hercegovini. Čak 75,4% od ukupnog uzorka ispitanih je reklo da bi ozbiljni pokušaji da se izgrade odnosi između vjerskih i etničkih grupa u Bosni i Hercegovini imali utjecaj na budućnost zemlje. Taj nivo podrške se ponavljao kroz brojna pitanja o pomirenju u ovome istraživanju, dok je znatno manji procenat smatrao da su inicijative za izgradnju povjerenja i pomirenja nevažne ili potpuno nevažne. Kada su u pitanju glavni pokretači procesa pomirenja, politički i vjerski lideri su označeni kao važni od strane značajnog broja ispitanika (48,6% i 54,3%). Također, većina ispitanika, njih 60,8% smatra da je poboljšanje ekonomije najveći prioritet za zemlju. Pored toga, 68,2% ispitanika je reklo da je važno ili vrlo važno za proces izgradnje povjerenja postići dogovor u vezi sa historijskim činjenicama.<sup>19</sup>

Zaštita manjinskih prava u Bosni i Hercegovini ostaje pitanje koje leži u srži državnih institucija. Pravni okvir za zaštitu manjina je uglavnom uspostavljen, ali se mora ojačati njegov primjena.<sup>20</sup> Generalno, manjinskim grupama se ne uskraćuje formalno državljanstvo, ali postoji kontinuirana ustavna diskriminacija pojedinaca koji ne pripadaju trima konstitutivnim narodima – Bošnjacima, Srbima i Hrvatima, koji učestvuju u raspodjeli vlasti. Koncept „pripadnosti“ i mogućnost učestvovanja u političkim, društvenim i ekonomskim sferama uticaja dodijeljen je samo identitetima koji spadaju u jednu od tri konstitutivne grupe.<sup>21</sup> Pored toga, postoji i diskriminacija na teritorijalnoj osnovi. Naime, predstavnik srpskog naroda u Predsjedništvu BiH se bira isključivo sa prostora Republike Srpske, dok se bošnjački i hrvatski članovi Predsjedništva BiH biraju isključivo sa prostora Federacije Bosne i Hercegovine. Iste procedure su i prilikom indirektnog izbora poslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U skla-

du sa Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, samo je pripadnicima jednog od tri konstitutivna naroda dozvoljeno da se kandiduju na izborima za Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, dok se pripadnici svih ostalih manjinskih grupa isključuju iz ovog procesa. Europski sud za ljudska prava (ECHR) je 2009. godine u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine donio presudu prema kojoj Bosna i Hercegovina u svom Ustavu i izbornom zakonu sadrži diskriminatorne odredbe na osnovi etničke pripadnosti, te naložio da se te diskriminatorne odredbe izbace iz Ustava i Izbornog zakona. Krajem 2011. godine je osnovana Parlamentarna komisija koja je imala zadatak da predloži ustavne i zakonske amandmane koji će biti u skladu sa presudom ECHR-a. Kako presuda u slučaju Sejdić-Finci još uvijek nije sprovedena<sup>22</sup>, manjine su i dalje isključene iz zastupljenosti u Domu naroda i Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.<sup>23</sup>

Bosna i Hercegovina bilježi pad rejtinga kada su u pitanju politička prava jer su vlasti u velikoj mjeri ignorisale značajan građanski pokret koji je protestovao protiv korupcije i pozivao na reforme početkom 2014. godine i zato što se pokazalo da uglavnom ne reaguju na probleme stanovništva. Civilno društvo je stoga uglavnom uključeno u praćenje aktivnosti vlada i izvještavanje o njihovom radu.<sup>24</sup>

Politički gledano, građani BiH su zastupljeni gotovo isključivo po etničkoj liniji, tj. bošnjački glasači su predstavljeni kroz bošnjačke političke stranke, srpski glasači kroz srpske, a hrvatski kroz hrvatske. „Retorika nacionalnih političkih lidera dominira političkim prostorom. To marginalizuje, kako EU agendu, tako i bilo koju drugu agendu vezanu za demokratizaciju i liberalizaciju.“<sup>25</sup>

Saradnja i mehanizmi za dijalog sa civilnim društvom i dalje su na niskom nivou.<sup>26</sup> Civilno društvo kao integralni dio demokratskog procesa nema dugu tradiciju

u Bosni i Hercegovini. Civilno društvo je i dalje slabo i nema veliki utjecaj u procesu donošenja odluka.

Naposlijetku, stavovi političkih elita dodatno povećavaju rastući jaz između privatnog i javnog interesa. Jaka uključenost međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je kritikovana zbog sve većeg rasta snage političkih elita, zaobilazeći demokratske procedure i stvarajući kulturu ovisnosti u Bosni i Hercegovini.<sup>27</sup> Međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini predstavlja vodeći pokretač kada su u pitanju demokratski procesi u Bosni i Hercegovini. Međutim, vrlo često političke elite u Bosni i Hercegovini „slijede svoju vlastitu agendu, dok u isto vrijeme daju deklarativnu podršku demokratskim i ekonomskim reformama.“<sup>28</sup> Sukobljeni interesi između političkih elita i formalnih institucija i njihovih pravnih temelja nastavljaju da ometaju unapređenje demokratskih normi i prakse u cijeloj zemlji.

## DRUŠTVENO – EKONOMSKI TEMELJI

*U kojoj mjeri društveno-ekonomska situacija u zemlji doprinosi efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?*

**OCJENA: 25**

Iako u posljednje vrijeme postoje naznake pokušaja poboljšanja ekonomske situacije u zemlji, Bosna i Hercegovina, ipak, ne bilježi znatan napredak. U julu 2015.g. usvojena je Reformska agenda s ciljem adresiranja teške socio-ekonomske situacije, te unapređenja implementacije reformi u oblastima pravosuđa i javne uprave.<sup>29</sup>

Teški uslovi na tržištu rada ostali su uglavnom nepromijenjeni, nezaposlenost je i dalje na visokom nivou od 62,7% među mladima, povećan je broj ljudi koji žive ispod granice siromaštva, socijalna pomoć nije

usmjerena na pravi način, dok su uslovi za ulaganja i pokretanje biznisa i dalje ispod regionalnog prosjeka. Bosna i Hercegovina se od strane Svjetske banke svrstava među zemlje sa višim srednjim prihodom,<sup>30</sup> dok Ujedinjene nacije u svom izvješću pod nazivom Svjetska ekonomska situacija i izgledi 2013, Bosnu i Hercegovinu svrstavaju među zemlje sa ekonomijama u tranziciji.<sup>31</sup> Ista studija Ujedinjenih nacija Bosnu i Hercegovinu svrstava među zemlje sa višim srednjim prihodom na osnovu bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika.

Nakon ekonomske krize koja se pojavila tokom 2008. godine, prema izvorima Svjetske banke, Bosna i Hercegovina je zabilježila znatan pad BDP-a tokom 2009. godine od čak 2,9%<sup>32</sup>. Djelomični oporavak je zabilježen tokom 2010. i 2011. godine kada je zabilježen porast BDP-a za 0,7% odnosno 1,3%, da bi 2012. godinu Bosna i Hercegovina opet završila u negativnom trendu sa padom bruto domaćeg proizvoda za 0,7%. Ipak, tokom 2013. g. prema mjerenjima Svjetske Banke, bilježi rast bruto domaćeg proizvoda za 0,4%.<sup>33</sup>, međutim u 2014. g. zbog šteta uzrokovanih poplavama rast je pao na 1% u 2014. g.<sup>34</sup>

Visok budžetski deficit iz ranijeg perioda, te sporost u provođenju političkih i ekonomskih reformi rezultirali su porastom zaduživanja BiH kod međunarodnih finansijskih institucija. Budžetski deficit, prema podacima Centralne banke Bosne i Hercegovine, u 2013. godini iznosio je 575 miliona BAM, odnosno 2,1% BDP-a.<sup>35</sup> Izvještaj Evropske komisije navodi da se budžetski deficit tokom 2014. povećao usljed trajno lošeg kvaliteta javnih finansija. Obustavljanje isplate posljednjih tranši po SBA aranžmanu sa MMF-om i finansijske pomoći za područja pogođena poplavama tokom 2014. godine je uveliko opteretilo javne finansije, što je dovelo do kratkoročnih rješenja za finansiranje. Fiskalni deficit je tokom 2014. godine porastao na skoro 3% BDP-a, što je gotovo triput više od ciljne vrijednosti od 1,1% BDP-a, koja je postavljena u okviru za fiskalni bilans i politike.

Javni rashodi su tokom 2014. godine uglavnom zadržali vrijednost od 46% BDP-a i činili su većinu tekućih rashoda. Kapitalni izdaci su iznosili samo oko 4% BDP-a.<sup>36</sup>

Javni dug Bosne i Hercegovine je na kraju 2014.g. godine iznosio 11,5 milijardi BAM, od čega je vanjski dug oko 8,2 milijarde, a unutrašnji oko 3,3 milijarde KM<sup>37</sup>. Vanjski dug BiH na kraju 2014. godine povećan za 809,45 miliona KM ili 10,9 posto u odnosu na 2013. godinu zbog angažovanja odobrenih kreditnih sredstava MMF-a, Evropske investicione banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, Međunarodne banke za obnovu i razvoj u iznosu od oko 1,1 milijardu KM, umanjениh za iznos plaćene glavnice.<sup>38</sup>

Siromaštvo predstavlja jedan od velikih problema u Bosni i Hercegovini. Izvori Svjetske banke iz 2011. godine navode da u Bosni i Hercegovini čak 17,9% stanovništva živi ispod granice siromaštva.<sup>39</sup> Ovom stanju uveliko doprinosi velika nezaposlenost kao i ukupni ambijent kada je u pitanju poslovno okruženje. Iako su u proteklom periodu učinjeni mali koraci ka poboljšanju poslovnog okruženja u smislu vremenskog perioda potrebnog za pokretanje biznisa, i dalje su ostale jake barijere za razvoj privatnog sektora. Funkcionisanje tržišnih mehanizama je i dalje otežano, a jedan od razloga za to je i obiman javni sektor u Bosni i Hercegovini.<sup>40</sup> Naime, prema izvještaju Svjetske banke „Doing Business 2015“, koji rangira zemlje po lakoći poslovanja i pokretanja biznisa, Bosna i Hercegovina se nalazi na 107 mjestu na listi od 189 zemalja.<sup>41</sup>

Izvještaj koji objavljuje Razvojni program Ujedinjenih nacija pod nazivom Indeks humanog razvoja (HDI) koji je objavljen 2014. godine Bosnu i Hercegovinu je svrstao na 86 mjesto od ukupno 187 zemalja sa uporedivim podacima koje su uvrštene u ovo istraživanje. Pomenuti Indeks humanog razvoja Bosni i Hercegovini je dodijelio skor od 0,731, čime je Bosnu i Hercegovinu stavio ispod regionalnog prosjeka.<sup>42</sup>

Kada je u pitanju stanje socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini Svjetska banka, kao i druge institucije, ističu da nije osiguran adekvatan nivo pomoći najranjivijim grupama u zemlji, dijelom zbog velikog izdvajanja za ratne veterane,<sup>43</sup> koje iznosi ¾ ukupnog izdvajanja za socijalnu pomoć. Inače, preko 4% ukupnog BDP se troši na socijalnu pomoć, ali ova davanja nemaju znatan utjecaj na smanjenje siromaštva, dok su nenamjenski programi dostigli svoje limite.<sup>44</sup> Zbog velikog izdvajanja za ratne veterane, za tradicionalnu funkciju socijalne pomoći izdvaja se svega oko 1% BDP-a. Potrošnja na budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu je naglo porasla tokom krize, te je udio ukupnih socijalnih davanja u budžetima povećan sa 32,3% u 2010. na 37,1% u 2011. godini.<sup>45</sup>

## DRUŠTVENO-KULTUROLOŠKI TEMELJI

*U kojoj mjeri preovlađujući moralni, normativni i vrijednosni sistem u društvu doprinosi efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?*

### OCJENA: 25

U odnosu na prethodnu NIS studiju, stanje u BiH po pitanju preovlađujućeg moralnog normativnog i vrijednosnog sistema u društvu nije promijenjeno. Građani BiH imaju nizak nivo povjerenja jedni u druge, iako, prema nekim pokazateljima, međuetničko povjerenje u BiH je veće nego u drugim zemljama u regionu.<sup>46</sup> Generalno, građani imaju nizak nivo povjerenja u političke lidere i u institucije, a političke elite ne potiču niti ohrabruju interakciju između različitih etničkih grupa. Kada je u pitanju povjerenje građana Bosna i Hercegovine naspram institucija vlasti, političkih partija i izabranih zvaničnika, tu su rezultati poražavajući. Naime, „velika većina građana nema previše povjerenja ili uopšte nema povjerenja u institucije vlasti: cijelih

79,9% ne vjeruje državnoj vlasti, 79,1% nema povjerenja u državni parlament, 74,4% ne vjeruje entitetskim parlamentima, 71,2% nema povjerenja u entitetske vlade, dok 68,7% nema povjerenja u izabrane lokalne dužnosnike, a 60,2% u lokalnu upravu.“<sup>47</sup> S druge strane, istraživanja su pokazala da „većina ljudi u Bosni i Hercegovini vjeruje ljudima druge nacionalnosti, u poređenju sa ostatkom regije. Uprkos tome što su doživjeli najveće ljudske i druge gubitke tokom konflikta u bivšoj Jugoslaviji, 56% ispitanika se izjasnilo da vjeruje ljudima drugih nacionalnosti. Zabrinjavajuće je da je među ispitanicima u Bosni i Hercegovini zabilježen najniži nivo identifikacije sa svojom zemljom u regiji (75% ljudi u BiH se identifikuje sa svojom zemljom, u poređenju sa 91% u Srbiji).“ Ispitanici iz Republike Srpske (RS) su izrazili najniži nivo identifikacije sa svojom zemljom (60%).<sup>48</sup>

Usljed teritorijalne podijeljenosti i postojećeg sistema upravljanja u zemlji prisutne su etnički i teritorijalno zasnovane interesne grupe i organizacije civilnog društva, koje i kada imaju slične mandate veoma često ne saraduju. Saradnja između grupa iz različitih dijelova zemlje koje imaju slične mandate uglavnom ne postoji, naročito stoga što neke od njih imaju različite ili čak suprotstavljene ciljeve.<sup>49</sup>

Zakonodavni okvir ne predstavlja limitirajući faktor učešća građana, ali ga ni ne podstiče. Shodno tome, prisustvo građana u procesu odlučivanja je svedeno na dobru volju i motiviranost pojedinaca iz vlasti. Građani i dalje nisu partneri svojim izabranim predstavnicima u kreiranju javnih politika, dok njihovi problemi i dalje nisu top teme djelovanja izabranih predstavnika.

Civilno društvo u Bosni i Hercegovini je obilježeno potpunim odsustvom socijalnog kapitala, odnosno interesa za volonterskim aktivizmom kod većine građana.<sup>50</sup> Povećana aktivnost civilnog društva zabilježena je nakon društveno-ekonomskih protesta širom zemlje

u februaru 2014. godine. U nekoliko gradova u BiH građani su se organizovali u skupštine zvane plenumi. Plenumi su iznijeli niz zahtjeva prema vladama u BiH, naročito u vezi s mjerama za borbu protiv nezaposlenosti, privilegija izabranih zvaničnika, i poboljšanja u zdravstvu i socijalnoj zaštiti. Međutim, odgovor vlasti je bio veoma ograničen.<sup>51</sup>

# IV PROFIL KORUPCIJE

Široko rasprostranjena korupcija u javnom i privatnom sektoru i dalje predstavlja veliki problem u BiH. Zemlja je pogođena najpogubnijim oblicima korupcije, koji imaju ogromne posljedice na njen ukupan socio-ekonomski razvoj i rezultiraju opštim nedostatkom povjerenja javnosti u institucije BiH.

Zemlju i dalje karakterišu složene institucionalne strukture, etničke podjele i opšti nedostatak transparentnosti i odgovornosti javnih institucija. Sveprisutna i neobuzdana korupcija predstavlja ne samo prepreku sprovođenju reformi, već i ozbiljnu prijetnju svemu što je do sada postignuto u izgradnji države i institucija.<sup>52</sup> Nedostatak političke volje da se ojača i sprovede zakonodavni i institucionalni okvir i dalje predstavlja suštinski problem u zemlji.<sup>53</sup> Zbog postojanja više nivoa vlasti u BiH, zakonodavni i institucionalni okvir je često kompleksan i kontradiktoran, što dovodi ne samo do proizvoljnog i nedosljednog sprovođenja zakona, već predstavlja i glavnu prepreku u borbi protiv korupcije. Štaviše, nedavne reforme bilježe trend nazadovanja s

obzirom na to da je u pojedinim slučajevima postojeće zakonodavstvo za borbu protiv korupcije oslabljeno (prije svega u slučaju zakonodavstva o sukobu interesa), čime se ugrožavaju prethodno postignuti rezultati.

Zemlja redovno postiže veoma loše rezultate kada je u pitanju Indeks percepcije korupcije TI. Od ukupno 175 posmatranih zemalja u 2014. godini, BiH je rangirana na 80. mjestu, zajedno s Beninom, El Salvadorom, Mongolijom i Marokom, s ocjenom 39 od 100, te je i dalje treća najgora zemlja na Balkanu, a iza nje se nalaze samo Albanija i Kosovo. Ovo je još lošiji rezultat nego 2013. godine, kada je BiH bila rangirana na 72. mjestu od 177 posmatranih zemalja s ocjenom 42 od 100. Nalazi Globalnog barometra korupcije Transparency International-a iz 2013. također nude prilično sumornu sliku: 63% ispitanika vjeruje da je korupcija ozbiljan problem u zemlji, a 31% tvrdi da je država veoma neefikasna u borbi protiv korupcije.<sup>54</sup>

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2015. godini ističe se da BiH ima određeni nivo pripreme u borbi protiv korupcije. Kao jedan od glavnih problema istaknut je nedostatak konkretne političke volje za rješavanje problema s kojima se zemlja suočava. Ističe se slab i neadekvatan zakonodavni i institucionalni okvir, kao i nedovoljno sprovođenje zakona koje negativno utiče na građane i institucije. Postojeći sistem kazni ne predstavlja dovoljno snažno sredstvo odvratanja protiv korupcije. Kada je u pitanju oblast vladavine prava, u izvještaju se kao problem ističu neefikasnost pravosuđa i pretjerano dugi sudski postupci. Kao i prethodnih godina, izražena je zabrinutost i zbog politički motivisanih napada na pravosuđe. Procesuiranje slučajeva korupcije u koje su umiješani visoki zvaničnici još uvijek je na nezadovoljavajućem nivou, a sveukupni nivo djelotvornih istraga, krivičnog gonjenja i osuđujućih presuda je nizak.<sup>55</sup>

U BiH politička korupcija je i dalje široko rasprostranje-

na i predstavlja kontinuirani razlog za zabrinutost. Institucije javnog sektora, uključujući i političke institucije, i dalje su slabe i podložne uticaju korumpiranih mreža političkog patronata. Finansiranje i rashodi političkih partija pate od manjka transparentnost, a propisi o sukobu interesa i prijavljivanju imovine ne primjenjuju se efikasno u praksi.<sup>56</sup>

Prema Globalnom barometru korupcije iz 2013. godine, ispitanici u BiH ocjenjuju političare kao najkorumpiranije institucionalne aktore, pri čemu čak 77% ispitanika vjeruje da su političari korumpirani ili veoma korumpirani. Ovi rezultati se poklapaju s nalazima Globalnog barometra korupcije za 2010/11, u kom su kao najkorumpiranije institucije u zemlji označene političke stranke i parlamenti. Osim toga, nalazi iz 2013. godine pokazuju da 65% ispitanika smatra da je u protekle dvije godine nivo korupcije porastao u odnosu na prethodne procjene (2010/11), kada je 59% ispitanika smatralo da se nivo korupcije povećao u prethodne tri godine.

# V ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI

Antikorupcijski napori u zemlji i dalje su uglavnom deklarativnog karaktera budući da vladajuće elite konstantno nastoje narušiti postojeći zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Postizanje značajnijih rezultata u prevenciji i borbi protiv korupcije onemogućeno je faktorima kao što su politička kontrola nad svim sektorima društva, veliki raskorak između postojećih zakona i njihove primjene u praksi, neefikasne institucije u kojima se zapošljavanje vrši po rodbinskoj ili prijateljskoj liniji i sl.

U periodu od objavljivanja prethodne NIS studije 2013.g., antikorupcijske aktivnosti su uglavnom inicirane u pravcu uspostavljanja još veće političke kontrole nad institucijama, umjesto s ciljem unapređenja zakonodavnog okvira za efikasnu prevenciju korupcije i jačanje integriteta i nezavisnosti institucija koje su zadužene za sprovođenje antikorupcijskih zakona. Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da se izmjene i dopune ključnih zakona po pravilu vrše kroz dogovor



između stranačkih rukovodstava, upućivanjem u hitnu parlamentarnu proceduru i bez ikakve javne rasprave. Pored toga, uvriježila se praksa vršenja direktnog uticaja na institucije koje su po zakonu nezavisne.<sup>57</sup>

Novi Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (ZJN BiH) usvojen je od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u martu odnosno aprilu 2014.<sup>58</sup>, a na snagu je stupio 27. maja 2014.<sup>59</sup>. Uprkos činjenici da je ovaj zakon u izvjesnoj mjeri poboljšao transparentnost i da je usklađen sa EU direktivama, nisu uspostavljeni efikasni mehanizmi za uspješnu prevenciju korupcije i kažnjavanje nepravilnosti u javnim nabavkama, kao ni transparentnost, efikasnost i racionalno korištenje javnih resursa.

Posljednje izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa na nivou BiH usvojene su u novembru 2013. godine i predstavljaju značajan korak unazad u zakonodavstvu. Mehanizmi za utvrđivanje konflikta interesa na nivou BiH i FBiH, odnosno obezbjeđivanje integriteta državnih službenika, faktički već dvije godine ne postoje otkako je stupio na snagu novi Zakon o sukobu interesa BiH. Prema ovim izmjenama i dopunama, nadležnost za sprovođenje ovog zakona više nije na Centralnoj izbornoj komisiji, već je prenesena na novoosnovanu komisiju pri Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja djeluje u okviru Odjeljenja za utvrđivanje konflikta interesa, i koju većinski čine poslanici (6 predstavnika Parlamentarne skupštine i 3 predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije). FBiH još nije usvojila izmjene i dopune Zakona pa samim tim još uvijek nema ni instituciju zaduženu za utvrđivanje sukoba interesa. S druge strane, u februaru 2015. usvojene su izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta kojima se utvrđivanje sukoba interesa daje u nadležnost Izbornoj komisiji Brčko Distrikta. Međutim, ovaj Zakon će morati pretrpjeti nove izmjene jer je u suprotnosti s Izbornim zakonom BiH kojim su eksplicitno utvrđene nadležnosti

svih komisija u vertikali.<sup>60</sup> Još jedan mehanizam za nadgledanje integriteta javnih službenika – imovinski kartoni – uglavnom je beskoristan jer kartoni nisu dostupni javnosti i još uvijek ne postoji organ nadležan za provjeru tačnosti i istinitosti izjava o imovinskom stanju.

U decembru 2013.g. na nivou BiH usvojen je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH.<sup>61</sup> Za sprovođenje ovog zakona zaduženi su Agencija za borbu protiv korupcije i Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH, ali samo na državnom nivou. Agencija za borbu protiv korupcije je preduzela nekoliko inicijativa i kada su u pitanju aktivnosti obuke i promocija zaštite lica koja prijavljuju korupciju, između ostalog, svojim doprinosom na izradi priručnika za primjenu Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Međutim, još uvijek nisu usvojeni zakoni o zviždačima na entitetskim nivoima.

U FBiH Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine kaznenim djelom usvojen je u maju 2014. g., ali je njegova primjena odložena zbog poteškoća u osnivanju Agencije zadužene za upravljanje nezakonito stečenom imovinom i obezbjeđivanju materijalnih pretpostavki za njen rad.

Osnovna svrha reforme pravosuđa je uspostavljanje i razvoj nezavisnog pravosudnog sektora kao suštinskog preduslova za vladavinu prava. Ovaj proces je počeo prije svih ostalih reformi u BiH. Evropski standardi u oblasti nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema iziskivali su značajne promjene i reforme sektora pravde. U septembru 2015. g. usvojena je Strategija za reformu sektora pravde za period 2014–2018. koja bi u narednom periodu trebalo da obezbijedi efikasan, djelotvoran i koordiniran pravosudni sistem u BiH koji je u potpunosti usklađen sa standardima EU i najboljim praksama koje garantuju vladavinu prava.<sup>62</sup> Međutim, pravosudni sektor se i dalje suočava s problemom

kompleksne strukture, koja je posljedica ustavnog uređenja zemlje. Pravosuđe u BiH je fragmentirano i sastoji se od četiri samostalna pravosudna sistema, što znači da svaki nivo zakonodavne vlasti donosi sopstvene zakone i propise. To za posljedicu ima nedostatak koordinacije, neujednačenu sudsku praksu i nejednako postupanje sudova u sličnim činjeničnim situacijama. Ukupnoj neefikasnosti doprinosi i nedostatak jedinstvenog vrhovnog sudskog tijela i postojanje četiri samostalna sudska sistema – na državnom nivou BiH, u Republici Srpskoj, Federaciji BiH i Distriktu Brčko.<sup>63</sup> Osim toga, učestali su i politički motivisani napadi na pravosuđe jer ne postoje formalne procedure kojima se predviđaju kazne za neprimjereni uticaj ili prijetnje nezavisnosti pravosuđa.<sup>64</sup>

Procesuiranje korupcije je na još nižem nivou nego prethodnih godina. Nalazi TI BiH monitoring izvještaja o procesuiranju korupcije koji je objavljen u julu 2014.g. ukazuju da su kada je riječ o procesuiranju korupcije, pravosudni organi u BiH ostvarili najlošije rezultate u posljednjih pet godina, pri čemu je zabilježen dramatični pad broja izrečenih presuda i istraga za krivična djela korupcije. Pored pada broja istraga, još više zabrinjava podatak da su tokom 2013. na području BiH donesene samo 3 sudske presude u predmetima korupcije, što je pad za oko pet puta u odnosu na 2012. godinu, kada je doneseno 16 sudskih odluka.<sup>65</sup> Nalazi izvještaja pokazuju da pravosuđe u BiH i dalje procesuiraju slučajeve korupcije na nižim nivoima vlasti, s obzirom na to da je većina postupaka vođena od strane osnovnih i opštinskih sudova. Na taj način, najveći korupcijski skandali, na koje upozoravaju mediji i civilno društvo, ostaju neistraženi i neprocesuirani, što dodatno podriva povjerenje javnosti u pravosuđe.

Pored toga, činjenica da su članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u novembru 2014.g. pokušali da izmijene Pravilnik o sukobu interesa<sup>66</sup>, i to nedugo nakon što je usvojen, kako bi izbjegli sankcije za situacije kada

njihovi bliski srodnici konkurišu za pozicije u sudstvu, pokazuje da ni u najvišem sudskom tijelu ne postoji volja da se ojača integritet i spriječi korupcija u okviru sopstvene institucije. Da nije bilo pritiska iz Delegacije EU i javne osude od strane međunarodne zajednice i civilnog društva, Pravilnik bi bio izmijenjen. Štaviše, imovinski kartoni nosilaca pravosudnih funkcija još uvijek nisu dostupni javnosti, i ne vrši se njihovo praćenje, a pravila o sukobu interesa još uvijek nisu proširena i na cijelu pravosudnu zajednicu.

U oktobru 2015. g. u parlamentarnu proceduru u Republici Srpskoj upućen je Nacrt zakona o borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala i najtežih oblika privrednog kriminala. Ovaj nacrt zakona ni na koji način ne doprinosi efikasnoj borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Upravo suprotno, njime se u velikoj mjeri zadire u osnovna ljudska prava i slobode, pošto su njime obuhvaćeni i politički zločini pod krinkom zaštite ustavnog poretka. Evidentna je namjera da se odredbe ovog nacrta zakona koriste za borbu protiv protivnika režima, uz upotrebu protivustavnih sredstava.<sup>67</sup>

Jedan od problema koji nastavlja da podstiče korupciju jeste nedostatak transparentnosti i integriteta u radu javnih institucija. Primjetan je opšti nedostatak povjerenja u transparentnost državne službe.<sup>68</sup> Nedovoljni kapaciteti funkcionera i birokrata podrivaju primjenu antikorupcijskih propisa. U BiH postoje tri zakona o slobodi pristupa informacijama, koji su doneseni na nivou države i entiteta. Međutim, njihova primjena ne zadovoljava međunarodne standarde. Glavnu prepreku predstavljaju još uvijek nedovoljni kapaciteti institucija za njihovu primjenu, nedostatak znanja u široj javnosti o pravima predviđenima ovim zakonom, kao i neusklađenost ovih zakona sa drugim zakonima, poput Zakona o zaštiti tajnih podataka, kao preduslova za njihovu primjenu. Prema godišnjem izvještaju Ombudsmana za ljudska prava BiH, javni organi još uvijek ne

izvršavaju svoje obaveze utvrđene Zakonom o slobodi pristupa informacijama, tako da od 61 javnog organa na državnom nivou, 27 organa redovno dostavlja statističke izvještaje ombudsmenima, a od 72 institucije samo su tri imenovale službenika za informiranje i dostavile vodič i indeks registar informacija.<sup>69</sup>

U maju 2015. godine Vijeće ministara BiH je usvojilo novu Strategiju za borbu protiv korupcije s pratećim Akcionim planom za period 2015–2019. Vodeća institucija u procesu izrade nove strategije za borbu protiv korupcije je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Prilikom izrade Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019 i pratećeg Akcionog plana korišten je participativni pristup u vidu Interresorne radne grupe zadužene za izradu ovih dokumenata, u čijem radu su učestvovali predstavnici 21 institucije sa svih nivoa vlasti u BiH, kao i predstavnici nevladinih organizacija aktivnih u oblasti borbe protiv korupcije. Polaznu osnovu za novu Strategiju predstavljala je evaluaciona analiza implementacije prethodne strategije.<sup>70</sup> Strategija za borbu protiv korupcije 2015–2019 i prateći Akcioni plan su veoma opsežni dokumenti koji obuhvataju holistički pristup prevenciji i suzbijanju korupcije. Nova Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije imaju za cilj preduzimanje strateških mjera koje se odnose na oblast prevencije, otkrivanja i procesuiranja korupcije, koordinacije, represije, unapređenja zakonodavnog okvira, jačanja kapaciteta institucija, obuke i jačanja javne podrške za borbu protiv korupcije. Strategija posebnu pažnju posvećuje prevenciji korupcije i sastoji se od pet stubova: 1) Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije; 2) Razvoj, promovisanje i sprovođenje preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru; 3) Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i tijela za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije; 4) Podizanje javne svijesti i promovisanje potrebe za učestvovanjem cjelokupnog društva

u borbi protiv korupcije; 5) Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije.<sup>71</sup>

Tokom 2015. godine u Narodnoj skupštini Republike Srpske pokrenuta je inicijativa kojom su vlasti u Republici Srpskoj pokušale da uspostave kontrolu nad organizacijama civilnog društva, naročito organizacijama koje primaju finansijsku podršku iz inostranstva. Nakon snažnog negodovanja javnosti i osude od strane međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, nacrt zakona je povučen iz procedure. Veliki korak unazad i prijetnju građanskim slobodama za rad organizacija civilnog društva i medija predstavlja i novi Zakon o javnom redu i miru Republike Srpske koji je usvojen u februaru 2015. godine, koji prijeti da uspostavi cenzuru nad sadržajima koji se objavljuju na društvenim medijima.

Na lokalnom nivou primjetno je intenziviranje antikorupcijskih aktivnosti, prvenstveno zahvaljujući naporima organizacija civilnog društva. Ove aktivnosti su usmjerene na jačanje integriteta u radu lokalne uprave kroz sprovođenje dubinskih procjena transparentnosti, odgovornosti i integriteta u funkcionisanju lokalnih uprava, ali i na jačanje kapaciteta lokalnih aktera za izradu, donošenje i sprovođenje sopstvenih planova integriteta/borbe protiv korupcije.<sup>72</sup>

Učešće civilnog društva u kreiranju politika i donošenju odluka gotovo da i ne postoji, uz veoma rijetke izuzetke, kao što je proces izrade nov Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije za period 2015–2019, u koji je bilo uključeno nekoliko organizacija civilnog društva. Nisu sprovedene nikakve sistemске aktivnosti na poboljšanju mehanizama za saradnju i dijalog s civilnim društvom.

Kao i prethodnih godina, uloga međunarodnih donatora u antikorupcijskim aktivnostima je i dalje veoma

značajna, kako u smislu podrške javnim institucijama, tako i kroz podršku organizacijama civilnog društva.

Generalno se može zaključiti da su antikorupcijske aktivnosti u BiH i dalje uglavnom nekoordinisane i bez značajnijih rezultata koji bi bili vidljivi građanima. Još uvijek je evidentan nedostatak holističkog pristupa borbi protiv korupcije uz učešće većeg broja aktera koji bi se temeljio na zdravom i stabilnom sistemu nacionalnog integriteta. Nedostatak političke volje, te komunikacije i saradnje između paralelnih stubova nastavlja da koči suštinske sistemске reforme.

# VI NIS STUBOVI

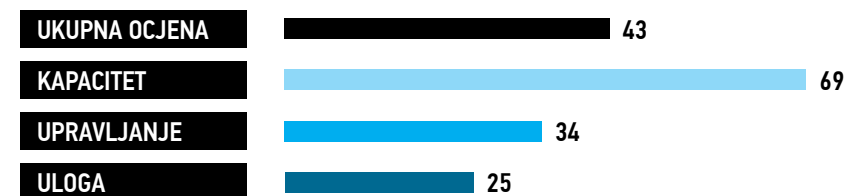
---

- 6.1. ZAKONODAVSTVO
- 6.2. IZVRŠNA VLAST
- 6.3. PRAVOSUĐE
- 6.4. JAVNI SEKTOR
- 6.5. AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA
- 6.6. TUŽILAŠTVA
- 6.7. IZBORNA KOMISIJA
- 6.8. OMBUDSMAN
- 6.9. REVIZORSKE INSTITUCIJE
- 6.10. ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA
- 6.11. POLITIČKE PARTIJE
- 6.12. MEDIJI
- 6.13. CIVILNO DRUŠTVO
- 6.14. POSLOVNI SEKTOR
- 6.15. DRŽAVNA PREDUZEĆA
- 6.16. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

# 6.1. ZAKONODAVSTVO

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 43/100

STATUS STUBA: UMJEREN



## SAŽETAK

U BiH postoji veoma solidan ustavni i zakonski okvir koji reguliše rad parlamenata u smislu proklamovanja njihove uloge, nezavisnosti, transparentnosti i odgovornosti, što je i bio jedan od opštih nalaza NIS studije 2013, vezan za zakonodavnu vlast. Ovaj solidan zakonski okvir donekle je ograničen kompleksnom ustavnom strukturom zemlje i ugrađenim mehanizmima zaštite nacionalnih interesa etničkih grupa kroz mehanizam veta.

Isto tako, naglašeno je da parlamenti posjeduju odgovarajuće ljudske i materijalne resurse potrebne za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Međutim, identifikovani su značajni problemi u implementaciji zakonskog okvira koji reguliše rad parlamenata, te dis-funktionalnost parlamenata u obavljanju njihove uloge.

Ključni problem zakonodavne vlasti je da je stvarna moć parlamenata da usvaja zakone i vrši nadzor nad radom izvršne vlasti u najvećoj mogućoj mjeri izmještena iz parlamenata i premještena u domen izvršne vlasti i stranačka rukovodstva, dok se uloga parlamenata svodi na puku verifikaciju dogovora političkih lidera.

U tom smislu, ni ova NIS studija nije konstatovala značajnije unapređenje, kako zakonskog okvira tako i praksi parlamenata, čak su primjetni negativni trendovi u smislu izmjena zakona i praksi. U najvećoj mjeri tokom mandatnog perioda 2010–2014 parlamenti nisu ostvarivali u punoj mjeri ulogu koja im je povjerena ustavom i zakonom, te su dobar dio navedenog perioda bili u blokadi zbog kontinuirane političke krize.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Ustavna pozicija Parlamentarne skupštine BiH, odnosno entitetskih parlamenata (Narodne skupštine RS i Parlamenta Federacije BiH), regulisana je Ustavom BiH, tj. ustavima entiteta. BiH ima bikameralni parlamentarni sistem, sastavljen od direktno biranog Predstavničkog doma (42 poslanika izabrana iz dva entiteta, i to 28 iz Federacije BiH i 14 iz RS) i Doma naroda (15 delegata koji odražavaju podjednaku zastupljenost tri konstitutivna naroda, po 5 delegata iz reda svakog naroda) indirektno biranog od strane Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS. Većina predstavnika svakog od naroda u Domu naroda može uložiti veto na predložene zakone ukoliko smatraju da oni ugrožavaju „vitalni nacionalni interes“ naroda koji zastupaju. Dodatno, entitetski veto takođe može biti uložen kao mehanizam zaštite entitetskih interesa. Glavne funkcije zakonodavne vlasti u BiH su sljedeće: donošenje i izmjene ustava i zakona, kao i donošenje budžeta. Prema Poslovniku o radu Predstavničkog doma<sup>73</sup> Parlamentarne skupštine BiH, ovaj

Dom ima 7 stalnih komisija: Ustavno-pravnu komisiju; Komisiju za vanjske poslove; Komisiju za budžet i finansije; Komisiju za vanjsku trgovinu i carine; Komisiju za ostvarivanje ravnopravnosti polova; Komisiju za saobraćaj i komunikacije; Komisiju za pripremu izbora Vijeća ministara BiH. Sa druge strane, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH ima tri komisije:<sup>74</sup> Ustavno-pravnu komisiju; Komisiju za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije; Komisiju za finansijske i administrativne poslove. Pored toga, oba doma mogu osnivati razne privremene komisije, a trenutno funkcionišu i šest zajedničkih komisija<sup>75</sup>: Zajednička komisija za odbranu i sigurnost; Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH; Zajednička komisija za ekonomske reforme i razvoj; Zajednička komisija za evropske integracije; Zajednička komisija za administrativne poslove; Zajednička komisija za ljudska prava. Svaka od ovih komisija ima svog sekretara i druga lica koja su profesionalno zaposlena u parlamentu. Pored toga, uz svaki parlament postoje tzv. stručne službe koje pružaju administrativnu pomoć njegovom funkcionisanju. Na nivou BiH, oba doma imaju svoje sekretare (koji nisu članovi parlamenta), koji stoje na čelu sekretarijata doma i koji zapošljavaju administrativno osoblje.

da donese i rebalans budžeta. Budžetom se predviđa finansiranje samog parlamenta (skupštine) i domova parlamenata, finansiranje stručnih službi u parlamentu, kao i finansiranje komisija i komiteta u parlamentu<sup>76</sup> Prema Poslovniku o radu Predstavničkog doma<sup>77</sup> Parlamentarne skupštine BiH, ovaj Dom ima 7 stalnih komisija, dok Dom naroda ima tri komisije koje su već navedene u opisu organizacije i strukture. Pored toga, oba doma mogu osnivati razne privremene i zajedničke komisije. Svaka komisija ima svog sekretara i druga lica koja su profesionalno zaposlena u parlamentu. Pored toga, postoje tzv. stručne službe koje pružaju administrativnu pomoć funkcionisanju parlamenata. Na nivou BiH, oba doma imaju svoje sekretare (koji nisu članovi parlamenta), koji stoje na čelu sekretarijata doma i koji zapošljavaju administrativno osoblje.

Sam prijedlog budžeta priprema Savjet ministara BiH, odnosno entitetske vlade na tom nivou vlasti. Nakon toga, prijedlog budžeta se dostavlja parlamentu, odnosno komisijama/komitetima pri parlamentima nadležnim za finansijska i budžetska pitanja. Komisije/komiteti razmatraju prijedlog budžeta i daju sugestije vladi. To znači da parlamenti značajno učestvuju u postupku donošenja budžeta, pa samim time i dijela budžeta koji se odnosi na rad parlamenata. Jednom kada se budžet usvoji u zakonodavnoj proceduri, tačno se zna kolikim sredstvima raspolaže parlament za određenu budžetsku godinu. Isto tako, ako se iskaže potreba za rebalansom budžeta, i rebalans budžeta se usvaja u parlamentu, u formi zakona, tako da parlament i po tom osnovu ima kontrolu nad usvajanjem rebalansa budžeta i alokacijom sredstava iz rebalansa budžeta. Budžet se donosi u formi zakona, i kao takav mora se obavezno objaviti u službenom glasniku/listu. Svaki budžetski potrošač može da troši samo sredstva koja mu stoje na raspolaganju i u okviru budžetske linije kojom su budžetskom korisniku dodijeljena sredstva. Na prijedlog vlade, može se vršiti preraspodjela sredstava između tekućih i kapitalnih rashoda, a preraspodjela sredstava u okviru

### TABELA SA OCJENAMA

## ZAKONODAVSTVO

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 49/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 43/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 75/100 KAPACITET 2015 69/100	RESURSI NEZAVISNOST	100	100	50	50
UPRAVLJANJE 2013 46/100 UPRAVLJANJE 2015 34/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	75	75	50	25
ULOGA 2013 25/100 ULOGA 2015 25/100	NADZOR IZVRŠNE VLASTI REFORMA	25	25	25	25

## RESURSI (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje obezbjeđuju odgovarajuća finansijska, kadrovska infrastrukturna sredstva kako bi zakonodavstvo moglo efikasno vršiti svoje dužnosti?*

OCJENA 100

Zakonske odredbe o usvajanju budžeta su unaprijed jasno propisane. Jedna od osnovnih funkcija zakonodavne vlasti u BiH je donošenje budžeta. Budžet se usvaja u formi zakona i uz budžet se usvaja i Zakon o izvršenju budžeta. Zakonodavna vlast ima ovlaštenja

budžetskog korisnika vrši se na osnovu rješenja nadležnog ministarstva.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri zakonodavstvo posjeduje odgovarajuća sredstva da bi moglo vršiti svoje dužnosti u praksi?*

### OCJENA 50

Kako je konstatovano i u NIS studiji 2013, parlamenti u praksi imaju relativno dovoljne resurse (novčana sredstva i osoblje) da izvršavaju svoju ulogu definisanu ustavima, zakonima i poslovnica u radu i u tom smislu nije bilo značajnijih odstupanja u periodu nakon studije. Jedini problem u tom smislu se odnosi na nedostatne resurse stručnih službi koje treba da osiguraju podršku parlamentima u radu, kao i na nedovoljne kapacitete za uključivanje javnosti u proces donošenja odluka.<sup>78</sup> Službeni glasnici u kojima se objavljuju skupštinske odluke štampaju se redovno, a objavljuju se i u pisanom i u elektronskom obliku.<sup>79</sup>

EU i USAID su kroz projekte tehničke pomoći podržavali gradnju kapaciteta parlamenata u BiH. Orijentacija navedenih projekata bila je usmjerena ka jačanju kapaciteta za pripremu zakonskih rješenja, uspostavu analitičkih kapaciteta, jačanje saradnje između parlamenata, zatim uspostavu procesa konsultacija sa civilnim društvom i građanima, te jačanje funkcije nadzora.<sup>80</sup>

Komparacija budžeta Parlamentarne skupštine BiH za 2014. i 2015. godinu pokazuje da je za rad Parlamentarne skupštine u 2014. godini bilo dodijeljeno 16.040.000 KM (a od toga za plate svih zaposlenih u Parlamentarnoj skupštini 9.900.000 KM),<sup>81</sup> a u toku 2015. godine je dodijeljeno 17.096.000 KM (a od toga za plate svih zaposlenih 11.000.000 KM).<sup>82</sup> U ukupnom budžetu Parlamentarne skupštine BiH uključeno je 950.000,00

KM na program Klubovi poslanika i delegata, od kojih se 30% odnosi na finansiranje političkih partija u iznosu od 285.000,00 KM, a 665.000,00 KM na sredstva za rad klubova poslanika i delegata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih partija.<sup>83</sup> Blagi trend porasta budžeta parlamenata nije imao značajnije implikacije na njegov ukupni rad.

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri, prema zakonu, zakonodavstvo nezavisno i slobodno od potčinjenosti vanjskim faktorima?*

### OCJENA 100

Ustavna i zakonska rješenja obezbjeđuju nezavisnost zakonodavne vlasti od izvršne i sudske vlasti.

Vlast u BiH zasnovana je na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. U tom smislu, zakonodavna vlast je u potpunosti nezavisna, kako od izvršne, tako i od sudske vlasti. Sudska vlast, oličena u ustavnim sudovima, ima nadležnost da utvrđuje da li su zakoni u saglasnosti sa ustavom. Ako ustavni sud utvrdi da određeni zakon nije u saglasnosti sa ustavom, staviće van snage zakon ili pojedine odredbe zakona i parlament ima obavezu da donese novi zakon (novu odredbu u zakonu) u skladu sa pravnim mišljenjem ustavnog suda. Ustavni sud, međutim, nema ovlaštenja da sam, umjesto parlamenta, nameće ili donosi zakon, pa čak i kada parlamenti ne postupe po njegovom uputstvu.

U Ustavu BiH ne postoji ustavna mogućnost da Predsjedništvo BiH (kolektivni šef države) raspusti Parlamentarnu skupštinu BiH. U Ustavu RS (član 72, stav 6) propisuje se da „predsjednik Republike može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine, odlučiti da Narodna skupština bude

raspuštena“.<sup>84</sup> U Ustavu FBiH (član 16) propisano je da „kada predsjednik Federacije utvrdi da domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone, on može, uz suglasnost s potpredsjednikom Federacije, raspustiti jedan ili oba doma, s tim da nijedan dom ne može biti raspušten u periodu od godinu dana od njegovog prvog sazivanja. Predsjednik Federacije raspušta oba doma kad oni ne uspiju donijeti Budžet Federacije prije početka budžetske godine.“<sup>85</sup>

Prema poslovnica u radu parlamenata u BiH predviđeno je da isključivo parlamenti imenuju predsjednika parlamenta i njegove zamjenike, kao i članove komisija i komiteta u parlamentu, a i drugo osoblje (tehničko) koje je zaposleno u parlamentu. Isto tako, isključivo parlament određuje dnevni red sjednica i ni jedna druga vlast ne može nametnuti dnevni red parlamentu. Vlada može da traži od parlamenta da se sazove sjednica radi razmatranja određenog pitanja o kome vlada želi da iznese svoj stav sa ciljem da parlament o tom pitanju zauzme stav.<sup>86</sup> Policijska nema ovlaštenje da ulazi u zgrade parlamenata i vrši određene istražne radnje, ako za to ne dobije posebno odobrenje predsjednika parlamenta.<sup>87</sup>

U sistemu parlamentarne demokratije kakav postoji u BiH, parlamenti predstavljaju najviši organ vlasti. Prema ustavima entiteta, nakon usvajanja zakona u parlamentarnoj proceduri, predsjednik entiteta može, kada smatra da zakon koji je u pitanju nije u skladu sa osnovnim principima funkcionisanja države, da zatraži od parlamenta da ponovo odluči o zakonu. Ako parlament usvoji zakon u identičnom tekstu, predsjednik entiteta ima ustavnu obavezu da izvrši tzv. promulgaciju zakona i da donese ukaz kojim proglašava zakon.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri zakonodavstvo slobodno od subordinacije/potčinjavanja vanjskim faktorima u praksi?*

### OCJENA 25

NIS studija iz 2013. ukazala je da, u praksi, zakonom proklamovana nezavisnost zakonodavne vlasti u najvećoj mjeri nije prisutna. Kako je to bio slučaj i u prethodnim mandatnim periodima i u mandatnom periodu 2010 – 2014 parlamenti su u značajnoj mjeri bili u podređenom položaju u odnosu na izvršnu vlast, a posebno u odnosu na stranačka rukovodstva.<sup>88</sup>

Proces donošenja odluka u BiH se uglavnom vrši kroz direktne i neformalne pregovore političkih lidera u vaninstitucionalnom okruženju i iza zatvorenih vrata. Predmet pregovora političkih lidera su najvažnija pitanja u zemlji, kao što su reforma ustava, raspodjela ključnih pozicija u državnim i javnim institucijama, pitanja budžeta i druga važna pitanja. Nakon usaglašavanja pozicija parlamentarna procedura uglavnom služi za verifikaciju neformalnih i vaninstitucionalno dogovorenih rješenja. Primjer takve prakse bili su pregovori o izmjenama Ustava u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci. Ni nakon pet godina pregovora lideri nisu uspjeli da usaglase pozicije i pregovori su neuspješno okončani.

U najvećoj mjeri rad parlamenata je bio ovisan o volji i prethodnom sporazumu stranačkih rukovodstava. To je posebno bilo izraženo u slučaju državnog parlamenta, koji je značajan dio mandatnog perioda 2010 – 2014 bio u blokadi, zbog političke krize i nemogućnosti vladajućih stranaka, odnosno njihovih lidera, da usaglase stavove. Nedostatna nezavisnost parlamenata vidljiva je i kroz neodgovarajuće vršenje nadzorne funkcije nad radom izvršne vlasti. Veoma rijetko su parlamenti bili u prilici da ostvaruju ovu funkciju u zadovoljavajućoj

mjeri. Pojedini karikaturni primjeri iz prakse, kao što je onaj kada je direktor Obavještajno-sigurnosne agencije (OSA) direktno prijetio poslanicima u parlamentu prilikom podnošenja izvješaja o radu najbolje oslikavaju stvarnu ulogu parlamenata u vršenju nadzora nad drugim institucijama.<sup>89</sup>

Generalno, zahtjevi za interpelacijama često su bili ignorisani od strane vlada. Čak i u onim situacijama kada su odgovori bili pripremani, oni su često samo djelimično adresirali postavljena pitanja.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje će osigurati da javnost može dobiti značajne i pravovremene informacije o aktivnostima zakonodavstva i njegovom procesu odlučivanja?*

### OCJENA 75

Postoji jasan zakonodavni okvir koji omogućava da javnost ima uvid u rad parlamenata i da sve relevantne informacije dobije na vrijeme i kroz lako pristupačne medije (štampa, televizija, internet, službeni list). Temeljni okvir koji osigurava dostupnost informacija javnosti, predstavljaju državni i entitetski zakoni o slobodnom pristupu informacijama. Zakonski nedorečeno ostaje rješenje za prikupljanje i verifikaciju podataka sa imovinskih kartica, koje reguliše Izborni zakon.

Sjednice parlamenta (na nivou BiH i entiteta) ili se direktno prenose putem javne televizije ili javnost ima mogućnost da se upozna sa radom parlamenta u plenarnom zasjedanju putem informativnih emisija i posebnih emisija na javnim televizijama. Samo u izuzetnim slučajevima sjednice parlamenata mogu biti zatvorene za javnost. Javne televizije ne plaćaju naknadu parlamentima za javno prenošenje sjednica. Sjednicama parlamenata i komisija/komiteta mogu

prisustvovati novinari. Prisustvo ostale javnosti zavisi od prostornih mogućnosti skupštinske sale parlamenta. Predstavnici nevladinih organizacija, fondacija, sindikata, kao i drugih udruženja, mogu prisustvovati sjednici parlamenta pod uslovom da dobiju akreditaciju.<sup>90</sup> Dnevni red parlamenta se unaprijed objavljuje na internet stranicama parlamenta. Nakon održane sjednice, predsjednik parlamenta se obraća javnosti saopštenjem, a po potrebi se saziva konferencija za štampu.

Kada parlament ili vlada kao predlagač smatraju da je donošenje određenog zakona od veće važnosti za javnost, mogu nacrt zakona poslati u postupak javne rasprave, gdje javnost, stručna i opšta, ima mogućnost da iznese svoja zapažanja u vezi sa određenim zakonskim rješenjima. Kada Predstavnički dom Federacije BiH prihvati nacrt zakona može odlučiti – ako je riječ o pitanjima koja su posebno značajna za Federaciju i kada ocijeni da je neophodno da se izvrši najšira rasprava zainteresovanih organa, naučnih i stručnih institucija i građana – da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz nacrta zakona stavi na javnu raspravu.<sup>91</sup> U poslovniciama o radu parlamenta ne postoji institut da poslanici imaju obavezu da primaju građane i da odgovaraju na njihova pitanja.

Parlamenti u BiH imaju samo političku odgovornost pred svojim biračima i ne postoji drugi, ustavni, način da se jedan sastav parlamenta zamijeni drugim, osim kroz parlamentarne izbore.

Izborni zakon BiH propisuje da je svaki kandidat za izbore na nivou BiH i na nivou entiteta dužan da, u roku od 15 dana od dana prihvatanja njegove/njene kandidature od strane Centralne izborne komisije BiH, podnese Izornoj komisiji potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. Nakon provedenih izbora, izabrani kandidati na nižim nivoima vlasti (kantonalni, gradski, opštinski) dužni su, u roku od 30 dana od dana potvrde mandata, kao i u roku od 30 dana od dana isteka

mandata, podnijeti Izornoj komisiji potpisanu izjavu o imovinskom stanju. Izborna komisija nema pravo da vrši verifikaciju podataka koji su sadržani u izjavama o imovinskom stanju.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri javnost može dobiti relevantne i pravovremene informacije o aktivnostima zakonodavstva i procesu odlučivanja u praksi?*

### OCJENA 25

Studija NIS 2013 konstatovala je da u praksi javnost generalno ima pristup radu parlamenata uz određena ograničenja. Javni RTV servisi prenose sjednice parlamenata i za to ne plaćaju parlamentima nikakvu naknadu, dok su online prenosi sjednica takođe postali praksa. Dnevni red pojedinih sjednica parlamenta je javno dostupan. Inovirane web stranice državnog i entitetskih parlamenata u velikoj mjeri sadrže materijale koji su na dnevnom redu parlamenata. U pojedinim slučajevima ti materijali (prijedlozi zakona, izvještaji o kojima parlamenti raspravljaju) nisu pravovremeno dostupni, odnosno dostupni su sa zakašnjenjem od nekoliko sedmica.

Najveći problem odnosi se na transparentnost samog zakonodavnog procesa, na šta su upozoravale nevladine organizacije i izvještaj EU o napretku.<sup>92</sup> O tome najbolje svjedoče podaci da je u mandatnom periodu 2010 -2014 trećina zakona u državnom parlamentu usvojena u hitnoj proceduri, a koja bi se trebala koristiti samo u izuzetnim situacijama krajnje nužde. Takva procedura ne omogućava ni minimum transparentnosti, ni naknadnu amandmansku fazu. Javna rasprava bila je otvorena u tek pet posto slučajeva.<sup>93</sup>

Građanima i predstavnicima nevladinih organizacija se, u skladu sa prostornim mogućnostima, omogućava slobodan pristup sjednicama i radnim tijelima parlamenta, s tim da mogu prisustvovati sjednicama u dijelu sale predviđenom za slušaoce.<sup>94</sup> U praksi je bilo slučajeva da su predstavnici organizacija civilnog društva bili spriječavani da prisustvuju sjednicama parlamenta. Posljednji takav slučaj bio je kada je predstavniku Centra civilnih inicijativa bilo zabranjeno da prisustvuje sjednici Parlamenta BiH, zato što rukovodstvo parlamenta nije bilo zadovoljno sa stavovima koje je organizacija javno iznosila.<sup>95</sup>

Javnost ima pristupa i radu parlamentarnih komisija i odbora. Tako, na primjer, za informacije o Ustavno-pravnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, zvanična web stranica PS BiH<sup>96</sup> daje podatke o nadležnosti komisije kontakt osobi, godišnji izvještaji o radu za period 2010 – 2014. godinu, letak komisije i informacije o aktivnostima komisije.

Poseban problem predstavlja nemogućnost javnosti da pristupi informacijama o imovinskim kartonima poslanika. Nakon donesenog mišljenja Agencije za zaštitu ličnih podataka da objavljivanje ovih podataka predstavlja narušavanje privatnosti, Sud BiH je, postupajući po žalbi CIK-a koja je zadužena da prikuplja imovinske kartone, potvrdio takvu oduku. Takvom odlukom Suda i tumačenjem zakona praktično je onemogućeno pristupanje informacijama o imovinskim kartonima parlamentaraca. Pojedini mediji su nastojali i pored zabrane da takve informacije objavljuju.<sup>97</sup>

Isto tako, Parlament BiH, u nekoliko navrata odbio je da postupi po zahtjevu Centra civilnih inicijativa i dostavi informacije o novčanim primanjima poslanika.<sup>98</sup>

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da zakonodavstvo mora izvještavati i biti odgovorno za svoja djela?*

### OCJENA 25

Ustavni i zakonodavni okvir u BiH propisuje pravila po kojima je parlament odgovoran da za svoj rad podnosi izvještaj javnosti, ali ovaj okvir nije do kraja razrađen – prije svega zbog nedostatka obaveze uspostavljanja bližeg kontakta na relaciji građanin/birač – poslanik/delegat, jer ne postoji mehanizam direktnog obraćanja građanina/birača onom poslaniku/delegatu za koga je građanin/birač glasao i kome je dao svoje povjerenje.

Parlamenti imaju samo političku odgovornost prema svojim biračima. Kako parlamenti donose zakone, kao opšte akte, ne postoji bilo kakav žalbeni mehanizam po kome bi građani mogli da u rješavanju njihovog konkretnog slučaja ospore zakonsku odredbu. Čak i kada parlamenti odlučuju o pojedinačnim pitanjima koja se tiču tačno određenog lica, protiv odluke parlamenta nije dozvoljeno pravno sredstvo. Tako je članom 10 Zakona o upravnim sporovima BiH<sup>99</sup> predviđeno da se upravni spor (sudska kontrola upravnih akata) ne može voditi u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuje Parlamentarna skupština BiH.

Ustav BiH, kao i ustavi entiteta, te poslovnici o radu parlamenata, propisuju da poslanici/delegati uživaju imunitet, kako građansko-pravni (poslanik ne može biti krivično gonjen niti odgovoran u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu tokom vršenja svoje funkcije), tako i krivično-pravni. Generalno govoreći, imunitet poslanika/delegata se odnosi kako na ponašanje poslanika/delegata vezano za rad u parlamentu, tako i na njihovo ponašanje van parlamenta. Pored toga,

poslanici/delegati ne mogu biti pritvoreni bez prethodnog odobrenja parlamenta kojem pripadaju,<sup>100</sup> osim ako su uhapšeni na licu mjesta za krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od 5 godina i više (ili gdje je obavezan pritvor prema odredbama Zakona o krivičnom postupku). Isto tako, ako se poslanik/delegat pozove na imunitet, protiv njega se ne može pokrenuti krivični postupak, sve dok mu taj imunitet ne bude ukinut od strane zakonodavnog tijela.

Izvještaji od radu parlamenta se javno objavljuju. Pored toga, i nevladine organizacije (poput Centara civilnih inicijativa) objavljuju svoje izvještaje u kojima vrše komparaciju između planova rada parlamenata i usvojenih zakona, daju procjenu rada efikasnosti parlamenta, te objavljuju aktivnosti poslanika/delegata.<sup>101</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri zakonodavstvo i njegovi predstavnici podnose izvještaje i odgovaraju za svoja djela u praksi?*

### OCJENA 25

U segmentu odgovornosti parlamenta jako je izražena razlika između onog što predviđa zakon i onoga što se dešava u praksi. U tom smislu nije bilo značajnih odstupanja u odnosu na nalaze studije NIS 2013.

U većem dijelu mandatnog perioda 2010 – 2014 državni parlament je bio u blokadi, te se nije redovno sastajao zbog političkih previranja među vladajućim partijama. Slična situacija je bila i u Parlamentu Federacije BiH, dok je u RS situacija bila nešto bolja imajući u vidu monolitnu vladajuću većinu u Narodnoj skupštini RS. Ilustrativna situacija u vezi sa odgovornošću parlamenta desila se 2013. godine, nakon što je stupila na snagu odluka Ustavnog suda BiH, kojom je Zakon o jedinstvenom matičnom broju proglašen neustavnim. Parlament

BiH više od dvije godine nije izvršio odluku Ustavnog suda i uskladio Zakon sa odlukom, što je izazvalo pravni vakum i u praksi stvorilo ogromne probleme za novorođenčad koja nisu mogla da dobiju dokumente. Zbog nemogućnosti da dobiju dokumente, nekoliko novorođenčadi nije bilo u mogućnosti da dobije ljekarsku neguju, a jedno novorođenče je čak i preminulo. Takva neodgovornost izazvala je burne građanske proteste pred zgradom parlamenta.<sup>102</sup>

Odgovornost parlamenta je bila vidljiva tokom prethodnog mandatnog perioda 2010–2014 i kroz činjenicu da budžet BiH ni u jednom slučaju nije bio usvojen u zakonom predviđenom roku, a u nekoliko navrata zemlja je funkcionisala na privremenom finansiranju i više od godinu dana.<sup>103</sup>

U praksi, zakonodavna tijela podnose izvještaje javnosti i drugim segmentima vlasti i ti su izvještaji javno dostupni. Kako se zakonodavna tijela, kao izabrana predstavnička tijela, smatraju najvažnijim segmentom vlasti, ona nemaju obavezu da podnose posebne izvještaje nekoj drugoj vlasti.

Kod poštovanja odluka Ustavnog suda BiH i entiteta, parlamenti u praksi usvajaju zakone nakon odluke ustavnog suda kojim je zakon ili neka odredba zakona proglašena neustavnom, poštujući pravne stavove koje je Ustavni sud izrekao u svojoj odluci. Međutim, Evropski sud za ljudska prava donio je prije gotovo pet godina presudu u slučaju „Sejdić i Finci“, utvrdivši da Ustav BiH ograničava pasivno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina za kandidovanje za člana Predsjedništva i za izbor u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH kao pripadnika nacionalnih manjina.

Sud za ljudska prava u Strazburu<sup>104</sup> presudio je da su zbog toga određene odredbe Ustava BiH u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Iako je odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazbu-

ru donesena 22.12.2009. godine, te iako sve članice Savjeta Evrope imaju obavezu da svoje zakonodavstvo ili konkretne odluke usklade sa stavovima Suda u Strazburu, nije došlo do promjene Ustava BiH i omogućavanja nacionalnim manjinama da mogu da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH i da imaju pravo da budu birani u Dom naroda Parlamentarne skupštine na Opštim izborima, niti je postignut ikakav dogovor do kraja 2014. godine.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi koji osiguravaju integritet predstavnika zakonodavstva?*

### OCJENA 25

U odnosu na NIS studiju iz 2013. došlo je do višestruke degradacije zakonskog regulisanja mehanizama integriteta parlamentaraca. Izmjenama Zakona o sprečavanju sukoba interesa propisano je da se radi provođenja tog Zakona osniva Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, te da se pri Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavlja Ured Komisije za obavljanje stručnih, administrativnih i tehničkih poslova iz nadležnosti ove komisije.<sup>105</sup> Ovakvo rješenje predstavlja značajan korak unazad u odnosu na dosadašnje rješenje u kojem je zakon provodio CIK kao nezavisno tijelo, obzirom da će Komisija biti sastavljena od članova parlamenta i predstavnika Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Takav sastav Komisije znači da će njeni članovi, koji su ujedno i parlamentarci, odlučivati o postojanju sukoba interesa svojih stranačkih kolega i ostalih članova parlamenta.

Osim toga, bez obzira na sva upozorenja međunarodnih institucija da su postojeće sankcije za sukob interesa



izrazito niske i da ne motivišu njegovo poštovanje, novčane sankcije su ostale iste (od 1.000 do 10.000 KM), dok se u isto vrijeme ostavlja mogućnost izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije i savjetniku da otkloni sukob interesa, pri čemu Komisija u tom slučaju može obustaviti postupak. Ovakav način regulisanja ostavlja mogućnost „pregovaranja“ sa prekršiocima i omogućava krajnje arbitarnu primjenu Zakona.

Takođe, umjesto dosadašnje nepodobnosti kandidovanja na izborima, uvedena je sankcija u obliku „prijedloga za razrješenje s dužnosti“, koji Komisija dostavlja nadležnom organu koji je izvršio imenovanje. Međutim, sama formulacija sankcije kao „prijedloga“ ne obavezuje nadležne organe da isti provedu, što navodi na zaključak da organi ove prijedloge mogu i odbiti, čime bi izabrani zvaničnik, nosioc izvršne funkcije ili savjetnik, mogli nesmetano nastaviti obnašanje funkcije koja ih i stavlja u situaciju sukoba interesa.

Izborni zakon BiH predviđa da je svaki kandidat na izborima obavezan da u roku od 15 dana od prihvatanja kandidature na izborima od strane CIK-a, podnese izjavu o ukupnoj imovini. Nakon izbora, izabrani kandidati imaju obavezu da CIK-u podnesu u roku od 30 dana izjavu o imovinskom stanju, ista obaveza postoji po okončanju mandata. Problem leži u činjenici da ove podatke niko ne provjerava.

Pored obaveznog izvještavanja o imovinskom stanju, postoje određena zakonska ograničenja koja zabranjuju poslanicima ili delegatima u svim parlamentima u BiH da se nakon isteka mandata zaposle u državnim organizacijama ili pak u privrednim društvima koja su u javnom vlasništvu (javna preduzeća). Tako Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti BiH propisuje da izabrani funkcioner (poslanik ili delegat), u roku od godinu dana od prestanka njegovog mandata u zakonodavnom tijelu, ne može postati član upravnog ili poslovnog odbora, odnosno biti u svojstvu ovlaštenog

lica u javnom preduzeću, niti član upravljačkih struktura ili direktor u agencijama za privatizaciju.<sup>106</sup> Međutim, u Zakonu o sukobu interesa u organima vlasti FBiH ta zabrana iznosi 6 mjeseci (član 5, stavovi 1 i 2), a u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS (članovi 5 i 6)<sup>107</sup> ta zabrana iznosi samo tri mjeseca i odnosi se samo na isti nivo vlasti, dok je, recimo, moguće da poslanik Opštinske skupštine u RS odmah po prestanku mandata postane član nadzornog odbora (NO) javnog preduzeća koga je osnovala RS, a nije moguće da bude u NO javnog preduzeća koje je osnovala opština.

Lobiranje u BiH nije zakonski regulisano, što znači da nema registrovanih lobista, tako da poslanici i delegati nemaju bilo kakvu obavezu izvještavanja o tome da li su imali kontakt sa licima koja, i pored činjenice da nisu registrovani kao lobisti, lobiraju na usvajanje određenih zakonskih rješenja u zakonodavnoj proceduri. Lobiranje, odnosno profesionalno zastupanje tuđeg interesa, još uvijek nije zakonski uređeno. Iako je donošenje zakona o lobiranju bila jedna od obaveza preuzetih Strategijom za borbu protiv korupcije (2009–2014) on još uvijek nije usvojen. Ova obaveza je ponovno stavljena pred institucije u BiH odredbama novousvojene Strategije za borbu protiv korupcije (2015–2019). Formalni rok do kojeg bi ovaj zakon trebalo da bude usvojen na svim nivoima vlasti u BiH je 2018. godina, odnosno četvrta godina po usvajanju strategije.

Poslovnici o radu parlamenata sadrže odredbe da su poslanici dužni da poštuju dostojanstvo parlamenta, da su dužni da se jedan drugom obraćaju sa uvažavanjem, te da nije dozvoljeno korištenje uvredljivih izraza niti ocjena koje se odnose na privatni život trećih lica. Pored toga, za vrijeme govora poslanika u radu parlamenta nije dozvoljeno dobacivanje, ometanje govornika na drugi način ili bilo kakvo drugo ponašanje koje ometa slobodu govora. Za nepoštovanje ovih pravila, predsjednik parlamenta može izreći poslaniku/delegatu

opomenu, oduzimanje riječi ili udaljiti poslanika iz toka sesije parlamenta.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet zakonodavaca osiguran u praksi?*

### OCJENA 25

Pitanje integriteta, utvrđivanja i sprečavanja sukoba interesa u BiH postavljeno je kao pitanje od marginalne važnosti, dok su zakonska rješenja znatno lošija u poređenju sa situacijom koja je konstatovana u NIS studiji iz 2013, te ostavljaju široku mogućnost poslanicima i delegatima da se nađu u situaciji koja predstavlja sukob interesa, a da zakon ne predviđa takvu situaciju.

Iako je u skladu sa izmjenama Zakona o sukobu interesa Komisija za odlučivanje o sukobu interesa uspostavljena, ona još uvijek nije postala operativna, odnosno nije se bavila razmatranjem slučajeva sukoba interesa. Problemi su se javili sa preuzimanjem zaposlenih i predmeta od strane CIK-a, koji se do navedenih izmjena zakona bavio utvrđivanjem sukoba interesa. U praksi to znači da u proteklih više od godinu dana nije bilo provođenja postupaka na utvrđivanju sukoba interesa.

U praksi su poznati brojni primjeri da su članovi parlamenta obavljali tu funkciju i pored činjenice da su za njima bile raspisane potjernice drugih država ili da su bili u samoj BiH osuđivani za najteža krivična djela.<sup>108</sup>

Nisu poznati primjeri u praksi da je bilo koji od poslanika Predstavničkog doma bio sankcionisan suspenzijom rada u parlamentu. U praksi, u radu parlamenta postoje lobističke, tj. interesne grupe koje ostvaruju kontakt sa izabranim članovima parlamenata, ali parlamentarci

nemaju bilo kakvu zakonsku obavezu da otkriju kontakte sa ovim grupama, i to iz dva razloga: ne postoje pravila o registraciji lobističkih ili interesnih grupa i ne postoji obaveza poslanika da prijave svoje neformalne kontakte sa licima ili grupama koje bi se mogle smatrati lobističkim ili interesnim.

Osim sporadičnih kazni u smislu opomena ili oduzimanja riječi, u parlamentima u BiH se ne izriču novčane kazne, niti u praksi ima slučajeva da su članovi parlamenta kažnjeni zbog nepoštovanja kodeksa etike, odnosno etičkih standarda koje propisuje kodeks etike.

## NADZOR IZVRŠNE VLASTI (ZAKON I PRAKSA)

*Do koje mjere zakonodavstvo može obezbijediti efikasan nadzor izvršne vlasti?*

### OCJENA 25

Parlament posjeduje ustavne i zakonske mehanizme da kontroliše izvršnu vlast (vladu), ali imajući u vidu to da vladu čine članovi onih političkih partija koje inače imaju većinu u parlamentu, ta vrsta „pritiska“ parlamenta na vladu je gotovo potpuno amortizovana. I u tom smislu nisu zabilježene značajnije promjene u odnosu na NIS studiju iz 2013.

Postoji mogućnost da se formira i takozvani anketni odbor,<sup>109</sup> koji se obrazuje radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti ili utvrđivanja činjenica o određenim pojavama ili pojedinim događajima, posebno u vršenju kontrole nad radom pojedinih republičkih organa, organizacija ili nosilaca javnih funkcija, s tim da ovaj odbor nema istražne ili sudske nadležnosti. Vlada ima obavezu da o svom radu redovno izvještava parlament, a kroz institut poslaničkih pitanja ili aktuelnog sata poslanici mogu da postavljaju pitanja vladi i njenim

ministarstvima, dok vlada ima obavezu da parlamentu blagovremeno dostavi tražene informacije.

Vlada u pravilu predlaže zakone i budžet, koje usvaja parlament. Parlament u potpunosti učestvuje u postupku usvajanja budžeta, pogotovo u amandmanskoj proceduri, kroz parlamentarne komisije i na plenarnim sjednicama, a vlada ima i obavezu da obavještava parlament o izvršenju budžeta. Parlament BiH bira ombudsmena BiH i glavnog revizora, kao i članove Centralne izborne komisije BiH, a na prijedlog komisija koje provode proceduru konkursa i daju preporuku Parlamentu BiH za izbor ombudsmena BiH i glavnog revizora.

Parlament nema mogućnost da direktno provjerava kako izvršna vlast primjenjuje pravila u vezi sa javnim nabavkama, ali izvještaje o radu izvršne vlasti, vezano za javne nabavke, parlamenti mogu dobiti kroz izvještaje vrhovnih revizorskih institucija.

Kako je ranije naglašeno, u praksi postoji, suprotno ustavu i zakonu, izrazita dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom. To je vidljivo iz brojnih primjera gdje su predstavnici izvršne vlasti odbijali da odgovore na poslanička pitanja ili u situacijama kada parlament nije usvajao izvještaje o radu pojedinih institucija. U svim takvim slučajevima izostajalo je utvrđivanje odgovornosti nosilaca izvršne vlasti.<sup>110</sup> Dominacija drugih grana vlasti nad zakonodavnom vidljiva je prilikom izbora čelnih ljudi nezavisnih agencija, koje po zakonu bira parlament. U velikoj većini takvih situacija parlament samo verifikuje unaprijed dogovorenu raspodjelu najviših funkcija suprotnom rang listama sastavljenim od strane stručnih službi parlamenta.<sup>111</sup>

## REFORMA (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri zakonodavstvo stavlja prioritet na borbu protiv korupcije i upravljanje kao bitna državna pitanja?*

### OCJENA 25

Sve relevantne studije, uključujući NIS studiju iz 2013, ali i Izvještaj Evropske komisije o napretku, konstatuju da zakonodavna vlast ne obraća dovoljnu pažnju na promociju principa javne odgovornosti i borbu protiv korupcije, i pored činjenice da povremeno postoje parlamentarne diskusije o korupciji, u kojim se pitanje korupcije koristi isključivo za međustranačke obračune.

U proteklih skoro deceniju, nakon povlačenja međunarodne zajednice personifikovane u OHR iz operativnog upravljanja zemljom, uočljiv je trend devastiranja zakonskog okvira nametnutog od međunarodne zajednice i urušavanja insitucija koje su uspostavljene na način da se one stavljaju pod kontrolu političkih partija.

U proteklom mandatnom periodu (2010–2014) politički sporazum dvije političke partije SNSD – SDP rezultirao je devastiranjem nekoliko suštinskih antikorupcionih zakona, kao što je već pominjani Zakon o sprečavanju sukoba interesa, te nešto ranije izmijenjeni Zakon o finansiranju političkih partija. Oba pomenuta zakona su izmijenjena na način da su praktično legalizovale veliki broj situacija koje je dotadašnje zakonodavstvo sankcionisalo kao nedozvoljene i suprotno preporukama međunarodnih organizacija i civilnog društva.

Ništa bolji odnos predstavnici zakonodavne vlasti nisu imali ni prema izvršavanju presuda Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda BiH, koje godinama čekaju da budu izvršne, o čemu je ranije bilo riječi.

Iako je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koor-

dinaciju borbe protiv korupcije usvojen u PS BiH 2009. godine, i na osnovu njega formirana Agencija, u praksi se postiglo jako malo. Komisija za praćenje i nadzor nad radom Agencije uspostavljena je u okviru Parlamentarne skupštine i nekoliko godina je bilo potrebno da joj se obezbijede elementarna sredstva za rad. U maju 2015. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je usvojilo novu Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2015–2019, kao i Akcioni plan za njeno provođenje. Prema podacima TI BiH iz prethodne strategije i akcionog plana realizovano tek oko 20% mjera.<sup>112</sup>

Potpuno odsustvo povjerenja građana u aktivnosti i stvarne namjere vlasti na borbu protiv korupcije potvrđuju i nalazi Globalnog barometra korupcije prema kojim 39% ispitanika smatra napore vlasti neefikasnim, a 31% potpuno neefikasnim.

## PREPORUKE

Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Proceduru usvajanja zakona neophodno je učiniti transparentnom i osigurati učešće stručne javnosti i civilnog društva u procesu donošenja zakona, na način šireg korištenja instituta javnih rasprava;
- U pogledu utvrđivanja postojanja sukoba interesa potrebno je promijeniti pravni okvir i praksu, na način da se utvrđivanje sukoba interesa i vjerodostojnosti imovinskih kartona povjeri nezavisnom tijelu;
- Parlamenti bi trebalo da se značajnije angažuju u borbi protiv korupcije i da svojim primjerom i kroz parlamentarnu proceduru (komisije i anketni odbori)

preduzmu radnje, kako na sistematskom smanjenju korupcije (zakonodavni okvir), tako i u pojedinačnim slučajevima (parlamentarne istrage);

- Potrebno je pojačati nadzornu, odnosno kontrolnu funkciju parlamenta nad izvršnom vlasti i nad utroškom budžeta;
- Potrebno je ojačati analitičke i stručne kapacitete parlamenta, te kapacitete za ostvarivanje funkcije nadzora nad radom izvršne vlasti i nad planiranjem i utroškom budžeta.

## 6.2. IZVRŠNA VLAST

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 29/100

STATUS STUBA: SLAB



### SAŽETAK

Izvršna vlast u BiH na raspolaganju ima odgovarajuća zakonska ovlaštenja i odgovarajuće resurse za izvršavanje zadataka iz svoje nadležnosti. Limitirajući faktor za provođenje koherentnih politika predstavlja ustavna struktura zemlje, sa preklapajućim nadležnostima i odsustvom subordinacije između različitih nivoa vlasti.

Ipak, ključni problemi izvršne vlasti u BiH su: neefikasnost, neodgovornost, netransparentnost i

odsustvo koordinacije između različitih nivoa vlasti. Ovi nalazi su se podjednako odnosili i na NIS studiju 2013, kao i na ovu NIS studiju 2015. S tim da se nakon objavljivanja studije NIS 2013 mogu uočiti još negativniji trendovi u radu izvršne vlasti u smislu njene elementarne funkcionalnosti. Zabrinjavajući trend odnosi se i na činjenicu da je došlo do dodatnog slabljenja institucionalnog i zakonskog okvira koji reguliše integritet izvršne grane vlasti.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Izvršna vlast koncentrisana je na državnom (Savjet ministara, sačinjen od 9 ministarstava, te tročlano Predsjedništvo), entitetskom nivou (Vlada RS i Vlada FBiH sa po 16 ministarstava, oba entiteta imaju predsjednika i dva potpredsjednika), kantonalnom nivou (10 kantonalnih vlada sa ukupno 95 ministarstava) i na nivou Brčko distrikta. Državnim ustavom i ustavima entiteta prihvaćen je princip podjele vlasti, te je izvršna vlast kao takva nezavisna u odnosu na druge grane vlasti.

Tročlano Predsjedništvo na državnom nivou i predsjednik RS biraju se direktno, dok predsjednika Federacije BiH bira Parlament. Ustav predviđa raspodjelu nadležnosti između države i entiteta, ali ne predviđa odnos subordinacije između njih. Ustav taksativno nabroja nadležnosti države i predviđa da sve ostale nadležnosti spadaju u nadležnost entiteta. Ustav također predviđa mehanizme za osiguravanje odgovarajuće etničke zastupljenosti u izvršnoj vlasti na svim nivoima. Etnička

kvota koja to osigurava bazirana je na predratnom popisu iz 1991. godine.

Pored državnog i entitetskih ustava, rad izvršne vlasti regulisan je posebnim zakonima.<sup>113</sup> Za svoj rad izvršna vlast odgovorna je zakonodavnoj vlasti, koja odlučuje o njenom imenovanju, odnosno razrješenju i kojoj je dužna podnositi izvještaje o radu. Vršeci svoje nadležnosti, izvršna vlast donosi uredbe, odluke, uputstva, zaključke i druge podzakonske akte, a koji su takođe podložni i sudskoj kontroli kroz odgovarajuće procedure za rješavanje upravnih sporova.<sup>114</sup> Dejtonski mirovni sporazum, čiji Aneks 4 predstavlja Ustav BiH, takođe uspostavlja Ured visokog predstavnika (OHR). Visoki predstavnik predstavlja konačni autoritet odgovoran za implementaciju Dejtonskog sporazuma, sa nadležnostima da osigura da entitetske vlade poštuju odredbe sporazuma.<sup>115</sup>

### TABELA SA OCJENAMA

#### IZVRŠNA VLAST

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 38/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 29/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 58/100 KAPACITET 2015 58/100	RESURSI NEZAVISNOST	100	100	50 25	50 25
UPRAVLJANJE 2013 42/100 UPRAVLJANJE 2015 29/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	50 75 75	50 50 25	25 25 0	25 25 0
ULOGA 2013 13/100 ULOGA 2015 0/100	UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM PRAVNI SISTEM	25 0	0 0		

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri izvršna vlast ima adekvatne resurse za efikasno obavljanje svojih zadataka?*

### OCJENA 50

Kako je i studija NIS 2013 konstatovala, izvršna vlast u BiH na raspolaganju ima adekvatne materijalne i kadrovske resurse za vršenje poslova iz svoje nadležnosti. Zbog široko rasprostranjenog klijentelizma i korupcije, kao i relativno visokog udjela političkih imenovanja, kompetentost kadrova u izvršnoj vlasti ostaje vrlo izražen problem.<sup>116</sup> U tom smislu nisu uočene značajnije promjene u periodu nakon objavljivanja prethodne studije.

Kada se posmatraju rashodi i izdaci (konsolidovano za BiH, uključujući sljedeće nivoe: FBiH s kantonima, RS, BD i BiH) kao učešće u BDP-u BiH, oni iznose oko 30%.

Ako se obrati pažnja na strukturu javnih rashoda i izdataka, konsolidovani podaci za BiH pokazuju da najveći dio rashoda i izdataka odlazi na rashode za plate zaposlenih (35%). Procenat koji se odnosi na plate na ostalim nivoima (FBiH s kantonima, RS i BD) je sličan BiH (konsolidovano) i kreće se između 30% i 33%. Dakle, pojednostavljeno govoreći, oko trećina rashoda i izdataka u BiH (konsolidovano) odlazi na plate zaposlenih (bruto plate, naknade i doprinosi na teret poslodavca). Druga trećina svih rashoda i izdataka u BiH (konsolidovano) odlazi na različite transfere (31%), a oko 20% odlazi na otplate dugova. Na kapitalne izdatke odlazi samo 5% ukupnih rashoda i izdataka.<sup>117</sup>

Kompleksna ustavna struktura svrstava BiH u red zemalja sa izuzetno velikim javnim sektorom na čije plate je utrošeno 13,1% BDP-a u 2011. godini, bilježeći kontinuiran rast<sup>118</sup>, dok su ostali tekući troškovi vlada dosegli nivo od oko 15% BDP-a.<sup>119</sup> U odnosu na ukupna

izdvajanja iz budžeta na plate odlazi oko 70% izdvajanja iz budžeta.<sup>120</sup>

Plate u javnom sektoru koji zapošljava ukupno 3,5% stanovništva, čineći relativno velik udio u radnoj snazi od oko 11% (isključujući preduzeća u državnom vlasništvu i zdravstvene radnike), a u ukupnoj zaposlenosti 19%, su u prosjeku znatno veće od plata u privatnom sektoru.<sup>121</sup>

Kao ključni problem u djelovanju izvršne vlasti posebno se ističe odsustvo vertikalne i horizontalne koordinacije između brojnih nivoa i institucija vlasti, dok klijentelistička i nepotistička imenovanja u znatnoj mjeri utiču na kompetentnost izvršne vlasti.<sup>122</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*Po zakonu, u kojoj mjeri je izvršna vlast nezavisna?*

### OCJENA 100

Državnim ustavom i ustavima entiteta prihvaćen je princip podjele vlasti, te je izvršna vlast kao takva nezavisna u odnosu na druge grane vlasti. Pored državnog i entitetskih ustava, rad izvršne vlasti regulisan je posebnim zakonima.<sup>123</sup> Za svoj rad izvršna vlast odgovorna je zakonodavnoj vlasti, koja odlučuje o njenom imenovanju, odnosno razrješenju i kojoj je dužna podnositi izvještaje o radu. Vršeci svoje nadležnosti, izvršna vlast donosi uredbe, odluke, uputstva, zaključke i druge podzakonske akte, a koji su takođe podložni i sudskoj kontroli kroz odgovarajuće procedure za rješavanje upravnih sporova.<sup>124</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je izvršna vlast nezavisna u praksi?*

### OCJENA 25

U praksi, formalno proklamovana nezavisnost izvršne vlasti i princip podjele vlasti bitno odstupa od onog što je propisano ustavima i zakonima. Nezavisnost izvršne vlasti u ostvarivanju svojih nadležnosti bitno je ograničena načinom na koji političke partije funkcioniraju. Dominantno liderske političke partije, bez unutarstranačke demokratije, omogućavaju ogromnu koncentraciju stvarne moći u rukama lidera političkih partija. Tako se na redovnim neformalnim sastancima lidera vladajućih političkih partija donose sve bitne odluke iz domena izvršne i zakonodavne vlasti, koje kasnije bivaju formalno upućivane u procedure, kao što je bio slučaj sa budžetima.<sup>125</sup> U proteklom mandatnom periodu 2010-2014., potpuna podređenost izvršne vlasti uvijek promjenjivoj volji stranačkih rukovodstava bila je vidljiva posebno u slučaju gotovo kontinuiranih kriza Vlade FBiH i Vijeća ministara. Vlada Federacije BiH izabrana je nakon izbora 2010. uz kršenje odredbi ustava FBiH, jer nije imala dovoljnu većinu u Domu naroda, da bi joj nakon dvije godine bilo izglasano nepovjerenje, ali je svoj rad nastavila u tehničkom mandatu zbog nemogućnosti dogovora političkih lidera da se uspostavi nova vlada. Vijeće ministara, uspostavljeno tek nakon gotovo dvije godine od izbora 2010., u dva navrata je u vrlo kratkom periodu mijenjalo svoj sastav, odnosno stranke članice koalicije, tako da je veći dio mandata bilo u blokadi.

Sa druge strane, u pojedinim situacijama je očigledna uzurpacija ovlaštenja zakonodavne vlasti od strane izvršne vlasti. Na primjer, Vlada RS donijela je odluku po kojoj se na izgradnju Andrićgrada, projekta koji se finansira sredstvima Vlade RS, ne primjenjuje Zakon o javnim nabavkama.<sup>126</sup> Slična situacija sa uzurpacijom

ovlaštenja zakonodavne vlasti od strane izvršne vlasti dešava se i prilikom odobravanja korištenja sredstava sa računa posebnih namjena, odnosno njihovim raspolaganjem od strane Vlade RS u svrhe budžetske potrošnje bez odluke Parlamenta, na šta je više puta upozoravala Glavna služba za reviziju javnog sektora.<sup>127</sup> Primjera takvih postupaka u praksi ima jako puno, posljednji, koji je imao i najteže posljedice, odnosi se na odluku Vlade Federacije BiH kojom su sredstva sa računa posebnih namjena za odbranu od prirodnih katastrofa, neposredno prije velikih poplava koje su zadesile zemlju, prebačena u tekuću budžetsku potrošnju. Katastrofalne poplave ogromnih razmjera ostavile su velike posljedice širom BiH, a zbog nenamjenske i nezakonite potrošnje sredstava namijenjenih za poplave nije utvrđivana bilo čija odgovornost.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje propisi kojima se osigurava transparentnost u relevantnim aktivnostima izvršne vlasti?*

### OCJENA 50

U BiH su na snazi zakoni o slobodi pristupa informacijama (na državnom i entitetskom nivou) koji propisuju da su „sve informacije u posjedu javnih organa javno dobro” i kao takve dostupne javnosti. Zakoni propisuju uzak krug izuzetaka od slobodnog pristupa informacijama koji se odnose na „interese odbrane, sigurnosti, sprečavanje kriminala i otkrivanje kriminala, na zaštitu postupka donošenja odluka u javnom organu”, ili „zaštite povjerljivih komercijalnih informacija”, odnosno „zaštitu privatnosti trećih osoba”, s tim da se odluka o uskraćivanju mora donositi u svakom konkretnom slučaju, provodeći test javnog interesa koji mora uzeti u obzir svaku štetu i svaku korist koja može nastati objavljivanjem informacija.<sup>128</sup>

Neharmonizovan zakonski okvir na državnom i entitetskim nivoima predstavlja bitnu prepreku za dosljednu primjenu ovog prava na svim nivoima vlasti. Dok Zakon na državnom nivou ispunjava sve zahtjeve za adekvatnu implementaciju, uključujući prekršajne sankcije za kršenje zakona, kako za organ, tako i za odgovornu osobu unutar institucije, entitetski zakoni ne predviđaju sankcije u slučaju kršenja zakona.

Osim toga, Vlada RS je usvojila zaključak kojim, izlazeći iz okvira svoje nadležnosti, utvrđuje da se Zakon o slobodi pristupa informacijama ne odnosi na zapisnike sa sjednica Vlade RS, odnosno da zapisnici nisu javni dokumenti.<sup>129</sup>

Budžet se donosi u formi zakona i kao takav javno je dostupan i objavljuje se u službenim novinama na državnom i na entitetskim nivoima vlasti.

U skladu sa Članom 15.7, stav (1) Izbornog zakona BiH<sup>130</sup> svaki kandidat za izbornu funkciju na državnom ili entitetskom nivou dužan je u roku od 15 dana od prihvatanja kandidature podnijeti Centralnoj izbornoj komisiji BiH izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. U skladu s istim Zakonom, član 15.8, stav 1, kandidati na državnom i entitetskom nivou vlasti, nakon što budu izabrani, dužni su podnijeti izjavu o imovinskom stanju u roku od 30 dana od objave ovjere mandata u Službenom glasniku. Obaveza podnošenja imovinskog kartona postoji i po isteku, odnosno prestanku mandata.

U posljednjih nekoliko godina prisutni su učestali pokušaji relativizacije prava na pristup informacijama, kroz prijedloge za izmjene zakona kojim bi se znatno ograničio slobodan pristup informacijama. Tokom 2013. godine, Ministarstvo pravde BiH je iniciralo izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama. Predloženi amandmani su bili bazirani na mišljenju Agencije za zaštitu ličnih podataka i imali su za cilj uvođenje rješenja koja bitno ograničavaju i relativizuju pristup informacijama,

posebno u načinu na koji se tretiraju privatni podaci, na način da se daje primat zaštiti ovakve vrste podataka na uštrb javnog interesa. Snažnom i argumentovanom zagovaračkom kampanjom od strane organizacija civilnog društva predvođenih TI BiH, predlagač je odustao od predloženih izmjena.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri postoji transparentnost u relevantnim aktivnostima izvršne vlasti u praksi?*

### OCJENA 25

Kako je bilo naglašeno i u NIS studiji 2013, u praksi su prisutni brojni problemi u vezi sa implementacijom prava na pristup informacijama.

Prema nalazima istraživanja i izvještajima Centra za pružanje pravne pomoći (ALAC) TI BiH, poseban problem predstavlja pristup informacijama koje se odnose na javne nabavke, proces privatizacije, izvršenje budžeta i poslovanje javnih preduzeća. Isto tako, problemi sa pristupom informacijama su vrlo rasprostranjeni u vezi sa procedurama vezanim za zapošljavanje.<sup>131</sup>

Indikativni su primjeri svjesnog, gotovo sistematskog prikrivanja informacija koje po zakonu moraju biti javno objavljene, a koje se odnose na ugovore sklopljene u procesima privatizacije državnih firmi. U brojnim slučajevima, (primjer privatizacije robne kuće Boska u centru Banja Luke), TI BiH, ni nakon višegodišnjih sudskih postupaka, nije bio u mogućnosti da osigura pristup ugovorima o privatizaciji.

CIK je godinama imovinske kartone u skladu sa zakonom objavljivao putem svoje službene web stranice. Međutim, nakon odluke Agencije za zaštitu ličnih

podataka, Apelaciono vijeće Suda BiH je po žalbi CIK-a donijelo odluku da imovinski kartoni više ne mogu biti javno dostupni, sa obrazloženjem da se na takav način krše odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka.<sup>132</sup> Ovakva odluka Suda BiH izazvala je brojne negativne reakcije NVO i stručne javnosti.<sup>133</sup>

Prema rezultatima istraživanja TI BiH o poštovanju prava na pristup informacijama, tek je 53% institucija izvršilo obavezu da omogući pristup informacijama u zakonskom roku, tako da je prosječna dužina trajanja postupka više od mjesec dana. Poseban problem predstavlja činjenica da je samo 20% institucija dostavilo informacije u formi rješenja (upravni akt), koja je po zakonu neophodna i bez koje građani ne mogu ostvariti dalju sudsku zaštitu ovog prava.<sup>134</sup>

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe kojima bi se osiguralo da predstavnici izvršne vlasti moraju izvještavati i biti odgovorni za svoje postupke?*

### OCJENA 50

Nadležnost i položaj izvršne vlasti definisani su ustavima države i entiteta i posebnim zakonima o Savjetu ministara, odnosno entitetskim vladama na principu podjele vlasti, pa je tako izvršna vlast primarno odgovorna zakonodavnoj vlasti. Tako je Savjet ministara obavezan najmanje jednom godišnje podnijeti izvještaj o radu Parlamentarnoj skupštini, a Parlamentarna skupština može zahtijevati i podnošenje vanrednih izvještaja.<sup>135</sup> U skladu sa Ustavom BiH, Savjet ministara je dužan podnijeti ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština BiH izgleda nepovjerenje (član 5, stav 4). Isto tako, u skladu sa članom 15. Zakona o Savjetu ministara BiH, Parlamentarna skupština mora potvrditi odluku predsjedavajućeg Savjeta ministara o pojedinačnim smjenama u sastavu Savjeta ministara.

Osim navedenih načina, kontrolna funkcija parlamenta nad radom izvršne vlasti realizuje se i kroz institut poslaničkih pitanja, odnosno interpelacije. Ovi instituti definisani su poslovnica o radu Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, i omogućavaju poslanicima postavljanje konkretnih pitanja Savjetu u cjelini, ili pojedinim ministrima iz domena njihove nadležnosti, dok u slučaju interpelacije poslanici ili grupa poslanika iniciraju pitanja načelnog karaktera o čemu se vodi rasprava u parlamentu.<sup>136</sup>

U skladu sa Zakonom o Vijeću Ministara, Vijeće ministara usvaja procedure za konsultacije u procesu izrade zakona. Prema tim procedurama, kada je prijedlog podnesen Vijeću ministara na usvajanje, predlagatelj mora da uz obrazloženje priloži informaciju o konsultacijama koje je provodio.<sup>137</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri postoji efikasan nadzor aktivnosti izvršne vlasti u praksi?*

### OCJENA 25

U praksi gotovo da i ne postoji bilo kakav vid nadzora nad radom izvršne vlasti, na način na koji to predviđa ustav i zakon. U tom smislu, od objavljivanja NIS studije 2013, negativni trendovi potpunog odsustva odgovornosti i nadzora nad djelovanjem izvršne vlasti su nastavljeni.

Brojni su primjeri imenovanja osoba na najviše funkcije u izvršnoj vlasti, koji su pravosnažno presuđeni zbog korupcije ili protiv kojih se vodi istraga zbog korupcije. Isto tako, uobičajena je praksa da ministri i drugi nosioci izvršnih funkcija učestvuju u narušavanju javnog reda i mira, u vidu fizičkih obračuna na javnim mjestima ili vožnjom u alkoholiziranom stanju. Nepotizam i klijentelizam je široko rasprostranjen (primjer dva entitetska premijera koji su zaposlila najbliže srodinje u javnim

preduzećima). U svim pomenutim slučajevima, i pored činjenice da su bili široko medijski eksponirani, izostalo je utvrđivanje odgovornosti.<sup>138</sup>

Prema izvještajima revizije javnog sektora na državnom nivou za 2013. godinu, institucije koje troše 55% budžeta dobile su negativno mišljenje ili mišljenje s rezervom. Do sada nije bilo slučajeva da su pokretani postupci za utvrđivanje odgovornosti osoba koje se nalaze na čelu institucija koje su dobijale negativno mišljenje revizora. Prema izvještajima za 2013. godinu, tek oko 50% preporuka revizora je realizovano.<sup>139</sup> Pritisci izvršne vlasti na službe za reviziju česta su i uobičajena pojava, a manifestuju se od javnih verbalnih optužbi revizora, pa do pokušaja da se na različite načine sami revizori stave pod kontrolu izvršne vlasti.<sup>140</sup>

Postoje dokazi da su nosioci izvršne vlasti kroz direktne transfere iz budžeta davali podsticaje vlastitim firmama ili firmama sa čijim su vlasnicima u rodbinskim ili partijskim vezama. Takav primjer je bio u Ministarstvu poljoprivrede FBiH koje je podsticaje za poljoprivredu davalo, u najvećoj mjeri, stranačkim kolegama ministra o čemu su mediji opširno izvještavali.<sup>141</sup> Slična situacija je i u RS gdje je Investiciono-razvojna banka, koja se nalazi pod direktnom upravom Vlade RS, vršila dokapitalizacije firmi ili davala povoljne kredite firmama u vlasništvu visokih funkcionera ili njihove rodbine ili gdje su kapitalni poslovi na izgradnji infrastrukturnih projekata dodjeljivani rodbini i prijateljima predsjednika RS.<sup>142</sup>

U ovakvim i sličnim slučajevima nikada nisu otvarane istrage, a pravosudne institucije se uglavnom bave slučajevima korupcije na nižim nivoima vlasti.<sup>143</sup>

## INTEGRITET (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje mehanizmi kojima bi se osiguralo integritet predstavnika izvršne vlasti?*

### OCJENA 25

Odredbe zakona o sukobu interesa odnose se i na nosioce izvršne vlasti.<sup>144</sup> Ovim zakonima regulisano je da ministri i zamjenici ministara ne mogu biti u poslovodnom, nadzornom, upravnom i izvršnom odboru, niti direktori javnog preduzeća i agencije za privatizaciju. Isto tako, ne mogu obavljati ove funkcije u privatnim preduzećima u koja su vladine institucije ulagale kapital, sa kojima su sklupale ugovore ili na drugi način s njima poslovale, ako vrijednost posla prevazilazi 5000 KM.

Zakoni o sukobu interesa postoje na državnom, na entitetskom i na nivou Brčko distrikta. Implementacija zakona na državnom nivou, u FBiH i u Brčko distriktu, do 2013. godine bila je u nadležnosti CIK-a BiH, da bi izmjenama zakona bila formirana Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, te pri Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavljen Ured Komisije za obavljanje stručnih, administrativnih i tehničkih poslova iz nadležnosti ove komisije.<sup>145</sup> Ovakvo rješenje predstavlja značajan korak unazad u odnosu na dosadašnje rješenje u kojem je zakon provodio CIK kao nezavisno tijelo, obzirom da će Komisija biti sastavljena od članova Parlamenta i predstavnika Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Implementacija zakona u RS je u nadležnosti Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa, koja i nakon nekoliko godina od osnivanja nije uspjela da utvrdi nijedan slučaj postojanja sukoba interesa. Neharmonizovana zakonska rješenja, kao i posljednje izmjene zakona i uspostava nove insitucije za primjenu zakona koja još uvijek nakon više od godinu dana nije profunk-

cionisala, ostavljaju širok prostor za različite vidove ilegalnih aktivnosti nosilaca izvršne vlasti.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet predstavnika izvršne vlasti osiguran u praksi?*

### OCJENA 0

Kako je naglašeno i u NIS studiji 2013, primjena zakonskih odredbi o sukobu interesa više predstavlja izuzetak nego pravilo.

To potvrđuju podaci iz Godišnjeg izvještaja Centralne izborne komisije za 2013. godinu, a prema kojem je tokom 2013. godine izrečena ukupno jedna sankcija za kršenje odredbi zakona o sukobu interesa na državnom nivou.<sup>146</sup> CIK je uglavnom ignorisao slučajeve sukoba interesa na višim i visokim nivoima vlasti, dok je sankcionisanjem isključivo lokalnih zvaničnika nastojao stvoriti privid da ostvaruje svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.<sup>147</sup>

Usvajanjem izmjena Zakona o sukobu interesa iz 2013. godine predviđena je uspostava Komisije za odlučivanje o sukobu interesa koja bi imala nadležnost za utvrđivanje sukoba interesa umjesto CIK-a. Ova komisija još uvijek nije postala operativna, odnosno nije se bavila razmatranjem slučajeva sukoba interesa. Problemi su se javili sa preuzimanjem zaposlenih i predmeta od strane CIK-a, koji se do navedenih izmjena zakona bavio utvrđivanjem sukoba interesa. U praksi to znači da u proteklih više od godinu dana nije bilo provođenja postupaka na utvrđivanju sukoba interesa.

Iako je, i dok je nadležnost za utvrđivanje sukoba interesa imala CIK, u praksi vrlo rijetko bio sankcionisan sukob interesa, nakon izmjene Zakona i prebacivanja nadležnosti na Komisiju, utvrđivanje sukoba interesa na

državnom i na nivou Federacije je u potpunosti prestalo.

## UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri je izvršna vlast predana i angažovana u razvoju dobrog upravljanja u javnom sektoru?*

### OCJENA 0

Gotovo polovina prethodnog mandata (2010 – 2014) Vijeću ministara je bila potrebna da se ono uspostavi nakon održanih izbora, dok je u drugoj polovini u dva navrata mijenjan njegov sastav, zbog političke krize. Takva situacija nije omogućila bavljenje reformskim pocesima. Izvještaji o napretku EU i izvještaji nevladinih organizacija konstatovali su potpuno odsustvo napretka u zemlji i blokadu svih reformskih procesa.

Indikatori upravljanja, Instituta Svjetske banke, pokazuju da je BiH ostvarila vrlo ograničen napredak u smislu ukupnog poboljšanja kvaliteta upravljanja, dok je u pojedinim kategorijama, kao što je odgovornost vlasti, zabilježen znatno lošiji rezultat u 2013. godini,<sup>148</sup> u poređenju sa stanjem u 2008. godini. Slična je situacija i sa drugim pokazateljima, od indikatora koji mjere kvalitet poslovnog okruženja, nivo percipirane korupcije, pa do ekonomskih pokazatelja. Niti u jednoj od navedenih oblasti zemlja nije uspjela da provede potrebne reforme i unaprijedi stanje.<sup>149</sup>

Brojni su dokazi o tome da su privatni i partijski interesi daleko ispred opšteg javnog interesa za nosioce izvršnih funkcija. U tom smislu, uvećanje imovine većine nosilaca izvršnih funkcija tokom mandata, a koje je u neskladu sa redovnim primanjima predviđenim za obavljanje navedenih funkcija, predstavlja zanimljiv fenomen kojim se često bave pojedini mediji, ali ne i

istražni organi.<sup>150</sup>

## PRAVNI SISTEM (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri izvršna vlast određuje javnu odgovornost i borbu protiv korupcije kao prioritete u državi?*

### OCJENA 0

Opšta ocjena koja proizilazi iz izvještaja EU o napretku i izvještaja nevladinih organizacija da se izvršna vlast u BiH nije u značajnijoj mjeri bavila borbom protiv korupcije. Ilustrativna potvrda ove činjenice predstavlja podatak da je samo 10% planiranih mjera iz Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2009 – 2014 realizovano u potpunosti.<sup>151</sup>

U prethodnom periodu, na inicijativu izvršne vlasti, došlo je izmjena nekoliko važnih zakonskih propisa za borbu protiv korupcije, kojima su degradirana postojeća zakonska rješenja, kao što je to bio slučaj sa Zakonom o sukobu interesa.

Iako je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojen u decembru 2009. godine, Savjetu ministara je trebalo skoro tri godine da usvoji Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kako bi Agencija mogla početi da operativno djeluje.

Izvještaji vrhovnih revizorskih institucija pokazivali su u kontinuitetu sistemске probleme u vezi sa trošenjem budžetskih sredstava, dok izvršna vlast nije pokazivala dovoljnu spremnost da implementira preporuke iz revizorskih izvještaja.

Prema Globalnom barometru korupcije za 2013. godinu,

72% građana smatra da je vlada neuspješna u borbi protiv korupcije.<sup>152</sup>

## PREPORUKE

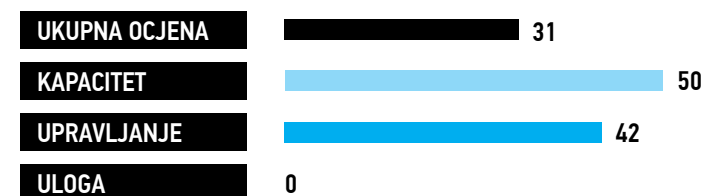
Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Osigurati odgovarajuću koordinaciju između različitih nivoa vlasti pri kreiranju i implementaciji politika, imajući u vidu specifičnost ustavnog uređenja;
- Uvesti sistematičniji nadzor zakonodavne vlasti nad radom izvršne vlasti, te osigurati učesće javnosti u procesima kreiranja politika, budžeta i prijedloga zakona;
- Harmonizovati zakone koji regulišu slobodan pristup informacijama na različitim nivoima vlasti;
- Provesti reformu zakona koji regulišu sukob interesa i imovinske kartone, na način da se striktnije regulišu uz nezavisne mehanizme primjene;
- Osigurati adekvatnije mehanizme za utvrđivanje interne disciplinske

## 6.3. PRAVOSUĐE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 31/100

STATUS STUBA: SLAB



### SAŽETAK

Reforma pravosuđa, iako snažno finansijski podržavana i prioritetirana od strane međunarodne zajednice nije rezultirala uspostavom nezavisnog i efikasnog pravosuđa. Uprkos jačanju tehničkih i organizacionih kapaciteta, snažni politički pritisci, nedostatak integriteta i odgovornosti onemogućava pravosuđe da ostvaruje svoje Ustavom i zakonima propisane nadležnosti. Neadekvatan odnos i saradnja sa drugim stubovima sistema društvenog integriteta, dodatno opterećava funkcionisanje pravosuđa. Procesuiranje korupcije više predstavlja izuzetak nego pravilo, i u tom smislu zabilježeni su negativni trendovi u periodu nakon objavljivanja Studije NIS 2013.



## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

U BiH postoje četiri, organizaciono i po nadležnostima, potpuno samostalna pravosudna sistema. Prema ustavnoj strukturi BiH, pravosudni sistem je podijeljen na više nivoa, s tim da ti nivoi nisu međusobno povezani. Na nivou entiteta postoje vrhovni sudovi, okružni/kantonalni sudovi i osnovni/opštinski sudovi. Pored toga, u RS postoje i privredni sudovi (okružni privredni sudovi kao prvostepeni sudovi i Viši privredni sud Banja Luka kao drugostepeni). U Brčko distriktu BiH postoje Osnovni i Apelacioni sud. Ne postoji formalna veza između sudova na nivou entiteta i Brčko distrikta, tj. Sud BiH nema nadležnost da ispituje u žalbenom postupku ili u postupku vanrednih pravnih lijekova odluke entitetskih sudova. Bolje rečeno, svaki od ovih sistema sudova djeluje autonomno i nadležnosti se, u pravilu, ne mogu prenositi iz jednog sistema u drugi.

## RESURSI (ZAKON)

*U kom obimu zakoni propisuju obezbjeđivanje odgovarajućih plata i radnih uslova u pravosuđu?*

### OCJENA 50

Ustavna i zakonska pozicija pravosudnih institucija nije se mijenjala od prethodne NIS studije 2013. Pravosuđe se finansira kroz budžete, zavisno od toga koja je društveno-politička zajednica svojim zakonima osnovala određeni sud, te se trenutno finansira iz 14 različitih budžeta. Sud BiH se finansira iz budžeta BiH, svi sudovi u RS iz budžeta RS, a sudovi u Brčko distriktu iz budžeta Distrikta. U FBiH, Vrhovni sud FBiH finansira se iz federalnog budžeta, dok se kantonalni/opštinski sudovi finansiraju iz deset kantonalnih budžeta.

Prijedlog budžeta za sudove priprema predsjednik suda i podnosi ih Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV) na komentare, nadležnim ministarstvima pravde i finansija, prije nego parlament usvoji budžet u formi

zakona. Iako sudovi ostvaruju prihode putem sudskih taksi, one kao takve odlaze u opšti budžet. Ne postoji propis koji određuje bilo apsolutan iznos bilo procenat koji se mora utrošiti na finansiranje pravosuđa u odnosu na ostale budžetske korisnike.

Plate sudija se regulišu posebnim zakonom (Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca),<sup>153</sup> s tim da se ti zakoni odnose samo na plate sudija (i tužilaca), ali ne i na plate ostalog administrativnog osoblja.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kom obimu pravosuđe u BiH ima adekvatan nivo finansijskih resursa, osoblja i opreme (infrastruktura) da efikasno funkcioniše u praksi?*

### OCJENA 50

Ukupna budžetska izdvajanja za finansiranje pravosudnih institucija bilježe u kontinuitetu blagi rast i u apsolutnom i u relativnom omjeru prema BDP-u. Budžetska izdvajanja za finansiranje pravosuđa u 2013. bila su veća za 4,2% u odnosu na 2012. godinu i iznosila su 110 miliona evra ili 0,82% BDP-a. I pored kontinuiranog rasta budžetskih izdvajanja za finansiranje pravosuđa, Visoko sudsko i tužilačko vijeće u svom izvještaju naglašava da su ta izdvajanja u prosjeku za 20% manja od stvarnih potreba (VSTV). Zbog budžetskih ograničenja, nije moguće popuniti 13% predviđenih pozicija za redovne i dodatne sudije, odnosno tužioce u BiH.<sup>154</sup>

Plate sudija, iako nisu bilježile rast u prethodnom periodu, su u prosjeku veće i do 50% u poređenju sa platama u ostatku javnog sektora. Tako sudije prvostepeni sudova imaju osnovnu platu od 2 400,00 KM, sudije drugostepeni sudova do 3 000 KM (1,500 evra), sudije vrhovni sudova 3 800 KM,<sup>155</sup> a sudije ustavnih sudova i do 4 500 KM (2,250 evra). To znači da su radna mjesta sudija veoma konkurentna, sa napomenom da su gore

navedeni iznosi samo iznosi osnovnih plata na koje, uz to, sudije dobijaju uvećanje plata po osnovu godina staža. Međutim, sa druge strane, sudsko osoblje je relativno slabo plaćeno.

U okviru procesa reforme pravosuđa međunarodni donatori su osigurali sredstva namijenjena provođenju reformskih aktivnosti. U tom smislu, nastavljena je i implementacija projekata tehničke pomoći pravosuđu, finansiranih od strane bilateralnih i multilateralnih međunarodnih donatora. U 2013. godini implementirano je 6 projekata, a među najvažnijim donatorima su Vlade Kraljevine Norveške i Kraljevine Švedske i EU. Ukupan iznos finansiranih projekata se kretao na nivou nešto većem od 5 miliona evra.<sup>156</sup>

U entitetima postoje i centri za edukaciju sudija i tužilaca.<sup>157</sup> Obavezna obuka za sudije traje četiri dana godišnje, dok administrativno osoblje u sudovima nema zakonsku obavezu u pogledu obavezne edukacije.

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*Do kog stepena je pravosuđe nezavisno u odnosu na postojeće zakone?*

### OCJENA 75

Formalno proklamovana nezavisnost pravosuđa nije narušavana izmjenama zakonskog okvira u periodu od objavljivanja NIS studije 2013, iako su u tom pravcu postojale inicijative koje nisu usvojene.

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV) propisuje proces imenovanja i smjene sudija i tužilaca. Zakon propisuje da je VSTV nezavisna institucija, koja imenuje i opoziva sudije i tužioce u sudovima i tužilaštvima na svim nivoima, osim sudija ustavnih sudova na državnom i entitetskom nivou.

### TABELA SA OCJENAMA

## PRAVOSUĐE

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 29/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 31/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 44/100 KAPACITET 2015 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	50	25	50
UPRAVLJANJE 2013 42/100 UPRAVLJANJE 2015 42/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50	50	25	25
ULOGA 2013 0/100 ULOGA 2015 0/100	NADZOR IZVRŠNE VLASTI PROCESIRANJE KORUPCIJE	0	0	0	0

Socijaldemokratska partija (SDP) je upućivala u proceduru, na osnovu sporazuma sa Savezom nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), inicijativu za izmjenu pomenutog zakona, na način da se izbor sudija i tužilaca vrši kroz Parlament umjesto dosadašnjeg načina imenovanja od strane VSTV. Nakon snažnih kritika, iz međunarodne zajednice i civilnog društva, prijedlog je povučen.<sup>158</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*Da li pravosuđe vrši svoju funkciju bez uticaja izvršne vlasti i drugih faktora?*

### OCJENA 25

Široko rasprostranjena praksa političkih i drugih pritisa i uticaja na pravosudne institucije, konstatovana u NIS studiji 2013, nastavljena je u još većoj mjeri.

Brojni su primjeri otvorenih i direktnih primjera pritiska na pravosuđe u BiH. Jedan od flagrantnih primjera direktnih pritisa od strane izvršne vlasti, odnosno Vijeća ministara, bila je prijetnja sankcijama predsjedniku Suda BiH, glavnom tužiocu i predsjedniku Visokog sudske i tužilačkog vijeća da će biti sankcionisani zbog učešća u strukturnom dijalogu sa EU o reformi pravosuđa. Pored činjenice da BiH zvanično učestvuje u pomenutom dijalogu u okviru procesa evropskih integracija, Vijeće ministara nije bilo zadovoljno činjenicom da pomenuti nosioci pravosudnih funkcija obavljaju svoje dužnosti u skladu sa nezavisnošću proklamovanom u Ustavu i zakonu.<sup>159</sup>

Vrlo su rasprostranjeni politički uticaji i direktno miješanje u sudske postupke. Jedan od najbrutalnijih političkih pritisa na rad pravosuđa došao je od strane predsjednika RS koji je u mnogo navrata ispoljavao slično ponašanje. Povodom odluke Suda u Bijeljini, kojom je naloženo preduzeću koje je Vlada preuzela

nakon katastrofalno provedene privatizacije, predsjednik Dodik je zaprijetio da će ukinuti Sud u Bijeljini i najavio da odluku Vlada neće ispoštovati.<sup>160</sup> Na sličan način se ponašao i ministar pravde Federacije BiH, Zoran Mikulić, kada je odbijao da izvršava naloge pravosuđa i direktno prijetio postupajućem tužiocu u postupku koji se vodio protiv njega i njegovih saradnika.<sup>161</sup>

U više navrata, glavni tužilac BiH i predsjednica Suda BiH su upozoravali javnost kao i nosioce drugih grana vlasti o masovnim političkim pritiscima i uticajima na pravosuđe, međutim takvi apeli i upozorenja ostali su bez reakcija, osim dodatnih pritisa.<sup>162</sup> Izvještaj EU o napretku kao i izvještaj State departmenta o ljudskim pravima, konstatuju da političke strukture u kontinuitetu vrše pritiske i upliću se u rad u pravosuđu.<sup>163</sup>

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kom obimu su na snazi odredbe koje obezbjeđuju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i o procesu donošenja odluka u pravosuđu?*

### OCJENA 50

Sveobuhvatni zakonski okvir omogućuje javnosti, bilo opštoj, bilo stručnoj, da dođe do informacija o funkcionisanju pravosuđa i o odlukama koje donose sudovi i u tom smislu nije bilo narušavanja zakonskog okvira koji reguliše transparentnost rada pravosuđa. Sa jedne strane, opšti zakoni o slobodi pristupa informacijama odnose se i na pravosuđe, procesni zakoni (krivični postupak i parnični postupak) uvode princip javnosti u rad pravosuđa. Pristup javnosti svim sudskim radnjama je ustanovljen kao opšte pravilo. Zakonska ograničenja postoje i vezana su za javnost postupaka, postoje u slučajevima krivičnih postupaka protiv maloljetnika, te bračnih i porodičnih sporova.

Kandidati za sudije su dužni po zakonu da, prilikom prijave na konkurs za upražnjena mjesta, prilože i obrazac iz koga se može vidjeti imovina kandidata za sudije (obrazac sa povjerljivim ličnim informacijama).

Relativizacija i ograničenja transparentnosti uočljiva su kroz usvajanja različitih podzakonskih akata, kao na primjeru Suda BiH koji je usvojio novi Pravilnik o pristupu informacijama, koji uvodi dodatna ograničenja pristupu informacijama u posjedu Suda, uključujući imena osoba koja su optužena za krivična djela.<sup>164</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kom obimu javnost ima pristup informacijama iz oblasti pravosuđa i u vezi sa informacijama o aktivnostima pravosuđa?*

### OCJENA 25

Transparentnost pravosudnih organa u praksi u znatnoj mjeri odstupa od principa i odredbi predviđenih zakonom. Iskustva Centra za pružanje pravne pomoći (ALAC) pokazuju vrlo rasprostranjenu praksu uskraćivanja informacija javnosti o radu pravosuđa. Brojni su primjeri u kojima su sudovi uskraćivali pristup čak i pravosudnim presudama, koje su po zakonu bez sumnje javni dokumenti.<sup>165</sup> Na slične probleme u vezi sa onemogućavanjem pristupa informacijama u posjedu pravosuđa, a posebno vezanim za tajnost optužnica, ukazivala je i Balkanska istraživačka mreža (BiRN) i Asocijacija izvještača sa suda.<sup>166</sup>

Može se smatrati da se pravila o javnosti suđenja i predviđenim izuzecima poštuju u praksi. Sudovi izvještaje o svom radu dostavljaju VSTV BiH. VSTV BiH svake godine objavljuje izvještaj o radu za proteklu godinu na web strani Vijeća.<sup>167</sup> Pored toga, i sudovi imaju svoje

web stranice.

I pored činjenice da zakon nalaže dostavu imovinskih kartona sudija i tužilaca VSTV-a, ovi podaci nisu dostupni javnosti. VSTV nema ovlaštenja da provjerava vjerodostojnost podataka iz prijava. Centar za pružanje pravne pomoći TI BiH je u nekoliko navrata pokretao sudske postupke zbog odbijanja Visokog sudske i tužilačkog vijeća da stavi ove podatke na raspolaganje javnosti, ali su sudovi odbijali da primijene zakone i trenutno je u toku postupak pred Ustavnim sudom BiH u vezi s tim slučajem.

Građani mogu steći uvid u rad Ureda disciplinskog tužioca pri VSTV-u,<sup>168</sup> tačnije u rad u vezi sa vođenjem disciplinskih postupaka i izrečenih mjera, ali se ne mogu vidjeti imena sudija protiv kojih je vođen disciplinski postupak, niti koja je mjera pojedinom sudiji izrečena.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kom obimu su usvojeni propisi koji obezbjeđuju da sudije imaju obavezu da izvještavaju o svom radu i da su odgovorne za svoja postupanja?*

### OCJENA 100

Na snazi su odredbe koje predviđaju mehanizme odgovornosti za sudije, kao i obavezu da izvještavaju o svom radu i da odgovaraju za propuste u svom radu.

Postoje dva osnovna metoda nadzora nad pravosuđem. Prvi način je vezan za žalbenu proceduru i proceduru vanrednih pravnih lijekova u postupcima koji se vode pred sudovima. Naime, kao opšte pravilo u krivičnom i parničnom postupku, bez izuzetaka, dozvoljeno je strankama da ulažu žalbu na odluke kojima nisu zadovoljne. Isto tako, pod određenim uslovima, stranke mogu ulagati vanredne pravne lijekove, a kada se iscrpe svi redovni i vanredni pravni lijekovi, moguće

je podnijeti apelaciju pred Ustavnim sudom BiH. Drugi način „kontrole“ rada pravosuđa vrše VSTV i resorna ministarstva pravde. Dok ministarstva pravde imaju ovlaštenja da vrše upravni nadzor nad radom sudova, VSTV ima ovlaštenje da, kroz Kancelariju disciplinskog tužioca, vodi postupak i izriče disciplinske mjere protiv sudija za koje utvrdi da su odgovorni za disciplinske prekršaje.

Procesnim zakonima (o krivičnom i parničnom postupku) propisan je obavezan sadržaj sudskih odluka. Svaka sudska odluka treba da sadrži i obrazloženje.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kom obimu su usvojeni propisi koji obezbjeđuju da sudije imaju obavezu da izvještavaju o svom radu i da su odgovorne za svoja postupanja u praksi?*

### OCJENA 25

Iako postoji pravni okvir u vezi sa obavezama i odgovornošću sudija, i dalje postoji negativan trend odsustva odgovornosti u praksi. Ključni pokazatelji ovakavog stanja su veliki broj neriješenih predmeta, sporo i dugo trajno rješavanje predmeta, što inicira problem pristupa pravdi u razumnom periodu.<sup>169</sup>

U periodu nakon objavljivanja prethodne NIS studije 2013, zabilježen je rast broja pritužbi uredu disciplinskog tužioca VSTV-a. Broj disciplinskih predmeta pokrenutih po službenoj dužnosti zbog nastupanja zastare je porastao, te predstavlja 50% svih disciplinskih postupaka. Od ukupno 18 disciplinskih postupaka, 17 su završeni i sankcije su izrečene. Sistem upravljanja predmetima u sudovima i tužilaštvima obuhvata preko 3,9 miliona predmeta i može automatski generirati izvještaje o radu u pravosuđu, što pomaže prilikom odlučivanja o pitanjima u vezi sa strateškom politikom i planiranjem. U januaru, 2014. godine predstavljen je

alat pomoću kojeg svaka stranka u postupku može dobiti informaciju o predviđenom trajanju njihovog predmeta na sudu.<sup>170</sup>

I pored činjenice da je došlo do jačanja tehničkih kapaciteta za povećanje odgovornosti, uglavnom kroz projekte finansirane od međunarodnih donatora, brojni su primjeri slučajeva koji pokazuju široko rasprostranjeno odsustvo odgovornosti. Jedan od takvih primjera o kojem je u medijima dosta izvještavano je proces protiv tzv. zločinačke organizacije koji je trajao godinama. U tom predmetu je prvostepena osuđujuća presuda za članove tzv. zločinačke organizacije na više od sto godina zatvora naknadno ukinuta u drugostepenom postupku. Međutim, još poraznije od toga jeste činjenica da se protiv tužioca u tom slučaju vodi istraga za primanje mita od strane prvooptuženog. Isti taj tužilac i ranije je bio poznat po neetičnom ponašanju i više puta bio sankcionisan.<sup>171</sup>

Zanimljiv slučaj koji ukazuje na potpuno odsustvo odgovornosti odnosi se na izbor predsjednika Visokog sudskog i tužilačkog vijeća tokom 2014. godine. Mediji su u prethodnom periodu široko izvještavali o njegovim vezama za pripadnicima kriminalnih strukutra dok je obavljao funkciju predsjednika Okružnog suda Banja Luka. Umjesto da se protiv njega otvori disciplinski ili istražni postupak, on je unaprijeđen imenovanjem na jednu od najviših pravosudnih funkcija u zemlji, predsjednika VSTV-a.<sup>172</sup>

Nedavni primjer brutalnih javnih optužbi između Suda i Tužilaštva BiH, u vezi sa procesuiranjem slučaja pranja novca, upravo je od strane VSTV-a okarakterisan kao rušenje ugleda pravosudnih institucija.<sup>173</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kom obimu su usvojeni propisi kojim se obezbjeđuju mehanizmi integriteta u pravosuđu?*

### OCJENA 50

Zakonski okvir kojim se obezbjeđuju mehanizmi integriteta u pravosuđu, ne pokriva sve aspekte ostvarivanja integriteta sudija i pravosuđa u potpunosti. VSTV nema ovlaštenje da provjerava izjavu sudije o njegovom imovinskom stanju, pa je samim tim znatno smanjena pravna mogućnost da VSTV utvrdi da li je sudija dao lažne ili nepotpune podatke o svom imovinskom stanju.

Sudije imaju obavezu da prilikom prijave na konkurs za izbor na poziciju sudije prilože VSTV-u i izjavu o svom imovinskom stanju. Od kandidata za sudiju se traži da navede i svoju i porodičnu imovinu (za supruga/suprugu i članove porodičnog domaćinstva), a koja se odnosi na nekretnine, račune u banci i akcije kapitala. Pored toga, od kandidata se traži da navede i svoje novčane obaveze (potraživanja i dugovanja), te da napravi procjenu svoje cjelokupne imovine. Od izabranih sudija se traži i da u toku trajanja mandata obavijeste VSTV o izmjenama u pogledu ličnih prihoda, lične imovine, porodične imovine, novčanim obavezama i promjeni vrijednosti cjelokupne imovine, kao i o promjenama koje se odnose na suprugu/supruga i članove porodičnog domaćinstva, a vezano za aktivnosti u javnim i privatnim preduzećima (vidi gore). Konačno, od izabranih sudija se traži da do 31.3. tekuće godine podnesu svoje finansijske izvještaje VSTV-u u kojima treba da navedu, pored ostalog, „aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti sudije, odnosno tužioca, uključujući iznose koje su naplatili.“<sup>174</sup>

VSTV BiH je usvojio Kodeks sudijske etike.<sup>175</sup> Prema ovom Kodeksu, sudije u svom poslu moraju da pokažu

nezavisnost od drugih grana vlasti (izvršne i zakonodavne), kao i nepristrasnost i jednakost u odnosu na stranke u postupcima u kojima donose odluke. Sudija ima obavezu da se ponaša moralno, dostojanstveno i u skladu s dignitetom funkcije koju obavlja (integritet i dolično ponašanje), te da održava visok nivo profesionalne sposobnosti i obavlja svoju funkciju stručno, savjesno, marljivo i efikasno (stručnost i odgovornost prema poslu).

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kom obimu se usvojeni propisi, kojim se obezbjeđuju mehanizmi integriteta u pravosuđu, primjenjuju u praksi?*

### OCJENA 0

Gotovo da postoji opšti konsenzus da ne postoji dovoljan stepen integriteta u djelovanju pravosuđa u BiH. U svojim javnim istupima na to su upozoravali i nosioci najviših pravosudnih funkcija, predsjednik Suda BiH i glavni tužilac BiH.<sup>176</sup> Identična ocjena u vezi odsustva integriteta dolazi i sa strane međunarodnih i nevladinih organizacija.<sup>177</sup>

Nedavni izvještaj koji je uputio specijalni predstavnik EU za BiH Evropskoj komisiji upozorava na katastrofalno stanje u pravosuđu BiH. Sistemsko kršenje zakona od strane nosilaca pravosudnih funkcija, izražena samovolja i međusobni obračuni, kao i potpuno odsustvo saradnje između institucija karakteristike su stanja u pravosuđu BiH.<sup>178</sup>

Jedan od najflagrantnijih primjera ilegalnog ponašanja pravosuđa dogodio se u slučaju hapšenja predsjednika Federacije BiH, Živka Budimira, zbog navodne korupcije. Hapšenje je obavljeno na spektakularan način uz

učešće pripadnika specijalnih jedinica, uz prethodnu najavu od strane premijera Federacije BiH, i prisustvo kamera ispred zgrade predsjedništva. Predsjedniku Federacije BiH, Sud BiH je odredio pritvor. Ubrzo potom, po uloženoj žalbi Predsjednika Federacije BiH, Ustavni sud je naložio puštanje na slobodu predsjednika FBiH, obzirom da nisu postojali dokazi niti uslovi za određivanje pritvora.<sup>179</sup>

Postoji opšta percepcija u društvu da je pravosuđe korumpirano, mada su veoma rijetki slučajevi da se protiv nekog sudije ili tužioca, ili pak nekog od sudskog osoblja, poveo krivični postupak za neko od krivičnih djela korupcije. Prema rezultatima Globalnog barometra TI za 2013. godinu, pravosuđe je po korumpiranosti na drugom mjestu, odmah iza političkih partija. Čak 67% građana smatra da je prisutna korupcija u pravosuđu.

Ovakav zaključak je rezultat prilične sporosti u radu sudova, zbog već navedenog velikog broja neriješenih slučajeva. Naravno, postojanje korupcije u pravosuđu je dio opšteg problema u društvu. Korupcija u pravosuđu nema nužno iste karakteristike kao korupcija u drugim oblastima života (primanje i davanje mita, povlašćen položaj kod javnih nabavki i slično), već se radi o sofisticiranim oblicima postizanja određenih beneficija u postupcima pred sudovima.

Takođe, kod odbrana po službenoj dužnosti u krivičnom postupku uvijek se kao branioci po službenoj dužnosti imenuju isti advokati, dok većina drugih advokata nikada nije branila optuženog. Radi se o tome da je odbrana po službenoj dužnosti više nego dobro plaćena od strane suda. „Prema podacima koje je prikupio CIN, u periodu od 2005. do 2010. godine iz budžeta 41 suda u BiH je potrošeno najmanje 32 miliona KM za odbrane po službenoj dužnosti. Ukupan iznos potrošenog novca je nepoznat, jer 32 suda nisu dostavila tražene podatke, dok je 13 sudova dostavilo nepotpune podatke.

Najplaćeniji branilac po službenoj dužnosti u navedenih šest godina je Omar Mehmedbašić, sa ukupnim prihodom od 864.000 KM. Slijede ga Izet Baždarević sa 548.000 KM i Selman Zijadić sa 530.000 KM.“<sup>180</sup>

Naravno, percepcija se tiče zaključka da odabrani advokati i sudije koje su ih imenovala da budu branioci po službenoj dužnosti „dijele“ zaradu koju advokati dobijaju na ime odbrana po službenoj dužnosti.

Ne postoji zakonsko ograničenje koje sprečava sudiju da nakon prestanka sudske funkcije pređe u privatni sektor. U praksi, sudije nakon prestanka funkcije najčešće prelaze u advokatsku profesiju, u notare ili u privredna društva.

## NADZOR PRAVOSUĐA NAD RADOM IZVRŠNE VLASTI (ZAKON I PRAKSA)

***U kom obimu pravosuđe obezbjeđuje efikasan nadzor nad radom izvršne vlasti?***

### OCJENA 0

Iako postoji pravni okvir koji predviđa nadzor pravosuđa nad radom izvršne vlasti, u praksi, pravosuđe ne ostvaruje tu ulogu. Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju diskriminacije građana BiH po osnovu nacionalnosti, a u vezi sa ostvarivanjem pasivnog biračkog prava, već 5 godina nije implementirana. U 80 slučajeva presude Ustavnog suda BiH nisu implementirane, što predstavlja krivično djelo.<sup>181</sup>

Pravosuđe ima nadzor nad radom izvršne vlasti samo kroz mehanizam takozvanog upravnog spora pred nadležnim sudom (okružnim/kantonalnim). Tužba u upravnom sporu se može podnijeti samo protiv konačnog upravnog akta i tužbu može podnijeti samo

zainteresovana stranka koja smatra da je tim konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njeno pravo ili pravni interes. Znači, pravosuđe može da vrši kontrolu izvršne vlasti samo kroz pojedinačan slučaj i to samo pod uslovom da stranka pokrene upravni spor. Postupci po tužbama u upravnim sporovima su poprilično komplikovani i dugo traju, tako da sudovi u principu i ne pružaju efikasan vid zaštite građana. Iako su odluke sudova kojima se poništavaju konačni upravni akti obavezujući za organe uprave, praksa pokazuje da ili organi uprave uglavnom čine sve da ne postupaju po nalogu suda i da nastavljaju da donose identične odluke kao i prije odluke suda po tužbi, ili da sudovi uopšte ne donose odluke pa je stranka dužna da ponovo pokrene upravni spor – ovog puta spor pune jurisdikcije, što opet znači da će stranka čekati odluku suda više godina, pa kada i dobije odluku u svoju korist neće biti u mogućnosti da realizuje svoje pravo, jer se pravna i faktička situacija u međuvremenu promijenila. To je posebno izraženo u postupcima za izdavanje dozvola za građenje. Dok se nezadovoljna strana sudi sa organom uprave, organ uprave izda dozvolu za građenje, pa čak i kada stranka dobije odluku suda objekat je već izgrađen od strane nekog drugog investitora, što za stranku znači novi postupak i nove troškove. Dakle, ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora po službenoj dužnosti, već samo po zahtjevu stranaka.

Brojni su predmeti Centra za pravnu pomoć u kojem su registrovana nepostupanja po pravosnažnim sudskim presudama. U predmetu po tužbi TI BiH protiv Ministarstva finansija RS po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, nakon što je Okružni sud Banja Luka presudom<sup>182</sup> naložio Ministarstvu finansija RS da u roku od 30 dana postupi po istoj i tužiocu dostavi tražene podatke, Ministarstvo presudu nije ispoštovalo.<sup>183</sup>

Takođe, ne postoji ni efikasan pravni mehanizam kojim redovni sudovi mogu da prinude upravne organe da postupaju po njihovim presudama. Tačnije, taj meha-

nizam je veoma komplikovan, a radi se o upravnim postupcima tzv. pune jurisdikcije u kojima sudovi mogu da donesu odluku koja u potpunosti zamjenjuje odluku upravnog organa; međutim, sudovi izbjegavaju tu praksu jer i u tom slučaju postupak upravnog izvršenja sprovode ti isti upravni organi koji nisu u ranijem postupku postupili po nalogu suda.

## PROCESUIRANJE KORUPCIJE (PRAKSA)

***U kom obimu je pravosuđe posvećeno borbi protiv korupcije kroz krivično gonjenje i druge aktivnosti?***

### OCJENA 0

Pravosuđe je u potpunosti neaktivno i neefikasno u borbi protiv korupcije i neuspješno u postupcima koji se vode u cilju kažnjavanja onih koji su počinili koruptivna krivična djela. Prema istraživanju TI BiH – *Monitoring procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH (2012–2013)*,<sup>184</sup> vidljiv je dalji trend pada efikasnosti u procesuiranju korupcije. Pa je tako, prema tom izvještaju, zabilježen najlošiji rezultat u procesuiranju korupcije u posljednjih 5 godina, pri čemu je broj presuda i istraga za krivična djela korupcije višestruko opao.

Sud BiH je u 2013. godini donio samo 3 presude za korupcijska krivična djela, od čega je jedna osuđujuća. Procesuiranje korupcije pred sudovima u Federaciji BiH bilježi takođe pad u odnosu na prethodne 4 godine – tokom 2013. godine doneseno je ukupno 78 presuda za korupcijska krivična djela, u poređenju sa 124 presude u 2012., 113 presuda u 2011., i po 91 presudu u 2010. i 2009. godini. Isti pad se odražava i u broju od 60 osuđujućih presuda u FBiH u 2013. godini, što je takođe manje u odnosu na prethodne godine.

Poražavajući podaci vidljivi su i u slučaju sudova na

svim nivoima u Republici Srpskoj, koji su u 2013. godini donijeli ukupno 60 sudskih presuda za krivična djela korupcije, što predstavlja smanjenje od skoro 50%, u poređenju sa 2012. godinom. Broj osuđujućih presuda za korupciju u RS je u posljednjih pet godina u konstantnom padu, a najlošiji rezultati ostvareni su u 2013. godini kada je doneseno ukupno 37 osuđujućih presuda pred svim sudovima u ovom entitetu, što predstavlja pad od 40%.

Ukupno je u BiH, na svim nivoima, u 2013. godini doneseno 147 presuda za korupcijska krivična djela, od kojih su 102 osuđujuće, naspram 36 oslobađajućih i 9 odbijajućih presuda, što je generalno najlošiji rezultat pravosuđa otkako TI BiH provodi ovakva istraživanja.

Uočljivo je potpuno ignorisanje slučajeva korupcije od strane pravosuđa na višim i visokim nivoima.<sup>185</sup> Čak i ukoliko dođe do pokretanja istraga protiv srednje ili više pozicioniranih zvaničnika, takve istrage u pravilu traju godinama i završavaju oslobađajućim presudama.

## PREPORUKE

- Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Finansiranje pravosuđa osigurati iz jedinstvenog budžeta za pravosuđe kako bi se smanjila mogućnost uticaja sa svakog od 14 nivoa s kojih se pravosuđe finansira;
- Sudska vlast, zajedno sa VSTV BiH, treba da nastavi dalje napore u cilju smanjenja broja neriješenih

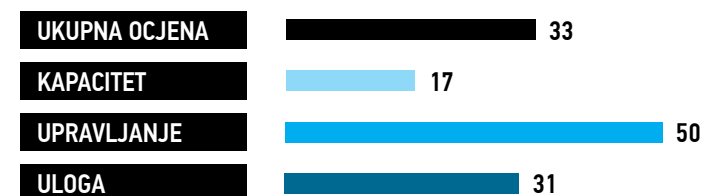
predmeta i bržeg pristupa pravdi, jer postojeće stanje sa brojem neriješenih predmeta i dužinom trajanja postupka u velikom dijelu obesmišljava rad pravosuđa, posebno u sferi predmeta koji se tiču poslovanja privrednih subjekata;

- Ojačati Ured disciplinskog tužioca, te ga i formalno i fizički razdvojiti od VSTV;
- Ojačati transparentnost u vezi sa radom pravosuđa, posebno vezano za imovinske kartone nosilaca pravosudnih funkcija;
- Neophodno je promijeniti koncept upravnog spora (sudska kontrola upravnih akata), jer praksa pokazuje da organi uprave i nakon donesenih presuda kojima se poništavaju upravni akti u ponovljenim postupcima iste jednostavno ignorišu, odnosno ili uopšte ne postupaju po istim ili ne prihvataju pravno obavezujuće stavove sudova. Koncept bi se morao mijenjati u tom pravcu da odluke sudova u potpunosti mijenjaju upravne akte i da na osnovu odluke suda bez vođenja ponovnog upravnog postupka građanin može da ostvari svoje pravo.

# 6.4. JAVNI SEKTOR

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 33/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Nisu zabilježene promjene u broju i strukturi nadležnosti ministarstava na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou u odnosu na studiju NIS 2013. Jedine izmjene se odnose na status pojedinih jedinica lokalne samouprave u oba entiteta, te spajanje i ukidanje pojedinih manjih institucija u Republici Srpskoj. Za razliku od prezentovanog stanja u okviru prethodne studije, može se reći da postojeći budžetski fondovi nisu više dovoljni za funkcionisanje i zadovoljavanje potreba javnog sektora.

Zakonski okvir u vezi sa nezavisnošću, transparentnošću, te odgovornošću javnog sektora je relativno dobro uređen, dok praksa ukazuje na brojne propuste u pri-

mjeni definisanih zakonskih odredbi. Aktualna zakonska rješenja i dalje ne obavezuju zaposlene u javnom sektoru na javnost podataka u vezi sa ličnom imovinom i prihodima, osim za osobe koje se kandiduju za funkcije u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Zakon o slobodi pristupa informacijama se i dalje slabo primjenjuje, a poseban problem se odnosi na nedostatak odredbi za proaktivnu transparentnost organizacija i institucija.

Početak septembra 2014. godine Bosna i Hercegovina primljena je kao 65. članica u globalnu inicijativu „Partnerstvo za otvorenu vlast”. Na inicijativu nekoliko organizacija civilnog društva, u toku je priprema prvog akcionog plana sa mjerama unapređenja stanja u obla-

stima: fiskalna transparentnost, pristup informacijama, objavljivanje podataka o imovini javnih funkcionera, te uključenost građana.

Novi Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (ZJN BiH) je stupio na snagu 27. maja 2014. godine, dok je primjena novih zakonskih rješenja predviđena šest mjeseci od dana stupanja na snagu. Novi ZJN BiH je pripreman u skladu sa osnovnim načelima i procedurama sistema javnih nabavki EU, te se tek dijelom pozabavio problemima netransparentnosti, neodgovornosti i neefikasnosti u skoro desetogodišnjoj primjeni starog zakona.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Javni sektor u BiH predstavljaju sve javne institucije, organizacije i preduzeća na svim nivoima koje pružaju određene javne usluge građanima i ostalim subjektima. Posmatrajući nalaze studije NIS 2013, može se konstatovati da nije bilo značajnijih izmjena u odnosu na njegovu strukturu i organizaciju. Nisu zabilježene promjene u broju i strukturi nadležnosti ministarstava na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Jedinice izmjene se odnose na status pojedinih jedinica lokalne samouprave u oba entiteta, te spajanje i ukidanje pojedinih manjih institucija u Republici Srpskoj. Tako

### TABELA SA OCJENAMA JAVNI SEKTOR

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 35/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 33/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 25/100 KAPACITET 2015 17/100	RESURSI NEZAVISNOST	25	25	50 0	25 0
UPRAVLJANJE 2013 46/100 UPRAVLJANJE 2015 50/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	50 75 75	50 75 75	25 25 25	25 25 50
ULOGA 2013 33/100 ULOGA 2015 31/100	OBRAZOVANJE JAVNOSTI SARADNJA SA JAVNIM SEKTOROM, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA I PRIVATNIM AGENCIJAMA U SPREČAVANJU/ DETEKCIJI KORUPCIJE SMANJENJE KORUPCIJE KROZ UNAPREĐENJE INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA  NADZOR NAD DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA	50 25	25 25		
		25	50		25

su status grada dobile opštine Bijeljina, Prijedor, Doboj i Trebinje u Republici Srpskoj<sup>186</sup>, te opštine Bihać, Široki Brijeg, Tuzla i Zenica u Federaciji BiH<sup>187</sup>. Međutim, novi status navedenih JLS još uvijek nije praćen sa promjenama u postojećoj strukturi nadležnosti datih jedinica lokalne samouprave, a ni većom finansijskom i fiskalnom autonomijom. Treba napomenuti i uspostavljanje jedne nove jedinice lokalne samouprave. Naime, u Republici Srpskoj je došlo do formiranja opštine Stanari, kao rezultat odvajanja dijela teritorije koja je prethodno bila u sastavu Grada Doboj.<sup>188</sup>

Posmatrajući nalaze studije NIS 2013, može se istaći da i dalje veliki broj zaposlenih u javnom sektoru nisu pokriveni specifičnim zakonima o državnoj upravi/službi. Prvenstveno se tu radi o zaposlenim u javnim preduzećima, dijelu zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, te zdravstvenim i obrazovnim institucijama. Njihov rad je regulisan sektorskim zakonskim i podzakonskim aktima, kao i internim aktima datih institucija.

Obaveza svih institucija u javnom sektoru je i dalje primjena jedinstvenog Zakona o javnim nabavkama BiH. Novi ZJN BiH, čija primjena je počela krajem novembra 2014. godine, detaljnije ukazuje na organizacije i institucije koje su u obavezi da primjenjuju ovaj Zakon.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri javni sektor raspolaže adekvatnim resursima za efektivno izvršavanje svojih obaveza?*

### OCJENA 25

Za razliku od prezentovanog stanja u okviru NIS studije 2013, može se reći da postojeći budžetski fondovi nisu više dovoljni za funkcionisanje i zadovoljavanje potreba javnog sektora<sup>189</sup>. Naime, sveobuhvatni budžetski deficit, koji obuhvata budžete na svim nivoima, je iznosio 2,7% u 2012. godini, te 1,9% u 2013. godini. Osnovni

razlozi za ovakvo stanje se vide u smanjenim javnim prihodima usljed smanjenog priliva indirektnih poreza, kašnjenja u raspodjeli dividende od državne kompanije za prenos električne energije, manji prilivi od prodaje vojne imovine, te kašnjenja u obezbjeđenju finansiranja iz inostranstva.<sup>190</sup>

Imajući u vidu činjenicu da javni sektor zapošljava skoro 1/3 od ukupnog broja zaposlenih u BiH, ne iznenađuje ni činjenica da se i dalje na plate zaposlenih u ovom sektoru izdvaja skoro 50% ukupnih javnih rashoda.<sup>191</sup> U protekle dvije godine su zabilježene izmjene i dopune zakonodavstva u Republici Srpskoj koje regulišu oblast plata zaposlenih u javnom sektoru, ali se to nije značajno odrazilo na učešće plata u javnim rashodima. Prema podacima sa entitetskih zavoda za statistiku, za oktobar 2014. godine, prosječne plate u javnoj upravi su i dalje više od plata u industriji i sektoru pružanja usluga, osim kada posmatramo plate zaposlenih u sektoru finansijskog posredovanja i sektoru informacija i komunikacija.<sup>192</sup>

I dalje je evidentan nesrazmjer između visine plata i načina isporuke usluga. Prema Studiji „Doing Business“ za 2015. godinu<sup>193</sup>, BiH se i dalje nalazi na začelju evropskih zemalja u pogledu atraktivnosti poslovnog okruženja, naročito zbog sporog izdavanja građevinskih dozvola, te neefikasnog rada administracije u vezi sa registracijom preduzeća ili plaćanja poreza.

Da su prisutni problemi u vezi sa finansiranjem javnog sektora ukazuje i pad ukupne vrijednosti javnih nabavki u 2013. godini. Ukupna vrijednost zaključenih ugovora, za period 01.01.-31.12.2013. godine u Bosni i Hercegovini, je 2.736.346.294,96 KM (1.399.071.644,75 EUR), što predstavlja pad od 23,15% u odnosu na 2012. godinu, kada je ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila 3.560.468.418,94 KM (1.820.438.595,86 EUR).<sup>194</sup> Najveći pad je zabilježen u dijelu nabavki koji se odnosi na radove, što ukazuje na smanjenje javnih

investicija.

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri je nezavisnost javnog sektora garantovana zakonima?*

### OCJENA 25

U protekle dvije godine nije bilo značajnih izmjena zakonodavstva koje reguliše funkcionisanje javnog sektora u BiH. Naime, i dalje je na snazi Zakon o državnoj službi u institucijama BiH<sup>195</sup>, kojim se uređuje pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i u drugim institucijama BiH. Ovaj zakon definiše da je zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika utemeljeno na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti. Organizacija i rad organa državne uprave u RS određeni su Zakonom o ministarstvima i Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS. Skoro identična situacija je i u FBiH, gdje oblast zapošljavanja u javnoj upravi reguliše Zakon o državnoj službi u FBiH,<sup>196</sup> dok je u Brčko distriktu ova oblast regulisana Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta.<sup>197</sup>

Interni akti javnih kompanija, odnosno jedinica lokalne samouprave, preuzimaju principe iz državnog zakona i entitetskih zakona o upravi.

Na kraju treba napomenuti da je došlo do izmjene zakonodavstva koje reguliše aspekt sukoba interesa na državnom nivou. Naime, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine<sup>198</sup> je regulisano uspostavljanje Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, u čiji sastav ulazi po 3 člana oba doma Parlamentarne skupštine BiH, te direktor i zamjenici direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je javni sektor oslobođen eksternog miješanja u njihove aktivnosti?*

### OCJENA 0

NIS 2013 je ukazao na činjenicu da svaka promjena vlasti na bilo kom izvršnom nivou u BiH sa sobom nosi i promjenu rukovodnih struktura u izvršnoj vlasti, javnim ustanovama i javnim preduzećima. Takva praksa je i dalje prisutna. Istovremeno, ovo je i konsekvencija propisa u kojima se proces zapošljavanja i rada u javnom sektoru ne odnosi direktno na brojne savjetničke i rukovodne položaje. Može se primijetiti da je nakon provedenih lokalnih izbora, u oktobru 2012. godine, došlo do promjene velikog broja rukovodilaca u organima lokalne uprave, kao i ustanovama i preduzećima čiji su osnovači jedinice lokalne samouprave, i to u onim opštinama i gradovima gdje je došlo do smjene određenih političkih partija. Veliki broj smijenjenih rukovodilaca je pokrenuo sporove pred nadležnim organima s ciljem utvrđivanja zakonitosti navedenih odluka novoformiranih vlasti. U pravilu, ovi sporovi se pozitivno rješavaju u korist zaposlenih, te se isplaćuju velike nadoknade usljed nezakonitih postupaka za njihovo otpuštanje.<sup>199</sup>

Kod procesa zapošljavanja putem javnog konkursa i dalje je teško izbjeći političku pristrasnost, jer se komisijama za ocjenu kandidata unaprijed ukazuje na osobe koje se protežiraju, dok se veliki broj konkursa raspisuje za radna mjesta na kojima su već zaposlene određene osobe za koje se konkurs i objavljuje. Poseban problem i dalje predstavlja institucionalizovana „etnička zastupljenost” u okviru procesa zapošljavanja jer ne omogućava da se proces zapošljavanja zasniva na kvalitetima kandidata već njihovoj etničkoj pripadnosti.<sup>200</sup> Iako zakonska rješenja ne dozvoljavaju politizaciju u javnom sektoru, te stranačko djelovanje zaposlenih u okviru njega, u stvarnosti se primjećuje jak neforma-

lan stranački uticaj u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru. Posebno je ovo izraženo u jedinicama lokalne samouprave, gdje je u posljednjih nekoliko godina došlo do ogromnog broja novozaposlenih po „partijskoj liniji” nakon provedenih lokalnih izbora 2012. godine.<sup>201</sup>

Nalazi generalne službe revizije na državnom nivou ukazuju na probleme u vezi zapošljavanja, te probleme u vezi sa definisanjem plata zaposlenih u institucijama BiH.<sup>202</sup> To potvrđuju i nalazi entitetskih revizija<sup>203</sup> u kojima se konstatuje izbjegavanje raspisivanja konkursa za pojedine poslove, te rad na određeno vrijeme putem ugovora o djelu ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*Do koje mjere su u zakonu definisane odredbe koje obezbjeđuju transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru?*

### OCJENA 50

Nisu zabilježene izmjene u vezi neobaveznosti zaposlenih u javnom sektoru na javnost podataka u pogledu lične imovine i prihoda osim osoba koje se kandiduju za određene funkcije u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti na svim nivoima, te imaju obavezu dostavljanja podataka Centralnoj izbornoj komisiji BiH o приходima i imovini na početku i kraju mandata.<sup>204</sup> Takođe, i dalje je na snazi odluka kojom se ukinula praksa javnog objavljivanja imovinskih karti na internet stranici CIK BiH. Ova odluka je rezultat rješenja Apelacionog vijeća Suda BiH kojim se utvrdilo da je praksa objave skeniranih imovinskih kartona u koliziji sa pojedinim odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka.<sup>205</sup>

Treba napomenuti da se pri zapošljavanju u javnom sektoru u većini slučajeva koristi institut javnog objav-

ljavanja zapošljavanja, s ciljem obezbjeđenja pravedne i otvorene konkurencije. Državna i entitetske agencije za državnu službu objavljuju javne oglase za radna mjesta u institucijama koje su pod njihovom direktnom nadležnošću, što je u skladu sa zakonom definisanim pravilima.

Da se transparentnost u vezi objavljivanja informacija nije značajno unaprijedila ukazuje i dalje praksa neizvršavanja obaveze da se na portalu javnih nabavki objavljuju sva donesena rješenja drugostepenog kontrolnog organa, Kancelarije za razmatranje žalbi. Istovremeno, vidljivi su određeni pozitivni efekti po transparentnost nakon što je Agencija za javne nabavke BiH uvela obavezu elektronskog objavljivanja obavještenja o nabavkama od strane ugovornih organa.

Unapređenje transparentnosti u upravljanju finansijama je nešto čime BiH vlasti namjeravaju da se posvete u narednom periodu. To potvrđuje i činjenica da je početkom septembra 2014. godine Bosna i Hercegovina primljena kao 65. članica u globalnu inicijativu „Partnerstvo za otvorenu vlast”<sup>206</sup>. Partnerstvo za otvorenu vlast – Open Government Partnership je globalna multilateralna inicijativa za transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti, a njene učesnice su države koje se članstvom u Partnerstvu obavezuju na konkretne mjere i djelovanje u oblastima transparentnosti, osnaživanja učesća građana u vlasti, borbe protiv korupcije i uvođenja novih tehnologija koje čine javnu upravu što efikasnijom. U toku je priprema prvog akcionog plana sa mjerama unapređenja stanja u oblastima: fiskalna transparentnost, pristup informacijama, objavljivanje podataka o imovini javnih funkcionera, te uključenost građana.

Bosna i Hercegovina je bila prva zemlja u regionu koja je usvojila zakon kojim se osigurava pravo na pristup informacijama. Ipak, zakoni o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini i dalje regulišu isključivo



reaktivnu dimenziju ovoga prava – objavu informacija po zahtjevu, dok je proaktivna dimenzija prava na pristup informacijama u tim zakonima u potpunosti zanemarena.

Primjena zakona o slobodi pristupa informacijama je i dalje na izrazito niskom nivou, iako je tokom 2013. godine, izmjenom zakona na državnom nivou, došlo do pooštavanja sankcija za njegovo kršenje. Naime, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini<sup>207</sup> pooštava novčane kazne za odgovorno lice u javnom organu ukoliko se ugovorni organ ne pridržava zakonom propisanih odredbi u vezi sa preduzimanjem radnji u skladu sa podnesenim zahtjevima, objavom registra informacija, imenovanjem službenika za informisanje, itd.

Proaktivna transparentnost<sup>208</sup> nije sveobuhvatno regulisana ni državnim ni entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini<sup>209</sup> ne sadrži većinu široko prihvaćenih elemenata proaktivnoga objavljivanja pa se ne treba iznenaditi i ad hoc pristupu pojedinih organizacija/institucija u vezi sa ovim vidom transparentnosti. Navedeni nedostaci postoje i na nivou entitetskih zakona, tj. Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>210</sup> i Zakona o slobodi pristupa informacijama<sup>211</sup> u Republici Srpskoj.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*Do koje mjere su zakonom definisane odredbe koje obezbjeđuju transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru primjenjene?*

### OCJENA 25

Za većinu javnih institucija i dalje važi pravilo kreiranja godišnjih izvještaja o radu i njihova analiza od strane nadležnog organa. Tek dio ovih izvještaja se objavljuje i daje na uvid javnosti, najčešće nakon njihovog razmatranja i prihvatanja od strane nadležnog organa. Objavljivanje podataka o imovini, prihodima i finansijskim interesima zaposlenih u javnom sektoru i dalje nije praksa prisutna u BiH, osim u slučajevima imenovanih lica u skladu sa Izbornim zakonom BiH. Poseban problem je i dalje činjenica da ne postoje javni registri osoba koje obnašaju uloge članova upravnih i nadzornih odbora (a u zadnje vrijeme i odbora za reviziju), a samim tim ni mogućnosti detekcije povezanosti finansijskih interesa u okviru javnog sektora, te uticaja političkih stranaka na njih. U praksi se pojavljuju slučajevi da se imenuju osobe koje za to ne odgovaraju kvalifikacijama ili se protiv njih vodi, ili se vodilo, postupak za zloupotrebe.<sup>212</sup>

Princip transparentnosti u postupcima javnih nabavki zahtijeva dostupnost relevantnih informacija za sve zainteresovane stranke, dosljedno i pravovremeno, kroz pristupačan i rasprostanjen medij, bez ikakvih troškova ili o razumnom trošku. Međutim, praksa ukazuje da se ovaj princip najčešće krši u nedistribuiranju tenderske dokumentacije svim zainteresovanim potencijalnim podnagačima ili u neizvršenju pripreme izvještaja o javnoj nabavci, te njegovom stavljanju na javni uvid.<sup>213</sup>

Konkursi za raspoloživa radna mjesta se i dalje nerijetko objavljuju po lokalnim i regionalnim listovima koji se ne čitaju u mjestima gdje je otvoreno radno mjesto, što indikativno ukazuje na nepravedan i zatvoren postupak konkurencije pri zapošljavanju. Ne postoji lista zvanično priznatih javnih glasila u kojima bi se morali oglašavati konkursi za raspoloživa radna mjesta.

Nije zabilježen napredak u uvođenju e-uprave u državnim i entitetskim institucijama. E-uprava i dalje predstavlja veliki izazov imajući u vidu otvorena pitanja u vezi pravnog okvira.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su zastupljene odredbe koje obavezuju zaposlene u javnom sektoru da izvještavaju i pružaju odgovore za svoje akcije?*

### OCJENA 75

Institucije javnog sektora (javna preduzeća, agencije i slično) su i dalje u obavezi da predstavljaju rezultate rada parlamentima, dok se rezultati rada jedinica lokalne samouprave sumiraju putem periodičnih izvještaja o radu načelnika i administrativne službe, koji se redovno podnose lokalnim skupštinama/vijećima. Kada posmatramo političku kulturu, ukorijenjenu u vrijednosti kod donosioca odluka, radi se uglavnom o nedostatku odgovornosti – naročito kada govorimo o pitanju vertikalne odgovornosti prema građanima i drugim zainteresovanim. Aktuelna zakonska rješenja i preovladavajuća praksa pokazuje da se zakonodavstvom u Bosni i Hercegovini definišu mehanizmi neposrednog učesća građana, ali bez formalne obaveznosti povratne sprege u odnosu na ukazana pitanja. Uključivanje građana i civilnog društva u povećanje odgovornosti vlasti za svoje rezultate se sve više institucionalizuje u zakonodavstvima razvijenih država, dok je u Bosni i Hercegovini ovaj proces tek u nastajanju.

Odgovornost zaposlenih u javnom sektoru se i dalje manifestuje kao vertikalna odgovornost pretpostavljenima, dok je odgovornost prema javnosti za rezultate rada i aktivnosti manje važna. Sistem zapošljavanja nije baziran na sposobnostima i ostvarenju već na podobnosti i pripadnosti (partiji, etničkoj grupi, interesnoj grupi, itd.)<sup>214</sup>. Institut „zviždača“, tj. osobe koja ukazuje na nepravilnosti u radu, je zakonski definisan samo na državnom nivou. Istovremeno, Zakon o krivičnom postupku ukazuje da svjedok „saradnik“, u slučajevima kada mu se dodijeli imunitet, ne može biti krivično gonjen, osim ako se ne radi o davanju lažnog iskaza. Korupcija je i dalje kažnjiva i sa aspekta davaoca i sa aspekta primaoca mita, što podmićivanje čini teškim za detekciju.

Mali broj institucija javnog sektora ima razrađene mehanizme žalbi, dok se u većini slučajeva to odnosi na postavljanje „sandučića za žalbe“ ili „knjiga za žalbe i prigovore“, bez ikakve povratne sprege javnog sektora i građana, tj. korisnika usluga. Iako je uspostavljane dvosmjerne komunikacije u vezi sa prigovorima građana i zainteresovanih strana, naročito u vezi prijave korupcije, bila jedna od obaveza po Strategiji borbe protiv korupcije 2009 - 2014.

U protekle dvije godine je zabilježen porast broja pojedinaca i organizacija koji prijavljuju uočene nepravilnosti u funkcionisanju javnog sektora. Treba napomenuti, takođe, činjenicu da raste broj organizacija koje u okviru sebe razvijaju tzv. *watch dog* funkciju, što utiče na porast odgovornosti ugovornih organa za obavljanje javnih poslova. Istovremeno, uvođenjem većih kazni za odgovorne osobe u javnim institucijama sa izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH je doveo do veće odgovornosti samih institucija i pojedinaca.

Sve veći broj organizacija i institucija, naročito na državnom nivou, pristupa pripremi planova integriteta/

antikorupcionih planova u skladu sa obavezama koje nameće državna Strategija za borbu protiv korupcije. Problemi su vidljivi u činjenici da niti jedan nivo vlasti osim državnog, ne posmatra postojeću Strategiju za borbu protiv korupcije kao dokument koji ih obavezuje na implementaciju rješenja, što onda utiče na dinamiku realizacije planiranih aktivnosti na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri zaposleni u javnom sektoru moraju izveštavati i biti odgovorni za svoje postupke u praksi?*

### OCJENA 25

Postojeći mehanizmi kontrole rada zaposlenih u javnom sektoru vrše se kroz redovno izvještavanje rukovodećih osoba, te ocjenjivanje rada zaposlenih na godišnjem nivou. Agencije za državnu upravu daju smjernice i instrukcije za ocjenjivanje zaposlenih, te modele anketnih obrazaca na osnovu kojih se vrši samo ocjenjivanje. Definirana je obaveza prilaganja dobijenih ocjena u ličnu evidenciju za svakog zaposlenog. Međutim, još uvijek se ocjenjivanje ne koristi za unapređenje odgovornosti za postupke zaposlenih kroz mogućnost unapređenja ili degradiranja službenika.

I dalje ne postoji nezavisno tijelo koje se bavi provođenjem istraga u vezi sa korupcijom. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je nezavisno tijelo koje ima prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene implementacije, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije. Međutim, još uvijek ne postoji nezavisno tijelo koje se bavi provođenjem istraga u vezi sa korupcijom. Prema Zakonu o krivičnom postupku BiH, te korespondirajućim entitetskim zakonima, krivični postupak može pokrenuti

i provesti samo nadležni tužilac, dok u istrazi mogu učestvovati organi unutrašnjih poslova, sudovi, SIPA, te druge, zakonom definisane, kontrolne institucije. Dosadašnja praksa ukazuje da je ovaj mehanizam bio neefektivan u procesuiranjima slučajeva korupcije.

Postojeći mehanizmi žalbi na provođenje postupaka javnih nabavki veoma su neefektivni, te nije bilo značajnijeg pozivanja na odgovornost u okviru ugovornih organa. U periodu od 01.01.2013. godine pa do 31.12.2013. godine, Kancelarija za razmatranje žalbi je zaprimila ukupno 2.052 žalbi od kojih su 2.044 riješene tokom 2013. godine. Treba napomenuti da je prihvaćeno 1086 žalbi, odnosno oko 53% od ukupnog broja žalbi koje su rješavane tokom 2013. godine. Međutim, žalbe su u najvećem broju slučajeva dovele do poništenja nabavke/ugovora, ali bez pozivanja na odgovornost u okviru ugovornih organa.<sup>215</sup>

Do sada je mali broj osoba procesuiran za zloupotrebe položaja. Najčešće kazne su disciplinske prirode, kao npr. umanjenje plate i suspenzija, dok rjeđe dolazi do davanja otkaza. Do sada je zabilježeno tek nekoliko slučajeva izricanja zatvorskih kazni. U okviru pojedinih institucija, kao što je recimo policija, su uvedeni i institucionalni mehanizmi koje potiču odgovornost u radu. To se prvenstveno odnosi na odbor za žalbe građana, kao tijela koje razmatra prijave na uočene nepravilnosti u radu.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje obezbjeđuju integritet zaposlenika u javnom sektoru?*

### OCJENA 75

Zakoni o sprečavanju sukoba interesa na državnom ni-

vou i entitetskim nivoima, te u Brčko distriktu, regulišu oblast sprečavanja sukoba interesa, primanja poklona, korišćenja usluga i slično, u slučajevima kada se radi o izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima u institucijama vlasti koji obavljaju javne funkcije. Međutim, navedeni zakoni ne definišu oblasti sprečavanja sukoba interesa, primanja poklona i korišćenja usluga kada su u pitanju sami zaposleni u okviru javnog sektora. Pojedino sektorsko zakonodavstvo reguliše oblast sukoba interesa, kao što je slučaj sa Zakonom o javnim nabavkama BiH (ZJN BiH). Naime, novi ZJN BiH<sup>216</sup> propisuje diskvalifikaciju ponuđača u slučajevima u kojima je ponuđač dao ili spreman dati mito s ciljem ostvarivanja uticaja na radnju, odluku ili tok postupka javne nabave.

Ponašanje državnih službenika je i dalje regulisano etičkim kodeksima entitetskih agencija za državnu službu. Kodeks ponašanja za službenike na nivou države, koji reguliše njihovo ponašanje, je donesen u junu 2013. godine.<sup>217</sup> Prema državnim i entitetskim kodeksima, državni službenik je dužan da u obavljanju svojih dužnosti poštuje zakon i zastupa isključivo javni interes. Cilj navedenih kodeksa je da državni službenici svojim ponašanjem štite javni i pravni interes zasnovan na ustavima i zakonima, te da doprinosi jačanju uloge i ugleda državne službe. Sredstva kojima raspolaže će prilikom obavljanja službe koristiti sa pažnjom dobrog domaćina (*bonus pater familias*), a informacije koje su mu službeno dostupne neće koristiti u privatne svrhe. Treba napomenuti i obavezu državnih službenika da, pri donošenju odluka i vršenju diskreционих ovlaštenja, ne može dozvoliti da njegov privatni interes dođe u sukob sa javnim interesom. Kodeksi definišu i zabranu traženja i primanja poklona, te zabranu učešća u upravnim odborima i organima političkih stranaka.

Jedan od mehanizama koji treba da obezbijede integritet zaposlenih u javnom sektoru je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Herce-

govine.<sup>218</sup> Na osnovu ovog Zakona donesena su brojna uputstva o uslovima i načinu podnošenja interne prijave od strane zaposlenih ili okolnosti postojanja korupcije.

Evaluacija Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014), te pratećeg Akcionog plana, ukazuje na činjenicu da je za borbu protiv korupcije neophodna prvenstveno politička volja i spremnost na značajnije iskorake kada je u pitanju borba protiv korupcije. Kada govorimo o nedostatku političke volje i prisutnu političku opstrukciju, činjenica je da su sporo uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zastoj u odobravanju finansijskih i ljudskih resursa, te problemi u vezi imenovanja rukovodstva glavni manifestacioni oblici nedostatka volje i same opstrukcije.

U javnim preduzećima i jedinicama lokalne samouprave oblast integriteta još uvijek nije jasno sistemski definisana.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet državnih službenika osiguran u praksi?*

### OCJENA 50

Nije bilo značajnijih izmjena kada posmatramo proporciju između definisanih pravila i postojeće prakse u vezi sa integritetom državnih službenika. Iako se organizuju obuke na temu unapređenja integriteta i borbe protiv korupcije, ne postoje adekvatni kontrolni mehanizmi i institucije koje bi na redovnoj osnovi prikupljale podatke i ukazivale na nepravilnosti. I dalje se državni službenici imenuju za članove upravnih i nadzornih odbora, te odbora za reviziju u okviru institucija i javnih preduzeća. Takođe, vidljiva je praksa angažovanja

javni resursa i javnih službenika u okviru provođenja političkih kampanja.<sup>219</sup> Istovremeno, primjena zakona o upravnom postupku omogućava diskreciju u brzini rješavanja pojedinih predmeta, što otvara prostor za potencijalno koruptivno ponašanje.

Zaposleni u javnom sektoru i dalje nisu upoznati sa odredbama i principima etičkog kodeksa. Međutim, jako rijetko se mogu pronaći slučajevi pokretanja disciplinskih postupaka osim kada se radi o policijskim organima. Poseban problem u pogledu integriteta odnosi se na javne nabavke, jer ne postoje mehanizmi koji bi spriječili povezana lica da u njima učestvuju, tako da se događa da se tenderi dodjeljuju osobama u rodbinskim ili drugim vezama sa predstavnicima ugovornih organa.<sup>220</sup>

Iako je donesen krajem 2013. godine, Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine je tek na početku primjene u praksi. U toku je priprema i usvajanje internih akata u cilju operacionalizacije zakonom definisanih odredbi u vezi zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

Započeta praksa, da se u okviru provođenja revizija od strane vrhovnih revizorskih institucija ukazuje na potrebu izrade planova integriteta na osnovu Strategije za borbu protiv korupcije 2009–2014, je unaprijedila segment donošenja ovih planova u javnom sektoru.

## OBRAZOVANJE JAVNOSTI (PRAKSA)

*U kom obimu javni sektor informiše i obrazuje javnost o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije?*

### OCJENA 25

Iako su uspostavljeni mehanizmi kao što su „kancelarije za žalbe“ u okviru policijskih struktura, „telefonske linije“ u zdravstvenim ustanovama i slično – građani ih i dalje ne koriste.<sup>221</sup> Tradicija nepovjerenja zbog nedostatka akcije po prijavi, kao i nedostatka povratne informacije, sprečava građane da prijave korupciju. Najuspješniji primjeri informativnih i edukativnih aktivnosti na suzbijanju korupcije u javnom sektoru odnose se na aktivnosti nevladinih organizacija kao što su Transparency International BiH, UG Tender, antikorupcijska mreža ACCOUNT, itd. Međutim, čak i u ovim slučajevima nije prisutna podrška političkih ličnosti, dok su građani i dalje razočarani stanjem u vezi s korupcijom u javnom sektoru.

Evaluacija Strategije za borbu protiv korupcije 2009 – 2014, koja je provedena početkom 2014. godine<sup>222</sup>, ukazuje da nije bilo značajnih pomaka kada se posmatra segment strategije koji se odnosi na Edukaciju, obuku i javnu svijest. Strategijom je bilo predviđeno da se pripreme nastavni programi u oblasti antikorupcije u osnovnim i srednjim školama, te univerzitetima, kao i da se uvrste programi edukacije u oblasti antikorupcije kao sastavni dio programske šeme javnih emitera. Međutim, ništa nije urađeno u vezi sa ovim predviđenim mjerama. Jedina mjera koja je sporadično implementirana odnosi se na pripremu i provođenje programa obuke javnih službenika u oblasti antikorupcije u nekoliko navrata od strane Agencije za državnu službu BiH.

## SARADNJA SA JAVNIM SEKTOROM, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA I PRIVATNIM AGENCIJAMA U SPREČAVANJU / DETEKCIJI KORUPCIJE (PRAKSA)

*U kojoj mjeri javni sektor saraduje sa javnim watchdog agencijama, predstavnicima poslovne zajednice i civilnim društvom na provođenju antikorupcijskih inicijativa?*

### OCJENA 25

S obzirom na prepoznatu potrebu za uspostavljanjem institucionalizovane saradnje sa institucijama vlasti, kao i efikasnih mehanizama za monitoring i evaluaciju provođenja aktivnosti predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije, Transparency International BiH je inicirao potpisivanje Memoranduma o saradnji sa Ministarstvom sigurnosti BiH i Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Dosađajna saradnja se ocjenjuje kao dobra i zasnovana je na partnerskim osnovama.

U protekle dvije godine je putem podrške Američke organizacije za pomoć i saradnju USAID došlo do formiranja mreže za unapređenje stanja i dinamiziranje borbe protiv korupcije. Mreža ACCOUNT je mreža organizacija, institucija, pojedinaca iz nevladinog, javnog i privatnog sektora koji zajednički i sistematski rade na borbi protiv korupcije u BiH. Ona nastoji da zagovaračkim i konkretnim akcijama kreira pritisak na vlasti u BiH na svim nivoima da ubrzaju antikorupcijske reforme, a koje su i obavezujuće za proces evropskih integracija. Formirano je pet radnih grupa u sektorima zdravstva, privrede, obrazovanja, pravosuđa i javnih nabavki, s

ciljem identifikovanja i praćenja ključnih problema koji dovode do povećanja nivoa korupcije.<sup>223</sup>

Iskustva nevladinog sektora ukazuju da se u određenim slučajevima predstavnici javnog sektora uključuju u određene inicijative borbe protiv korupcije.<sup>224</sup> Kao i u prethodnom periodu, ove aktivnosti su uglavnom inicirane projektima nevladinog sektora gdje po završetku realizacije projekta ne postoje određene institucionalne veze. I dalje zabrinjava odsustvo učesča visoko rangiranih državnih službenika i političkih ličnosti kada se radi o antikorupcijskim inicijativama i borbi protiv korupcije.

## SMANJENJE KORUPCIJE KROZ UNAPREĐENJE INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA

*Do koje mjere je definisan efikasan okvir za održanje integriteta u procedurama javnih nabavki, uključujući svrsishodne sankcije za nepravilno ponašanje ugovornih organa i ponuđača, te mehanizme za provjeru i kontrolu?*

### OCJENA 50

Nakon skoro 10 godina primjene Zakona o javnim nabavkama BiH, te nekoliko zabilježenih manjih izmjena i dopuna samog zakona, usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama BiH<sup>225</sup>. Međutim, mnogi ukazuju da se usvajanjem novog zakona još više otvara prostor za korupciju, te da se njime neće adekvatno ukloniti uočene nepravilnosti. Nepravilnosti u javnim nabavkama ogledaju se u izbjegavanju mehanizama koji obezbjeđuju konkurenciju, razbijanju velikih nabavki na male, kako bi naručioc sami mogli da biraju ponuđače, korištenju direktnog pregovaračkog postupka bez objavljivanja

javnog poziva, izostanku interne i eksterne kontrole kvaliteta robe, usluga i izvedenih radova, promjeni zakonske regulative koja otvara prostor za korupciju, kao i mnogim drugim vrstama zloupotreba.<sup>226</sup>

Institucije nadležne za praćenje primjene novog Zakona o javnim nabavkama BiH, te ostalih podzakonskih akata, su i dalje Agencija za javne nabavke BiH i Kancelarija za razmatranje žalbi. Status, filijale i uloga Agencije je ostala ista, a u nadležnosti su, pored dosadašnjih, pridodate još i organizovanje i održavanje obuka za službenike koje se bave javnim nabavkama.

U postupku pravne zaštite, prema novom ZJN BiH, KRŽ može: obustaviti postupak po žalbi; odbaciti žalbu za ključkom zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, neblagovremenosti i zbog toga što je izjavljena od lica koje nema aktivnu legitimaciju; odbiti žalbu zbog neosnovanosti; poništiti odluku, postupak ili radnju u dijelu u kojem je povrijeđen zakon ili podzakonski akti; i/ili poništiti ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum. Ostavljena je i sudska zaštita u sistemu javnih nabavki u BiH i protiv odluke KRŽ-a ugovorni organ i učesnici u postupku mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od trideset dana od dana prijema odluke. Upravni spor po tužbi koju podnesu stranke u postupku javne nabavke vodi se po hitnom postupku, a ugovorni organ ili učesnik u postupku može podnijeti zajedno sa tužbom i zahtjev za odgađanje konačnog rješenja ili zaključka KRŽ-a.

U prekršajnim odredbama je predviđeno da KRŽ podnosi prekršajnu prijavu kada utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu odredbi ZJN BiH, dok u slučajevima kada nije bilo postupka po žalbi, AJN BiH podnosi prekršajnu prijavu kada utvrdi povrede ovog zakona koje su u njenoj nadležnosti. Novi ZJN BiH je predvidio i pravo na naknadu troškova u postupku javne nabavke, odnosno naknadu troškova za pripremu ponude i troškova

učesća u postupku javne nabavke ako ugovorni organ povrijedi odredbe ZJN-a ili podzakonskih akata. Zahtjeve za naknadu štete rješava KRŽ.

## NADZOR NAD DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

*U kojoj mjeri država ima jasnu i konzistentnu politiku vlasništva nad državnim preduzećima i neophodne strukture upravljanja za sprovođenje ove politike?*

### OCJENA - 25

U oblasti unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC), centralne harmonizacijske jedinice u ministarstvima finansija na državnom i entitetskom nivou su pripremile provedbene propise, kao što su priručnici za okvirno finansijsko upravljanje i kontrolu, i standardi unutrašnje kontrole.<sup>227</sup> Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica u protekle 3 godine nije sazivan radi koordinacije izrade propisa i metodologija. Kao rezultat toga, država, Federacija BiH i Republika Srpska su razvile različite pristupe internoj kontroli. Treba napomenuti da je funkcija interne revizije dosta slabo razvijena u samim državnim preduzećima.

Za Bosnu i Hercegovinu se ne može reći da ima jasnu viziju niti strateški pravac u okviru kojeg definiše svoje politike koje definišu i regulišu rad državnih i javnih preduzeća. Iako se primarno zakoni naslanjaju na potrebu pružanja roba i usluga koje su od javnog interesa, vidljivo je da su u velikoj mjeri još uvijek prisutni recidivi prethodne samoupravne privrede u kojima je vlasništvo nad preduzećima bilo društveno.

Vlade entiteta i kantona, ali i lokalne uprave, predstavljaju institucije koje raspolažu državnim kapitalom, te njime upravljaju u skladu sa sopstvenim politikama. Prema Ustavu, entiteti su odgovorni za strukturalne

reforme, iako, na primjer, na državnom nivou zakon se bavi nediskriminacijom i transparentnošću procesa privatizacije u cijeloj državi, a u FBiH značajan nosilac privatizacije preduzeća su kantoni. Međutim, niti na državnom niti na entitetskom nivou ne postoje institucije ili organi koji na centralizovan način upravljaju državnim imovinom osim ukoliko se ne radi o preduzećima koja su predmet prodaje kroz privatizaciju. U Federaciji BiH, privatizaciju provodi Agencija za privatizaciju FBiH i kantonalne agencije, a u RS Investiciono-razvojna banka Republike Srpske. Agencija za privatizaciju u Federaciji BiH je specijalizovana agencija u Bosni i Hercegovini za obavljanje stručnih, savjetodavnih, promotivnih, obrazovnih i drugih poslova koji se odnose na proces privatizacije. Investiciono-razvojna banka Republike Srpske je ovlaštena za prodaju državnog kapitala u preduzećima, kao i za restrukturiranje preduzeća sa većinskim državnim kapitalom koja su predmet privatizacije. Većinom javnim preduzećima (željeznice, telekomunikacije, aerodromi, šumska gazdinstva, pošte, itd.) upravljaju predstavnici ministarstava u okviru svojih sektorskih politika.

Generalno, kapaciteti institucija koje su nadležne za upravljanje u državnim preduzećima su jako niski. Ovdje se uglavnom radi o državnim službenicima, najčešće pomoćnicima ministara ili savjetnicima u okviru ministarstva, koji su više specijalizovani za utvrđivanje regulatornog okvira nego za raspolaganje i upravljanje državnim imovinom i državnim preduzećima.

## PREPORUKE

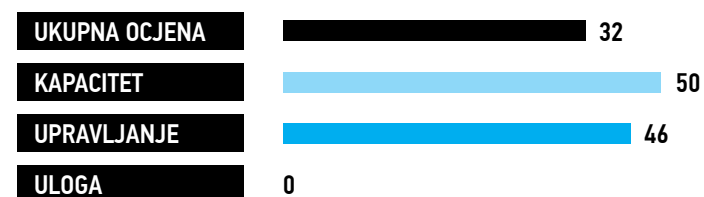
- Kreirati javni registar svih osoba koje obavljaju javne funkcije, tj. registar svih onih koji su dio javnog sektora, a nisu zaposleni u skladu sa zakonima o upravi/javnoj administraciji (uključujući savjetnike, zamjenike rukovodioca, članove upravnih i nadzornih odbora, i slično);
- Izmijeniti način imenovanja komisije za zapošljavanje u okviru provođenja javnih konkursa i prijema radnika;

- Donijeti zakonske i podzakonske propise koji obavezuju zaposlene u javnom sektoru (naročito rukovodioce) na redovno dostavljanje podataka o ličnoj imovini i prihodima tijelima za sprečavanje sukoba interesa;
- Unaprijediti transparentnost Agencije za javne nabavke BiH i Ureda za razmatranje žalbi kroz unapređenje politike izvještavanja i striktno pridržavanje definisanih pravila za objavljivanje podataka;
- Redefinisati mehanizme kontrole provođenja etičkog kodeksa na svim nivoima putem objavljivanja redovnih javnih izvještaja i iniciranja rasprava u nadležnim skupštinskim odborima.

# 6.5. AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 32/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Postojeći zakonski okvir kojim se reguliše nezavisnost, transparentnost, odgovornost i integritet rada agencija za provođenje zakona je relativno dobro i uspješno riješio ova pitanja u zadnjih nekoliko godina. Međutim, problem je nedostatak njegove dosljedne i efikasne primjene u praksi, uzrokovan kompleksnom strukturom države koja se odražava na strukturu i nadležnosti ovih agencija, kao i konstantno prisutni politički uticaji na izbor rukovodilaca agencija. Ovi problemi funkcionalno

ugrožavaju integritet agencija za provođenje zakona, često dovodeći do ometanja njihovog profesionalnog rada. Takve okolnosti dovode do situacije da su same policijske agencije u značajnoj mjeri ugrožene prisustvom kriminalnih radnji i neprofesionalnog ponašanja unutar samih agencija, zbog neefikasnih mehanizama interne i eksterne kontrole i nadzora nad njihovim radom.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Sistem agencija za provođenje zakona u BiH sastoji se od agencija na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou i nivou Brčko distrikta. Na državnom nivou agencije za provođenje zakona uspostavljene su u okviru Ministarstva sigurnosti kao upravne organizacije sa operativnom samostalnošću, i to: Granična policija, Državna agencija za istrage i zaštitu, Služba za poslove sa strancima, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencija za policijsku podršku. Osim pomenutih institucija na državnom nivou postoji i Obavještajno-sigurnosna agencija (OSA) koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH i Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) koja odgovara za svoj rad Vijeću ministara. Na nivou entiteta postoji Ministarstvo unutrašnjih poslova RS (MUP RS) i Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH (MUP FBiH). MUP RS sastavljen je od 5 organizaciono-teritorijalnih

jedinica – centara bezbjednosti sa centralizovanom strukturom rukovođenja u okviru MUP-a RS. Policija Brčko distrikta djeluje na području Brčko distrikta. Na nivou kantona, na teritoriji Federacije BiH djeluje 10 kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova koji nisu dio hijerarhijske strukture MUP-a FBiH, već djeluju u sastavu kantonalnih vlada iz čijih budžeta se i finansiraju. Osim navedenih, na nivou entiteta postoje poreske uprave koje su nadležne za prikupljanje direktnih poreza. Kao samostalna upravna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva finansija Federacije BiH djeluje Finansijska policija koja vrši inspekcijske poslove nadzora izvršavanja poreskih i drugih obaveza na teritoriji Federacije BiH. Tužilaštva su analizirana kao poseban stub u okviru ove studije.

### TABELA SA OCJENAMA

## AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 42/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 32/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 50/100 KAPACITET 2015 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	50 25	50 25
UPRAVLJANJE 2013 50/100 UPRAVLJANJE 2015 46/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	75 75 75	75 75 75	25 25 25	25 0 25
ULOGA 2013 25/100 ULOGA 2015 0/100	PROCESIRANJE KORUPCIJE			25	0

## RESURSI (PRAKSA)

*Do koje mjere agencije za provođenje zakona posjeduju adekvatne nivoe finansijskih sredstava, kadrova i infrastrukture da bi efikasno funkcionisale u praksi?*

### OCJENA 50

Ukupna budžetska izdvajanja za finansiranje agencija za provođenje zakona, kao i broj zaposlenih u kontinuitetu bilježe rast, te se može zaključiti da su ona na relativno zadovoljavajućem nivou. Gledajući zbirno, ukupna izdvajanja za agencije za provođenje zakona na svim nivoima vlasti iznose u prosjeku oko 10% budžeta.<sup>228</sup>

Prisutan je problem kadrovske popunjenosti agencija na državnom nivou, gdje stepen kadrovske popunjenosti iznosi između 50% i 70%. Isto tako, prisutni su problemi vezani za manjak odgovarajućih obuka za pripadnike agencija za provođenje zakona, te nedovoljna opremljenost agencija materijalno-tehničkim sredstvima.<sup>229</sup>

Plate i naknade policijskih službenika na državnom nivou određene su Zakonom o policijskim službenicima BiH<sup>230</sup>. U odnosu na većinu policijskih agencija na nižim nivoima, kao i na ostale državne agencije, ove plate i naknade mogu se smatrati zadovoljavajućima. Prosječna mjesečna neto primanja pripadnika agencija za provođenje zakona kreću se na nivou od oko 1.200 KM (600 evra).<sup>231</sup> U proteklom periodu veoma često su agencije za provođenje zakona stupale u štrajk, nezadovoljne visinom i redovnošću primanja, posebno je to bilo izraženo u agencijama na nivou kantona. Ipak, prema procjenama, ukupan broj pripadnika agencija za provođenje zakona na svim nivoima gotovo je duplo veći od prosjeka EU kada se gleda u odnosu na 100.000 stanovnika. Tako taj broj iznosi 650 pripadnika agencija za provođenje zakona na 100.000 stanovnika.<sup>232</sup>

Policijski sistem BiH je utemeljen na principu koordinacije, a ne subordinacije. To podrazumijeva da Ministarstvo sigurnosti i državne agencije nemaju formalnu naredbodavnu moć nad entitetskim MUP-ovima i agencijama, a federalni MUP, odnosno FUP, kad se radi o operativnim poslovima, nema mogućnost izvršavanja naredbodavne funkcije u odnosu na kantonalne MUP-ove. Na državnom nivou formirana je Direkcija za koordinaciju rada policijskih tijela, ali koja opet, formalno, koordinira rad svih agencija i MUP-ova<sup>233</sup>.

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*Do koje mjere su agencije za provođenje zakona nezavisne prema zakonu?*

### OCJENA 75

Kako je naglašeno i u NIS studiji 2013, zakonski okvir koji reguliše način rada agencija za provođenje zakona, te dužnosti i način rada njihovih službenika, daje relativno dobru osnovu za njihovu nezavisnost.

Rukovodiocce policijskih agencija imenuje Savjet ministara na prijedlog ministra sigurnosti BiH, s tim što se direktor i zamjenik direktora policijskog tijela imenuju u skladu sa Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH<sup>234</sup> i zakonom kojim se uspostavlja policijsko tijelo. Zakonska situacija u pogledu izbora entitetskih direktora policija je istovjetna: direktore imenuju premijeri entitetskih vlada na prijedlog ministara unutrašnjih poslova. Nezavisni odbor za imenovanje policijskih rukovodilaca BiH je tijelo Parlamentarne skupštine BiH i ono provodi proces odabira kandidata, predlaže smjenjivanje policijskih rukovodilaca i njihovih zamjenika, objavljuje javne konkurse i razmatra prijave kandidata<sup>235</sup>.

Ne postoje zakoni ni odredbe postojećih zakona kojima bi se eksplicitno spriječilo političko intervenisanje u

aktivnostima agencija za provođenje zakona. Međutim, Zakon o policijskim službenicima BiH propisuje da policijski službenik, u obavljanju svojih dužnosti, „djeluje na nepristrasan i zakonit način, vođen javnim interesom da služi i pomaže javnosti, promovirajući razvoj i očuvanje demokratske prakse u skladu sa zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda.”<sup>236</sup> Policijske agencije djeluju „isključivo na profesionalnim osnovama, ne zastupajući, ne štiteći, niti podrivajući interese bilo koje političke stranke, registrirane organizacije ili udruženja, bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH.”<sup>237</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

**Do koje mjere su agencije za provođenje zakona nezavisne u praksi?**

### OCJENA 25

Kako je zaključeno i u NIS studiji 2013, nezavisnost agencija za provođenje zakona u praksi bitno odstupa od onog što propisuje zakonski okvir za njihovo djelovanje. Izvještaj EU o napretku naglašava političke uticaje na agencije za provođenje zakona po etničkim linijama.<sup>238</sup> Sličan zaključak, o postojanju izraženih političkih pritisaka navodi se i u Izvještaju State departmenta o stanju ljudskih prava.<sup>239</sup>

U praksi je uobičajeno da se na čelne funkcije u agencijama za provođenje zakona imenuju osobe koje imaju podršku političkih partija, a nakon čega se provede formalna procedura konkursa.<sup>240</sup> Brojni su primjeri otvorenog izražavanja partijske pripadnosti od strane rukovodećih ljudi agencija za provođenje zakona. Tako je na prošlim izborima na listi kandidata SNSD-a za Narodnu skupštinu bila direktorica Poreske uprave RS, iako takva praksa nije u skladu sa zakonom.

O pritiscima i nedozvoljenim uticajima na policijske strukture u medijskim istupima govorili su i neki od

čelnih ljudi pojedinih agencija za provođenje zakona. Tako je i u slučaju direktora federalnog MUP-a Dragana Lukača, koji je javno iznosio tvrdnje da se nalazi na meti pojedinaca iz političkih partija.<sup>241</sup>

Opozicione političke partije i nevladine organizacije su često kritikovale akcije agencija za provođenje zakona, a iz kojih je bila vidljiva jasna politička lojalnost prema vladajućim partijama. Jedan od takvih primjera je bio kada je specijalna policija MUP-a RS izvršila intervenciju, odnosno zauzimanje zgrade opštine Skender Vakuf, bez sudskog naloga. Razlog za tu intervenciju je ležao u činjenici da SNSD, vladajuća partija na entitetskom nivou, nije bila zadovoljna gubitkom vlasti na opštinskom nivou, te je koristeći specijalnu jedinicu policije pokušala da zastraši opštinske vlasti.<sup>242</sup>

Direktna politička kontrola nad radom agencija za provođenje zakona se ostvaruje na način da postoji paralelna struktura komandovanja, najčešće iz najbližeg okruženja političkih lidera, koja izdaje naredbe, a koje se direktno izvršavaju u agencijama za provođenje zakona mimo zakonske procedure ili naredbi tužilaštava.<sup>243</sup> Akademski članci, kao i izvještaji lokalnih nevladinih organizacija ističu da je takva praksa i dalje prisutna uprkos formalno provedenim restrukturiranjima i reformama, odnosno da svaka od tri etno-političke elite i dalje ima neformalnu kontrolu putem paralelnih linija upravljanja nad agencijama za provođenje zakona.<sup>244</sup>

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da javnost može imati pristup relevantnim informacijama o aktivnostima agencija za provođenje zakona?**

### OCJENA 75

Generalno, agencije za provođenje zakona su u skladu

sa zakonom dužne objavljivati javno sve informacije osim onih koje bi mogli uticati na provođenje aktivnosti ili javnu sigurnost ili ukoliko je u suprotnosti sa zakonom. Član 12. Zakona o unutrašnjim poslovima Federacije BiH predviđa da Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH i Uprava policije mora najmanje jednom mjesečno informisati javnost o pitanjima koja spadaju u njihovu nadležnost, kao i mjerama preduzetim u sklopu provođenja poslova iz svoje nadležnosti. Zakon ne propisuje eksplicitno odnose SIPA sa javnošću, dok se u praksi ova komunikacija najčešće odvija putem portparola ili on line prezentacije. Policijske strukture u pravilu imaju vlastita pravila vezana za odnose sa javnošću i medijima.

Opšte odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama odnose se i na agencije za primjenu zakona.

U važećim zakonima postoje odredbe prema kojima su informacije o imovini zvaničnika agencija za provođenje zakona otvorene za javnost. Zakon o policijskim službenicima BiH ovu obavezu propisuje za svakog policijskog službenika, koji je dužan da „po postavljanju za policijskog službenika, u skladu s ovim zakonom, daje sve informacije o funkcijama i aktivnostima koje obavlja on ili članovi njegove uže porodice, kao i podatke o imovini kojom on ili članovi njegove uže porodice raspolažu.”<sup>245</sup> Zakoni na entitetskim nivoima propisuju da kandidati za direktore policijskih agencija, uz prijavu na konkurs, daju pisanu izjavu o svom imovinskom stanju koja će biti otvorena za javnost.<sup>246</sup>

Sloboda pristupa podacima o radu javnih tijela u BiH regulisana je Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH.<sup>247</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u aktivnostima i procesu odlučivanja agencija za provođenje zakona u praksi?**

### OCJENA 25

Generalno, transparentnost u praksi kod agencija za provođenje zakona je prisutna u vrlo ograničenoj mjeri. Velika većina agencija za provođenje zakona nema praksu objavljivanja godišnjih izvještaja o aktivnostima ili utrošenim budžetskim sredstvima.

Informisanje javnosti o radu agencija za provođenje zakona većinom se odvija putem službi za odnose sa javnošću i portparola tih agencija, mada i rukovodioci tih agencija ili određeni uposlenici mogu dati izjave i obavještenja građanima putem medija.

Iskustvo Centra za pravnu pomoć TI BiH, ali i građana koji su upućivali pritužbe centru, je da agencije za provođenje zakona vrlo rijetko postupaju po zakonima o slobodi pristupa informacijama. Čak u pojedinim slučajevima, ni nakon sudske odluke da se informacija učini javno dostupnom nisu izvršili tu obavezu.<sup>248</sup>

Informacije vezane za imovinu rukovodećih zvaničnika agencija za provedbu zakona nisu dostupni javnosti. Nekoliko organizacija civilnog društva i medija pokušavalo je bezuspješno da izvrši uvid u takve informacije.

Razlozi takve prakse su dvojaki. Sa jedne strane još uvijek prisutno naslijeđe starog totalitarnog socijalističkog režima, a sa druge izuzetno izražen otpor ka objavljivanju informacija kod službenika agencija, zbog straha od rukovodećih kadrova i njihovih političkih patrona.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da agencije za provođenje zakona moraju izvještavati i biti odgovorne za svoja djela?*

### OCJENA 75

Rukovodioci policijskih agencija na državnom nivou su odgovorni ministru bezbjednosti, odnosno Savjetu ministara, dok su rukovodioci entitetskih policijskih agencija odgovorni ministrima unutrašnjih poslova, odnosno entitetskim vladama. Rukovodioci policijskih agencija imaju obavezu godišnjeg izvještavanja ministra bezbjednosti, odnosno Savjeta ministara kojem su odgovorni za rad agencija, a po potrebi i podnošenja posebnih izvještaja, kao i izvještavanja Parlamentarne skupštine i Predsjedništva BiH na njihov zahtjev.<sup>249</sup>

U postupanju po tužilačkim predmetima odnosno, kada policijske agencije izvijeste tužilaštvo o postojanju osnova sumnje za određeno krivično djelo, za preduzimanje daljih mjera i radnji u konkretnom predmetu odgovorne su tužilaštvo (čl. 218 ZKP).

Pritužbe, žalbe ili predstave na rad policijskih organa ili pojedinaca o nedoličnom ponašanju građani mogu uložiti na nekoliko načina: (a) pismeno, adresirajući je na rukovodioca policijske agencije na čijeg se uposlenika žale, ili direktno adresirati na samu agenciju; (b) usmeno u policijskoj agenciji; (c) putem namjenskih ureda za pritužbe javnosti koji djeluju u okviru entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova; (d) Odboru za žalbe građana u okviru Parlamentarne skupštine BiH; (e) Kancelariji ombudsmana BiH. Istragu po tim pritužbama provode odjeljenja za unutrašnju kontrolu, odnosno jedinice za profesionalne standarde. Nadležnost ovih kancelarija i način vođenja istrage dostupni su građanima i putem web stranice [www.vasapolicija.ba](http://www.vasapolicija.ba). Međutim, funkcionalnost ovih mehanizama može biti

dovedena u pitanje zbog nekoliko razloga. Odjeljenja za unutrašnju kontrolu/jedinice za profesionalne standarde koje vrše istrage i postupaju po predstavkama građana nalaze se u okviru policijskih agencija i ne mogu se smatrati potpuno nezavisnim. Odbor za žalbe građana, iako se ne nalazi u sastavu policijskih agencija, nema bitnu ulogu, jer nije ovlašten za direktno sprovođenje istraga o žalbama građana na rad policije.<sup>250</sup> Ured ombudsmana, kao eksterno tijelo, može samo donijeti preporuke, ali one, opet, nisu obavezujuće za institucije na koje se odnose.

Zvaničnici koji provode zakon nemaju imunitet od pokretanja krivičnog postupka. Krivični postupak se pokreće po podizanju optužnice pred sudom, a optužni prijedlog sačinjava nadležni tužilac na osnovu dokaza koje mu dostave istražitelji policijskih agencija. Ne postoji nijedan zakonski propis koji obavezuje tužioce da javnosti ili bilo kojim drugim instancama odgovaraju za svoje aktivnosti kada je riječ o prioritetima rada.<sup>251</sup>

Prema Zakonu o zaštiti tajnih podataka, sigurnosne provjere se vrše za višerangirane inspektore i rukovodioce, dok se takve provjere ne vrše za one na nižim nivoima, a koji ipak imaju dodira sa povjerljivim podacima. Ovdje je praksa pokazala da postoji rizik od nepoštovanja načela konspirativnosti u radu istrage, te se nerijetko ustanovi da su istrage ometane zbog neprofesionalnog rada inspektora koji su, namjerno ili ne, povjerljive podatke učinili dostupnima osumnjičenicima i prekršili ovo načelo.<sup>252</sup> Policijski sistem u BiH utemeljen je na principu koordinacije, a ne direktne subordinacije. To znači da Ministarstvo sigurnosti kao krovna državna institucija i druge državne agencije nemaju formalni odnos subordinacije prema institucijama na entitetskom nivou. Isto tako, Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH nema formalnih ingerencija nad kantonalnim agencijama. Na državnom nivou Direkcija za koordinaciju policijskih tijela formalno je zadužena za koordinaciju svih policijskih agencija.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*Do koje mjere agencije za provođenje zakona moraju izvještavati biti odgovorne za svoja djela u praksi?*

### OCJENA 0

Mehanizmi odgovornosti predviđeni zakonom u praksi funkcionišu jako otežano. Izvještavanja agencija prema nadležnim parlamentima i vladama uglavnom se svodi na ispunjavanje forme, dok poslanička pitanja koja se upućuju agencijama, posebno ona od strane opozicionih poslanika, čekaju na odgovor mjesecima i veoma često ne daju potpun odgovor na postavljeno pitanje. Parlamentarnoj komisiji za nadzor obavještajnog i sigurnosnog sektora nije bilo omogućeno da izvrši planiranu i najavljenju posjetu agencijama nekoliko godina zbog različitih vrsta opstrukcija. Kao rezultat, komisija nije bila u mogućnosti da izvrši svoju dužnost i pripremi izvještaj i mišljenje za dalju parlamentarnu proceduru.<sup>253</sup>

Sa druge strane, mehanizmi interne kontrole u agencijama u velikom broju slučajeva traju dosta dugo i veoma rijetko građani koji su podnijeli predstavku imaju povratnu informaciju o tome šta je poduzeto sa njihovom pritužbom.<sup>254</sup>

Međunarodne organizacije i nevladine organizacije su dosta često ukazivale na brojne probleme u okviru agencija za provođenje zakona. Evropski komitet za prevenciju torture i nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja (CPT), koji djeluje u sastavu Vijeća Evrope, u svom izvještaju upozorio je na široko rasprostranjenu praksu zlostavljanja osoba lišenih sloboda, te na odsustvo implementacije prethoda tih preporuka.<sup>255</sup>

Ilustrativan primjer kako mehanizmi integriteta funkcionišu u praksi je vezan za suđenje direktoru SIPA.

Nakon ozbiljnih propusta da se spriječe neredi i paljenje zgrada najviših državnih institucija tokom masovnih demonstracija u prvoj polovini 2014. godine, protiv direktora SIPA je pokrenuta istraga i otpočeto suđenje. I pored činjenice da je na sve načine opstruisao istragu podnoseći krivičnu prijavu protiv tužioca, odbijajući da se pojavljuje na sudu, nezavisni odbor za nadzor policijskih tijela Parlamentarne skupštine odbio je da suspenduje direktora SIPA.<sup>256</sup>

## INTEGRITET (ZAKON)

*Do koje mjere je integritet agencija za provođenje zakona osiguran zakonom?*

### OCJENA 75

Za sve pripadnike agencija za provođenje zakona postoje etički kodeksi koji su doneseni na nivoima pojedinačnih agencija, ali su prava i dužnosti ovih službenika regulisani i zakonima (Zakon o policijskim službenicima, Zakon o tužilaštvu, kao i zakoni o samim agencijama u kojima su zaposleni). Kodeksi propisuju načela o nepristrasnom i nezavisnom radu službenika za provođenje zakona.

Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, a koji se odnosi i na policijske službenike i tužioce, određeno je da „zvaničnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu zavisnosti prema osobama koje bi mogle uticati na njihovu objektivnost“ (član 2, stav 3). Zakonom o Tužilaštvu i Zakonom o policijskim službenicima propisane su i odredbe o nespojivosti policijskih i tužilačkih funkcija. Zakonom o policijskim službenicima (član 38) strogo je navedeno da ovaj službenik ne može zauzimati položaj, obavljati funkciju ili aktivnosti koje su nespojive s njegovim službenim dužnostima, a posebno: „ne može biti nosilac bilo kakve javne funkcije; ne može obavljati nikakvu dodatnu aktivnost uz naknadu, osim uz odobrenje rukovodioca; ne može biti član političke



stranke niti slijediti uputstva političkih stranaka, niti u policijskoj uniformi prisustvovati skupovima političkih stranaka ili drugim političkim skupovima, osim ukoliko je na dužnosti.“

Na službenike agencija za provođenje zakona primjenjuju se opšte odredbe o zabrani primanja poklona, koje su propisane članom 10 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.<sup>257</sup> Međutim, ove odredbe su nedosljedne, s obzirom na to da se, iz zakonskog tumačenja, može smatrati da je dozvoljeno primiti ovakve poklone od više osoba u toku jedne godine, jer je broj tih osoba neograničen. U Krivičnom zakonu BiH, primanje poklona i drugih oblika koristi inkriminirano je kao krivično djelo (čl. 217). Prema zakonu, inkriminirano je i dobijanje obećanja i zahtijevanje prijema poklona.

Zakon o policijskim službenicima i Zakon o tužilaštvu BiH propisuju da ovi dužnosnici moraju prijaviti svoju imovinu i prihode prilikom stupanja na funkciju. Provjere navoda policijskih službenika vrši Obavještajno-bezbjednosna agencija BiH (OBA), a ukoliko se ustanovi da su službenici dali pogrešne navode, protiv njih će se pokrenuti disciplinski postupak.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet predstavnika agencija za provođenje zakona osiguran u praksi?*

### OCJENA 25

Studija NIS iz 2013. konstatovala je da u praksi agencije za provođenje zakona još uvijek ne uspijevaju da postignu zadovoljavajući stepen integriteta. I u tom smislu nije postignut napredak u odnosu na studiju iz 2013.g. U tom smislu ključni problemi koji predstavljaju glavnu prepreku funkcionisanju mehanizama, u cilju jačanja integriteta, su politički uticaj na rad agencija koji

se ostvaruje kroz klijentelistička imenovanja i sprega agencija za provođenje zakona sa organizovanim kriminalom.<sup>258</sup>

Podaci i iskustva ALAC-a pokazuju da u praksi mehanizmi unutrašnje kontrole agencija za provođenje zakona gotovo da su u potpunosti nefunkcionalni. Jako je teško doći do podataka i informacija o broju postupanja, a rezultati njihovih istraga uglavnom se okončaju utvrđivanjem da pripadnici agencija nisu kršili profesionalne standarde.

Sa druge strane, mediji široko izvještavaju o upletenosti pripadnika agencija za provođenje zakona u različite vrste krivičnih djela. Jedan od flagrantnijih primjera takve prakse bio je u slučaju kada su se u medijima pojavili dokazi i svjedoci da je cijelo odjeljenje MUP-a RS, Centra javne bezbjednosti Banja Luka bilo uključeno u ilegalnu trgovinu narkoticima. Nadležne službe MUP-a RS su pokušale da slučaj zataškaju i spriječe njegovo procesuiranje. Slučaj ni nakon više od dvije godine još uvijek nije dobio sudski epilog.<sup>259</sup>

Zbog veza agencija za provođenje zakona sa kriminalnim grupama vrlo često su osobe koje prijavljuju krivična djela izložene zastrašivanju i šikaniranju od strane pripadnika agencija za provođenje zakona.<sup>260</sup>

## PROCESUIRANJE KORUPCIJE (ZAKON I PRAKSA)

*Do koje mjere agencije za provođenje zakona uočavaju i istražuju slučajeve korupcije u državi?*

### OCJENA 0

Agencije za provođenje zakona uglavnom ignorišu slučajeve korupcije i to posebno one na višim nivoima vlasti i političke korupcije.<sup>261</sup> Politički uticaj

na agencije za provođenje zakona, koji se osigurava klijentelističkim postavljanjima čelnih rukovodećih ljudi, zasigurno je najvažniji pojedinačni uzrok odsustva većeg angažmana agencija u istragama korupcije. Neodgovarajuća saradnja sa pravosuđem i drugim agencijama za provođenje zakona često se naglašava kao faktor koji onemogućava efikasno provođenje istraga korupcije.<sup>262</sup>

Sa druge strane, povjerenje javnosti u rad agencija za provođenje zakona gotovo da uopšte ne postoji. Građani, poslije političkih partija, upravo policijske strukture vide kao najkorumpiranije.<sup>263</sup>

Poseban problem predstavlja i stanje u samim agencijama, tako su u medijima dosta često bile prisutne informacije o „pobuni“ pojedinih jedinica u okviru agencija za provođenje zakona.<sup>264</sup> Takve pojave ostavljaju svakako posljedice na operativnu sposobnost agencija za provođenje zakona.

Sa druge strane, problem predstavlja i involviranost policijskih struktura u organizovani kriminal koji je često pod pokroviteljstvom nosilaca najviših političkih funkcija.<sup>265</sup> Svi ovi faktori utiču na to da agencije za provođenje zakona nemaju gotovo nikakvih značajnijih rezultata na procesuiranju korupcije, posebno one na višim nivoima vlasti.

Kako je već naglašeno u poglavlju koje se odnosi na rad pravosuđa, podaci TI BiH govore da BiH bilježi izrazito negativan trend kada je u pitanju procesuiranje korupcije i da je prema posljednjem izvještaju TI BiH iz 2014. godine stanje najlošije u posljednjih 5 godina.<sup>266</sup> Broj prijava u radu Tužilaštava za korupcijska krivična djela bilježi vidljivo smanjenje u 2013. godini, kada su tužilaštva na svim nivoima imala ukupno 2.363, u odnosu na 3.174 prijave iz 2012. godine, što predstavlja pad za 25%. Došlo je i do dramatičnog pada u broju istraga za krivična djela korupcije u 2013. godini, koji je gotovo

prepolovljen u odnosu na 2012. godinu, i provedeno je samo 747 istraga. Najveći pad je zabilježen na području Republike Srpske gdje je zabilježeno 60% manje istraga tokom 2013. godine u odnosu na prethodnu, dok na nivou Federacije BiH taj pad iznosi 45%.

Za ovakvo stanje, bez ikakve sumnje, veliki dio odgovornosti leži upravo na agencijama za provođenje zakona.

## PREPORUKE

Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Uvesti veću transparentnost u sve aspekte rada agencija za provođenje zakona (imovinski kartoni, izvještaji o radu i finansijski izvještaji itd.);
- Unaprijediti saradnju između tužilaštava i policije, pogotovo u pogledu dokumentovanja krivičnih djela korupcije;
- Uvesti efikasnije mehanizme interne kontrole, te ojačati mehanizme eksternog nadzora nad agencijama za provođenje zakona;
- Uraditi potrebne izmjene i dopune ZKP-a u cilju efikasnije primjene istražnih radnji i pripreme dokaznog materijala;
- Uvesti zakonsku obavezu da Obavještajno-sigurnosna/bezbjednosna agencija BiH (OSA/OBA) vrši sigurnosne provjere za sve inspektore, policijske službenike, državne službenike i zaposlenike u policijskim organima, a koji rade na složenijim predmetima organizovanog kriminala i koji imaju kontakt sa tajnim podacima.

# 6.6. TUŽILAŠTVA<sup>267</sup>

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 28/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Tužilaštva u BiH na raspolaganju imaju solidan zakonski okvir i relativno zadovoljavajuće resurse za provođenje zakona iz svoje nadležnosti. I pored te činjenice kompleksna struktura finansiranja i politički uticaji predstavljaju prepreke koje tužilaštva u BiH i dalje čine, u najvećoj mjeri, nefunkcionalnim i bez značajnijih rezultata na polju suzbijanja korupcije.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Tužilaštva u BiH su samostalne državne institucije. Tužilački sistem u BiH sastoji se od: Tužilaštva BiH, dva entitetska tužilaštva – RS i Federacije BiH, Tužilaštva Brčko distrikta BiH, deset kantonalnih tužilaštava u FBiH, pet okružnih tužilaštava u RS, u okviru Okružnog tužilaštva Banja Luka djeluje Posebno tužilaštvo za suzbijanje organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala – Specijalno tužilaštvo. Tužilaštva na entitetskom nivou nadležna su za nadziranje rada nižih tužilaštava, i to u RS republičko tužilaštvo nadzire rad okružnih tužilaštava, a u Federaciji BiH federalno tužilaštvo nadzire rad kantonalnih tužilaštava. U tom smislu, republički tužilac u RS, odnosno federalni tužilac u Federaciji BiH, može donositi opšta ili pojedinačna uputstva za rad nižih tužilaštava, zatim rješava sporove nadležnosti između nižih tužilaštava i na kraju može preuzeti krivično gonjenje od nižih tužilaštava kada to procijeni potrebnim. Tužilaštva su organizovana u niže organizacione jedinice specijalizovane za različite oblasti (ratni zločin, opšti kriminal itd).

### TABELA SA OCJENAMA TUŽILAŠTVA

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: /

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 28/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013 <sup>268</sup>	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 / KAPACITET 2015 44/100	RESURSI NEZAVISNOST		50 75		50 0
UPRAVLJANJE 2013 / UPRAVLJANJE 2015 38/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET		75 75 50		0 25 0
ULOGA 2013 / ULOGA 2015 0/100	PROCESIRANJE KORUPCIJE				0

## RESURSI (ZAKON)

*U kojoj mjeri zakonski okvir osigurava odgovarajuće plate i radne uslove za tužioce?*

### OCJENA 50

Finansiranje tužilaštava u BiH odvija se iz 14 različitih budžeta, administrativno-teritorijalnih jedinica, što budžete i resurse čini nestabilnim i podlošnim različitim vrstama uticaja. Tužilački budžeti su sastavni dijelovi budžeta administrativno-teritorijalnih jedinica na čijoj teritoriji tužilaštva imaju nadležnost. Glavni tužilac podnosi prijedlog budžeta Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, nakon čega glavni tužilac ima pravo zastupati budžet u daljoj proceduri pred Parlamentarnom skupštinom.<sup>269</sup> Iznosi plata i naknada regulisani su posebnim zakonima. Tako su na državnom nivou plate i naknade tužiocima regulisane Zakonom o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 90/05 i 32/07).

Plata tužilaca na državnom nivou iznosi oko 3,800 KM, u skladu sa Zakonom o platama i naknadama sudija i tužilaca BiH. U skladu sa ovim zakonom, ukoliko dođe do rasta prosječne plate u zemlji, plate sudija i tužilaca se usklađuju u skladu s tim, a u slučaju smanjenja prosječne plate, plate sudija i tužilaca se ne smanjuju.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri tužilaštva u praksi imaju adekvatne finansijske resurse, dovoljan broj izvršilaca i infrastrukturu da obavljaju poslove iz svoje nadležnosti?*

### OCJENA 50

Ukupno gledano, budžetska izdvajanja za rad

tužilaštava su u kontinuiranom porastu. Ipak, ona još uvijek nisu na onom nivou koji VSTV ocjenjuje potrebnim za funkcionisanje tužilaštava (na entitetskom nivou nedostajuća sredstva se kreću i do 20%, dok je zbirni procenat za sve pravosudne institucije od oko 4%). Plata tužioca u tužilaštvu na državnom nivou iznosi 3,800 KM (1,900 evra) u skladu sa Zakonom o platama i naknadama sudija i tužilaca BiH. U skladu sa Zakonom, u slučaju porasta prosječne plate u zemlji, uvećava se i plata tužilaca, dok u slučaju smanjenja plata ne može biti smanjivana. Budžet Tužilaštva BiH iznosio je u 2014. godini nešto više od 11 miliona KM (pet miliona evra)<sup>270</sup>. U poređenju sa prethodnom godinom uvećan je za više od 2 miliona KM, zbog prijema 13 novih tužilaca u Tužilaštvu BiH.

Značajan izvor finansiranja predstavljaju projekti tehničke podrške u okviru reforme pravosuđa, u prosjeku se na godišnjem nivou iznos tih sredstava kreće oko 20 miliona KM (10 miliona evra).<sup>271</sup>

Generalno, tužilaštva imaju solidnu materijalnu osnovu za nesmetan rad.

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri zakon osigurava nezavisnost tužilaštava?*

### OCJENA 75

Zakon o Tužilaštvu BiH<sup>272</sup> i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH<sup>273</sup> sadrže brojne i detaljne odredbe koje propisuju nezavisnost rada Tužilaštva. Tužioce u BiH imenuje VSTV i pravila koja regulišu način njihovog imenovanja zasnovana su na jasnim i profesionalnim kriterijima i propisana su Zakonom o VSTV (čl.29, 39-47). Isto tako, Zakonom o VSTV-u (član 82, stav 1), se strogo zabranjuje obavljanje bilo kakve dužnosti koja je nespojiva sa dužnošću tužioca ili obavljanje dužnosti za

koju se može smatrati da ometa ispravno i nepristrasno vršenje dužnosti tužioca.

Pitanje koje izaziva debate i različite interpretacije odnosi se na način izbora tužilaca. U skladu sa Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, članovi Vijeća koji i biraju tužioce su, pored ostalih, i tri advokata. U tom smislu, prigovori na ovakav način izbora odnose se na to da advokati koji biraju tužioce se pojavljuju u sudskim postupcima kao suprotna strana tužiocima koje su birali.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je djelovanje tužilaštva nezavisno od uticaja vlasti ili drugih aktera u praksi?*

### OCJENA 0

Svi relevantni međunarodni i domaći izvještaji ukazuju na problem odsustva nezavisnosti i nepristrasnosti u radu pravosuđa uopšte i tužilaštava.<sup>274</sup> Jedan dio problema odnosi se na fragmentiranost finansiranja tužilaštava iz budžeta administrativno-teritorijalnih jedinica na kojoj imaju nadležnost, što ostavlja mogućnost izvršnoj vlasti da ostvaruje neprimjeren uticaj na rad tužilaštava. Sa druge strane, izvršna vlast otvoreno ispoljava pritisak na rad tužilaštva, kroz javno iznošenje zahtjeva, prijetnji i ucjena. Isto tako, prisutna je jedna vrsta autocenzure kod tužilaštava da preduzimaju istrage visokopozicioniranih zvaničnika. Bilo da su razlozi za autocenzuru strah ili vraćanje usluge zvaničnicima za podršku prilikom imenovanja, takva situacija za rezultat ima gotovo potpuno odsustvo procesuiranja političke korupcije.<sup>275</sup> U praksi su se javljali brojni slučajevi da Visoko sudsko i tužilačko vijeće imenuje tužioce sa jasnom političkom lojalnošću i opredjeljenom.<sup>276</sup>

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka tužilaštva?*

### OCJENA 75

Sloboda pristupa podacima o radu javnih organa u BiH regulisana je Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH.<sup>277</sup> Članom 11. Zakona o Tužilaštvu BiH regulisana je transparentnost rada i obaveštavanje javnosti, specificirajući u stavu 2 istog člana da „u granicama i u skladu sa interesima postupka, Tužilaštvo može obavještavati javnost i zainteresovana lica o pojedinim predmetima u kojima postupaju.“ Isto tako, svi procesni zakoni su bazirani na principu javnosti rada, kao osnovom principu kojim se trebaju voditi pravosudne institucije.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri javnost ima pristup informacijama o aktivnostima i procesima donošenja odluka tužilaštva u praksi?*

### OCJENA 0

Tužilaštva izvještavaju javnost o svom radu putem web prezentacija. Sva tužilaštva u BiH imaju portparole, koji na dnevnoj osnovi komuniciraju sa medijima. Isto tako, tužilaštva pripremaju izvještaj o radu koji upućuju VSTV-u, koji onda pravi i objavljuje javno-zbirni godišnji izvještaj koji je dostupan javnosti. Međutim, iskustva Centra za pružanje pravne pomoći TI BiH pokazuju da tužilaštva vrlo često krše i zakone o slobodi pristupa informacijama i Zakon o Tužilaštvu, odbijajući da postupaju po zakonu u smislu činjenja javno dostupnim

traženih dokumenata.<sup>278</sup>

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da tužilaštvo izvještava i bude odgovorno za svoja postupanja?*

### OCJENA 75

Tužilaštvo dostavlja izvještaje o svom radu VSTV-u, kojem je i odgovorno za svoj rad. Tužilaštvo ima pravo i dužnost da na vlastitu inicijativu, ili na zahtjev, izvještava Predsjedništvo, Parlamentarnu skupštinu i Savjet ministara o svom radu i primjeni zakona.<sup>279</sup> Prema članu 13, stav 2, Zakona o tužilaštvu BiH, na kraju svake budžetske godine glavni tužilac izvještava Parlamentarnu skupštinu i obrazlaže stanje kriminaliteta u državi. Tužilac će pripremiti i uputiti optužnicu sudiji za prethodno saslušanje kad u toku istrage utvrdi da postoji dovoljno dokaza iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je osumnjičeni učinio krivično djelo (član 226, stav 1). U primjeni zakona, tužioci postupaju u skladu sa odredbama ZKP-a, pri čemu su dužni u optužnom prijedlogu navesti neophodne, zakonom propisane činjenice. U tom smislu, jedina relevantna instanca jeste nadležni sud (Sud BiH), koji ocjenjuje prijedlog tako da tužilačke odluke mogu biti oborive jer Sud prihvata ili odbacuje prijedlog Tužilaštva o podizanju optužnice i, na kraju, donosi zvaničnu kvalifikaciju krivičnog djela.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri tužilaštvo izvještava i odgovora za svoja postupanja u praksi?*

### OCJENA 25

Mehanizmi odgovornosti, u praksi, gotovo u potpunosti su nefunkcionalni. Teški i brojni propusti u radu tužilaca, najčešće bivaju okončani međusobnim teškim javnim optužbama između tužilaštava, sudova i agencija za provođenje zakona. U nekoliko slučajeva međusobne optužbe su se završavale i podnošenjem krivičnih prijava protiv čelnih ljudi tužilaštva, odnosno agencija za provođenje zakona. Prema svjedočenjima trojice inspektora SIPA, direktor SIPA je planirao i hapšenje glavnog tužioca, ali nakon što su informacije o tome procurile u javnost do akcije hapšenja nije došlo.<sup>280</sup> Takva praksa stvara atmosferu nepovjerenja između ključnih aktera koji bi trebali da osiguraju dosljednu i funkcionalnu primjenu zakona.<sup>281</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*Da li postoje mehanizmi koji osiguravaju integritet tužilaca?*

### OCJENA 50

Kodeks tužilačke etike razrađuje temeljne standarde etičkog ponašanja tužilaca u Bosni i Hercegovini. Kodeks propisuje da tužioci obavljaju svoju dužnost na principima nezavisnosti, nepristrasnosti, jednakosti, integriteta, stručnosti i odgovornosti. VSTV ima nadležnost da prima pritužbe protiv tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost tužilaca.<sup>282</sup> Ured disciplinskog tužioca vrši dužnost tužioca u vezi sa navodima koji se tiču povreda dužnosti

sudija ili tužilaca. Ured je odgovoran za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv sudija ili tužilaca o povredi dužnosti, te za pokretanje disciplinskih postupaka i zastupanje predmeta disciplinskih prekršaja pred disciplinskim komisijama Vijeća. Ured pokreće istrage na vlastitu inicijativu ili po pritužbi, koju može podnijeti svaka osoba ili institucija ili organizacija, a koja mora biti dostavljena Uredu disciplinskog tužioca u pismenoj formi uz dokaze koji potkrepljuju pritužbu.<sup>283</sup> U svakom slučaju, etički kodeksi i standardi integriteta, mogu biti dodatno unaprijeđeni razrađujući detaljnije nedopuštena ponašanja i proširujući obuhvat, uz propisivanje oštrih sankcija.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet aktera u tužilaštvu osiguran u praksi?*

### OCJENA 0

Ured disciplinskog tužioca, zadužen za postupanje po prijavama protiv tužilaca, ukupno je u 2013. godini primio 1196 pritužbi protiv tužilaca i sudija (ne postoje odvojeni podaci za tužioce i sudije).<sup>284</sup> U samo dva slučaja su pokrenuti disciplinski postupci protiv tužilaca. Ured disciplinskog tužioca ima 743 neriješena predmeta iz prethodnog perioda, što ostavlja otvorenim pitanje kapaciteta Ureda da obavlja poslove iz svoje nadležnosti.<sup>285</sup> U najvećem broju pritužbe podnose stranke u postupku i advokati dok su *ex officio* postupci prisutni u oko 15 posto slučajeva. Brojni su i rasprostranjeni slučajevi kršenja etičkih standarda čak i krivičnih djela od strane tužilaca.

Jedan od takvih primjera bio je i nezakonito ponašanje tužilaca prilikom hapšenja u to vrijeme predsjednika Federacije BiH, Živka Budimira, zbog osnova sumnje da

je bio uključen u korupciju. Samo hapšenje je izvedeno na dramatičan i spektakularan način uz prisustvo velikog broja medija. Ubrzo nakon toga, odlučujući po žalbi predsjednika Ustavni sud je naložio da se on pusti bez odlaganja, ističući da je hapšenje izvršeno bez ikakvih dokaza. Slučaj do danas nije dobio sudski epilog.<sup>286</sup>

Međutim, kaznena politika Ureda disciplinskog tužioca je bazirana na simboličnim kaznama, čak i za najteža kršenja etičkih standarda, uglavnom se izriču kazne umanjenja plata koje se kreću u rasponu od 10 do 20 posto na period od jednog do nekoliko mjeseci. Tokom 2013. godine u samo tri disciplinska slučaja je utvrđeno postojanje odgovornosti.<sup>287</sup>

## PROCESUIRANJE KORUPCIJE

*U kojoj mjeri tužilaštva istražuju i procesuiraju slučajeve korupcije u zemlji?*

### OCJENA 0

Nalazi izvještaja TI BiH, rađeni na bazi zvaničnih statističkih podataka dobijenih od VSTV-a, pokazuju kontinuiran trend smanjenja broja istraga koje vode tužilaštva u BiH. Tako je u 2012. godini provedeno ukupno 1.464 istrage u predmetima korupcije, dok je u 2013. godini provedeno samo 747 istraga, što predstavlja pad od 50% koji je alarmantno zabrinjavajući. Udio provedenih istraga za korupcijska krivična djela naspram svih krivičnih djela je takođe u padu, te sa 5,4%, koliki je udio bio tokom 2012. godine, pada na 2,9%. Ono što predstavlja posebno zabrinjavajući podatak jeste činjenica da su tokom 2013. godine ostvareni najlošiji rezultati na procesuiranju korupcije u zadnjih 5 godina.<sup>288</sup>

Sa druge strane, sva relevantna istraživanja i izvještaji međunarodnih organizacija za BiH ukazuju na postojanje sistemske korupcije, posebno apostrofirajući

vrlo izražen problem političke korupcije. Istovremeno, tužilaštva upadljivo ignorišu slučajeve korupcije na najvišim nivoima vlasti, o kojima mediji široko izvještavaju.<sup>289</sup> Istrage koje tužilaštva vode u slučajevima korupcije se u najvećem broju odnose na slučajeve sitne korupcije. Vrlo mali procenat provedenih istraga odnosi se na slučajeve visoko rangiranih zvaničnika. Isto tako, u pojedinim slučajevima naknadne odluke sudskih instanci pokazivale su snažnu političku pozadinu istraga vođenih od strane tužilaštava. Takav je slučaj bio i hapšenje predsjednika Federacije BiH u okviru istrage o korupciji, koju je Ustavni sud BiH naknadno ocijenio kao potpuno neutemeljeno i vođeno suprotno zakonu.<sup>290</sup>

## PREPORUKE

- Ograničiti tužilačka diskreciona ovlaštenja, te uvesti mehanizme nadzora nad neograničenim diskrecionim ovlaštenjima tužioca za pokretanje/obustavljanje istrage;
- Unaprijediti saradnju između agencija za provođenje zakona i tužilaštava;
- Centraliziranje procesuiranja korupcije u okviru Tužilaštva BiH omogućilo bi snažnije kapacitete i manju mogućnost političkih uticaja i pritisaka;
- Ojačati kapacitete tužilaštava za vođenje kompleksnih finansijskih istraga;
- Ojačati Ured disciplinskog tužioca, te ga i formalno i fizički razdvojiti od VSTV.

# 6.7. IZBORNA KOMISIJA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 40/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) nadležna je za provođenje izbora, prikupljanje izvjava o imovinskom stanju kandidata, te provođenje Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o Savjetu ministara BiH. Do kraja 2013. godine bila je nadležna i za provođenje Zakona o sukobu interesa na nivou BiH, FBiH i Brčko distrikta. Osim ovoga, nije bilo značajnih izmjena zakonskog okvira koji reguliše rad Centralne izborne komisije BiH, niti su se dogodile značajne promjene u djelovanju ove institucije u poređenju sa nalazima prethodne NIS studije iz 2013. godine.

Ipak, CIK BiH se suočava sa sve ozbiljnijim izazovima, kako u pogledu smanjenja kapaciteta i nadležnosti, tako i u pogledu efikasnosti u provođenju izbora, ali i nedostatku političke volje za unapređenja zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH.

Prethodni period obilježen je oduzimanjem provedbe Zakona o sukobu interesa iz nadležnosti CIK-a, prebacivanjem jednog dijela njenog osoblja u Ured pri novoj komisiji, smanjenjem kapaciteta Službe za reviziju finansiranja političkih stranaka, ali i brojnim propustima pri održavanju izbora, te manifestacijom neefikasnosti izborne administracije pri brojanju glasova i objavljivanju izbornih rezultata.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Organi nadležni za provođenje izbora u BiH su izborne komisije i birački odbori, a njihovim radom koordinira CIK BiH. Centralna izborna komisija (prvobitno Izborna komisija BiH) utemeljena je usvajanjem Izbornog zakona BiH 2001. godine. Ostali organi za provođenje izbora su lokalne izborne komisije i birački odbori.

Pored Izbornog zakona, CIK BiH je nadležna i za provođenje Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH, kao i dio Zakona o Savjetu ministara BiH. Od 19.11.2013. godine, kada je na snagu stupio novi Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK više nije nadležna za provedbu seta antikorupcijskih zakona koji su obuhvatali: Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, Zakon o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH i Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH.

CIK se sastoji od sedam članova koje imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, na period

od sedam godina. Radom CIK-a rukovodi predsjednik.

Administrativno-tehničke i stručne poslove za CIK obavlja Sekretarijat kojim rukovodi generalni sekretar koga imenuje CIK, a u okviru njega su zasebne jedinice zadužene za provedbu zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri izborna komisija ima dovoljno resursa za ostvarenje svojih ciljeva u praksi?*

### OCJENA 25

Sredstva za finansiranje izbornih aktivnosti i redovno poslovanje osiguravaju se iz budžeta institucija BiH, kao i iz različitih međunarodnih donacija. Prema revizorskom izvještaju Centralne izborne komisije za 2013. godinu, iz budžeta BiH CIK je za 2013. godinu dobio ukupno 3.807.000,00 KM, od toga za neposrednu potrošnju 3.064.274,00 KM i za izgradnju jedinstvenog izbornog informacionog sistema 742.726,00 KM. Ukupni korigovani budžet Centralne izborne komisije BiH za 2013. godinu, zajedno sa sredstvima iz rezerve, iznosio je 5.013.422,20 KM.

Unutrašnja organizacija administrativnog dijela Centralne izborne komisije BiH, tj. Sekretarijata, uređena je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Centralne izborne komisije BiH koji je u primjeni od juna 2009. godine.

Navedenim Pravilnikom do nedavno su sistematizovana radna mjesta za 89 izvršilaca, a na dan 31.12.2013. godine bilo je zaposleno 69 izvršilaca. Početkom 2014. godine Vijeće ministara BiH je dalo saglasnost na novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Sekretarijata Centralne izborne komisije BiH kojim su sistematizovana radna mjesta za 81 izvršioca.

Međutim, i ova sistematizacija će se morati mijenjati, jer je stupio na snagu novi Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, prema kome CIK više nije nadležna za provedbu seta zakona o sukobu interesa, a odjel zadužen za primjenu ovih zakona prelazi u Ured pri novoj Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa i djelovaće pri Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te je na ovaj način CIK BiH ostala bez cjelokupnog odjela koji broji 8 ljudi.

Osim stalno zaposlenih u CIK BiH, Pravilnikom je predviđeno da u godini u kojoj se provode izbori Centralna izborna komisija donosi plan o angažovanju osoblja za vanredne, privremene ili povremene poslove zbog priprema i provođenja izbora.

Kada je u pitanju Služba za reviziju finansijskih izvještaja stranaka, i ona raspolaže sa nedostatnim kapacitetima, u poređenju sa brojem partija i izvještaja koje revidira na godišnjoj osnovi. Na primjer, 94 partije su predale godišnje finansijske izvještaje za 2013. godinu, a u Službu za reviziju ima samo 5 revizora<sup>291</sup>.

Zbog nedostatka resursa, revizija se provodi na osnovu uzorka, što se naglašava i u izvještajima o reviziji finansijskih izvještaja stranaka. Na taj način ne ulaze u reviziju sve organizacione jedinice stranaka, već manji dio njih. Tako je, na primjer, posljednja objavljena revizija SDA, koja se sastoji od: Centrale SDA, 9 kantonalnih odbora, 5 regionalnih odbora, SDA, Brčko distrikta BiH, Gradskog odbora Mostar i 117 opštinskih odbora, obuhvatila samo centralnu stranke, Kantonalni odbor Sarajevo i Opštinski odbor Bihać<sup>292</sup>. Kao posljedica nedostatka kadra, za objavu izvještaja o reviziji finansiranja političkih stranaka potrebno je dvije godine, pa su izvještaji za 2012. objavljeni 2014.

### TABELA SA OCJENAMA

## IZBORNA KOMISIJA

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 45/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 40/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 50/100 KAPACITET 2015 42/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	50 25	25 25
UPRAVLJANJE 2013 46/100 UPRAVLJANJE 2015 54/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	50 75 75	75 75 75	25 25 25	50 25 25
ULOGA 2013 38/100 ULOGA 2015 25/100	REGULISANJE KAMPANJE IZBORNA ADMINISTRACIJA			25 50	25 25

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri je izborna komisija nezavisna po zakonu?*

### OCJENA 75

Nije bilo promjena u zakonskom okviru koji uređuje nezavisnost Centralne izborne komisije BiH u odnosu na prethodnu NIS studiju. Prema Izbornom zakonu BiH Centralna izborna komisija BiH je nezavisan organ koji podnosi izvještaj neposredno Parlamentarnoj skupštini BiH i čije ovlasti iz nje proizilaze. Članovi Centralne izborne komisije BiH moraju biti pravni stručnjaci sa iskustvom u izornoj administraciji ili izborni stručnjaci, i ne mogu obavljati dužnost u organima političke stranke, udruženja ili fondacija koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti mogu biti uključeni u bilo kakvu stranačku aktivnost. Međutim, činjenica da po zakonu članove CIK-a mora imenovati Parlamentarna skupština BiH, odnosno vladajuća većina političkih stranaka, u samom startu može predstavljati prepreku nezavisnosti CIK-a, imajući u vidu da imenovanja njenog rukovodstva zavise od stranaka i funkcionera na koje se odnose zakoni koje ova institucija primjenjuje.

Članovi Centralne izborne komisije BiH su zaštićeni Izbornim zakonom koji garantuje imunitet od krivičnog progona za poslove izvršene u okviru njihovih dužnosti i obaveza. Zakonom propisani mandat u trajanju od 7 godina takođe bi trebalo da osigura nepovezanost mandata članova CIK-a sa mandatom izvršne i zakonodavne vlasti.

Članovi Centralne izborne komisije takođe ne mogu biti smijenjeni sa funkcije, osim u slučajevima propisanim zakonom – tj. ukoliko članovi nisu više u stanju obavljati svoje dužnosti.

Centralna izborna komisija, kao i interni odjeli za pro-

vođenje zakona, mogu nezavisno da iniciraju postupke i imaju nadležnost da provode revizije i istrage po službenoj dužnosti i na osnovu prijave i samostalno mogu izricati sankcije za utvrđena kršenja zakona.

Lokalne izborne komisije imenuju lokalni parlamenti na osnovu provedenog javnog konkursa, uz saglasnost Centralne izborne komisije BiH. Izbornim zakonom propisana je nezavisnost članova izbornih komisija i biračkih odbora u smislu definisanja nespojivih funkcija za ova lica.

Zaposleni u Sekretarijatu su uglavnom državni službenici koje upošljava Agencija za državnu službu i njihovih prava i obaveze proističu iz Zakona o državnoj službi BiH, koji propisuje nezavisnost u njihovom radu, kao i situacije u kojima može doći do prestanka radnog odnosa u državnoj službi.<sup>293</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri izborna komisija funkcionise nezavisno u praksi?*

### OCJENA 25

Kao što je već spomenuto, imenovanje članova Centralne izborne komisije BiH u potpunosti zavisi od političkih partija, na koje se odnose i zakoni koje ova institucija provodi. Posmatrajući biografije i iskustvo članova Centralne izborne komisije BiH, vidljivo je da su prethodni angažmani većine sadašnjih članova bili vezani za institucije izvršne vlasti, na pozicijama koje su povezane sa imenovanjima od strane političkih stranaka: prethodni predsjednik CIK-a, Stjepan Mikić, obavljao je funkciju šefa Ureda hrvatskog člana Predsjedništva BiH; član Branko Petrić u periodu 1996-1998. godine obavljao je funkciju ministra u Vladi RS, a kasnije ambasadora; Novak Božičković je prije Centralne izborne komisije BiH obavljao funkciju načelnika Odjela u Opštini Doboj;

Vlado Rogić je obavljao funkciju pomoćnika ministra.<sup>294</sup>

Nezavisnost Centralne izborne komisije BiH dovedena je u pitanje nakon održanih Opštinih izbora 2014. godine, zbog činjenice da je prebrojavanje glasova i saopštavanje rezultata trajalo mnogo duže nego što je međunarodna praksa, ali i dosadašnja praksa u BiH. Zbog ovoga su, posebno opozicione stranke, izrazile sumnju da se nastoji prikriti izborni inženjering i nepravilnosti<sup>295</sup>. Takođe, nakon velikog broja prigovora političkih stranaka zbog nepravilnosti tokom izbornog procesa, mediji su izvještavali o navodnim sukobima među članovima CIK-a, zbog načina postupanja po pristiglim prijavama i odluka koje su donesene u slučaju skidanja Slavka Vučurevića, kandidata PDP-a, sa kandidatske liste prije samih izbora.<sup>296</sup>

Kada je u pitanju primjena Zakona o finansiranju političkih partija, nezavisnost Centralne izborne komisije BiH u donošenju odluka ugrožena je učestalim poništavanjem njenih odluka o sankcionisanju političkih partija od strane Suda BiH. U julu 2013. godine, iako je prvobitno izrekla novčane sankcije za nekoliko političkih partija, nakon odluke Suda BiH, po žalbi SNSD-a da vrati slučaj CIK-u na ponovni postupak, CIK je u potpunosti obustavio ne samo sankcije izrečene stranci koja se žalila, već i prethodno izrečene sankcije za SDA, Našu stranku, SDU, HSPBiH i A-SDA.<sup>297</sup>

Brojne su primjedbe civilnog društva i stranaka na rad lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora, zbog brojnih slučajeva uticaja političkih stranaka, te čak trgovine mjestima i manipulacije biračkim odborima između stranaka.<sup>298</sup>

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su na snazi odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka Izborne komisije?*

### OCJENA 75

Javnost rada Centralne izborne komisije BiH je obezbijena kako propisima koji su u njenoj nadležnosti, tako i Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH, uz poštovanje odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka.

Raspored objavljivanja izbornih rezultata predviđen je Izbornim zakonom tako da Centralna izborna komisija BiH objavljuje preliminarne, nezvanične i nekompletne rezultate izbora za sve nivoe vlasti.

Zakonom je predviđena obaveza Centralne izborne komisije BiH da obezbjeđuje javnosti pristup finansijskim izvještajima političkih stranaka i preduzima odgovarajuće mjere kako bi osigurala da svi građani imaju nesmetan pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima. Određeni pomak učinjen je usvajanjem novog Zakona o finansiranju političkih partija 2012. godine, te pratećih pravilnika kojima se povećao opseg informacija koje se objavljuju iz finansijskih izvještaja političkih partija.

CIK BiH je imala i nadležnost objavljivanja imovinskih kartona kandidata za izbore i izabranih kandidata, međutim, odlukom Suda BiH u kojoj se zahtijeva zaštita ličnih podataka u imovinskim kartonima, CIK BiH je ove izvještaje prestala objavljivati.<sup>299</sup>

Informacije o provođenju zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH, kao i o ostalim tekućim aktivnostima CIK BiH, sadržane su prema zakonu u njenom godišnjem izvještaju koji dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH i koji je javan dokument.



## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su izvještaji i odluke izborne komisije javni u praksi?*

### OCJENA 50

O svojim zvaničnim odlukama i aktivnostima CIK BiH uglavnom redovno i blagovremeno informiše javnost, pretežno putem saopštenja, a u posebnim slučajevima se organizuju konferencije za novinare. Takođe, sjednice Centralne izborne komisije BiH su otvorene za medije.

Na web stranici CIK-a, [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba), se mogu naći saopštenja i odluke CIK-a, izvještaji o radu i relevantni akti.

U izornoj godini se za sve učesnike u izbornom procesu otvaraju posebne telefonske linije i web i SMS aplikacije putem kojih se glasači mogu informisati o svojim glasačkim mjestima i sl. Na web stranici se objavljuju i uputstva i priručnici za izbornu administraciju, kao i izborni rezultati.

Posebno ograničenje u transparentnosti CIK-a predstavlja nekompletno objavljivanje dokumenata koji su relevantni za zakone koje CIK primjenjuje. Centralna izborna komisija je prestala objavljivati imovinske kartone zvaničnika, tumačeći odluku Agencije za zaštitu ličnih podataka, koja je potvrđena i od Suda na način da, umjesto da se jednostavno zaštite samo pojedini podaci, CIK u potpunosti prestaje sa objavom informacija iz imovinskih kartona.

Takođe, iako je napravljen pomak u količini informacija koje CIK objavljuje iz finansijskih izvještaja političkih partija<sup>300</sup>, Centralna izborna komisija još uvijek ne

objavljuje kompletne izvještaje koji bi detaljno prikazali pojedinačne stavke u transakcijama političkih partija.

Izborni posmatrači su izrazili kritike na račun transparentnosti opštinskih izbornih komisija, koje su se sastajale van protokola, te nisu učinile javnim proces imenovanja članova biračkih odbora. Iako je CIK BiH održavala redovne sjednice, otvorene za medije, učestalost tih sjednica povremeno nije bila dovoljna za raspravu o prigovorima. Prije samih izbora CIK-u je podneseno preko 100 prigovora, a većina je odbijena, dok nije bilo omogućeno prisustvo javnosti pri odlučivanju o izbornim sporovima, što je suprotno smjernicama Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a.<sup>301</sup>

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su na snazi odredbe koje osiguravaju da izborna komisija mora da izvještava i bude odgovorna za svoje postupke?*

### OCJENA 75

Propisi vezani za odgovornost CIK-a nisu se promijenili u odnosu na prethodnu NIS studiju. Pored godišnjih izvještaja o radu koji se podnose Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje, CIK ima obavezu sačinjavanja i godišnjih finansijskih izvještaja koji se podnose Ministarstvu finansija i trezora BiH. Lokalne izborne komisije godišnji izvještaj o radu dostavljaju lokalnim parlamentima, a na zahtjev i Centralne izborne komisije BiH.

Kancelarija za reviziju institucija BiH vrši reviziju poslovanja Centralne izborne komisije BiH. Izvještaji o izvršenoj reviziji se, sa preporukama, dostavljaju PS BiH i objavljuju na web stranici Kancelarije za reviziju.

Kandidati i stranke na koje se odnose odluke Centralne izborne komisije BiH imaju pravo žalbe Apelacionom

odjelu Suda BiH, koji ima pravo poništiti odluke CIK-a i vratiti predmete na ponovno postupanje.

Zakonom je predviđena i obaveza CIK-a da uspostavi sistem interne kontrole i revizije.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri izborna komisija mora da izvještava i bude odgovorna u praksi?*

### OCJENA 25

Godišnji izvještaji o radu CIK-a, odnosno o provođenju zakona iz nadležnosti CIK-a, se nakon usvajanja od strane PS BiH objavljuju na uvid javnosti. Ovi izvještaji sadrže informacije o aktivnostima CIK-a, kao i rezultatima u provođenju zakona.

Kada je u pitanju finansijska odgovornost, odnosno revizija Centralne izborne komisije BiH, institucija uglavnom dobija pozitivna mišljenja Glavnog ureda za reviziju BiH, uz prateće komentare i preporuke. U revizorskom izvještaju za 2013. godinu konstatovano je da je neophodno unapređenje sistema internih kontrola pri trošenju sredstava za reprezentaciju i pri angažmanu osoblja po ugovorima o djelu.

Iako je prema statistici CIK-a više od 90% žalbi na njene odluke tokom 2013. godine odbačeno od strane Suda BiH,<sup>302</sup> zabrinjavajući su već pomenuti primjeri sankcija za političke stranke koje je Sud BiH poništio i vratio CIK-u na ponovno postupanje (npr. sankcija SNSD-u zbog neprijavlivanja troškova, tj. donacije u činjenju, u vidu nastupa Svetlane Ražnatović na predizbornim skupovima ove stranke), nakon čega su postupci prekinuti.<sup>303</sup>

Prema informacijama CIK-a, izborne komisije su u vezi sa ukupnim izbornim procesom 2014. godine zaprimile

705 prigovora i žalbi. Od toga, najveći broj se odnosi na prijavljena kršenja lokalnim izbornim komisijama i/ili iz nadležnosti ovih komisija (487), i to izborne šutnje (204), kršenja u vezi sa izbornim danom (187), izborna kampanja (49), imenovanja biračkih odbora (47). CIK je najveći broj prigovora primio u formi zahtjeva za ponovna brojanja glasova (123), izborna kampanja (17), upis birača u CBS (13), kršenja u vezi sa izbornim danom (11), te 54 prigovora po drugim osnovama. Od utvrđivanja rezultata izbora na odluke CIK-a podneseno je 35 žalbi Apelacionom odjelu Suda BiH koji je sve žalbe odbio kao neosnovane. Posmatrači koalicije „Pod lupom“ prijavili su oko 80 situacija na terenu koje su okarakterisane kritičnim i za koje je traženo momentalno postupanje lokalnih izbornih komisija. Koalicija je primila više od 370 prijava građana koje su se odnosile na uticaj na birače u blizini biračkih mjesta, umrle osobe na biračkim spiskovima, kupovinu glasova, distribuciju kopija glasačkih listića sa označenim političkim subjektima i promotivnog materijala stranaka oko biračkog mjesta.<sup>304</sup> Takođe, CIK nije učinio dostupnom bazu podataka o prigovorima, niti je postupao po istim u zakonom propisanim rokovima.

## INTEGRITET (ZAKON)

*U kojoj mjeri su na snazi mehanizmi koji osiguravaju integritet izborne komisije?*

### OCJENA 75

Iako ne postoji kodeks ponašanja za članove Centralne izborne komisije BiH, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, koji je sama CIK donedavno primjenjivala, odnosi se i na članove Centralne izborne komisije. Zakon obuhvata i nespojivost funkcija, pravila o primanju poklona i pružanju usluga.

Osim toga, Izborni zakon BiH propisuje da „član izborne komisije ili biračkog odbora neće učestvovati u dono-

šenju odluke kada taj član ili član njegove uže porodice ima lični ili finansijski interes, ili ako postoji drugi sukob interesa, koji može dovesti u sumnju njegovu sposobnost da djeluje nepristrasno.“<sup>305</sup>

Ovi propisi se odnose samo na članove CIK-a, dok se za osobe uposlene u Sekretarijatu CIK-a, koji imaju status državnih službenika, primjenjuje Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, koji takođe sadrži odredbe o sukobu interesa.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet izborne komisije obezbjeđen u praksi?*

### OCJENA 25

Integritet izborne komisije povezan je sa problemima istaknutim u analizi njene nezavisnosti. Naime, ugroženost nezavisnosti institucije i njenog rukovodstva, koja je identifikovana u vidu političkih pritisaka i povezanosti pojedinih članova CIK-a sa političkim partijama, ima negativan uticaj i na integritet institucije i njenih članova.

Kao što je već pomenuto, brojne su primjedbe na podložnost odluka CIK-a političkim uticajima<sup>306</sup>, koji postaje vidljiviji prema nižim nivoima, odnosno lokalnim izbornim komisijama i biračkim odborima. Brojne su sankcije nakon svakih izbora za članove biračkih odbora zbog nepravilnosti i neodgovornosti u provođenju izbornog procesa, a najavljene su i nakon Opštih izbora 2014. godine, te je nekoliko slučajeva prosljeđeno i tužilaštvima na procesuiranje.<sup>307</sup>

Nadalje, odugovlačenja sa prebrojavanjem glasova, neregularnosti prilikom prebrojavanja, te posljedično ponovno brojanje glasova za veliki broj biračkih mjesta nakon Opštih izbora 2014. godine poljuljali su povjerenje u izbornu administraciju i integritet samih izbora.<sup>308</sup>

Nalazi revizorskog izvještaja pokazuju da je uočeno više računa pravdanih kao lična reprezentacija preko računa refundiranih putem blagajne, koji se ne mogu smatrati ličnom reprezentacijom u poslovne svrhe. Preporučeno je da se analiziraju interni akti i sačini jedinstven akt koji će preciznije definisati pojam reprezentacija i za koje namjene se ista može koristiti kako ne bi došlo do narušavanja osnovnog načela racionalnog i namjenskog raspolaganja budžetskim sredstvima. Primjedbe su date i na sklapanje ugovora o djelu sa zaposlenima i saradnicima Centralne izborne komisije BiH, te je naglašeno da je ovo netransparentan način zapošljavanja - angažovanja, što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor.<sup>309</sup> U revizorskom izvještaju za 2014. se navode primjedbe na provođenje javnih nabavki i precizno navođenje proizvođača i specifikacija proizvoda, što ostavlja sumnju da se radi o prilagođavanju tendera određenim ponđačima.

Tokom 2014. godine CIK BiH je dospjela u fokus institucija za provođenje zakona i javnosti zbog nepravilnosti pri provođenju tendera za izbor štamparije koja će štampati glasačke listiće, te je Tužilaštvo u junu 2014. godine naložilo da SIPA ispita proces dodjele ugovora, pod sumnjom da je prekršen zakon eliminacijom hrvatske firme „Zrinski“, koja je prvobitno dobila posao štampanja i pakovanja glasačkih listića jer je imala najnižu ponudu od 907.517 KM i dodjelom ovog posla drugorangiranom „Atlantic BB“ iz Banjaluke, koji je za ove usluge tražio 1.157.463 KM.<sup>310</sup> Medijsku pažnju ovaj slučaj je privukao i zbog navodne povezanosti izabrane štamparije sa vlastima u RS.<sup>311</sup>

## REGULISANJE KAMPANJE (ZAKON I PRAKSA)

*Da li izborna komisija efikasno reguliše finansiranje političkih partija i kandidata?*

### OCJENA 25

Način finansiranja političkih partija, i samim tim izbornih kampanja, definisan je Zakonom o finansiranju političkih partija BiH, Izbornim zakonom BiH,<sup>312</sup> te aktima koje donosi Centralna izborna komisija BiH (pravilnici, uputstva, obrasci i drugi podzakonski akti). Zakoni postavljaju granice i određuju dozvoljene izvore finansiranja, dozvoljene iznose i limite finansiranja iz privatnih izvora, obavezu prijavljivanja donacija i finansijskog izvještavanja, reviziju i kontrolu finansijskih izvještaja stranaka, sankcije i druga pitanja.

Manjkavosti propisa o finansiranju izbornih kampanja detaljnije su opisane u segmentu koji se odnosi na političke partije, te nije napravljen značajan pomak u ovoj oblasti u odnosu na prethodnu NIS studiju.

Osnovni nedostaci ove regulative, a koji su važni za finansiranje izbornih kampanja odnose se na:

- Nedostatnost odredbi koje se odnose na kontrolu rashoda političkih partija, što partijama omogućava da ne prijavljuju značajne iznose svojih sredstava za finansiranje CIK-u, zakonima nije data jasna nadležnost revizije troškova političkih stranaka, te javnost nema detaljan uvid u način raspolaganja sredstvima tokom i van kampanje;
- Nepostojanje obaveze finansiranja kampanja putem jedinstvenih bankovnih računa, što sprečava kompletan uvid CIK-a u transakcije stranaka, pa samim tim smanjuje mogućnost detekcije zloupotreba;
- Zbog nedovoljnih kapaciteta Službe za reviziju

Centralne izborne komisije BiH, revizorski izvještaji političkih partija se sačinjavaju suviše kasno da bi imali adekvatan efekat na odgovornost finansiranja kampanja – posljednji revizorski izvještaji koji su objavljeni u julu 2015. godine odnose se na finansijske izvještaje stranaka za 2013. godinu;

- Nedovoljna transparentnost finansijskih izvještaja, posebno postizbornih koji bi trebalo da prikazuju troškove izborne kampanje, ali izvještajne forme ne dozvoljavaju detaljan prikaz pojedinačnih troškova;
- Nedovoljna definisanost odredbi koje se odnose na zloupotrebe javnih sredstava u svrhu kampanje, zbog čega političke stranke svoje predizborne aktivnosti finansiraju iz budžeta institucija kojima upravljaju, a da CIK pri tom nema osnova za sankcionisanje ovakvog ponašanja stranaka;
- Nepostojanje sistema provjere izjava o imovinskom stanju kandidata na izborima;
- Nedostatak institucionalne saradnje Centralne izborne komisije BiH i drugih tijela za provođenje zakona;
- Nedovoljan sistem sankcija, i slično.

Problemi koje ograničenja zakonskog okvira izazivaju u praksi, kao i oblici kršenja propisa o finansiranju izborne kampanje, opisani su u poglavlju Političke partije.

## IZBORNA ADMINISTRACIJA (ZAKON I PRAKSA)

*Da li izborna komisija efikasno nadzire i organizuje slobodne i pravične izbore i osigurava integritet izbornog procesa?*

### OCJENA 25

Pravni okvir za izbore u BiH čini dobru osnovu za provođenje demokratskih izbora, ali još uvijek nisu riješena pitanja ustavnih ograničenja koja se temelje na etničkoj pripadnosti. Tako se građani koji se ne identifikuju

kao Bošnjaci, Hrvati i Srbi ne mogu kandidovati za Predsjedništvo BiH, dok se Srbi registrovani u FBiH, ili Bošnjaci ili Hrvati registrovani u RS, ne mogu kandidovati za Predsjedništvo BiH. Birače dodatno ograničava mjesto boravka; tako da birači u RS mogu glasati samo za srpskog kandidata za Predsjedništvo BiH, dok birači u FBiH mogu glasati samo za bošnjačkog ili hrvatskog kandidata.

Posljednje Opšte izbore održane u oktobru 2014. godine provela je CIK BiH, zajedno sa 142 opštinske izborne komisije (OIK) i 5.401 biračka odbora, koje su imenovale OIK za ove izbore. CIK je za Opšte izbore 2014. godine ovjerio ukupno 98 političkih subjekata, odnosno 7.748 kandidata u 50 političkih stranaka, 24 koalicije i 24 nezavisna kandidata.<sup>313</sup>

Prije samih izbora, veliku pažnju javnosti privukle su nepravilnosti u vezi sa dostavljanjem glasačkih listića biračima za glasanje u inostranstvu, pri čemu su biračima na kućne adrese stizala pakovanja sa više glasačkih listića. Ovaj slučaj još uvijek je pod istragom Tužilaštva i ozbiljno je uticao na povjerenje građana u izbornu administraciju.<sup>314</sup>

Po mišljenju Međunarodne posmatračke misije OSCE i lokalnih organizacija civilnog društva koje su bile uključene u posmatranje izbora, Opšti izbori organizovani su regularno i uglavnom u skladu sa demokratskim principima, ali postoje i zamjerke na izborni proces i ukazano je na brojne nepravilnosti.

Kao jedan od najvećih problema izborne administracije ističu se birački odbori, odnosno trgovina mjestima u biračkim odborima kako bi se dobila veća zastupljenost za pojedine političke stranke, te da CIK nije uložila napore u rješavanju ovog pitanja. Međunarodna misija OSCE-a navodi da su postojali birački odbori u kojima je bila zastupljena samo jedna politička stranka.<sup>315</sup>

Kao što je navedeno u dijelu „Odgovornost – praksa“, izborne komisije su u vezi sa ukupnim izbornim procesom zaprimile 705 prigovora i žalbi. Od toga, najveći broj se odnosi na prijavljena kršenja lokalnim izbornim komisijama, dok se prigovori pristigli CIK-u najviše odnose na zahtjeve za ponovna brojanja glasova, izbornu kampanju, upis birača u CBS, kršenja u vezi sa izbornim danom, i dr. Koalicija „Pod lupom“ je dobila veliki broj prijave koje su se odnosile na uticaj na birače u blizini biračkih mjesta, umrle osobe na biračkim spiskovima, kupovinu glasova, distribuciju kopija glasačkih listića sa označenim političkim subjektima i promotivnog materijala stranaka oko biračkog mjesta.<sup>316</sup>

Prethodni izbori pokazali su i slabosti izborne administracije u segmentu prebrojavanja glasova, te se na objavu rezultata izbora čekalo više nego na bilo kojim izborima održanim do sada.<sup>317</sup> Zbog propusta biračkih odbora prilikom prebrojavanja glasova, naloženo je po-novno prebrojavanje glasova na 125 biračkih mjesta.<sup>318</sup>

## PREPORUKE

Većina preporuka navedenih u studiji NIS iz 2013. godine još uvijek nije ispunjena, te su i dalje relevantne preporuke iz prethodne studije i u nastavku su navedene, sa određenim prilagodbama:

- Kako bi CIK BiH efikasno i blagovremeno mogla da obavlja brojne poslove iz svoje nadležnosti, potrebno je izvršiti jačanje njenih kapaciteta i popunu svih radnih mjesta predviđenih sistematizacijom, posebno u odjelu Službe za reviziju;
- Neophodno je uvesti rokove za vršenje finansijske revizije političkih partija, naročito u vezi sa kampanjom, budući da se revizorski izvještaji objavljuju isuviše kasno da bi imali ikakav uticaj na ostvareni izborni rezultat;
- Potrebno je osigurati političku nezavisnost i odgo-

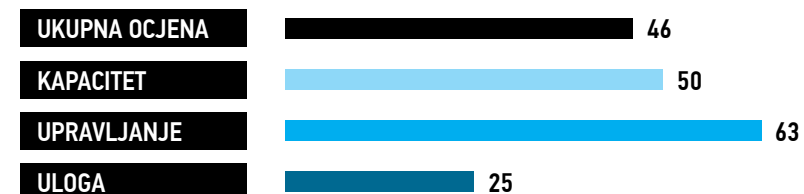
vornost Centralne izborne komisije BiH prema javnosti imajući u vidu sve češće nepravilnosti i pad povjerenja javnosti u ovu instituciju;

- U okviru kontrole finansija političkih partija i izbornih kampanja, neophodno je osigurati i precizno razraditi angažman i koordinaciju sa drugim relevantnim nadležnim organima (naročito poreskim organima, tužilaštvima, Agencijom za javne nabavke, revizorskim službama i drugim);
- Uspostaviti jaču kontrolu nad izborom članova i funkcionisanjem, kao i profesionalizmom i odgovornosti opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora, s obzirom na nalaze monitoringa izbornog procesa koji upravo ove segmente izborne administracije vide kao najslabije.

# 6.8. OMBUDSMAN

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 46/100

STATUS STUBA: UMJEREN



## SAŽETAK

Institucija ombudsmana djeluje kao formalno nezavisna institucija, dok se u praksi suočava sa pojavama koji u bitnome relativiziraju njenu nezavisnost. To se prije svega odnosi na način izbora ombudsmana, nedovoljnu finansijsku nezavisnost i prisustvo autocenzure u postupanju. Ombudsman, sa druge strane, nema na raspolaganju dovoljne kapacitete i resurse potrebne za obavljanje djelatnosti iz svoje nadležnosti.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Ombudsman za ljudska prava BiH je nezavisna institucija koja se bavi zaštitom prava fizičkih i pravnih lica, a u skladu sa Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava. Sjedište institucija nalazi se u Banjoj Luci sa područnim kancelarijama u Mostaru, Sarajevu i Brčko distriktu, te terenskom kancelarijom u Livnu koja je vezana za područnu kancelariju u Mostaru. U skladu sa Zakonom<sup>319</sup> i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Institucija ombudsmana ima kao posebne organizacione jedinice: Odjel za praćenje ostvarivanja prava djece, Odjel za praćenje prava osoba s invaliditetom, Odjel za praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina, Odjel za praćenje političkih i građanskih prava, Odjel za ekonomska, socijalna i kulturna pitanja, Odjel za praćenje prava pritvorenika/zatvorenika i Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije.

Ombudsmani, prema zakonu, mogu nadgledati aktiv-

nosti tijela vlasti u BiH, u šta spadaju sve institucije i organi vlasti (državne, entitetske, Brčko distrikta, kantonalne i opštinske, kao i privatne ustanove koje obavljaju javne dužnosti).

Instituciju čine tri ombudsmana koje imenuju oba doma Parlamentarne skupštine BiH, iz reda tri etničke grupe.<sup>320</sup>

### TABELA SA OCJENAMA OMBUDSMAN

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 54/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 46/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 50/100 KAPACITET 2015 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	50 25	50 25
UPRAVLJANJE 2013 63/100 UPRAVLJANJE 2015 63/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	75 75 75	75 75 75	50 50 50	50 50 50
ULOGA 2013 50/100 ULOGA 2015 25/100	ISTRAGA PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE	50 50	25 25		

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri ombudsman ili njegov ekvivalent imaju adekvatna sredstva da bi ostvarili ciljeve u praksi?*

### OCJENA 50

Institucija ombudsmana nema na raspolaganju u potpunosti dovoljna sredstva da bi mogla ostvarivati zakonom propisane nadležnosti. Institucija je imala budžet 2014. godine od 2 393 000 KM (1 200 000 evra).<sup>321</sup> U toku 2013. godine iznos od 33.200 KM bio je izdvojen iz budžetske rezerve kako bi Institucija mogla pokriti sve nastale obaveze. Dodatna sredstva u iznosu od izdvajanja iz budžeta za finansiranje Institucije ombudsmana u posljednjih 5 godina bilježe blagi pad. U određenoj mjeri su troškovi Institucije ombudsmana bili pokriveni i od strane međunarodnih donatora, kroz zajedničku realizaciju projekata iz domena rada ombudsmana.<sup>322</sup>

Institucija ombudsmana ukupno ima 56 zaposlenih. U odnosu na prethodne godine broj zaposlenih je manji za 5. Trenutno su nepopunjene pozicije tri pomoćnika ombudsmana.<sup>323</sup> Za to vrijeme su dodatno proširivane nadležnosti Institucije ombudsmana, dok su se smanjivala raspoloživa sredstva i broj zaposlenih.

Izveštaj EU o napretku BiH zaključuje takođe da je Institucija ombudsmana suočena sa problemom nedostatnih kapaciteta i raspoloživih resursa da obavlja poslove iz svoje nadležnosti.<sup>324</sup>

Učešćem u različitim međunarodnim forumima, projektima i inicijativama, predstavnici Institucije ombudsmana imaju priliku za dodatnu edukaciju, međunarodnu saradnju i razmjenu iskustava i praćenje i usvajanje dobrih praksi iz drugih zemalja.<sup>325</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri ombudsman nezavisan prema zakonu?*

### OCJENA 75

Institucija ombudsmana uspostavljena je Aneksom 4 i 6 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te je sa funkcionisanjem počela 1996. godine. Zakon o ombudsmanu usvojen je 2000. godine, a novi Zakon o ombudsmanu 2002. godine, koji je mijenjan dva puta 2004. i 2006. godine. Zakon definiše nadležnosti ombudsmana, kao i pravila postupanja po zaprimljenim pritužbama, uključujući postupanje *ex officio*.

Njihova nezavisnost garantovana je zakonima, a garanciju dijelom daju i odredbe Ustava BiH.<sup>326</sup> Ombudsmani se imenuju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), što ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih.<sup>327</sup>

Zakon predviđa da će plate ombudsmana biti jednake platama sudija Ustavnog suda. Ombudsman se imenuje na period od 6 godina i može biti reizabran. Zakon isto tako definiše da će on djelovati nezavisno i da neće primati naredbe. U svom djelovanju ombudsman ne može biti procesuiran, predmet istrage, hapšenja ili suđenja za izneseno mišljenje ili zbog donesene odluke u vršenju svoje funkcije.<sup>328</sup>

Zakonski okvir po pitanju nezavisnosti ombudsmana daje ombudsmanima funkcionalnu, ali i institucionalnu nezavisnost<sup>329</sup> u pogledu pitanja koja mogu istraživati, ovlaštenja u postupku istraživanja i formulisanja svojih odluka.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je ombudsman nezavisan u praksi?*

### OCJENA 25

Nisu zabilježene značajnije promjene od objavljivanja NIS studije 2013. Postoji uvriježeno mišljenje da se Institucija ombudsmana u praksi podvrgava jednoj vrsti autocenzure, izbjegavajući da se javno i otvoreno bavi pitanjima i problemima koji bi mogli značiti kritiku najviših nosilaca vlasti.<sup>330</sup> Razlog za prisustvo autocenzure u radu Institucije ombudsmana, najvećim dijelom leži u činjenici da su pojedini ombudsmeni bili visoko pozicionirani funkcioneri političkih partija ili imaju jasnu partijsku lojalnost. Tako je jedan od ombudsmana bio visokopozicionirani član jedne od vladajućih partija.<sup>331</sup> Sa druge strane, kao dokaz prisustva autocenzure u Instituciji ombudsmana ističe se nepokretanje postupaka po službenoj dužnosti za šta ima mandat.

Sa druge strane, neodgovarajuća uloga Institucije ombudsmana u planiranju i odobravanju njenog budžeta, ugrožava i narušava nezavisnost Institucije, stavljajući je u podređen položaj prema izvršnoj vlasti.<sup>332</sup>

Upravo problem sa finansijskom nezavisnošću, odnosno kontinuirano smanjenje budžeta Institucije kao problem navodi i Jasminka Džumhur, ombudsman.<sup>333</sup>

## TRANSPARENTNOST(ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima ombudsmana i njegovom procesu odlučivanja?*

### OCJENA 75

Zakon o ombudsmanima BiH iz 2002. godine dao je

mogućnost da se opšte preporuke ombudsmana mogu objavljivati u „Službenom glasniku BiH“ i da su sve ostale preporuke dostupne javnosti, osim u slučaju kad se odnose na povjerljiva i tajna pitanja ili kad podnositelj žalbe zatraži da se to ne učini. Nadalje, predviđeno je da se godišnji i specijalni izvještaji Institucije objavljuju. U pravilima o funkcionisanju Institucije, koja su donesena još 2004. godine i nalaze se na web stranici, u poglavlju koje se odnosi na komunikaciju sa onima koji zatraže pomoć, navedeno je da se ista odvija isključivo pismenim putem, s tim da ombudsman ili osoblje koje radi na predmetu može zbog hitnosti odlučiti da se komunikacija vrši na manje formalan način u koji se ubraja i neposredni razgovor. Navedena pravila regulišu i povjerljivost komunikacije sa onima koji se obrate za pomoć.

Ne postoje pravila koja regulišu prijavljivanje i objavljivanje imovinskih kartona ombudsmana.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u aktivnostima i procesu odlučivanja ombudsmana u praksi?*

### OCJENA 50

Nije došlo do značajnijih promjena u praksi kada je transparentnost Institucije ombudsmana u pitanju. Javnost do informacija može doći uglavnom putem web stranice, putem konferencije za štampu kad se prezentuju godišnji izvještaji o radu, koji se inače, ukoliko se uopšte štampaju, dostavljaju veoma ograničenom broju institucija na čije se preporuke odnose, ali i stručnoj javnosti i nevladinim organizacijama. Samo se u izuzetnim slučajevima objavljuju pojedinačne preporuke u medijima – do sad ih je objavljeno samo nekoliko. Ombudsmeni se uključuju u konferencije i okrugle sto-

love koje organizuju nevladine organizacije i tim putem ih informišu o aktivnostima i radu ombudsmana.

Institucija ombudsmana BiH ima web stranicu na kojoj se objavljuju: godišnji izvještaji, specijalni izvještaji, preporuke, neka od unutrašnjih akata i propisi po kojima ombudsmeni rade, te aktuelnosti vezane za njihov rad.

Institucija ombudsmana ima razvijenu saradnju sa širokim krugom institucija civilnog društva.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da ombudsman mora izvještavati i biti odgovoran za svoje radnje?*

### OCJENA 75

Zakonski okvir predviđa da svake godine Institucija rezultate svog rada dostavi u izvještaju koji će biti upućen Predsjedništvu BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini RS, te da će taj izvještaj biti objavljen. Navedeni zakoni predviđaju i da ombudsmeni u okviru svojih obaveza donesu i pravilnike koji se odnose na disciplinsku odgovornost zaposlenih.

Prema tome, njihova odgovornost, a time odgovornost i Institucije uopšte, usmjerena je na zakonodavnu vlast na više nivoa, jer se njoj podnose izvještaji o radu. Međutim, jedino Parlamentarna skupština BiH može imenovati i razriješiti ombudsmane, a zakoni ne preciziraju da li za eventualno razrješenje ombudsmana inicijativu mogu dati i entitetski parlamenti koji razmatraju njihove izvještaje. Zakoni ne predviđaju ni mogućnost da dužnosti ombudsmana mogu prestati zbog neodgovornosti u radu cijele Institucije ombudsmana, nego samo u slučaju da jedan od njih „očigledno nije u mogućnosti da

obavlja svoje dužnosti“. Tako, na primjer, ombudsmeni ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog nedovoljnih rezultata u radu Institucije. Za izbor i smjenu zaposlenih, odgovorna je Institucija.

Ne postoji zakonska obaveza da organ kome su izvještaji dostavljeni analizira podatke i predloži mjere koje bi trebalo poduzeti da se stanje ljudskih prava i propusti navedeni u izvještaju isprave i spriječi njihovo dalje kršenje. Takođe, ne postoje ni vremenske odredbe u kojima se povratni izvještaji moraju sačiniti i podnijeti.

Prema tome, zakoni su obuhvatili samo dio odgovornosti ombudsmana, kroz obavezu sačinjavanja godišnjeg izvještaja o aktivnostima, i pri tome nisu dali nikakve okvire, niti standarde o njihovoj društvenoj odgovornosti.<sup>334</sup> U zakonima nisu date nikakve smjernice ni obaveze organima koji njihove izvještaje razmatraju, čime se propuštaju prilike da izvještaji ombudsmana stvore ambijent za jačanje odgovornosti svih institucija vlasti, ali i svijesti o ljudskim pravima uopšte.<sup>335</sup>

Institucija je takođe i predmet redovne finansijske revizije od strane službe za reviziju javnog sektora.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri ombudsman mora izvještavati i biti odgovoran za svoje radnje?*

### OCJENA 50

Ombudsman, u praksi, redovno i detaljno izvršava svoju obavezu podnošenja godišnjih izvještaja o radu Predsjedništvu BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini RS, te izvještaje javno objavljuje putem svoje internetske stranice. U vezi sa disciplinskim postupanjem ili drugim postupcima utvrđivanja odgovornosti zaposlenika, ne postoje informacije u izvještajima ombudsmana ili web stranici.

Izveštaji o finansijskoj reviziji Institucije ombudsmana, izvršeni od strane službe za reviziju javnog sektora, do sada su bili bez značajnijih zamjerki i preporuke date u tim izvještajima su bile uglavnom blagovremeno izvršavane.

U praksi, prilikom izdavanja preporuka on detaljno navodi obrazloženje i mišljenje u vezi izdate preporuke.

Izveštaj ne sadrži podatke o vođenim disciplinskim ili drugim postupcima protiv zaposlenika Institucije ombudsmana niti su takvi podaci dostupni javnosti.

Intervju sa Jasminkom Džumhur, jednom od tri ombudsmana, potvrđuje da u dokumentima Institucije ne postoje odredbe koje se odnose na rokove rješavanja žalbi, jer saradnja sa ostalim institucijama prilično uslovljava i usporava efikasnost Institucije ombudsmana, ali ombudsmeni insistiraju da se predmet mora završiti najkasnije u roku od dvije godine. Isto tako ostaje otvoreno pitanje efikasnosti u radu ombudsmana, odnosno blagovremenog rješavanja pritužbi. Ombudsman, Jasminka Džumhur to dovodi u vezu sa nedostatnim kapacitetima institucije.<sup>336</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju integritet ombudsmana?**

**OCJENA 75**

Zakoni o ombudsmanima, u odredbama koje se odnose na njihovo imenovanje, zahtijevaju da oni budu osobe koje imaju visok moralni ugled i dokazano iskustvo u području ljudskih prava. Zakoni, takođe, propisuju koje su političke funkcije nespojive sa funkcijom ombudsmana, ali ne obuhvataju ostala ponašanja

ombudsmana koja bi mogla dovesti do sukoba interesa, jer ombudsmeni se, kao imenovana lica, ne smatraju izabranim zvaničnicima prema Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.<sup>337</sup> Unutrašnji akti Institucije, koji su dostupni na web stranici, ne pokazuju da su sami ombudsmeni donijeli posebne akte koji se odnose na osiguranje integriteta, kao što su pravila o ograničavanju političkog djelovanja, o primanju poklona ili o obavezi da objave svoje imovinske kartone i slično.<sup>338</sup> U Instituciji je u proceduri izrada novih pravila, ali nepoznanica je da li će ona riješiti pitanja vezana za integritet.<sup>339</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet ombudsmana osiguran u praksi?**

**OCJENA 50**

Godišnji izvještaji ombudsmana ne sadrže podatke koji se odnose na provođenje postupka protiv zaposlenika Institucije ombudsmana. Ombudsman, Jasminka Džumhur ukazuje na to da do sada nisu vođeni takvi postupci protiv osoblja, jer za tim nije bilo potrebe.<sup>340</sup>

Proces imenovanja ombudsmana u praksi predstavlja najslabiju kariku jer, kao što je navedeno, u praksi se dešava da suprotno zakonu na pozicije ombudsmana budu imenovane osobe sa jasno izraženom stranačkom pripadnošću ili koje su čak obavljale visoke stranačke dužnosti.

Nisu dostupni podaci o tome da li se osoblje obučava po pitanjima integriteta.

## ISTRAGA (ZAKON I PRAKSA)

**U kojoj je mjeri ombudsman aktivan i učinkovit po pritužbama javnosti?**

**OCJENA 50**

Prema Pravilima postupka Institucije ombudsmana,<sup>341</sup> postupanje se vrši isključivo po pritužbama u pisanoj formi ili po službenoj dužnosti (*ex officio*), mada godišnji izvještaj sadrži i evidenciju o ukupnom broju obraćanja građana (13962).

Ombudsman je u 2013. godini zabilježio 3170 pritužbi u pismenoj formi, što je za 1,7% više u odnosu na prethodnu godinu. Izvještaj ne sadrži informaciju o broju pokrenutih postupaka po službenoj dužnosti, što upućuje na zaključak da takvi postupci nisu ni pokretani.<sup>342</sup>

Svakako je zanimljivo odsustvo *ex officio* istraga, posebno imajući u vidu brojna i sistemska kršenja ljudskih prava u zemlji.

Od ukupnog broja primljenih pritužbi u 2013. godini, u 2078 slučajeva ili 65% je okončan postupak tokom iste godine. Institucija ombudsmana se suočava sa problemom značajnog broja zaostalih predmeta iz prethodnog perioda, tako je u toku 2013. godine ukupno u radu bilo i 1967 predmeta iz prethodnih godina. Ombudsman je tokom 2013. godine uspio okončati postupanja po predmetima iz 2010. godine, što znači da još uvijek ima značajan broj predmeta koji i po više godina čekaju na rješavanje. Ovakva situacija se ne može isključivo pripisati neefikasnosti Institucije ombudsmana ili nedostatnim kapacitetima, već i činjenici da državne institucije u značajnoj mjeri ignorišu postupanja ombudsmana, kako se i navodi u izvještaju EU o napretku BiH.<sup>343</sup>

Ono što ostaje kao otvoreno pitanje je odsustvo postupanja ombudsmana po službenoj dužnosti u brojnim

slučajevima sistemskog kršenja ljudskih prava koji su se javljali u praksi.

Ombudsmeni je, sa druge strane, igrao važnu ulogu u preveniranju izmjena Zakona o slobodi pristupa informacijama, kojima je bilo pokušano od strane Ministarstva pravde BiH da se drastično ograniči i relativizuje sloboda na pristup informacijama. U tom procesu Institucija ombudsmana je intenzivno saradivala sa civilnim društvom i međunarodnim organizacijama, što je na kraju i rezultiralo zaustavljanjem predloženih izmjena.<sup>344</sup>

## PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE (ZAKON I PRAKSA)

**Do koje je mjere ombudsman aktivan i učinkovit u podizanju svijesti unutar vlasti i javnosti po pitanju standarda etičnog ponašanja?**

**OCJENA 25**

EU Izvještaj o napretku ukazuje da je postignut napredak o jačanju svijesti o ulozi ombudsmana. To je svakako ohrabrujući trend, ali istovremeno to ukazuje da i nakon dvije godine nije nestala potreba da se radi na jačanju svijesti građana o ulozi ombudsmana.

Kako je već bilo navedeno Institucija ombudsmana se suočava sa nedovoljnim resursima koji joj stoje na raspolaganju, sa jedne strane, i svojevrstoj autocenzuri, sa druge strane, prema pitanjima koja imaju političku težinu. Autocenzura se manifestuje i u nepokretanju postupaka po službenoj dužnosti za šta ombudsman ima mandat. U tom smislu on nije dovoljno prepoznat u javnosti kao institucija koja promoviše standarde etičkog ponašanja.

Ombudsman, Jasminka Džumhur, sa druge strane,

navodi da i institucije na koje se preporuke odnose nisu uvijek spremne na saradnju i nisu dosljedne u provođenju preporuka izdatih od strane ombudsmana iako za to postoji jasna zakonska obaveza.

ciljem povećanja autoriteta i kredibiliteta Institucije, s jedne strane, te promovisanja dobre uprave i vladavine prava, sa druge strane.

## PREPORUKE

Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Prilikom izmjena Ustava BiH, poglavlje koje se odnosi na ljudska prava treba sadržati i dio koji se odnosi na Instituciju ombudsmana, što bi dalo dodatni značaj i podršku ovoj Instituciji i njenoj nezavisnosti;
- Potrebno je sačiniti striktnije kriterijume koje kandidati treba da ispunjavaju; komisiju za izbor bi trebalo da sačinjavaju predstavnici svih političkih partija koje participiraju u Parlamentu BiH, dopunjeni nezavisnim pravnim stručnjacima, na primjer, iz Ustavnog suda i sa univerziteta i trebalo bi uspostaviti pravila o radu navedene komisije u kojima će se definisati uloga i značaj posmatrača;
- Institucija bi trebalo da usvoji unutrašnja akta koja bi regulisala sukob interesa, etička i druga pitanja koja podrazumijevaju obaveze prema zvaničnicima, nečinjenu usluga i slično. Neophodno je da se Institucija osnaži stručnim i kvalitetnim kadrom;
- Ombudsmani treba češće da izvještavaju zakonodavne vlasti i javnost o radu, što uključuje i nevladin sektor; u tom smislu bi trebalo znatno povećati komunikaciju Institucije sa medijima i tom prilikom ispoljiti inicijativu;
- Neophodno je pristupiti sačinjavanju analiza koje se odnose na rad javnih institucija. Takve analize, ali i izjave, bi trebalo da se objavljuju u javnosti, a sve sa



# 6.9. REVIZORSKE INSTITUCIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 58/100

STATUS STUBA: UMJEREN



## SAŽETAK

S obzirom na administrativno ustrojstvo zemlje, Bosna i Hercegovina ima četiri vrhovne revizorske institucije (VRI) – Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, te Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH. Rad svake od navedenih institucija je regulisan posebnim zakonom<sup>345</sup> i korespondirajućim podzakonskim aktima. Nema značajnih odstupanja kada se radi o transparentnosti, odgovornosti i integritetu. Međutim, Uredu za reviziju institucija BiH nedostaju odgovarajući smještajni kapaciteti.

Sve četiri vrhovne revizorske institucije primjenjuju revizijske standarde koje izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI – *Internati-*

*onal Organization of Supreme Audit Institutions*) i međunarodne standarde koje izdaje Međunarodna federacija računovođa (IFAC – *International Federation of Accountants*). Finansijska revizija se sprovodi u skladu sa utvrđenom metodologijom. Finansijska revizija se radi po ustaljenoj metodologiji, a predmet revidiranja su uvijek godišnji finansijski izvještaji, te se stoga finansijska revizija i obavlja na godišnjem nivou. Revizije učinka i usklađenosti su još u samom začetku te postoji potreba njihovog daljeg razvijanja. Stoga se kao jako značajnim vidi potreba obezbjeđenja većeg broja izvršilaca (revizora), te odgovarajućeg nivoa finansijskih sredstava. Zabilježeno je nekoliko slučajeva podriivanja nezavisnosti i integriteta vrhovnih revizorskih institucija. To iziskuje veću pažnju relevantnih institucija – prije svega parlamentarnih odbora koji su zaduženi za nadzor nad

radom kancelarija/službi za reviziju. Dodatni elementi bitni za budući rad vrhovnih revizorskih institucija u BiH uključuju definisanje vrhovnih revizorskih institucija u ustavima države i entiteta, unapređenje funkcije interne revizije u javnim institucijama, kao i održavanje i daljnje unapređenje postojećeg nivoa nezavisnosti i integriteta u svakoj vrhovnoj revizorskoj instituciji.

Kada se posmatra sadašnje stanje u odnosu na prethodno provedena istraživanja u okviru Studije sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013, nisu zabilježene značajne promjene. I dalje se osnovni problemi odnose na nedovoljne kapacitete za provođenje revizija učinaka, te potrebe za unapređenjem kapaciteta postojećeg osoblja. U prethodne 2 godine su zabilježeni određeni politički pritisci na rad ovih institucija, naročito u vezi sa radom VRI na državnom nivou i u Republici Srpskoj. Nadalje, nisu izostali u praksi ni otvoreni napadi i vrijeđanja revizora od strane vlasti RS na svim nivoima, usljed nezadovoljstva negativnom ocjenom načina na koji se trošio javni novac od

privatizacije i upozorenjima na kršenje Zakona o javnim nabavkama.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

S obzirom na administrativno ustrojstvo zemlje, Bosna i Hercegovina ima četiri VRI – Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, te Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH. Za međusobnu koordinaciju je nadležan Koordinacioni odbor VRI a čine ga glavni revizori i zamjenici glavnih revizora institucija za reviziju u BiH. Najvažniji zadaci Koordinacionog odbora su: uspostavljanje usklađenih standarda revizije, osiguranje konzistentne kvalitete revizije, određivanje odgovornosti za vršenje revizije, zajedničkih aktivnosti i određivanje zastupanja u međunarodnim tijelima.

### TABELA SA OCJENAMA

## REVIZORSKE INSTITUCIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 65/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 58/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 58/100 KAPACITET 2015 58/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	50	50
UPRAVLJANJE 2013 88/100 UPRAVLJANJE 2015 75/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	100 75 100	100 75 100	75 75 100	50 75 50
ULOGA 2013 50/100 ULOGA 2015 42/100	EFEKTIVNOST OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE NEDOLIČNOG PONAŠANJA POBOLJŠANJE FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA	50 75 25	50 50 25		

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri vrhovna revizorska institucija (VRI) ima odgovarajuća sredstva da bi ostvarila svoje ciljeve u praksi?*

### OCJENA 50

Kancelarije za reviziju u BiH osiguravaju godišnja finansijska sredstva primjenom posebnih postupaka proisteklih iz četiri zakona o reviziji (procedura koja štiti finansijsku nezavisnost od izvršne vlasti u BiH – parlamentarne komisije nadležne za reviziju, odnosno za finansije i budžet, neposredno odobravaju budžet revizorskim institucijama za narednu godinu). Ipak, posmatrajući kancelarije za reviziju kao ostale budžetske korisnike, budžetski zahtjevi se usaglašavaju sa okvirima i kriterijumima postavljenim u Dokumentima okvirnog budžeta (DOB).<sup>346</sup> Prema podacima iz državnog i entitetskih dokumenata okvirnog budžeta za period 2015 - 2017, može se vidjeti da su revizorskim institucijama obezbijedena tražena sredstva za 2015. godinu, osim u slučaju FBiH gdje je inicijalni zahtjev Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine smanjen sa 4.088.714 KM (ca EUR 2.100.000) na 3.758.235 KM (EUR 1.921.555,04) od strane Federalnog ministarstva finansija.

Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Uredu za reviziju institucija u FBiH, pored generalnog revizora i zamjenika generalnog revizora sistematizovano je ukupno 61 radno mjesto za koje se predviđa 139 izvršilaca. Na dan 31.12.2013. godine, ova institucija je zapošljavala 60 zaposlenih.<sup>347</sup> U Uredu za reviziju institucija BiH je zaposleno 57 osoba<sup>348</sup> dok je internim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predviđen 75 izvršilaca.<sup>349</sup> U Glavnoj službi za reviziju javnog sektora Republike Srpske je zaposleno 67 osoba.<sup>350</sup> I dalje se može reći da dvije entitetske VRI nemaju dovoljno kapaciteta da u potpunosti

izvrše zakonom propisani obim finansijske revizije.

Za razliku od državnog nivoa, gdje VRI pokriva samo 73 budžetska korisnika, u entitetima je broj institucija koje su predmet revizije veći od nekoliko stotina pa se samim tim nameće obaveza selektivnog pristupa reviziji godišnjih finansijskih izvještaja. Tako je na primjer posljednja revizija u opštini Novi Grad Sarajevo bila prije skoro 10 godina i odnosila se na period 01.01 - 31.12.2003. godine.<sup>351</sup> Poseban problem se odnosi na reviziju učinka jer su kapaciteti svih VRI na još niskom nivou za ove poslove. Tako su od početka 2007. godine do kraja 2014. godine obavljene 22 revizije učinka na državnom nivou, 17 revizija učinka u RS, te 12 revizija učinka u FBiH. U Brčko Distriktu BiH nije zabilježeno provođenje ove vrste revizije.<sup>352</sup>

U protekle 2 godine nisu zabilježena značajna povećanja visine budžeta za revizorske institucije. Prvenstveno, razlozi se vide u nepromijenjenom broju izvršilaca imajući u vidu činjenicu da se za plate zaposlenih izdvaja između 70 i 80 procenata ukupnog budžeta.<sup>353</sup> Istovremeno, i dalje je na snazi politika štednje u javnom sektoru uslijed negativnih efekata višegodišnje ekonomske krize i smanjenih javnih prihoda.

Treba napomenuti da su smještajni kapaciteti institucija za reviziju javnog sektora u FBiH, RS i Brčko Distriktu BiH zadovoljavajući i da su u skladu sa postojećom organizacijom predviđenih poslova. Međutim, Ured za reviziju institucija BiH i dalje ima probleme sa smještajem jer se nalazi u neadekvatnim iznajmljenim prostorijama za koje plaća oko 200.000 KM (ca EUR 100.000) godišnje. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je još u aprilu 2013. godine donio zaključak da se prioritarno i trajno riješi pitanje smještaja Ureda za reviziju institucija BiH.<sup>354</sup> Međutim još uvijek nije bilo konkretnih aktivnosti po tom pitanju.

Osoblje VRI ima adekvatno akademsko obrazovanje

i zadovoljavajuće prethodno radno iskustvo, kao i adekvatan karijerni pravac razvoja. Međutim, nezavisni izvještaji<sup>355</sup> ukazuju o potrebi organizacije više treninga za osobe koje su uključene u provođenje finansijskih revizija, naročito sa aspekta implementacije međunarodnih standarda.

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri je prisutna formalna operativna nezavisnost revizorskih institucija?*

### OCJENA 75

Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*) sastoje se od dokumenata usvojenih od strane INCOSAI (Kongresa Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI) koji za cilj imaju upravljanje profesionalnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (u daljem tekstu VRI). Standardi obuhvataju preporuke u vezi sa zakonskim, organizacijskim i profesionalnim preduslovima, kao i način obavljanja, kako revizijskih, tako i svih drugih zadaća koje se mogu povjeriti u nadležnost VRI.<sup>356</sup> Međutim, činjenica je da se međunarodne preporuke u Bosni i Hercegovini dosta selektivno inkorporiraju u domaće zakonodavstvo. Tako se preporuka o ustavnom definisanju uspostavljanja i stepenu nezavisnosti<sup>357</sup> VRI još uvijek ne nalazi niti u jednom ustavu države ili entiteta. Ustavno-pravna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH je usvojila amandman u vezi ustavnog definisanja VRI, koji tek treba da se inkorporira u Ustav BiH u budućnosti.

Generalno, VRI imaju punu autonomiju u kontroli i upravljanju svojim resursima. Prema zakonskim rješenjima, institucije za reviziju javnog sektora na državnom i entitetskom nivou, te u Brčko Distriktu BiH su nezavisne i ne podliježu upravljanju ili kontroli od strane

bilo kojeg lica ili institucije, osim one koja je definisana zakonom. Ono što zabrinjava je neriješeno pitanje finansijske nezavisnosti VRI na svim nivoima.<sup>358</sup>

Kao što je već navedeno, uspostavljanje i rad VRI nije definisano ustavima države ili entiteta. Državni i entitetski zakoni, te zakon u Brčko Distriktu BiH, regulišu pravni status, organizaciju, nadležnost, ciljeve, dužnosti, ovlašćenja, sertifikaciju revizora javnog sektora i druga pitanja od značaja za VRI u zemlji. Nadzor nad radom VRI i dalje ima nadležni odbor/komisija najčešće u vidu odbora/komisije za budžet i finansije i/ili odbora za reviziju državnog i entitetskih zakonodavnih tijela (skupštine/parlamenta).

Glavni revizor nakon konsultacije sa zamjenikom glavnog revizora donosi godišnji plan za reviziju VRI za narednu godinu i dostavlja ga nadležnom skupštinskom odboru/komisiji prije početka nove fiskalne godine. Međutim, u svim zakonima koji regulišu rad VRI odbor/komisija nadležna za pitanje revizije može tražiti obavljanje pojedinih vanrednih revizija (tzv. specijalne revizije) dok Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske daje pravo i Vladi RS da podnosi zahtjeve za specijalnim revizijama, uz saglasnost nadležnog skupštinskog odbora. Samo Zakon o reviziji institucija BiH štiti nezavisnu poziciju revizora i daje mu pravnu mogućnost da prihvati ili odbije zahtjev za izvršenje specijalne revizije, prema vlastitoj procjeni. U zakonima koji regulišu rad VRI u FBiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH ne postoji mogućnost da se odbije zahtjev za izvršenje specijalne revizije od strane revizorske institucije.

Vrhovnim revizorskim institucijama rukovode generalni revizori ovih institucija i njihovi zamjenici. U zakonima<sup>359</sup> koji regulišu oblast VRI na državnom nivou i u okviru Brčko Distrikta BiH, prijedlog za imenovanje generalnog revizora i njegovog zamjenika dolazi od strane predstavnika zakonodavnog tijela – komisije za izbor.

U FBiH i RS prijedlog za imenovanje dolazi od strane Predsjednika entiteta a na bazi rang liste koju sačinjava komisija za izbor. Mandat glavnog revizora i zamjenika je utvrđen zakonom na fiksni period od sedam godina i neobnovljiv je. Generalni revizor, zamjenik i osoblje su zakonom zaštićeni od otpuštanja bez relevantnog obrazloženja. Izuzetak predstavlja zakonsko rješenje u Brčko Distriktu BiH gdje se u članu 27. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH gdje se navodi da generalni revizor i njegov zamjenik mogu biti smijenjeni ukoliko kvalitet revizije ne zadovoljava standarde, što ostavlja dosta prostora za „manipulacije“. Zapošljavanje u VRI je zasnovano na jasnim i profesionalnim kriterijumima. Osoblje se zapošljava u redovnoj proceduri, objavom javnog oglasa, što je i propisano zakonima.

Prema zakonskim rješenjima<sup>360</sup>, revizori ne mogu biti krivično i građanski odgovorni za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti u okviru vršenja svojih dužnosti, te imaju pravo na zaštitu od strane državnih organa, od bilo kakvog napada, uvrede ili neopravdane akcije vezano za izvršenje njihovih obaveza.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*Do koje mjere su u praksi revizorske institucije oslobođene vanjskog uplitanja u svoj rad?*

### OCJENA 50

U praksi postoje nastojanja pojedinih državnih rukovodilaca ili predstavnika političkih partija da utiče na proces revizije ili same njene ishode. Tako je prilikom izbora novog glavnog revizora u Republici Srpskoj početkom 2013. godine zabilježen pokušaj da se političkim pritiskom izabere kandidat koji nije kvalifikovan za tu funkciju.<sup>361</sup> Interesantna je i činjenica da osoba koja je konačno izabrana (Duško Šnjegota) nije bila među prva tri najbolje rangirana kandidata od strane komisije

za izbor.

Da i dalje postoji jak pritisak na nezavisnost institucija revizije ukazuje i primjer afere vezane za otvaranje banjalučke fabrike Mühlbauer u kojoj se izrađuju lične karte i vozačke dozvole za građane BiH. Kod Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA) revizori Ureda za reviziju institucija BiH su utvrdili značajne nepravilnosti vezano za postupak javne nabavke izrade ličnih karata i vozačkih dozvola, o čemu je obaviještena SIPA i Tužilaštvo BiH. Nakon što su mediji upoznali javnost o tome, pritisak od strane direktora IDDEEA-e je bio evidentan i kontinuiran putem dopisa o primjedbama na rad revizora i zamjerkama kako je sve došlo u fokus javnosti. Presedan u revizorskoj praksi je to što je generalni revizor Milenko Šego od članova revizorskog tima tražio pismene izjave da se izjasne po navodima iz prigovora i da ih isključivo njemu dostave. Pisanjem odgovora i njegovim sadržajem u formi dodvoravanja, pravdanja, izvinjavanja i objašnjavanja, generalni revizor Milenko Šego pogazio je nezavisnost Kancelarije i isti doveo u podanički odnos naspram klijenata revizije.<sup>362</sup>

Nadalje, nisu izostali u praksi ni otvoreni napadi i vrijeđanja revizora od strane vlasti na svim nivoima, usljed nezadovoljstva negativnom ocjenom načina na koji se trošio javni novac i upozorenjima na kršenje Zakona o javnim nabavkama. Naime, kod više od 2/3 revidiranih subjekata na svim nivoima je evidentno kršenje zakonodavstva u oblasti javnih nabavki, ali još niko nije sankcionisan za te nepravilnosti.

Sveukupno sagledavši sadržaje revizije koji su javno predstavljeni, stiče se utisak da je zadržana profesionalna distanca u odnosu na politički ili neki drugi uticaj na njihov rad. Revidirani budžetski korisnici i javna preduzeća nailaze na ozbiljnu i stručnu kritiku u izvještajima revizije.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*Do koje mjere postoje odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o relevantnim aktivnostima i odlukama vrhovne revizijske institucije?*

### OCJENA 100

Član 3 Zakona o reviziji institucija BiH državnog i entitetskih zakona o reviziji institucija i javnog sektora, te korespondirajućeg zakona u Brčko Distriktu BiH, definiše glavni cilj djelovanja VRI u BiH, kao i obavezu da informiše odgovorne institucije i javnost o svojim nalazima i preporukama kroz pravovremeno i javno objavljivanje revizorskih izvještaja. Prema zakonskim odredbama, usklađenim sa međunarodnim standardima, VRI su obavezne dostaviti nacrt izvještaja o obavljenoj reviziji, a po isteku roka za odgovor o revidiranom izvještaju, konačna verzija izvještaja se dostavlja nadležnom parlamentu. Podnošenje izvještaja parlamentu i javna objava su u funkciji vršenja nadzora, odnosno sprečavanja neracionalnog trošenja javnih sredstava, otkrivanja zloupotreba i prevara, na takav način da se rukovodstvima institucija i zakonodavnom nivou javne uprave preporučuju načini unapređenja finansijskog poslovanja i jačanja kontrolnih mehanizama.

Prema odredbama zakona o reviziji, te zakona koji regulišu oblast budžeta i javnih finansija, VRI imaju obavezu dostavljati godišnji izvještaj o radu nadležnim komisijama parlamenata, kao i tromjesečne, polugodišnje i godišnje finansijske izvještaje o poslovanju. Godišnji izvještaji, osim informacija o poslovanju VRI, sadrže ključne finansijske pokazatelje o poslovanju VRI. Rad VRI može biti predmet ocjenjivanja od strane nadležne komisije parlamenta a zakonska rješenja u vezi načina na koji se pokreće postupak ocjenjivanja su različita. Na državnom nivou i u FBiH je zakonom definisana procedura za eksterno ocjenjivanje rada VRI – parlamentarna

komisija imenuje nezavisnu revizorsku kuću ili komisiju za reviziju od pet članova, koji moraju biti stručnjaci iz oblasti revizije i računovodstva, radi revizije godišnjih finansijskih izvještaja. Nadležne parlamentarne komisije imaju obavezu da imenuje posebnu komisiju od tri člana sa odgovarajućim iskustvom radi pregleda završnog izvještaja VRI. Odbor za reviziju Narodne skupštine RS daje inicijativu za profesionalnu ocjenu rada Glavne službe za reviziju svake četiri godine, te razmatra izvještaj službe koja je vršila profesionalnu ocjenu rada Glavne službe za reviziju. U Brčko Distriktu BiH postupak profesionalnog ocjenjivanja rada Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine pokreće Skupština Brčko Distrikta BiH u periodu ne dužem od tri godine.

Zakoni o reviziji u javnom sektoru definišu rokovi dostavljanja konačnih izvještaja svakoj instituciji u kojoj se vrši revizija i nadležnom ministarstvu finansija odnosno VRI je dužna dostaviti izvještaj u roku od 90 dana nakon podnošenja godišnjeg izvještaja datog budžetskog korisnika. Istovremeno, zakonima je definisana i obaveza dostavljanja revizorskog izvještaja zakonodavnom tijelu 90 dana po prijemu vladinog konsolidovanog godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta.

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o reviziji javnog sektora u Republici Srpskoj je uvedena praksa da svaki negativan izvještaj ide glavnom republičkom tužiocu, čime se „obaveza revizije završava“.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u aktivnostima i odlučivanju revizorskih institucija u praksi?*

### OCJENA 50

Sve četiri VRI u BiH imaju kvalitetne sadržaje svojih web stranica i korisno je da javnost može da bude upoznata sa informacijama o finansijskom poslovanju VRI i sa izvještajima o radu, na isti način i u istom obimu kojim se izvještavaju nadležne parlamentarne komisije. Ovaj dio obaveza nije definisan Zakonom o reviziji, ali svaki građanin ili novinar može koristiti odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama da stupi u posjed detalja vezanih za poslovanje VRI. Istovremeno, VRI su pripremile i kategorisale informacije o svom poslovanju, kao i instruktivni materijal prema obavezama koje proističu iz Zakona o slobodi pristupa informacijama.

VRI BiH vrlo aktivno prate zahtjeve javnosti u pogledu izvještavanja o pitanjima iz neposredne nadležnosti te četiri institucije, i istovremeno zadovoljavaju vidljiv nivo transparentne komunikacije o vlastitom poslovanju.<sup>363</sup>

Na web stranicama VRI se nalaze svi relevantni dokumenti – od relevantnih zakonskih i podzakonskih akata, te internih akata o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta do izvještaja o provedenim revizijama i godišnjim izvještajima o radu VRI. U Republici Srpskoj je od jula 2014. godine u funkciji i javni registri preporuka provedenih finansijskih revizija i revizija učinka. Svi zainteresirani mogu da vide preporuke koje su date institucijama ali i stepen njihovog provođenja.

Evidentirani su problemi u vezi transparentnosti rada Ureda za reviziju institucija BiH prilikom davanja izdvojenog mišljenja od strane zamjenika generalnog

revizora. Naime, zamjenik državnog revizora Dževad Nekić<sup>364</sup> je tokom 2014. godine za rad četiri institucije dao izdvojena mišljenja koja nisu objavljena na zvaničnoj stranici Ureda za reviziju institucija BiH. Prema tim mišljenjima, negativnu ocjenu su dobili već pomenuta Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA), Ministarstvo finansija BiH za 72 miliona maraka neuknjižene pokretne imovine i Granična policija BiH zbog ponovljenih slabosti u obezbjeđenju pravične konkurencije kod javne nabavke službenih automobila. Takođe, izdvojeno mišljenje sa rezervom je dato i Uredu za veterinarstvo BiH zbog netransparentnog i kontinuiranog zapošljavanja po ugovoru o djelu na sistematizovana radna mjesta.

Vrhovne revizorske institucije uglavnom postupaju u skladu sa zakonskom obavezom obavještavanja nadležnih parlamenata i javnosti o svojim nalazima i preporukama kroz blagovremeno objavljivanje izvještaja o reviziji. Glavni cilj kancelarija/službi za reviziju jeste javno objavljivanje revizorskih izvještaja. Svako neobjavljivanje ovih izvještaja doveo bi do politizacije revizijske funkcije. Etičkim kodeksima propisano je da revizori moraju zadržati nezavisnost u odnosu na političke uticaje kako bi mogli nepristrasno obavljati svoje revizorske dužnosti. Zbog toga, revizijsko osoblje i rukovodioci kancelarija/službi za reviziju moraju biti profesionalni i izričito apolitični.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da vrhovna institucija mora izvještavati i biti odgovorna za svoja djela?*

### OCJENA 75

Ocjene rada vrhovnih revizorskih institucija vrše se periodično na inicijativu parlamentarnog odbora za

finansije i budžet, a obavlja ih posebno formirana radna grupa revizora iz drugih zemalja u skladu s konceptom kolegijalnog pregleda kvaliteta (*peer review*).

Prema važećim zakonima, VRI su obavezne da primjenjuju INTOSAI<sup>365</sup> standarde revizije, razvijene od strane Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija i revizorske standarde Međunarodne federacije računovođa, tj. Međunarodne standarde revizije. U međuvremenu, „INTOSAI revizorski standardi“, prerasli su u ISSAI<sup>366</sup> standarde. ISSAI revizorski standardi obuhvaćaju četiri nivoa standarda, načela i principa: Osnovne principe (nivo 1), Preduslove za funkcionisanje vrhovnih revizorskih institucija (nivo 2), Osnovne principe revizije (nivo 3) i Smjernice za reviziju (nivo 4). U Preduslovima za funkcionisanje vrhovnih revizorskih institucija su, između ostalog, definisani principi transparentnosti i odgovornosti, te kodeks etike.

Nadalje, revidirane institucije se i po isteku perioda revidiranja poslovanja prate, i bilježe se postupci koji se poduzimaju prema preporukama iz revizijskih izvještaja, pripremaju se novi izvještaji o poštovanju zakona i priprema se ciklus informacija koje će biti date na uvid medijima i javnosti u sklopu godišnjih izvještaja revizije. Kao što je već pominjano, najdalje se otišlo u Republici Srpskoj gdje je uspostavljen javni registar preporuka finansijske revizije i registar preporuka revizije učinka. VRI su dužne da najvažnije nalaze i preporuke iz finansijske revizije, revizije učinka i posebnih revizija, obuhvate u svojim godišnjim revizorskim izvještajima koje podnose parlamentima. Godišnji revizorski izvještaj mora biti dostavljen zajedno sa izvještajem o reviziji vladinog konsolidovanog godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta kao njegov sastavni dio.

Finansijska revizija predstavlja najrazvijeniju komponentu revizije javnog sektora. Ona podrazumijeva da se u skladu sa usvojenim revizorskim standardima pregledaju finansijski izvještaji i pripadajući računi

institucija kod kojih se vrši revizija, sa ciljem procjene da li su ti izvještaji pouzdani i da li bilanci daju istinite pokazatelje o izvršenju budžeta. Nesporno je da se revizija učinka tek počela razvijati, kao i da o adekvatnom modelu organizovanja revizije usklađenosti tek treba donijeti odgovarajuće odluke. Revizija učinka započela je 2007. godine u RS i FBiH, dok je prva revizija učinka na državnom nivou provedena tek 2012. godine. Revizija usklađenosti se provodi samo djelimično i to u okviru finansijske revizije.

Relevantni zakoni o vrhovnim revizorskim institucijama ne predviđaju mogućnost zvaničnog ulaganje žalbe od strane revidiranih institucija javnog sektora u vezi s rezultatima revizije.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri vrhovna revizorska institucija mora izvještavati i biti odgovorna za svoja djela u praksi?*

### OCJENA 75

Može se reći da nema odstupanja između zakonom propisane obaveze i prakse kada se radi o izvještavanju o radu VRI u Bosni i Hercegovini. Sve VRI redovno dostavljaju godišnje izvještaje o radu nadležnim komisijama parlamenata, kao i tromjesečne, polugodišnje i godišnje finansijske izvještaje o poslovanju. Zakonske odredbe se poštuju kada se radi i o donošenju godišnjeg plana rada te objavljivanju izvještaja o provedenim revizijama u institucijama na svim nivoima. Međutim, nisu još uvijek u potpunosti jasni i transparentni kriterijumi na osnovu kojih VRI u RS i FBiH biraju subjekte koji će biti predmet revizije u okviru donošenja godišnjih planova revizije. Tako se dešava da se revizija u pojedinim institucijama u RS i FBiH realizuje mnogo češće u odnosu na neke druge institucije. Treba svakako napomenuti da postoji zakonska obaveza provođenja finansijske revizije u 9 institucija u Republici Srpskoj.<sup>367</sup> Na držav-

nom nivou, te u okviru Brčko Distrikta BiH se provodi godišnja revizija svih javnih institucija.

Treba svakako ukazati na činjenicu da ne postoje dostupni prevodi na B/H/S jezike svih dijelova relevantnog ISSAI okvira, niti je sistemski uređen postupak prevođenja i osiguranja dostupnosti ažurnih prevoda revizorskih standarda angažovanom revizorskom osoblju, kao i drugim zainteresovanim korisnicima, uključujući i korisnike informacija iz revizorskih izvještaja. Rješenje navedenog problema od posebnog je značaja za budući razvoj VRI u BiH. Najbrži, najefikasniji i najracionalniji način kojim se to može postići je oslanjanje na prevode primjenjivih revizorskih standarda koji su dostupni u susjednim zemljama (npr. Srbija ili Hrvatska). To je svakako obaveza kojom se u narednom periodu treba pozabaviti Koordinacioni odbor kao tijelo koje predstavlja Bosnu i Hercegovinu u Međunarodnoj organizaciji vrhovnih revizorskih institucija.

Prema odredbama vezanim za nadležnost, rokove i godišnji obim revizija koje proističu iz Zakona o reviziji institucija BiH, VRI su ustanovile veoma stabilnu praksu javne objave godišnjih izvještaja finansijske revizije sa strukturisanim, konzistentnim i uporedivim sadržajem revizorskih izvještaja. Svi izvještaji su objavljeni, i dati javnosti na raspolaganje, na četiri zvanične web stranice.

Takođe, redovno se objavljuju godišnji izvještaji o radu VRI, zajedno sa njihovim finansijskim izvještajima. Generalno, nezavisna finansijska revizija VRI se vrši na osnovu zahtjeva parlamentarne komisije/odbora te od strane parlamentarnog odbora za reviziju i/ili nezavisne revizorske kuće. VRI i dalje nemaju mandate, niti provode praksu da samostalno pokreću kaznene i prekršajne postupke, ali su obavezne da reviziju obavljaju u skladu sa utvrđenim zakonskim okvirom, međunarodnim standardima i opšteprihvaćenoj međunarodnoj praksi u reviziji javnog sektora. Ipak, u slučaju da VRI primijete

ili dokumentuju određene indikacije o značajnim kršenjima zakona, obavezne su poduzeti adekvatne mjere neophodne za uključenje organa za provođenje zakona i istrage. Već je pominjana i nova praksa u Republici Srpskoj da svaki negativan izvještaj ide glavnom republičkom tužiocu.

Revizori nisu odgovorni za djela ili propuste počinjene u toku obavljanja svojih dužnosti, osim ukoliko se ne radi o vršenju krivičnog djela. Istovremeno, revizori imaju pravo na zaštitu od strane državnih organa, od bilo kakvog napada, uvrede ili neopravdane akcije vezano za izvršenje njihovih obaveza. Treba napomenuti da nije zabilježena praksa u kojoj je neko od revizora pozivan na disciplinsku i/ili krivičnu odgovornost u sve 4 VRI u BiH.

Ono što svakako zabrinjava je već pominjani slučaj davanja negativnog mišljenja na finansijske izvještaje Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA) i naknadni pritisak od strane direktora IDDEEA-e je koji je manifestovan dopisima i primjedbama na rad revizora. Kako nije došlo do odgovarajuće reakcije nadležnih institucija na ponašanje direktora IDDEEA-e, postoji strah od sličnih postupaka u budućnosti.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi koji osiguravaju integritet revizorske institucije?*

### OCJENA 100

VRI u BiH, kao i većina državnih ureda širom svijeta, ima vlastite kodekse profesionalne etike, koji se zasnivaju na pravilima ponašanja državnih revizora. Revizori javnog sektora dužni su slijediti i Međunarodne

standarde vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI), koji, između ostalog, obuhvataju i Etički kodeks za revizore javnog sektora. INTOSAI etički kodeks je usmjeren na revizora kao pojedinca, na rukovodioce VRI-a, izvršne zaposlenike i sve pojedince koje rade za i u ime VRI-a. Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) koje razvija Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI) imaju za cilj promovirati nezavisnu i efektivnu reviziju koju vrše vrhovne revizijske institucije.

Zakoni o reviziji institucija javnog sektora, te usvojeni etički kodeksi, definišu da revizor treba da bude jednostavan, iskren i pošten u svim profesionalnim i poslovnim odnosima. Njegov profesionalni integritet podrazumijeva pošteno, fer postupanje i istinoljubivost. On/ona ne bi trebao/la da bude povezan/a sa izvještajima, odgovorima, saopštenjima ili drugim informacijama ukoliko smatra da sadrže materijalnu grešku ili obmanjujuću izjavu ili da sadrže izjavu ili informaciju koja je pribavljena na nemaran način. Ne smije se izostavljati ili prikrivati informacija čije bi izostavljanje, prikrivanje ili zamagljivanje korisnika te informacija odvelo u pogrešnom smjeru.

Takođe, prilikom provođenja procedure zapošljavanja se jako vodi o integritetu svakog kandidata namećući brojne opšte i specijalne uslove koje treba ispuniti da bi se osoba zaposlila u okviru VRI. U Republici Srpskoj su otišli i korak dalje prilikom nedavnih izmjena i dopuna Zakona o reviziji javnog sektora u RS sa uvođenjem sertifikacije za revizore javnog sektora. Prema članu 38a. navedenog Zakona, licu koje ispuni uslove za zvanje revizor javnog sektora izdaje se sertifikat koji se upisuje u javni registar zvanja koji Glavna služba za reviziju vodi, ažurira i objavljuje putem svoje veb stranice.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je osiguran integritet revizorskih institucija u praksi?*

### OCJENA 50

Iako do sada nisu zabilježeni primjeri nedoličnog ponašanja niti primjera ozbiljnog kršenja kodeksa u sve 4 VRI, to ne znači da do takvih slučajeva nije dolazilo. Naime, kodeks se primjenjuje na sve zaposlene, revizijsko i nerevizijsko osoblje, te na rukovodne strukture. Postavljenje Duška Šnjegote na mjesto glavnog revizora Glavne službe za reviziju javnog sektora u RS je od početka je praćeno burnim primjedbama javnosti, posebno po pitanju njegove objektivnosti i integriteta, s obzirom da je na to mjesto došao direktno sa funkcije pomoćnika ministra finansija RS. Tako je u prvoj godini glavni revizor u prvoj godini svog mandata kontrolisao budžet u čijem je kreiranju i sam značajno učestvovao. Zabilježena je i povreda Zakona o reviziji javnog sektora u Republici Srpskoj jer je u tom pravnom aktu jasno naznačeno da glavni revizor i zamjenik glavnog revizora ne mogu učestvovati ili donositi odluke o revizijama institucija u kojima su glavni revizor ili zamjenik glavnog revizora bili članovi rukovodstva tokom prethodne dvije godine.

U sklopu kontinuiranih obuka, osoblju i rukovodstvu VRI pružaju se redovni treninzi o pitanjima integriteta.

## EFIKASNE FINANSIJSKE REVIZIJE

*U kojoj mjeri revizorske institucije osiguravaju efikasne revizije državnih rashoda?*

### OCJENA 50

Finansijska revizija se radi po ustaljenoj metodologiji, a predmet redovnog revidiranja su uvijek godišnji finansijski izvještaji, te se stoga finansijska revizija i obavlja na godišnjem nivou. S druge strane, cilj revizije učinka jeste da se procijeni efikasnost, efektivnost i ekonomičnost određenog procesa, kriterijumi su generalno više subjektivni, a izvještaji nisu tipizirani i struktura sadržaja je različita.

Zakoni o internoj reviziji<sup>368</sup> nameću obavezu uspostavljanja sistema efikasne interne revizije u javnom sektoru, te je definisana obaveza sistematičnog pregleda i ocjenu upravljanja rizikom, internih kontrola i rukovođenja organizacijom. Takođe, definisana je obaveza revizije adekvatnosti i efikasnosti sistema za finansijsko upravljanje i kontrole. Centralne jedinice za harmonizaciju pri ministarstvima finansija na državnom i entitetskom nivou su zadužene za nadzor nad primjenom propisa iz oblasti interne revizije, koordinaciju rada jedinica interne revizije u institucijama, te izvještavanja o aktivnostima interne revizije.

Prema procjenama<sup>369</sup>, saradnja između Ureda za reviziju institucija BiH i Centralne jedinice za harmonizaciju pri Ministarstvu finansija BiH se ocjenjuje kao adekvatna ali ne i optimalna. Istovremeno, saradnja VRI sa centralnim jedinicama za harmonizaciju pri ministarstvima finansija u FBiH i RS je tek u začetku. Može se reći da bi Ured za reviziju institucija BiH, kao i ostale VRI na entitetskom i na nivou Brčko Distrikta BiH, mogle

značajno da pospješe svoj rad ukoliko bi se sistem interne revizije u institucijama unaprijedio. Kvalitetnija interna revizija bi svakako mogla biti korištena za bolje planiranje revizije, ali i davanje fokusiranijih preporuka za unapređenje rada u određenim institucijama.

Ured za reviziju institucija BiH se od samog svog nastanka fokusirao na obavljanje finansijske revizije, odnosno na pregled finansijskih izvještaja i pripadajućih računa institucija, s ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i odražavaju li u potpunosti rezultate izvršenja budžeta. Međutim, veze između VRI i ministarstava finansija u vezi kontrole javnih rashoda se tek uspostavljaju i očekuje se da će sa efikasnom i efektivnom internom revizijom doći do unapređenja i same eksterne revizije javnog sektora, naročito sa aspekta provođenja kompleksnijih formi revizije – revizije učinka i kontrole rizika.

## UOČAVANJE I SANKCIONISANJE NEDOLIČNOG PONAŠANJA

*Da li revizorska institucija uočava i istražuje nedolično ponašanje državnih službenika?*

### OCJENA 50

Prema zakonu, VRI može pisano zahtijevati od revidirane institucije da u određenom roku dostavi bilo koju informaciju, te bilo koji dokument ili informaciju, uključujući podatke u elektronskom obliku koji ta institucija čuva, ili je pod njenom kontrolom. Istovremeno, VRI ima ovlaštenje da zahtjeva da se informacije ili odgovori na pitanja daju usmeno ili pismeno, da informacije ili odgovori na pitanja budu verifikovani pisanom izjavom ili potvrdom, te da pregleda, kopira ili uzme izvode bilo kojeg dokumenta.

Institucija revizije ima adekvatan mandat i profesionalne procedure kojima može uspješno identifikovati odstupanja u praksi finansijskog poslovanja od pozitivnih propisa. Istovremeno, VRI nemaju kapacitet inspeksijskog nadzora, nadzora kojeg primjenjuje finansijska policija, istražne institucije ili disciplinska komisija.

VRI su u proteklih deset godina izradile i javno objavile nekoliko stotina izvještaja o reviziji koji sadrže na hiljade preporuka. U javni je sektor veoma teško prodirala svijest o značaju ovih preporuka i o tome da upravo njihovo ispunjavanje predstavlja glavni mehanizam za unapređenje transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru. Poseban problem su svakako i identifikovane nepravilnosti i kršenja zakona u kojima se mogu identifikovati slučajevi (potencijalne) korupcije i zloupotrebe ovlaštenja. Sve četiri VRI ukazuju na stalna kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki u skoro 2/3 institucija u kojima je vršena revizija. Analiza godišnjih izvještaja VRI u 2013. godini ukazuje da se u oblasti javnih nabavki dešavaju nepravilnosti kod određenog broja institucija u većem ili manjem obimu. Jedna od najčešćih zamjerki se odnosi na izvršenje ugovora o javnim nabavkama (neefikasan sistem interne kontrole i izostavljanje zaštitnih klauzula u tekstovima ugovora). Međutim, još niko nije sankcionisan u vezi sa identifikovanim nepravilnostima i kršenjem zakona.<sup>370</sup>

Generalno, saradnja između VRI i nadležnih tužilaštava se može ocijeniti kao slaba, nisu definisana međusobna pravila u vezi sa utvrđivanjem odgovornosti za propuste u revizorskim izvještajima, te ne postoji adekvatan mehanizam koordinacije predstavnika ovih institucija.

Posljednjih godina svijest o značaju implementacije preporuka iz revizorskih izvještaja raste, a procenat realizacije preporuka u proteklim godinama je povećan, te se sada kreće u rasponu od 55% do 60%, s pozitivnim trendom. VRI u BiH mogu biti zadovoljne činjenicom

da se razvila svijest i potreba za unapređenjem putem prihvatanja i realizacije preporuka iz izvještaja o reviziji, ali još uvijek ne mogu biti zadovoljne procentom njihove realizacije, posebno ako se u obzir uzme činjenica da se u razvijenim demokratijama ovaj procenat kreće i do 95%.<sup>371</sup>

## POBOLJŠANJE FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA

*Do koje je mjere vrhovna revizorska institucija učinkovita u unapređenju upravljanja finansijama vlasti?*

### OCJENA 25

Može se reći da VRI pridaju veliki fokus na kreiranje sveobuhvatnih, temeljitih i realističnih preporuka u cilju promocije efikasnosti u korištenju javnih fondova. Međutim, još uvijek nedostaje adekvatan podržavajući institucionalni okvir, ali i podrška nadležnih institucija i političkih struktura, za implementaciju datih preporuka. Prvenstveno, može se reći da je razvoj funkcije interne revizije institucija još uvijek u začetku. Značaj interne revizije u vezi implementacije preporuka VRI se manifestuje u tome da ona pomaže instituciji da ispuni svoje ciljeve, osiguravajući sistematičan, discipliniran pristup u ocjenjivanju i poboljšanju efikasnosti u procesima upravljanja rizicima, kontrole i upravljanja. Poseban problem se vidi u nedostatku pravnog okvira koji definiše aspekt finansijskog upravljanja i kontrole u FBiH<sup>372</sup>, te njegovoj primjeni na državnom nivou i Republici Srpskoj. Stoga, ocjena je da je postignut mali napredak u oblasti finansijske kontrole.<sup>373</sup>

Jedan od vidljivih rezultata rada VRI na državnom nivou u toku proteklih 10 godina je činjenica da su komisije za finansije i budžet Parlamentarne skupštine BiH usvojile i vlastite procedure za postupanje po izvještajima o

finansijskoj reviziji.<sup>374</sup> Komisije su dužne od revidiranih institucija tražiti objašnjenja za revizijske nalaze i mišljenja koju su im, pak, isti u obavezi osigurati, što uključuje i „saslušanja“ rukovodstava revidiranih klijenata. Takva praksa još uvijek nije zabilježena na entitetskom nivou i nivou Brčko Distrikta BiH.

Nažalost, organi na koje se same preporuke odnose, često nastavljaju da se oglašuju o njih, čime se svake godine izvještaji VRI ponavljaju, a institucije koje su neadekvatno trošile budžetska sredstva nastavljaju da posluju bez promjene i nekažnjeno. Revizorski izvještaji, te njihovi nalazi i preporuke, su najčešće predmet medijske pažnje i javne debate nekoliko dana nakon čega se isti stavljaju *ad acta* od strane nadležnih institucija. U posljednjih nekoliko godina je došlo do razvoja nekoliko think tank organizacija koje se prvenstveno bave pitanjima unapređenja upravljanja javnim finansijama i načinima trošenja javnih sredstava. Zahvaljujući njihovom djelovanju, Bosna i Hercegovina je početkom septembra 2014. godine primljena kao 65. članica u globalnu inicijativu "Partnerstvo za otvorenu vlast". U toku je priprema prvog akcionog plana sa mjerama unapređenja stanja u oblastima Fiskalna transparentnost, Pristup informacijama, Objavljivanje podataka o imovini javnih funkcionera, te Uključenost građana.

## PREPORUKE

- Obezbijediti adekvatno tretiranje VRI u okviru državnih i entitetskih ustava, kao i finansijsku nezavisnost i adekvatan nivo resursa (finansijskih i ljudskih) za provođenje svih vrsta revizija u javnom sektoru.
- Kreirati javne registre preporuka finansijske revizije i revizije učinka na državnom nivou, te u FBiH i Brčko Distriktu BiH;
- Unaprijediti funkciju interne revizije u javnom sektoru kroz unapređenje zakonskog okvira i njegove primjene od strane centralnih jedinica za harmonizaciju pri ministarstvima finansija;

- Uspostaviti, s jedne strane, čvršću saradnju između službi za reviziju javnog sektora i nadležnih tužilaštava, putem definisanja međusobnih pravila u vezi sa odgovornošću za propuste u revizorskim izvještajima, te putem boljeg mehanizma koordinacije predstavnika ovih institucija, te čvršću saradnju sa predstavnicima nadležnih ministarstava finansija u cilju uspostavljanja adekvatne funkcije finansijskog upravljanja i kontrole u javnim institucijama, s druge;
- Unaprijediti i standardizovati parlamentarne procedure razmatranja izvještaja i ustanoviti mehanizme korektivnih mjera koje se poduzimaju na bazi izvještaja revizije, kako bi se povećao učinak nadzora nad javnim rashodima.

# 6.10. ANTI-KORUPCIJSKA AGENCIJA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 56/100

STATUS STUBA: UMJEREN



## SAŽETAK

U periodu od izdavanja NIS studije 2013, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u nastavku: Agencija) je unaprijedila svoje institucionalne i druge kapacitete za obavljanje svojih zakonom definisanih nadležnosti. Stoga je vidljivo značajno povećanje ukupne ocjene za stub u odnosu na NIS 2013. Agencija je riješila pitanje prostora i trenutno je u Agenciji zaposleno 23 od predviđenih 29 izvršilaca. Međutim i dalje je ovaj broj ispod adekvatnog za obavljanje svih zakonom propisanih nadležnosti. Po pitanju nezavisnosti, pravni okvir omogućava formal-



nu nezavisnost Agencije. Međutim, u praksi, Vijeće ministara BiH u značajnoj mjeri utiče na organizacionu i finansijsku nezavisnost Agencije, što je naročito vidljivo iz procesa osiguravanja materijalnih pretpostavki za rad Agencije, naročito kadrovskih. Mehanizmi transparentnosti Agencije su u praksi unaprijeđeni uspostavljanjem web stranice na kojoj su objavljene informacije o aktivnostima Agencije, online obuka iz etike, te je osigurana mogućnost anonimnih prijavi korupcije, kao i obrasci zahtjeva za dobijanje statusa zaštićenog prijavitelja korupcije. Mehanizmi odgovornosti i integriteta su unaprijeđeni, ali trebalo bi dodatno raditi na jačanju mehanizama za testiranje integriteta kandidata koji apliciraju za pozicije u Agenciji. Agencija je u proteklom periodu aktivno radila na edukativnim aktivnostima te je fokus svog djelovanja također stavila i na realizaciju, monitoring i koordinaciju aktivnosti u vezi sa implementacijom Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009–2014.) i kreiranje nove Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana (za period 2015–2019. godine).

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

U skladu sa zakonskim nadležnostima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, njena unutrašnja organizacija je uređena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Ovaj podzakonski akt propisuje da će u Agenciji biti ukupno 29 uposlenika, od kojih tri imaju status imenovanih osoba (direktor i dva zamjenika), tri rukovodeća državna službenika, šef kabineta, šesnaest državnih službenika i šest zaposlenika. Trenutno je u Agenciji zaposleno 23 od predviđenih 29 izvršilaca. Agencija ima četiri osnovne organizacione jedinice, i to: Kabinet direktora, Sektor za prevenciju korupcije, Sektor za koordinaciju borbe protiv korupcije i Sektor za pravne, kadrovske, opšte i finansijsko-materijalne poslove. Sektorima, kao osnovnim organizacionim jedinicama, rukovode pomoćnici direktora, dok se na čelu Kabineta direktora nalazi šef Kabineta.

### TABELA SA OCJENAMA

## ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 27/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 56/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 31/100 KAPACITET 2015 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	50	0	50
UPRAVLJANJE 2013 33/100 UPRAVLJANJE 2015 67/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	100	100	25	75
ULOGA 2013 17/100 ULOGA 2015 50/100	PREVENCIJA OBRAZOVANJE SANKCIONISANJE			50	75
				0	0

## RESURSI (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje omogućavaju antikorupcijskim agencijama odgovarajuća sredstva za efikasno obavljanje njihovih dužnosti?*

### OCJENA 50

Rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u nastavku: Agencija) finansira se iz budžeta institucija BiH. Direktor zakonski predstavlja Agenciju i ima ovlaštenje da izrađuje prijedlog budžeta i dostavlja ga nadležnim institucijama (Ministarstvu finansija, a time i Vijeću ministara BiH) na daljnju proceduru.<sup>375</sup> Nakon što joj se budžetom dodijele finansijska sredstva za rad, Agencija ta sredstva ima na dispoziciji i vrši utrošak sredstava u skladu sa svojim godišnjim planom rada. Isto tako, u okviru procedura za izvršenje budžeta institucija BiH, postoji zakonska mogućnost da Agencija zatraži restrukturiranje vlastitih prihoda, ali i preraspodjelu između budžetskih korisnika, za šta se moraju priložiti odgovarajuća obrazloženja, koja se zasnivaju na analizama planiranih troškova, *cost-benefit* analizama, analizama prioriteta, kao i elementima očekivanih rezultata i ciljeva (jednako kao i kod predlaganja godišnjeg budžeta institucije).<sup>676</sup> Ne postoji pravna osnova da Agencija direktno pribavi dodatna sredstva za vlastito finansiranje iz sredstava koja su prikupljena radom na oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi.<sup>377</sup>

Postojeći pravni okvir omogućava, kroz proceduru odobravanja i revidiranja budžeta, izvjestan uticaj izvršne vlasti na kadrovska pitanja i cjelokupni rad Agencije. Takođe, Zakon o Agenciji ne definiše mehanizme postupanja u slučaju povrede Zakona ili nesaradnje sa Agencijom.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri Agencija raspolaže adekvatnim resursima za ostvarenje svojih nadležnosti u praksi?*

### OCJENA 50

U skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza, odobreni godišnji budžet za 2014. godinu iznosio je 1.130.000 KM (EUR 577.759,83). Do 31.12.2014. godine Agencija je izvršila budžet u iznosu od 88% (500.509 EUR) odobrenog iznosa jer prijem novozaposlenih nije išao po planiranoj dinamici zapošljavanja.<sup>378</sup> Za 2015. godinu odobreni godišnji budžet za Agenciju iznosi 1.321.000 KM (EUR 675.416,58).

Tokom 2014. godine, bez obzira na moratorij na zapošljavanje u institucijama BiH, odobreno je dodatno zapošljavanje 6 državnih službenika u Agenciju, čime je povećana ukupna operativnost Agencije i stvorene pretpostavke za izvršavanje osnovnih zakonskih nadležnosti. Krajem 2014. godine Agencija ima ukupno 23 zaposlena od sistematizovanih 29 izvršilaca, što je međutim još uvijek ispod broja koji bi objektivno bio dovoljan za efikasno obavljanje svih zakonom definisanih nadležnosti. Agenciji još uvijek nedostaje kadar sa analitičkim sposobnostima, pravni eksperti i eksperti u oblasti informacionih tehnologija.<sup>379</sup>

U septembru 2014. godine i ponovo u aprilu 2015. godine Agencija je dostavila Vijeću ministara BiH na usvajanje novi prijedlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Pravilnik je urađen radi izvršenja obaveze prilagođavanja pravilnika svih institucija BiH, na osnovu Odluke Vijeća ministara BiH o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave institucija Bosne i Hercegovine. Dodatno, javila se potreba izmjena i dopuna Pravilnika radi implementacije izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, po kome Agencija od Centralne izbor-

ne komisije BiH preuzima Odsjek za sukob interesa i za te izvršioce je bilo neophodno regulisati radno-pravni status u Agenciji, na način da se pozicije definišu u Pravilniku Agencije, kako je propisano Zakonom. Također, usvajanjem Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, po kome je za njegovu implementaciju zadužena Agencija i Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH, javila se potreba formalno-pravnog određivanja pozicije izvršioca za te poslove, kroz opis radnog mjesta u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji. Nakon više od godinu dana od upućivanja Pravilnika Vijeću ministara BiH, isti je usvojen 23. jula 2015. godine.

Agencija je riješila problem smještaja u zakupljenom prostoru u Istočnom Sarajevu, koji osigurava optimalne uslove za rad. Osigurana su u budžetu sredstva za plaćanje zakupa i svih zavisnih troškova (voda, struja, komunalne usluge, PTT troškovi...). Uz pomoć donatora (posebno USAID-a), te iz sredstava budžeta za kapitalne namjene, zakupljeni prostor je u potpunosti opremljen materijalno-tehničkim sredstvima koja osiguravaju optimalne uslove za rad uposlenih i izvršavanje nadležnosti u praksi.

Agencija je, po preporuci Ureda za reviziju institucija BiH, usvojila i strategiju za upravljanje ljudskim resursima.<sup>380</sup> U Agenciji su izrađena i usvojena sva neophodna interna pravila za etičko ponašanje i provjeru integriteta zaposlenih prije njihovog stupanja na dužnost.<sup>381</sup> Agencija je usvojila plan obuke uposlenih, dok se obuke za državne službenike provode i od strane Agencije za državnu službu BiH. Agencija pruža obuku i za druge državne službenike sa svih nivoa BiH, posebno iz oblasti prevencije korupcije.

Ocjenjivanje državnih službenika radi se u skladu sa Zakonom i Pravilnikom o ocjenjivanju državnih službenika.<sup>382</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postojeći pravni okvir osigurava nezavisnost Agencije?*

### OCJENA 50

Agencija je zakonski označena kao nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara isključivo Parlamentarnoj skupštini BiH.<sup>383</sup> U skladu sa Zakonom (čl. 13 i 16.), direktor i dva zamjenika se biraju putem javnog konkursa i imenovani su od strane Parlamentarne skupštine BiH, na prijedlog Komisije za izbor i praćenje rada Agencije na period od 5 godina.

ljučni mehanizam za osiguranje nezavisnosti Agencije od političkih i drugih uticaja uspostavljen je time što je Zakonom određeno posebno tijelo (Komisija) koje odgovara Parlamentarnoj skupštini, a koje je nadležno da prati rad Agencije i o tome obavještava Parlamentarnu skupštinu. Komisija nema ovlašćenja da se miješa u svakodnevni rad Agencije, niti da zahtijeva informacije koje su u posjedu Agencije, a koje se odnose na pojedinačne slučajeve.<sup>384</sup> Radi unapređenja zakonodavnog okvira, posebno po pitanju definisanja statusa Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, izvršene su izmjene i dopune Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kojim su detaljnije proširena ovlašćenja Komisije vezano za nadzor nad radom Agencije, ali promjene suštinski nisu uticale na nezavisnost Agencije. Izmjene se primarno odnose na kapacitete Komisije, izbor i razrješenje njenih članova, kao i na administrativnu podršku Komisiji. Nadalje, izmjene takođe definišu procedure za imenovanje i razrješenje direktora i zamjenika direktora Agencije.<sup>385</sup>

Međutim, jedan od spornih zakonskih mehanizama koji utiče na nezavisnost Agencije tiče se načina donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji, kojeg donosi direktor uz

prethodnu saglasnost Vijeća ministara BiH.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je Agencija nezavisna u svom svakodnevnom radu?*

### OCJENA 50

Iako je Zakonom o Agenciji definisano da je Agencija samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara isključivo Parlamentarnoj skupštini BiH, u praksi postojeći institucionalni okvir ne osigurava u potpunosti princip nezavisnosti Agencije, što utiče na njen rad. Ovo se ogleda najprije u činjenici da Vijeće ministara BiH u značajnoj mjeri utiče na organizacionu i finansijsku nezavisnost Agencije kroz proces osiguravanja materijalnih pretpostavki za rad Agencije, naročito kadrovskih.

U periodu od izdavanja NIS 2013, Agencija je poduzela niz aktivnosti na upoznavanju javnosti i institucija sa ulogom i nadležnostima Agencije. Nisu zabilježeni slučajevi osporavanja nadležnosti Agencije od strane drugih institucija. Unaprijeđena je opšta komunikacija sa svim institucijama, posebno na nivou BiH.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postojeći pravni okvir osigurava javnosti pristup informacijama o aktivnostima i procesima donošenja odluka unutar Agencije?*

### OCJENA 100

Ključni princip funkcionisanja Agencije (pored zakonitosti, jednakog pristupa, kontinuiteta i slično) jesu transparentnost i javna kontrola njenog rada.<sup>386</sup> Propisima je definisana obaveza izvještavanja javnosti o svim aspektima korupcije, ali i objavljivanja izvještaja,

analiza i drugih akata. Zakonom su predviđena dva modaliteta izvještavanja javnosti: (a) putem web stranice ili (b) na drugi način.<sup>387</sup> Uvid javnosti je na indirektni način osiguran i u okviru Zakona o slobodi pristupa informacijama, na zahtjev bilo kojeg pravnog ili fizičkog lica.<sup>388</sup>

Također, aktivnim učešćem na različitim događajima posvećenim širem kontekstu borbe protiv korupcije i djelujući prema različitim ciljnim grupama, Agencija nastoji prezentovati sve aspekte svoga rada uz prenošenje ključnih poruka u smislu animiranja svih relevantnih elemenata društva za proaktivno učešće u prevenciji korupcije.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je zastupljena transparentnost u radu i procesu donošenja odluka unutar Agencije?*

### OCJENA 75

Odredbe i mehanizmi koji osiguravaju direktan i efikasan uvid u rad Agencije su u velikoj mjeri uspostavljeni. Agencija ima zakupljene službene prostorije, unutar kojih su osiguranje tehničke pretpostavke za nesmetan rad web stranice koja je dostupna svim zainteresovanim. Putem web stranice blagovremeno se postavljaju informacije o svakodnevnom radu Agencije. Takođe, putem web stranice osigurana je online obuka za državne službenike na temu etike, koju mogu proći svi zainteresovani državni službenici. Putem web stranice osigurana je mogućnost anonimnih prijava korupcije, kao i obrasci zahtjeva za dobijanje statusa zaštićenog prijavitelja korupcije. Agencija je usvojila neophodne interne procedure kojima se osigurava potrebni nivo transparentnosti rada. U Komunikacijskoj strategiji Agencije predviđen je niz mjera i aktivnosti posvećenih daljem jačanju transparentnosti.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe kako bi se osiguralo da antikorupcijska agencija mora izvještavati i biti odgovorna za svoje djelovanje?*

### OCJENA 50

Mehanizam nadzora nad radom Agencije, koji uključuje dostavljanje izvještaja o radu, uređen je tako da Agencija ima obavezu dostavljanja izvještaja o svom radu nezavisnoj parlamentarnoj komisiji (Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije) i to dva puta godišnje.<sup>389</sup> Zakonom nije uspostavljena obaveza da se ovi izvještaji javno objavljuju, ali postoji odredba prema kojoj su sve sjednice Komisije otvorene za javnost i tako su na posredan način uspostavljeni mehanizmi uvida u izvještaje o radu Agencije. Isto tako, Zakonom je uspostavljena obaveza javnog objavljivanja godišnjeg izvještaja o radu Agencije.<sup>390</sup> Godišnji izvještaji se objavljuju na web stranici Agencije nakon odobravanja i usvajanja od strane Parlamentarne skupštine BiH.

Pojedinačni slučajevi su, pak, strogo zaštićeni, po odredbi zakona prema kojoj ni Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nema pravo zatražiti informacije o pojedinačnim slučajevima.<sup>391</sup>

Nakon usvojenog Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju, izvršavajući svoje zakonske nadležnosti vezane za implementaciju zakona, Agencija je blagovremeno izvršila sve obaveze. Sačinjen je obrazac Pravilnika o zaštiti prijavitelja korupcije koji je ustupljen svim institucijama, na osnovu kojeg su one sačinile vlastite pravilnike o zaštiti prijavitelja korupcije. Agencija je donijela i interni akt o zaštiti prijavitelja korupcije u Agenciji. Agencija je trenutno u fazi izrade internog Pravilnika o postupanju sa prijavama korupcije.

Građani i pravna lica mogu uložiti žalbu na rad uposlenika Agencije i ovo je definisano Kodeksom ponašanja. Ne postoje, međutim, jasno propisane procedure i mehanizmi sudskog nadzora nad radom Agencije, osim odredbi zakona koje govore o slučajevima kada se direktor razrješava dužnosti. Nezavisna parlamentarna komisija za izbor i praćenje rada Agencije je mješovitog tipa, jer je čine predstavnici oba doma Parlamenta, akademski djelatnici i predstavnik nevladinog sektora. Kako članovi Parlamenta čine relativnu većinu u sastavu Komisije, postoji tek djelimično uspostavljen mehanizam građanskog nadzora nad radom Agencije. U postojećem institucionalnom okviru, iako je Agencija definisana kao nezavisna i samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara Parlamentu BiH, uticaj Vijeća ministara umnogome je prisutan. On se, prije svega, ogleda u uticaju na unutrašnju organizaciju te kadrovsko i finansijsko osposobljavanje Agencije. U postojećem institucionalnom okviru, sistem odgovornosti nije jasno postavljen.<sup>392</sup>

Agencija je kao budžetski korisnik podložna redovnoj finansijskoj reviziji Ureda za reviziju institucija BiH.<sup>393</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri Agencija ima obavezu izvještavanja javnosti o svom radu, i koliko je dužna odgovarati na pitanja javnosti u praksi?*

### OCJENA 50

Nezavisnoj parlamentarnoj komisiji Agencija je podnijela nekoliko izvještaja o radu koji su usvojeni i objavljeni na službenoj stranici Parlamentarne skupštine BiH.<sup>394</sup> Revizija institucija BiH javno je objavila sve nalaze provedenih finansijskih kontrola u Agenciji i učinila dostupnim javnosti.<sup>395</sup> Putem informacija, izvještaja za medije, kroz javne nastupe zvaničnika Agencije i na

druge pogodne načine Agencija izvještava javnost o svakodnevnim aktivnostima.

Zaštita anonimnosti prijavitelja korupcije je zagarantovana. Prilikom komunikacije sa nadležnim institucijama, a posebno sa nadležnim tužilaštvima, Agencija posebno naznačava anonimnost osoba koje su prijavile korupciju. Također, u cilju što bolje zaštite prijavitelja korupcije, imenom i prezimenom su određene osobe unutar Agencije koje imaju pristup sadržajima online prijave, kao i za javljanje na posebnu telefonsku liniju predviđenu za prijavu korpcije.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje mehanizmi koji osiguravaju integritet osoblja Agencije?*

### OCJENA 75

Agencija ima usvojen Kodeks ponašanja uposlenih u Agenciji. Kodeks sadrži sve mehanizme za osiguranje integriteta uposlenika. Pokriva opšta pravila i standarde ponašanja rukovodilaca, opšte principe vezane za komuniciranje sa građanima, sukob interesa i mehanizme žalbe na rad uposlenika od strane građana.

Na osnovu metodologije za izradu planova integriteta koju je sačinila Agencija za potrebe institucija BiH, Agencija je izradila i usvojila i vlastiti Plan integriteta u cilju unapređenja transparentnosti i efikasnosti u radu Agencije, te smanjivanju i eliminisanju uzroka za nastanak korupcije. Realizacijom plana integriteta očekuje se veći obim informacija koje su bitne za odlučivanje i otklanjanje eventualnog koruptivnog ponašanja. Plan integriteta je dokument koji predstavlja rezultate postupka samokontrole i samoprocjene Agencije kao cjeline, te svake njene organizacione jedinice u cilju održavanja

i poboljšanja integriteta, transparentnosti i profesionalne etike. Planom su obuhvaćeni elementi unapređenja sa spiskom preventivnih mjera za smanjenje mogućnosti za nastanak koruptivnih pojava uz spisak odgovornih lica i vremenski rok za provedbu preporuka. Preporuke se provode kontinuirano i u zadatim rokovima. Takođe, planom integriteta predviđeni su i kontrolni mehanizmi za provedbu preventivnih mjera za smanjenje mogućnosti za nastanak koruptivnih pojava u Agenciji, odnosno za provedbu plana integriteta.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je osiguran integritet osoblja Agencije u praksi?*

### OCJENA 50

Usvajanjem plana integriteta stekli su se uslovi za provedbu mehanizama integriteta u praksi. Planom integriteta obuhvaćeni su elementi unapređenja sa spiskom preventivnih mjera za smanjenje mogućnosti za nastanak koruptivnih pojava. U planu su navedena odgovorna lica i vremenski rok za provedbu preporuka. Pored navedenog, na osnovu Programa edukacije organizovana je obuka za sve uposlene vezano za provedbu planova integriteta. Paralelno sa ovim procesom uposlenici Agencije vrše eksterne obuke drugih državnih službenika na temu značaja provedbe planova integriteta kao preventivnog mehanizma u sprečavanju korupcije. Agencija ima usvojen Etički kodeks se sprovođi, no do sada nije bilo slučajeva u kojima su kršene njegove odredbe, te nije bilo izrečenih sankcija.<sup>396</sup>

Kako Agencija ne provodi proceduru izbora državnih službenika, tako nedostaju jači mehanizmi i dodatna pravila za testiranje integriteta kandidata koji apliciraju za radna mjesta u Agenciji.

## PREVENCIJA (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri se Agencija u okviru suprotstavljanja korupciji angažuje u preventivnim aktivnostima?*

### OCJENA 75

U skladu sa zakonskim nadležnostima Agencija je blagovremeno pristupila pripremama na izradi Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana za period 2015-2019. godine. U tu svrhu izrađena je metodologija za izradu Strategije, te oformljena Interresorna radna grupa za izradu nacrtu Strategije i Akcionog plana. Krajem 2014. godine Interresorna radna grupa, kojom je rukovodio predstavnik Agencije, pripremila je nacrt Strategije i Akcionog plana koji je Vijeće ministara usvojilo u maju 2015. godine. Na polju unapređivanja integriteta Agencija je razvila metodologiju i smjernice za izradu planova integriteta i iste učinila dostupnim svim institucijama koje su u obavezi da sačine vlastite planove integriteta. Na osnovu sastanaka sa predstavnicima institucija BiH, agencija je kroz obuke, instrukcije i savjetodavno pomogla izradu planova integriteta i dala mišljenje na sadržaj planova integriteta za potrebe 47 institucija BiH<sup>397</sup>. Kao bitan segment preventivne borbe protiv korupcije je i izrada planova borbe protiv korupcije u institucijama. Agencija je pomogla, kroz pružanje stručnih mišljenja, izradu planova borbe protiv korupcije u 67 institucija. Agencija redovno vrši monitoring i koordinaciju provedbe pomenutih planova borbe protiv korupcije. Posebna pažnja je posvećena koordinaciji borbe protiv korupcije na način održavanja stručno-konsultativnih sastanaka sa predstavnicima institucija na svim nivoima vlasti u BiH.<sup>398</sup>

Na web stranici Agencije dostupna je online obuka za državne službenike na temu etike. Takođe, Agencija je razvila i usvojila svoju komunikacijsku strategiju kako

bi unaprijedila komunikacijske mehanizme. Ovo će joj pomoći da obavlja jednu od svojih ključnih nadležnosti, odnosno da unaprijedi koordinaciju rada tijela koje u svom radu imaju antikorupcijsku komponentu, ali i da unaprijedi koordinaciju sveukupnih aktivnosti usmjerenih ka prevenciji korupcije.

Nakon što je Agencija aktivno učestvovala u pripremi Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH, Agencija je pomogla drugim institucijama izradu internih pravilnika o zaštiti prijavitelja korupcije. Agencija je, u vezi sa preporukama GRECO, prema Vijeću ministara BiH inicirala i formiranje interesorne radne grupe za izradu izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih stranaka.

U pogledu ljudskih resursa, Agenciji još uvijek nedostaju adekvatni kapaciteti za obavljanje istraživanja i studija o antikorupcijskim naporima u BiH.

## EDUKACIJA (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri se Agencija angažuje u edukativnim aktivnostima u sklopu borbe protiv korupcije?*

### OCJENA 75

Osnovna funkcija Agencije je da razvija edukativne programe o pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, te da vrši nadzor nad njihovim provođenjem. Agencija je provodila kontinuiranu edukaciju, kako za potrebe uposlenih Agencije tako i kao predavači na temu etike i integriteta za potrebe drugih institucija u BiH. Tokom 2014. godine Agencija je, uz podršku nekoliko nevladinih organizacija, Agencije za državnu službu, OSCE-a, IPA, projekta tehničke pomoći PAK i drugih organizacija i inicijativa, uspješno održala preko 70 vidova edukacije iz prevencije korupcije na seminari-

ma, radionicama, okruglim stolovima ili u okviru radnih grupa. Agencija takođe nudi online obuke na temu etike za sve državne službenike koji žele da unaprijede svoje znanje. Agencija pruža obuku i za druge državne službenike sa svih nivoa BiH, posebno iz oblasti prevencije korupcije.

Agencija je potpisala memorandum o saradnji sa nekoliko nevladinih organizacija,<sup>399</sup> a rukovodstvo Agencije je prisutno na mnogim dešavanjima organizovanim od strane civilnog društva.

## ISTRAGE (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri se Agencija angažuje u istragama navodne korupcije?*

### OCJENA 0

Agencija u skladu sa važećim propisima nema nikakva istražna ovlašćenja po pitanju suzbijanja korupcije u BiH. U slučajevima eventualnog zaprimanja podnesaka, prijava sa indicijama koruptivnog ponašanja, Agencija takva saznanja, u skladu sa zakonom, prosljeđuje nadležnim policijskim ili tužilačkim organima, koji su nadležni za krivični progon počilaca krivičnih djela. Agencija je u toku 2014. i prvih deset mjeseci 2015. godine zaprimila oko 220 prijava. Od tog broja, preko 90% prijava je upućeno nadležnim organima na daljnje postupanje, dok je mali broj prijava bio neosnovan ili su već ranije o istom predmetu obaviješteni nadležni organi. Na osnovu nekih prijava pokrenuti su istražni postupci, a za neke prijave je utvrđeno da su neosnovane. U uslovima vrlo složene ustavno-pravne strukture BiH, gdje postoji nekoliko nivoa vlasti sa različitim nadležnostima sigurnosnih službi, Agencija je osnovana kao državno tijelo koje će u domenu represije koordinisati rad institucija sa javnim ovlašćenjima u suzbijanju korupcije. To praktično znači da Agencija nema ovlašćenje za izdavanje obavezujućih naloga za

postupanje u represivnom smislu, niti može uticati na rad drugih institucija krivičnog progona da prema nekoj osobi primjenjuju represivne mjere.

## PREPORUKE

- Unaprijediti zakonodavni okvir, naročito u pogledu uvođenja mehanizama postupanja u slučaju povrede Zakona ili nesaradnje sa Agencijom;
- Jačati analitičke i istraživačke kapacitete Agencije kroz dodatne obuke kadra;
- Jačati koordinacijsku ulogu Agencije i unaprijediti saradnju sa svim institucijama sa antikorupcijskim nadležnostima i saradnju sa institucijama na razvijanju, implementaciji i praćenju planova integriteta;
- Unaprijediti mehanizme monitoringa implementacije strateških dokumenata koji su u nadležnosti Agencije;
- Uspostaviti efikasne kanale komunikacije između Agencije i institucija na svim nivoima vlasti u cilju upoznavanja institucija sa obavezama koje proizilaze iz strateških dokumenata te institucijama u procesu implementacije obaveza pružati stručnu i savjetodavnu pomoć.

# 6.11. POLITIČKE PARTIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 32/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Propisi koji regulišu osnivanje i rad političkih organizacija nisu ujednačeni na različitim administrativnim nivoima u BiH, dok s druge strane i propisi koji se odnose na izdvajanje budžetskih sredstava za rad stranaka, takođe stavljaju partije u neravno pravan položaj, po pravilu u korist stranaka na vlasti.

Iako je napravljen mali pomak u transparentnosti finansiranja političkih partija, u smislu izmjene podzakonskih akata i finansijskih obrazaca koji su otklonili barijere za objavljivanje identiteta pojedinačnih donatora partija, još uvijek su brojni aspekti poslovanja stranaka izrazito netransparentni. Nepostojanje detaljne revizije troškova stranaka, niti objavljivanja njihovih rashoda, što je posebno važno za vrijeme predizbornih kampanja, ostavlja prostor za nepravilnosti. Brojna kršenja propisa o finansiranju, kao i izrečene sankcije, koje su izrazito niske u poređenju sa mogućom koristi od kršenja zakona, pokazuju da je finansijska odgovornost stranaka na niskom nivou.

Osim što nedovoljno zastupaju interese građana i različitih socijalnih grupa, stranke su prerasle u interesne grupe koje zastupaju lične, finansijske i političke interese sopstvenog rukovodstva, zbog čega su, prema istraživanjima percepcije korupcije, segment društva koji je najpodložniji korupciji.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Na nivou BiH još ne postoji krovni zakon o političkim partijama, pa se osnivanje i registracija partija vrši na nivou entiteta, u skladu sa relevantnim entitetskim zakonima o političkim organizacijama.<sup>400</sup> Ministarstvo pravde BiH je u oktobru 2013. godine sačinilo prednacrt Zakona o političkim strankama u BiH<sup>401</sup>, međutim on još uvijek nije usvojen.

Sam zakonski okvir je nepromijenjen u odnosu na NIS 2013, i dalje je neuravnotežen i čine ga entitetski zakoni o političkim organizacijama, zatim Zakon o finansiranju političkih partija BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština RS,<sup>402</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH<sup>403</sup> i Izborni zakon BiH u dijelu koji se tiče finansiranja izborne kampanje.

CIK BiH je još uvijek nadležna za implementaciju propisa koji se odnose na finansiranje političkih stranaka,

kao i Izbornog zakona BiH. U evidenciji Centralne izborne komisije BiH do kraja 2013. godine bilo je 119 političkih stranaka<sup>404</sup>, dok je na Opštim izborima u oktobru 2014. godine učestvovalo 98 političkih subjekata.<sup>405</sup>

## RESURSI (ZAKON)

*Do koje mjere zakonski okvir omogućava pogodno okruženje za formiranje i rad političkih partija?*

### OCJENA 75

Sloboda udruživanja i organizovanja zagantovana je Ustavom BiH, a zbog nepostojanja jedinstvenog zakona na državnom nivou, osnivanje i registracija partija se vrši na nivou entiteta, te važe isti principi navedeni u nalazima prethodne NIS studije. Još uvijek su nejednaki uslovi za osnivanje stranaka, jer broj potrebnih osnivača teritorijalno varira – za osnivanje političke organizacije u FBiH potrebno je minimum 50 osnivača, u RS minimum je 500, dok je na teritoriji Brčko distrikta BiH potrebno najmanje 300 osnivača<sup>406</sup>.

Procedura za osnivanje partija su jednostavne – nakon osnivačke skupštine podnosi se nadležnom sudu zahtjev za registraciju, a ukoliko su zadovoljeni svi uslovi proces registracije je okončan za 15 dana.<sup>407</sup> Ne postoje ograničenja vezana za ideološku orijentaciju, osnivanje i djelovanje političkih organizacija, osim zabrane govora mržnje i diskriminacije propisane Izbornim zakonom<sup>408</sup>, te obaveze poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Pogodnu klimu za funkcionisanje političkih partija osiguravaju i propisi koji garantuju budžetska izdvajanja za rad političkih stranaka i poslaničkih klubova u parlamentima na različitim nivoima<sup>409</sup>. Iako u FBiH još uvijek ne postoji zakon koji reguliše budžetska izdvajanja za stranke, sredstva su i u ovom entitetu osigurana iz opštinskih, kantonalnih i entitetskog budžeta.

Osim toga, posljednjim izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija BiH<sup>410</sup>, značajno su podignuti limiti na donacije fizičkih i pravnih lica, kao i iznosi koje članovi stranke mogu donirati, te sada iznose 10.000 KM na godišnjoj osnovi za fizička lica, 50.000 KM za pravna lica, te 15.000 KM za članove. Podizanje limita, kao i pomenuta budžetska izdvajanja, omogućili su strankama i više nego povoljno okruženje za pristup finansijskim resursima.

Kada je u pitanju ravnopravnost među strankama, iako zakon propisuje da kod predstavljanja u medijima „funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smiju imati povlašten položaj prema drugim učesnicima u izbornom procesu”,<sup>411</sup> nigdje nije regulisana zloupotreba funkcije vlasti u svrhu lične promocije ili promocije stranke, što se u praksi dešava.

Međutim, sami zakoni stavljaju stranke u neravnopravan položaj u smislu broja osnivača u odnosu na entitete i Brčko distrikt. S druge strane, pravo na direktno budžetsko finansiranje imaju samo političke partije, nezavisni kandidati, liste i koalicije koje imaju svoje predstavnike u parlamentima različitih nivoa, a partije sa većim brojem poslaničkih mjesta dobijaju i veći dio budžetskih sredstava.<sup>412</sup>

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri finansijski resursi dostupni političkim partijama omogućavaju efikasno političko nadmetanje?*

### OCJENA 50

Prema podacima koje stranke prijavljuju u svojim finansijskim izvještajima, prihodi iz budžeta čine oko 80% prihoda političkih stranaka.<sup>413</sup> Prema podacima Centralne izborne komisije BiH, u 2014. godini iz budžeta različitih nivoa vlasti političkim strankama je

### TABELA SA OCJENAMA

## POLITIČKE PARTIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 36/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 32/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 63/100 KAPACITET 2015 63/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	50	50
UPRAVLJANJE 2013 33/100 UPRAVLJANJE 2015 33/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	25	50	0	25
ULOGA 2013 13/100 ULOGA 2015 0/100	AGREGIRANJE I ZASTUPANJE INTERESA POSVEĆENOST ANTIKORUPCIJI	50	25	25	25
		75	75	25	0
				25	0
				0	0

isplaćeno 17.852.327,66 KM, ne računajući izdvajanja za rad poslaničkih klubova u entitetskim, kantonalnim i opštinskim skupštinama/parlamentima,<sup>414</sup> dok je prema istraživanju koje je proveo TI BiH, šaljući pojedinačne upite opštinama, vladama i parlamentima na svim nivoima, za 2014. godinu planirano oko 24 miliona KM, uključujući i finansiranje poslaničkih klubova.<sup>415</sup>

U praksi, isplata javnih sredstava ponekad kasni i po nekoliko mjeseci, a prisutna je i praksa u manjim opštinama da se zbog budžetskih ušteda ova sredstva ni ne planiraju, što donekle stavlja u neravnotežan položaj manje i opozicione stranke, koje navode da nemaju značajan pristup drugim izvorima finansiranja.<sup>416</sup> Osim toga, prisutna je i nedosljednost između sredstava planiranih za političke partije iz budžeta na različitim nivoima i iznosa koji su na kraju isplaćeni, te su sve prisutnije isplate znatno manjih iznosa od onih planiranih kroz budžete opština.<sup>417</sup> Tako je, na primjer, u 2013. godini opština Gacko isplatila samo 8,82% planiranih sredstava, dok je opština Milići isplatila samo 5,80% sredstava predviđenih za tu godinu.<sup>418</sup>

Iako, prema navodima opozicionih stranaka, nije primjetna diskriminacija pri isplati sredstava u odnosu na stranke na vlasti i opozicione stranke, stranke na vlasti imaju povlastice u smislu korišćenja infrastrukture i resursa u organima vlasti i drugim javnim ustanovama i javnim preduzećima. Sve je prisutnija praksa u izbornim godinama da stranke na vlasti koriste pozicije koje imaju u institucijama i javnim preduzećima kako bi promovisale stranku ili indirektno finansirale kampanju kroz sredstva institucija i preduzeća.<sup>419</sup> Takođe, prema navodima predstavnika političkih partija, stranke koje su godinama na vlasti imaju i veći pristup privatnim izvorima finansiranja, jer su kroz pozicije vlasti u mogućnosti da motivišu donatore da finansiraju stranke ne samo kroz novčane donacije, već i donacije u činjenju.<sup>420</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*Do koje mjere postoje zakonski mehanizmi zaštite koji sprečavaju neopravdano spoljno miješanje u aktivnosti političkih partija?*

### OCJENA 75

Pravni okvir i institucije u BiH još uvijek pružaju veoma dobru zaštitu političkim partijama, čak i u odnosu na javni interes, te zakonski okvir pruža istu osnovu kao i u nalazima NIS 2013. Stranke prestaju s radom odlukom organa utvrđenih statutima, zatim ako im se broj članova smanji ispod zakonski predviđenog minimuma, te ako ne obavljaju djelatnosti utvrđene statutom u periodu dužem od zakonski predviđenog. Do zabrane rada može doći samo ukoliko partije ugrožavaju principe demokratske vladavine i prava i slobode zagarantovane Ustavom BiH.<sup>421</sup>

Kroz zakone koji su u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH, ona može da započne istragu ili preduzme odgovarajuće mjere samostalno ili po uloženom prigovoru. CIK ima pravo da traži pristup prostorijama političkih partija u cilju vršenja revizije njihovih finansijskih izvještaja, odnosno ako na osnovu izvještaja dostavljenih od strane političkih stranaka zaključuje da treba da se obavi detaljniji finansijski pregled. U slučaju da partija odbije pristup prostorijama, smatra se da nije dostavila finansijski izvještaj i izriče joj se sankcija zabrane kandidovanja na narednim izborima.<sup>422</sup>

U slučaju da postoje osnovane sumnje da su pojedina lica, članovi političkih partija, počinila neko krivično djelo, organi za provođenje zakona imaju pravo da izvrše potrebne istrage. Ni u ovim slučajevima ne postoje diskriminirajuće odredbe prema samim političkim partijama.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*Do koje mjere su političke partije slobodne od neopravdanog spoljnog miješanja u njihove aktivnosti u praksi?*

### OCJENA 50

U BiH do sada nisu zabilježeni slučajevi zabrane rada nekoj političkoj partiji, niti slični pokušaji od strane domaćih institucija.

Međutim, diskriminacija na političkoj osnovi je i dalje prisutna, a verbalni obračuni i širenje vjerske i nacionalne netrpeljivosti između stranaka i njihovih predstavnika, veoma je učestalo. Pored toga, politička diskriminacija je prisutna i među partijama unutar istog nacionalnog korpusa, prevashodno pri imenovanjima i zapošljavanju u javni sektor. Osim toga, međustranački obračuni, posebno na opštinskom nivou, veoma često eskaliraju u fizičke obračune i blokade rada institucija.<sup>423</sup>

Međustranačka netrpeljivost utiče i na saradnju između institucija na različitim nivoima vlasti, pa u praksi, ukoliko je jedna stranka iz određenog nacionalnog korpusa na vlasti na jednom nivou, a opoziciona stranka na drugom, saradnja između institucija i nosilaca vlasti je otežana.<sup>424</sup> Česte su i optužbe sa opštinskog nivoa, posebno u Republici Srpskoj, da budžeti opština trpe zbog diskriminacije na stranačkoj osnovi, odnosno da Vlada RS opstruiše opštine u kojima je na vlasti SDS, tj. stranka koja je na entitetskom nivou u opoziciji.<sup>425</sup> Neophodno je spomenuti i da je upravo zbog međustranačkih sukoba, tokom većine prethodnog mandata Vlade FBiH (2010-2014) rad Vlade bio otežan, sa čestim blokadama, što je uveliko uticalo na efikasnost vlasti i na proces donošenja odluka.<sup>426</sup>

Kada je u pitanju CIK koja ima ingerencije nad radom političkih partija, ona svoja ovlaštenja za uskraćiva-

nje prava kandidovanja partijama ili kandidatima na narednim izborima, zbog nedostavljanja finansijskih izvještaja, koristi tek nakon što se iscrpe sva druga zakonska sredstva. Tokom 2014. godine, CIK BiH je zbog uskraćivanja pristupa prostorijama stranke i nedostavljanja finansijskih izvještaja izrekla sankciju zabrane kandidovanja za 12 političkih stranaka<sup>427</sup>, što je više nego u 2013. godini, kada su izrečene 3 ovakve sankcije.<sup>428</sup>

Iako je u prošlosti Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH koristio tzv. bomska ovlaštenja, kroz koje je sankcionisan veliki broj javnih zvaničnika, te su u jednom slučaju Srpskoj demokratskoj stranci bili blokirani računi, ova ovlaštenja se u prethodnom periodu nisu koristila, te nije bilo slučajeva blokiranja rada stranaka ili smjene zvaničnika.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*Do koje mjere je na snazi regulativa koja zahtijeva od partija da svoje finansijske informacije učine javno dostupnim?*

### OCJENA 50

Zakoni o slobodi pristupa informacijama, kao ni Zakon o finansiranju političkih partija ne obavezuju partije da objavljuju svoje finansijske izvještaje.

Iako postoji obaveza političkih partija da vode poslovne knjige i dostavljaju Centralnoj izbornoj komisiji BiH redovne finansijske izvještaje za svaku kalendarsku (finansijsku) godinu, kao i predizborne i postizborne finansijske izvještaje, ovi izvještaji nisu dostupni u potpunosti. Naime, postoji obaveza Centralne izborne komisije BiH da objavljuje agregirane godišnje i postizborne finansijske izvještaje, ali ne objavljuje kompletne izvještaje.

Sam zakonski okvir ograničava transparentnost stranaka i dostupnost podataka o njihovom finansiranju – kroz samu formu finansijskih izvještaja koji, na primjer, za troškove propagande podrazumijevaju samo zbirne informacije o troškovima štampanja plakata, plakiranja, organizacije predizbornih skupova i slično, a ne prikazuju pojedinačne troškove, kao i kroz nedostatak obaveze objavljivanja pravovremenih i sveobuhvatnih informacija.

U odnosu na prethodnu NIS studiju, u ovom pogledu je zabilježen određeni napredak, imajući u vidu da je CIK BiH izmijenila pravilnike i obrasce za dostavljanje godišnjih, kao i predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja, koji su prilagođeni na način da CIK BiH sada može objavljivati dijelove izvještaja koji se odnose na pojedinačne izvore prihoda, odnosno identitet fizičkih i pravnih lica koja doniraju stranku.<sup>429</sup> Međutim, još uvijek nisu dostupni podaci o pojedinačnim rashodima stranaka, što je posebno važno u slučaju postizbornih finansijskih izvještaja, kako bi javnost imala uvid u načine finansiranja izbornih kampanja. Osim toga, nedostupnost podataka o troškovima stranaka podrazumijeva i to da javnost nema uvid na koji način stranke troše budžetska sredstva koja im se dodjeljuju na godišnjoj osnovi.

CIK objavljuje i izvještaje o reviziji političkih partija, ali i ovi izvještaji sadrže brojna ograničenja sa aspekta blagovremenosti i obima informacija.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*Do koje mjere političke partije čine svoje finansijske informacije javno dostupnim?*

### OCJENA 25

Budući da zakonski okvir od njih to i ne traži, političke partije ni ne ulažu napore da svoje finansijske izvještaje učine dostupnim javnosti. S druge strane, CIK BiH, kao što je već pomenuto, objavljuje samo izvode iz finansijskih izvještaja stranaka, te nisu dostupni kompletni podaci, posebno u pogledu rashoda stranaka.

CIK u svojim izvještajima objavljuje detaljnije podatke o budžetskim izdvajanjima za stranke, međutim, osim za nivo BiH, ovi izvještaji ne sadrže i podatke o izdvajanjima za poslaničke i odborničke klubove na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou, te ne daju cjelovit pregled izdvajanja za stranke – posebno imajući u vidu da stranke ne podnose izvještaje o utrošcima za poslaničke klubove, te imaju mogućnost njihovog korištenja za potrebe stranke. Tako, na primjer, podaci CIK-a za 2014. godinu prikazuju da je iznos planiranih sredstava iz budžeta svih nivoa vlasti ukupno iznosio 18.674.869,81<sup>430</sup>, dok je u istraživanju TI BiH o planiranim sredstvima za 2014. godinu došao do iznosa od približno 24 miliona KM<sup>431</sup>, i ovaj iznos je za oko 5 miliona veći u poređenju sa podacima CIK-a, upravo iz razloga što podaci za TI BiH obuhvataju sve oblike izdvajanja za stranke.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*Do koje mjere postoje odredbe koje regulišu finansijski nadzor političkih partija?*

### OCJENA 25

Zakonski okvir koji uređuje finansiranje političkih stranaka i dalje sadrži suštinske nedostatke koji ne omogućavaju adekvatan nadzor i primjenu zakona. Na ove nedostatke ukazano je i od strane Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) u III krugu evaluacija, a u posljednjem privremenom izvještaju za BiH, ponovo se naglašava da u posljednje tri godine nije učinjen napredak na prevazilaženju sljedećih problema:

- Raspršenost odredbi o finansiranju stranaka u različitim zakonodavnim tekstovima i njihova neusklađenost;
- Zakon ne stimuliše upotrebu bankovnih računa za sva primanja i plaćanja političkih partija i dopušta mogućnost upotrebe nekoliko bankovnih računa, što za posledicu ima korišćenje gotovog novca i otežava finansijsku kontrolu;
- Nedovoljna transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom strankom – ili na drugi način pod njihovom kontrolom;
- Neadekvatni resursi Službe za reviziju Centralne izborne komisije BiH koja vrši nadzor nad finansijskim izvještajima stranaka, kao i neadekvatni mehanizmi za osiguranje nezavisnosti ovog tijela;
- Nepostojanje nadzora nad troškovima stranaka;
- Neadekvatne sankcije koje ne odgovaraju počinjenim prekršajima;
- Po zakonu nema jasne razlike između rashoda koje treba smatrati troškovima kampanje i redovnih, operativnih troškova političkih stranaka u toku kampanje, što onemogućava nezavisnu verifikaciju nivoa troškova kampanje.<sup>432</sup>

Kao što je navedeno i u prethodnoj NIS studiji, propi-

sima nije razgraničena stranačka funkcija i funkcija u javnih institucijama i preduzećima, što rukovodioce institucija stavlja u povlašćeni položaj, naročito u predizbornom periodu. Takođe, CIK nema nadležnost za detaljan nadzor nad utroškom sredstava, tako da političke stranke novac poreskih obveznika mogu trošiti proizvoljno i samovoljno.<sup>433</sup>

Još uvijek nadzor nad finansiranjem stranaka nije pravovremen – sve nepravilnosti se uočavaju tek tokom vršenja redovne revizije, a rokovi za objavljivanje revizorskih izvještaja su neadekvatni, što za posledicu ima da se izvještaji o reviziji objavljuju godinu i po dana nakon izbora, što je isuviše kasno da bi to imalo ikakav uticaj na ostvareni izborni rezultat. I onda kada se utvrde kršenja zakona i izreknu sankcije, one su suviše niske da bi motivisale stranke da poštuju zakon – kreću se od 500 do 5000 KM, ili do trostrukog iznosa kada su u pitanju prekoračeni limiti na donacije ili zabranjeni prilozi. Za kršenje limita na troškove kampanje prema Izbornom zakonu, s druge strane, predviđene su sankcije u iznosu do 10.000 KM.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*Do koje mjere postoji efikasan finansijski nadzor političkih partija u praksi?*

### OCJENA 25

S obzirom na striktnu zakonske odredbe, koje uključuju mjeru zabrane kandidovanja na narednim izborima za partije koje ne dostave CIK-u svoje finansijske izvještaje, partije uglavnom dostavljaju svoje finansijske izvještaje – godišnje izvještaje za 2014. godinu dostavilo je 97 stranaka.

Međutim, ostaje upitna vjerodostojnost izvještaja, imajući u vidu pomenute nedostatke u zakonskom okviru koji ne obezbjeđuju kompletan nadzor nad izvještajima,



dok s druge strane CIK u revizorskom izvještajima iz godine u godinu identifikuje brojne nedostatke u finansijskom izvještavanju.

Prema Izvještaju o provođenju zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH, kršenja Zakona o finansiranju političkih partija i Izbornog zakona odnose se na:

- Ostvarivanje prihoda od imovine koja nije u njihovom vlasništvu;
- Nepostojanje računa za nabavljene robe i usluge;
- Primanje priloga iznad zakonom propisanog limita;
- Neprijavlivanje priloga fizičkih i pravnih lica;
- Nedostavljanje finansijskog izvještaja u roku i formi propisanoj Zakonom;
- Uskraćivanje pristupa Službi za reviziju prostorijama stranke, s ciljem obavljanja revizije;
- Kršenje limita na troškove kampanje propisanog Izbornim zakonom BiH.<sup>434</sup>

Osim navedenih kršenja propisa, prije posljednjih izmjena Zakona o finansiranju partija koje su dozvolile strankama da besplatno koriste opštinske prostorije, godinama su revizorski izvještaji upućivali na činjenicu da veliki broj stranaka, bez obzira na zakonska ograničenja, koristi opštinske prostorije bez naknade i time praktično prima zabranjene priloge. TI BiH je proveo istraživanje na uzorku od 7 političkih partija i utvrdio da su političke stranke u periodu 2009-2012. godine oštetile opštinske budžete širom BiH za najmanje 1.100.000 KM, pri čemu je ovaj iznos izračunat po minimalnoj cijeni zakupa opštinskih prostorija, a da su izdavale poslovne prostore po tržišnim cijenama, opštine su ukupno mogle ostvariti prihod i do 5.000.000 KM.<sup>435</sup>

CIK je tokom 2014. godine izrekao 27 sankcija političkim partijama za kršenje Zakona o finansiranju političkih partija i 2 sankcije za kršenje Izbornog zakona, u rasponu od 1.000 do 13.000 KM.<sup>436</sup> Iznosi sankcija nisu dovoljno visoki u odnosu na identifikovana kršenja

zakona i korist koju su stranke mogle ostvariti kroz kršenje propisa.

## INTEGRITET (ZAKON)

*Do koje mjere postoji organizaciona regulativa o internoj demokratičnosti glavnih političkih partija?*

### OCJENA 75

Propisi o unutrašnjoj organizaciji stranaka su ostali nepromijenjeni u odnosu na NIS 2013 - same stranke uređuju unutrašnju organizaciju, članstvo, organe stranaka i način njihovog izbora i brojna druga pitanja, kroz statute kao najviše akte političkih stranaka.<sup>437</sup> Statuti su uglavnom bazirani na demokratskim načelima, a članovi imaju pravo da biraju i budu birani u organe stranaka.

Rukovodstvo stranaka se bira glasanjem između više kandidata, na kongresima, saborima, skupštinama i sl. U principu, glavni odbori, kao najviši organi odlučivanja stranaka između dva kongresa (sabora, skupštine), predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike stranaka.

Procedure izbora za ostale stranačke ili vanstranačke funkcije su često, osim statutom, regulisane drugim internim pravilima. Stepem demokratičnosti u ovim propisima donekle varira, odnosno rukovodstvu ili samom lideru stranke se daje veća ili manja mogućnost predlaganja ili direktnog raspoređivanja članova partije na pojedine funkcije.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*Do koje mjere postoji efikasna interna demokratija političkih partija u praksi?*

### OCJENA 0

Uprkos statutima stranaka koji propisuju procedure koje bi trebale osigurati unutarstranačku demokratičnost, u praksi je vidljiv nedostatak interne demokratije i mogućnosti donošenja odluka od strane članstva stranaka. Po pravilu, većinu odluka koje se odnose na djelovanje stranke, programske pravce, kao i pitanja kadrovske politike, rješavaju i donose lideri stranke, uz eventualnu konsultaciju samo sa uskim rukovodstvom stranke, a organi stranke na kraju samo verifikuju odluke rukovodstva.

Kod pojedinih stranaka, kao što su SNSD - Milorad Dodik, SBB - Fahrudin Radončić ili Demokratska fronta - Željko Komšić, u imenu stranke sadržano je i ime njenog lidera, što dodatno govori o izjednačavanju identiteta stranke sa njenim liderom.

Nedostatak interne demokratije političkih partija potvrđuje i činjenica da su na čelu najvećih stranaka u BiH već godinama isti lideri, još od njihovog osnivanja, a da u isto vrijeme gotovo i ne postoje inicijative za promjenu rukovodstva.<sup>438</sup> Tokom 2015. godine većina većih stranaka u BiH je imala interne izbore, koji su bili jasan pokazatelj nedostatka unutarstranačke demokratije. Primjeri izbora u tri velike političke stranke - SNSD, SBB i HDZ, koji su održani u kratkom vremenskom razmaku u 2015. godini, pokazali su da predsjednici stranke nisu ni imali protivkandidate, te su samo ponovno izabrani bez konkurencije.<sup>439</sup> U ostalim slučajevima, i kada su imali protivkandidate, postojeći predsjednici stranaka su reizabrani, a da njihovi protivkandidati nisu osvojili dovoljno glasova da uopšte naruše podršku koju postojeći lideri uživaju unutar stranke.

S druge strane, članovi stranaka koji su nezadovoljni rukovodstvom i njegovim odlukama, usljed nemogućnosti uticaja na donošenje odluka, napuštaju stranke.<sup>440</sup> Na primjeru SDP BiH, koja je godinama predstavljala najeklatantniji primjer autokratskog upravljanja strankom od strane njenog predsjednika Zlatka Lagumdžije, vidljivo je da se promjene u partijskim strukturama i njihovom najvišem rukovodstvu iniciraju tek nakon drastičnog izbornog neuspjeha koji dovodi do slabljenja pozicije partijskih lidera.<sup>441</sup>

Takođe, bilo kakvi mehanizmi integriteta, koji su propisani zakonima ili statutima, su u praksi poništeni činjenicom da su političke partije percipirane kao najveći generatori korupcije, a u nastavku su predstavljene samo neki od primjera ove prakse:

- Jedan od najvećih problema u fokusu javnosti i medija, pogotovo u vrijeme sve veće stope nezaposlenosti u BiH, je upravo zapošljavanje i imenovanje po stranačkoj liniji koje se smatra jednim od osnovnih uzroka korupcije u BiH, te prepreka njenom efikasnom sankcionisanju.<sup>442</sup> Prema istraživanju Centara civilnih inicijativa, u BiH ima preko 25.000 pozicija u javnom sektoru ili javnoj upravi koje se smatraju stranačkim ili izbornim plijenom, odnosno pozicija na koje se pojedinci direktno i indirektno zapošljavaju politički.<sup>443</sup>
- Pojedini stranački funkcioneri su pod istragama i hapšeni su za najteža krivična djela korupcije. Na primjer, u septembru 2014. godine uhapšeno je rukovodstvo Narodne stranke Radom za boljitak zbog poreskih i carinskih utaja, osnivanja i gašenja fiktivnih preduzeća i sticanje protivpravne imovinske koristi zbog koje je oštećen budžet BiH.<sup>444</sup> U decembru 2014. godine, uhapšen je i funkcioner SDP, Hamdija Lipovača pod sumnjom za zloupotrebu položaja.<sup>445</sup>
- Nakon Opštih izbora 2014. godine u medijima je

objavljen snimak na kojem premijer RS i funkcioner SNSD-a Željka Cvijanović govori o kupovini poslanika u Narodnoj skupštini od strane SNSD-a i formiranju skupštinske većine kroz kupovinu dva poslanika. Iako je Ministarstvo unutrašnjih poslova RS objavilo saopštenje u kojem se tvrdi da je sporni snimak montiran, tokom konstitutivne sjednice Narodne skupštine RS pokazalo se da su upravo dva poslanika promijenila stranke i koalicije, praktično dokazavši autentičnost tvrdnji sa snimka. Bez obzira na ovu aferu koja ukazuje na političku korupciju najvećih razmjera, Željka Cvijanović je odabrana za mandatara za novi saziv Vlade RS ispred vladajuće koalicije, što pokazuje da sumnje na umiješanost u korupciju nemaju nikakav uticaj pri imenovanjima za najodgovornije funkcije vlasti.

## AGREGIRANJE I ZASTUPANJE INTERESA (PRAKSA)

*Do koje mjere političke partije agreregiraju i zastupaju relevantne socijalne interese u političkoj sferi?*

### OCJENA 0

Većina političkih partija u BiH u svojim statutima i partijskim organima ima utvrđene forume ili mreže mladih i žena, ali još uvijek ne postoji institucionalizovana saradnja sa pojedinačnim socijalnim grupama. Uspostavljanje saradnje i sastanci partijskih lidera sa, na primjer, sindikatima, udruženjima penzionera ili akcionara, omladinskim asocijacijama i slično, odvija se uglavnom prije izbora i u toku formiranja vlasti, kada to predstavlja interes partije, s ciljem prikupljanja podrške i glasova.<sup>446</sup>

Umjesto zastupanja interesa građana i pojedinačnih socijalnih grupa, političke stranke u BiH djeluju kao interesne grupe koje zastupaju interese njihovog uskog rukovodstva, te u praksi dolazi i do sukobljavanja

interesa unutar samih stranaka, uglavnom po pitanju raspodjele funkcija ili dobiti kroz poslovanje javnih preduzeća i ustanova.<sup>447</sup> Čak je i u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine, koji je Evropska unija objavila za 2014. godinu, navedeno kako su interesne „mreže političkog patronata široko rasprostranjene i utiču na sve nivoe vlasti.“<sup>448</sup>

Osim toga, partije u BiH su raspoređene na način da zastupaju interese samo jedne etničke grupe i na taj način su percipirane i vrednovane među glasačima, dok se čak pojedine partije personifikuju kao jedini legitimni predstavnici njihovih etničkih skupina.<sup>449</sup>

Saradnja političkih partija sa civilnim društvom još uvijek nije institucionalizovana i odvija se uglavnom između pojedinačnih predstavnika stranaka i organizacija civilnog društva. Umjesto institucionalne saradnje i dalje je prisutna praksa napada od strane stranačkih predstavnika i samih stranaka prema organizacijama i medijima koji kritikuju rad vlasti ili stranaka. Najreprezentativniji primjer ove prakse je knjiga *Rušenje Republike Srpske*, objavljena na zvaničnoj stranici i kao dio edicije SNSD-a, vladajuće stranke u RS, u kojoj je, između ostalog, sačinjena lista organizacija civilnog društva, medija i pojedinaca, koji su optuženi za „podsticanje nereda i podrivanje ustavnog poretka“.<sup>450</sup>

## POSVEĆENOST ANTIKORUPCIJI (PRAKSA)

*Do koje mjere političke partije posvećuju adekvatnu pažnju javnoj odgovornosti i borbi protiv korupcije?*

### OCJENA 0

Iako je borba protiv korupcije u prethodnom periodu postala učestala tema političke retorike i neizostavan dio predizbornih obećanja, ona i dalje ostaje samo na

deklarativnom nivou, dok su suštinski političke partije osnovni generator korupcije u BiH. Ovo potvrđuju i stavovi građana, pa su prema istraživanju percepcije građana o javnoj upravi, sprovedenom tokom 2014. godine, političke stranke identifikovane kao segment društva u kojem je korupcija ubjedljivo najrasprostranjenija.<sup>451</sup>

Primjeri u kojima stranke podržavaju, uzrokuju ili su počinioci korupcije su brojni i poništavaju bilo kakva deklarativna predizborna obećanja o antikorupcionim reformama. Primjeri korupcije (koji su predstavljeni u dijelu “Integritet”) koje su izazvale ili počinite političke stranke su nebrojeni, dok u isto vrijeme odluke koje donose rukovodstva političkih partija legalizuju korupciju i daju imunitet njenim počiniocima. S druge strane, kao što je vidljivo u analizama drugih NIS stubova, političke partije i njihovi lideri godinama opstruišu antikorupcione reforme na svim nivoima, kako bi zadržali kontrolu nad svim segmentima sistema, a samim tim sačuvale osnovni izvor prihoda i moći. Samim tim se može zaključiti da su inicijative usmjerene na borbu protiv korupcije samo deklarativne, ili čak nepostojeće.

## PREPORUKE

Većina preporuka navedenih u studiji NIS iz 2013. godine još uvijek nije ispunjena, te su i dalje relevantne preporuke iz prethodne studije i u nastavku su navedene, sa određenim prilagodbama:

- Potrebno je usvojiti jedinstvene propise o političkim partijama za sve administrativne nivoe u BiH, kako bi se omogućio ravnopravan način i ujednačeni kriterijumi za osnivanje i rad političkih partija i konzistentno ponašanje partija i kandidata na teritoriji čitave zemlje;
- Političke partije bi trebalo da unaprijede i podignu stepen interne demokratičnosti, kroz unapređenje statuta, internih struktura i uvođenje mogućnosti svim članovima da glasaju za rukovodstvo stranke i važne stranačke odluke;

- Zakonom o finansiranju političkih partija bi trebalo uvesti obavezu korištenja jedinstvenih bankovnih računa za sve transakcije političkih partija, a rashode partija vezane za redovno poslovanje i izborne kampanje bi trebalo precizno zakonski odrediti i odvojiti. Zakon, takođe, treba uvesti reviziju troškova stranaka (a ne samo prihoda) i definisati kategorije troškova koji se smiju pokriti iz javnih subvencija, kako bi se omogućila njihova efikasnija kontrola. Propisane formate finansijskih izvještaja političkih partija bi trebalo razložiti i učiniti detaljnijim, na način da prikazuju sve pojedinačne rashode, te uvesti obavezu objavljivanja kompletnih finansijskih izvještaja;
- Osim pooštavanja novčanih sankcija, spektar sankcija za političke partije i kandidate koje su na raspolaganju CIK-u potrebno je proširiti (npr. uvođenje zabrana na sredstva iz budžeta za partije koje kontinuirano krše propise);
- U zakonskom okviru koji reguliše ponašanje političkih subjekata tokom predizborne kampanje neophodno je razgraničiti obavljanje javnih i stranačkih funkcija i uvesti restrikcije u korištenju javne funkcije u svrhu preizborne promocije kandidata i stranaka.

# 6.12. MEDIJI

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 37/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Stanje u medijima u periodu od objavljivanja NIS studije 2013 nije pretrpjelo bitnije promjene. Uprkos solidnom zakonskom okviru, u praksi su mediji i dalje suočeni sa brojnim problemima koji utiču na njihov rad. Pritisci i prijetnje upućeni medijima široko su rasprostranjeni, dok je sa druge strane prisutna praksa da se dio medija nalazi pod kontrolom vladajućih struktura. Ispoljavanje govora mržnje, nepoštovanje elementarnih profesionalnih standarda i etnička polarizovanost medija i dalje su dominantna karakteristika većine medija u zemlji.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Zakonskim odredbama propisano je da u Bosni i Hercegovini djeluju tri javna emitera – državni (BHRT), te dva entitetska (FTV i RTRS). Iako je zakonom predviđena uspostava i Korporacije tri javna emitera, do toga nije došlo ni nakon višegodišnjih pokušaja.

Osim javnih emitera, u BiH ukupno djeluje 45 televizijskih i 144 radio-stanice. Iako je veliki broj televizijskih i radio-stanica u vlasništvu nižih državnih organa – kantona, gradova i opština, posljednjih godina značajno je pojačano i otvaranje i djelovanje privatnih RTV stanica. Zabilježeno je i otvaranje regionalnih kanala medijskih korporacija, kao što je Al Jazeera Balkans i N1 (partner CNN-a). Nadzor nad radom elektronskih medija provodi Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) BiH.

U BiH se štampa devet dnevnih novina, a evidentirana

su i izdanja za BiH (na primjer, Večernji list iz Hrvatske), kao i pet magazina. Regulacija, odnosno nadzor nad štampanim medijima nikada do kraja nije uspostavljena. Vijeće za štampu BiH ima ulogu kojom se više daju preporuke koje nisu obavezujuće.

U posljednje vrijeme u BiH je došlo do značajnog porasta broja online medija, međutim njihovo djelovanje i dalje nije na adekvatan način zakonski regulisan, što otvara prostor brojnim zloupotrebama.

## RESURSI (ZAKON)

*U kojoj mjeri zakonski okvir osigurava okruženje pogodno za različite nezavisne medije?*

### OCJENA 75

Pravni okvir koji se odnosi na postojanje i djelovanje nezavisnih medija je veoma pogodan. Sloboda medija garantovana je Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (koja se u BiH primjenjuje direktno) i Zakonom o komunikacijama.<sup>452</sup> Zahvaljujući angažmanu međunarodne zajednice, koji je dosezao i do namećanja zakonskih rješenja, BiH je prva od svih zemalja bivše Jugoslavije usvojila i zakone o slobodi pristupa informacijama, revolucionarne po principu koji su uveli – da je svaka informacija u posjedu javnih organa javno dobro i kao takva dostupna svim građanima. Takođe, vrlo važan korak u razvoju medija bila je i dekriminalizacija klevete.

Regulisanje rada elektronskih medija na području cijele BiH nalazi se u kompetenciji Regulatorne agencije za medije (RAK), a na osnovu Zakona o komunikacijama, dok je regulisanje rada štampanih medija utemeljeno na principu samoregulacije, kroz rad Savjeta za štampu.

Napori međunarodne zajednice na stvaranju javnog RTV sistema su okončani usvajanjem Zakona o javnom radio-televizijskom sistemu BiH 2005. godine<sup>453</sup> (javni RTV sistem se sastoji od četiri cjeline: dva entitetska, državni i korporacija kao krovna institucija javnog servisa) koji, međutim, do danas nije rezultirao uspostavom funkcionalnog i nezavisnog sistema javnog RTV emitovanja.<sup>454</sup>

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su prisutni različiti nezavisni mediji koji osiguravaju raznovrsnost gledaštva?*

### OCJENA 25

Medijsku scenu u BiH, generalno gledano, karakteriše raznovrsnost, ali to u svakom slučaju ne odražava nezavisnost, objektivnost, istinitost i kvalitet informisanja građana. U BiH postoji 44 TV kanala, 140 radio-stanica, četiri novinske agencije, devet privatnih dnevnih novina, više od 100 periodičnih magazina i oko 80 online medija. Sistem javnog emitovanja čine tri javna radio-televizijska servisa, koji se finansiraju od pretplate i jednim manjim dijelom grantovima iz budžeta.<sup>455</sup>

Finansiranje javnih servisa suočava se sa kontinuiranim problemima, imajući u vidu trend pada prihoda od RTV takse za javne RTV servise na državnom i entitetskom nivou. Samo u prva četiri mjeseca 2014. godine zabilježen je pad naplate u odnosu na isti period prošle godine od 1,6 miliona KM. O padu prihoda javnih servisa svjedoči i podatak da je Federalna radio-televizija 2012. godine po osnovu RTV takse ostvarila prihod od 16.642.000 KM (8.405.050,50 evra), što je za 950.000 KM (479.798 evra) manje u odnosu na 2011. godinu.<sup>456</sup> Dugovi dvaju javnih emitera – Radio-televizije Bosne i Hercegovine i Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine, po osnovu neplaćenih poreza i doprinosa, te drugih obaveza prema državi, prelaze iznos od 70 miliona KM.<sup>457</sup>

Svi ostali mediji se nalaze u privatnom vlasništvu sa izuzetkom novinskih agencija koje se finansiraju iz budžeta. Privatni mediji se u najvećoj mjeri finansiraju od marketinga. Reklamno tržište u Bosni i Hercegovini u stalnom je padu od 2009. godine. Vrijednost tržišta iznosi oko 50 miliona KM, što je za skoro 40% manje u odnosu na 2009. godinu.<sup>458</sup> Jedan od najznačajnijih

### TABELA SA OCJENAMA

## MEDIJI

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 37/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 37/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 44/100 KAPACITET 2015 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	25	25
UPRAVLJANJE 2013 42/100 UPRAVLJANJE 2015 42/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50	50	25	25
ULOGA 2013 25/100 ULOGA 2015 25/100	ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI I NJENOM UTICAJU INFORMISANJE JAVNOSTI O PITANJIMA VLASTI			25	25

oglašivača je upravo država, odnosno institucije i preduzeća pod kontrolom države.

Plate novinara (u prosjeku na nivou od 600 KM ili 30 evra) u prosjeku su i dalje niže za oko 25% od prosjeka plata u zemlji (843 KM ili 415 evra). Radni uslovi u pojedinim medijima su na vrlo niskom nivou, sa zastarjelom opremom i ne uvijek jasnim radnim vremenom. Postoji 12 NVO koje se bave pitanjima vezanim uz rad medija i 6 novinarskih asocijacija, od koji je samo manji broj posvećen konzistentnom praćenju i zaštiti novinarskih sloboda, dok su njihovi resursi vrlo ograničeni.<sup>459</sup>

Freedom House izvještaj zaključuje da se velika većina medija bori za opstanak i da u tom smislu nema znakova poboljšanja stanja.<sup>460</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoji zakonska zaštita koja sprečava neovlašćene vanjske uticaje u aktivnostima medija?*

### OCJENA 75

Prava i slobode koje predviđa Evropska konvencija o ljudskim pravima, direktno se primjenjuju u BiH. Zakon o komunikacijama BiH utemeljen je na principima nepristrasnosti, pravičnosti, nediskriminacije, te odvojenosti emitera od političke kontrole i manipulacije. Sam Zakon o komunikacijama BiH takođe propisuje nezavisnost RAK-a kao ključnog tijela za regulaciju elektronskih medija. Zakonom je jasno definisano i da se državne institucije ne smiju miješati u proces donošenja odluka RAK-a. Takođe, članom 40 pomenutog Zakona je određeno da zvaničnici iz zakonodavnih i izvršnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i članovi organa političkih partija, te osobe koje imaju finansijske odnose sa elektronskim medijima, ne mogu vršiti funkciju generalnog direktora ili člana Savjeta RAK-a.

Nezavisnost javnih RTV emitera garantovana je članom 4 Zakona o javnom RTV sistemu BiH, koji definiše da javni RTV servisi imaju uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju. Međutim, naknadnim izmjenama Zakona o RTV FBiH, Regulatornoj agenciji za komunikacije uskraćena je nadležnost izbora članova Upravnog odbora ovog javnog emitera, a taj postupak prebačen je na Parlament FBiH. U Republici Srpskoj je zakonom omogućeno da se proces izbora članova Upravnog odbora RTRS ponavlja unedogled, dok kandidat ne dobije potrebnu političku podršku u Narodnoj skupštini, čime se Agencija dovodi u situaciju da mora predložiti politički podobnog kandidata.

Zakonski okvir u ovom dijelu je izuzetno dobar, pri čemu su primjeri najbolje zakonodavne prakse u Evropi uz pomoć međunarodne zajednice primijenjeni u BiH.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su mediji u praksi slobodni od neovlašćenih vanjskih uticaja u svom radu?*

### OCJENA 0

Nikakav napredak u pogledu jačanja nezavisnosti medija nije postignut od objavljivanja NIS studije 2013. U najvećoj mjeri mediji su u potpunosti zavisni i pod kontrolom vladajućih struktura, moćnih oligarhija i pojedinaca, opšti je zaključak relevantnih istraživanja u oblasti medija, ali i poznavalaca stanja u medijima<sup>461</sup>. Kako su državne institucije i dalje najveći oglašivači, onda imaju na raspolaganju vrlo efikasan mehanizam uticaja na medije u vidu finansiranja onih medija čija politika promovise interese vladajuće strukture. Oni mediji koji ispoljavaju kritička mišljenja i stavove bivaju izloženi pritiscima i prijetnjama od strane vlasti i kriminalnih grupa.

Pojačan je politički uticaj na nezavisnog regulatora

(RAK), kroz nastojanje da na čelo te institucije dođe politički izabrano lice. Direktor RAK-a u decembru 2014. godine je podnio ostavku, a u tehničkom mandatu je bio više od 7 godina zbog nemogućnosti vladajućih političkih partija da postignu saglasnost oko izbora čelnog čovjeka institucije. Takvo stanje je uticalo da je RAK u potpunosti izgubio kredibilitet da efikasno obavlja poslove iz svoje nadležnosti.<sup>462</sup>

Javni RTV servisi se nalaze pod efektivnom kontrolom vladajućih političkih struktura, što je posebno vidljivo u predizbornim kampanjama kada se otvoreno stavljaju u službu promovisanja vladajućih partija.<sup>463</sup>

Sa druge strane, mediji koji iznose kritičke stavove prema vladajućim strukturama jako često su suočeni sa otvorenim pritiscima i prijetnjama od strane vlasti i/ili kriminalnih grupa. U prvih 6 mjeseci 2014. godine, linija za pomoć novinarima zabilježila je 45 slučajeva direktnih pritisaka i prijetnji novinarima. Napadi na novinare u BiH 2014. godine uključivali su napad na Sinana Alića u blizini Tuzle, napad na kamermana RTV Slon, Branislava Pavičića, od strane policajca u Tuzli, brutalni napad na Slavu Kukića, prominentnog kolumnistu i političkog komentatora iz Mostara; zatim napad na ekipu FTV-a u Busovači, a urednik portala capital.ba iz Banja Luke bio je izložen prijetnjama smrću. Ono što posebno brine su učestali napadi na novinare od strane organa vlasti. Zbog takvog stanja vrlo često su međunarodne institucije reagovala i osuđivale takvu praksu.<sup>464</sup>

Osim toga, pravosudne institucije nisu u potpunosti oslobođene političkog uticaja i često ne pokazuju dovoljno interesa ili čak profesionalnosti u tumačenju i primjeni zakonodavnog okvira u kojem bi mediji trebalo da djeluju.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju transparentnost u radu medija?*

### OCJENA 50

Zakonom o javnom radio-televizijskom sistemu BiH<sup>465</sup> uređuje se odnos tri javna emitera u BiH (BHRT, RTRS i RTV FBiH), koji su osnovani posebnim zakonima kao javna preduzeća. S obzirom na to da imaju status javnih preduzeća, na njih se primjenjuju odredbe nadležnih zakona o slobodi pristupa informacijama. Transparentnost vlasništva nad privatnim medijima regulisana je opštim pravilima koje predviđaju zakoni koji regulišu rad kompanija.

Za sve RTV stanice, osim za javne RTV servise, primjenjuje se Pravilo 41/2009, doneseno od strane RAK-a, o dozvolama za zemaljsku radio-difuziju RTV programa. U samom procesu izdavanja dozvola za zemaljsko emitovanje, stanice su dužne dostaviti RAK-u dokumentaciju o sudskoj registraciji i vlasničkoj strukturi. Agencija potom vrši tehničku, programsku i finansijsku evaluaciju svakog zahtjeva pojedinačno. Agencija prikuplja i objavljuje listu emitera, ali bez informacija o vlasničkoj strukturi firmi.<sup>466</sup>

Zakon o komunikacijama ne obavezuje stanice da objavljuju svoju vlasničku strukturu. Vlasnička struktura svakog emitera javnosti je dostupna kroz sudove i nadležne institucije.

Iako postoje zakonske odredbe, one ne pokrivaju sve aspekte vezane za transparentnost rada, kao i vlasništva nad medijima. Građani i javnost mogu podatke o vlasničkoj strukturi medija dobiti samo u institucijama u kojima su ti mediji pravno registrovani, po određenoj kompleksnoj proceduri.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je prisutna transparentnost medija u praksi?*

### OCJENA 25

Poslovanje javnih RTV emitera, na koje se kao na javna preduzeća primjenjuju zakoni o slobodi pristupa informacijama, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri transparentno. Pokušaji TI BiH da u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama dobije informacije koje se odnose na finansijske aspekte poslovanja ovih preduzeća, posebno vezano za oglašavanje tokom predizbornih kampanja, nisu dali rezultate.

Problem nedovoljne transparentnosti vlasništva nad medijima je vrlo izražen, što prema nalazima relevantnih istraživanja, ali i po mišljenju medijskih eksperata ima izrazito negativan uticaj na funkcionisanje medija.<sup>467</sup> S druge strane, s obzirom na to da su mnogi vlasnički odnosi isprepleteni sa političkim, postoji snažna klijentelistička veza između pojedinih političara, struktura vlasti i vlasnika pojedinih medija i upravo zbog te veze ne postoji dovoljna transparentnost o relevantnim medijskim aktivnostima ili tiražu/gledanosti.

Zanimljiv je u tom smislu primjer iz 2014. godine koji ukazuje na isprepletene interese medija, organizovanog kriminala i oglašivača. Grupa od nekoliko čelnih ljudi TV stanica i oglašivačkih firmi uhapšena je pod optužbama za organizovani kriminal, korupciju, pranje novca, utaju poreza i brojne druge kriminalne radnje. Postupak dokazivanja njihove krivice je još uvijek u toku.<sup>468</sup>

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne zakonske odredbe koje osiguravaju da su mediji odgovorni za svoje nastupe i aktivnosti?*

### OCJENA 75

U BiH se primjenjuju zakoni o zaštiti od klevete,<sup>469</sup> prema kojima je kleveta u potpunosti dekriminalizovana, tako da se odgovornost za klevetu utvrđuje u parničnom postupku. Na taj način, stvoreni su uslovi za jačanje slobode medija, pogotovo zato što zakoni onemogućuju državne institucije da budu podnosioci tužbi za klevetu, te upućuju potencijalnog tužioca da se prvo obrati mediju koji je iznosio navodno neistinite sadržaje u cilju njihove ispravke, a tek nakon toga, ukoliko je nezadovoljan, može pokrenuti tužbu pred sudom.

Pored zakona o zaštiti od klevete, na elektronske medije primjenjuju se i pravila i kodeksi RAK-a. Kada su u pitanju štampani i internet mediji, na njih se primjenjuje Kodeks za štampu i online medije, čiju primjenu na bazi principa samoregulacije vrši Savjet za štampu. Kodeks ustanovljava principe i standarde profesionalnog i etičkog novinarstva i u slučaju RAK-a definiše osnovne principe na kojim treba da počiva programski sadržaj radio i TV stanica.<sup>470</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj se mjeri mediji mogu smatrati odgovornim u praksi?*

### OCJENA 25

Odgovornost medija u praksi je jako daleko od zadovoljavajućeg nivoa. U izvještavanju medija izrazito je zastupljena etnocentričnost i lojalnost prema političkim

patronima, što predstavlja bitnu prepreku poštovanju profesionalnih standarda i principa odgovornosti.<sup>471</sup>

Sa druge strane, političkim pritiscima i uticajima oslabljen RAK ne uspijeva osigurati dosljednu i potpunu primjenu zakonom propisanih standarda, što ostavlja medijima veliki prostor za zloupotrebe.<sup>472</sup>

Instrumentalizaciju medija od strane političkih elita i tajkuna za međusobne obračune i obračune sa neistomišljenicima, omogućila je i nedosljedna implementacija zakonskog okvira, pravila i kodeksa. Jedan od osnovnih mehanizama očuvanja odgovornosti medija, institut zaštite od klevete putem tužbe, u praksi je u značajnoj mjeri nefunkcionalan. Veliki broj predmeta pred pravosuđem u BiH onemogućava pristup pravdi u razumnom periodu, dok politički pritisci na pravosuđe mogu dovesti do toga da odluke sudova budu donesene u interesu nosilaca političke ili ekonomske moći.

Proces samoregulacije rada štampanih medija zahtijeva i određen proces demokratskog sazrijevanja i osvješćivanja. Dobro zamišljen okvir trpi posljedice političkog i kulturološkog naslijeđa, koje isključuje odgovornost medija. Efikasni mehanizmi odgovornosti primjetni su u oblasti elektronskih medija, dijelom i zbog sankcija koje su regulatoru na raspolaganju, što nije slučaj u štampanim medijima.<sup>473</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju integritet zaposlenih u medijima?*

### OCJENA 50

U BiH postoje sektorski etički kodeksi. Jedan se odnosi na emitovanje radio-televizijskog programa, usta-

novljen od strane RAK-a, i kao takav je obavezujući za sve elektronske medije. Takođe, postoji Kodeks za štampu koji je sa Savjetom za štampu usaglasilo šest novinarskih udruženja u BiH. Oblast štampanih medija spada u domen samoregulacije, tako da, za razliku od Regulatorne agencije za komunikacije, Savjet za štampu ne predstavlja zamjenu za sudsku instancu. Savjet za štampu prati i analizira moguće kršenje Kodeksa u skladu sa pojedinačnom žalbom na određeni tekst ili novinarski prilog. Među stavkama Kodeksa najznačajnije su zabrana diskriminacije i uvrede i pitanje tačnosti prenošenja informacija. Što se tiče privatnosti, dozvoljeno je da se u interesu priče u istraživačkom novinarstvu autor dotakne nečije privatnosti, ali postoje i uslovi da bi se spriječila zloupotreba.

Pojedinačnih etičkih kodeksa u medijima nema, kao ni etičkih odbora. Etički komiteti, koji se nazivaju vijećima časti, postoje u udruženjima novinara, dok etičkih komiteta u pojedinim medijima nema – nije zabilježen nijedan takav podatak.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet zaposlenih u medijima osiguran u praksi?*

### OCJENA 25

U BiH postoji šest profesionalnih novinarskih udruženja – Nezavisna unija profesionalnih novinara, Udruženje novinara RS, Udruženje novinara BHN, Udruženje Apel, Savez novinara BiH i Udruga hrvatskih novinara u BiH – koji štite interese novinara i pokušavaju normirati medijsku etiku. Međutim, ova udruženja uglavnom slijede etničku i entitetsku podjelu zemlje. Iako su problemi novinara u BiH uglavnom slični, novinari se mahom udružuju u udruženja koja nose predznak etničke skupi-

ne kojoj pripadaju. Izuzetak je Udruženje novinara BHN, koje nastoji i u praksi prevazići ovakve podjele, posebno u novinarskoj profesiji. Uglavnom sva od navedenih novinarskih udruženja imaju usvojene kodekse i sudove časti za procesuiranje kršenja profesionalnih standarda. U praksi se vrlo rijetko dešava da ovi mehanizmi bivaju korišteni.

Mediji često krše postojeće kodekse, objavljujući polovične i jednostrane informacije. Istraživanje Media plan instituta iz Sarajeva pokazuje da 65% objavljenih novinarskih sadržaja ima samo jedan izvor informacija. Prema podacima Vijeća za štampu BiH, u toku 2014. godine Vijeće je primilo 818 pritužbi, od čega se 250 pritužbi odnosilo na urednički sadržaj, a ostatak se odnosio na komentare posjetilaca na web stranicama. Oko 60% pritužbi Vijeće je uspjelo da riješi mehanizmom samoregulacije, odnosno kroz dobrovoljno objavljivanje demantija od strane medija.<sup>474</sup>

U javnosti se ponekad čuju optužbe na račun novinara i medijskih kuća da ucjenjuju pojedine osobe, tražeći protivuslugu kako ne bi objavili sadržaje koji te osobe kompromituju.

Medijske kuće uglavnom ulažu jako malo napora na edukaciju novinara. Profesionalna udruženja novinara djeluju na dobrovoljnoj osnovi.

## ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?*

### OCJENA 25

Velika većina medija se jako rijetko bavi istraživačkim novinarstvom na sistematičan i odgovoran način. Razloge za takvo stanje treba tražiti u nedovoljnim materijalnim resursima, a sa druge strane u činjenici da je najveći broj medija zavisen od državnih institucija, bilo kroz direktnu kontrolu, bilo posredno kroz oglašavanje u medijima, imajući u vidu da su državne institucije i državne firme još uvijek najveći oglašivači.<sup>475</sup>

Rijetki mediji koji se bave istraživačkim novinarstvom često su izloženi pritiscima, vanrednim finansijskim i poreskim kontrolama, što otežava njihov rad. Veoma često mediji i novinari koji se usude baviti istraživačkim novinarstvom postaju meta prijetnji od strane pojedinaca ili grupa o čijim aktivnostima su izvještavali.<sup>476</sup> Jedan od ilustrativnih primjera predstavlja upad policije u prostorije portala „Klix“, zbog objave snimka razgovora između predsjednice Vlade RS i nepoznatih osoba o navodnoj kupovini podrške Vladi čiji je Željka Cvijanović bila mandatar.<sup>477</sup>

Na medije i novinare koji otkrivaju velike slučajeve korupcije dodatno destimulativno djeluju nadležne pravosudne institucije, koje ovim istraživanjima ne daju neophodan pravosudni epilog. Bavljenje istraživanjem korupcije ima u BiH selektivan karakter, koji je određen vezama medija sa političkim strukturama. Neke od velikih priča otkrivaju se tek pošto osoba ili politička opcija napusti vlast ili kada pređe u opoziciju.

Još jedan element koji utiče na ovakvo stanje jeste odnos prema klijentima i oglašivačima u samim medijima, koji gotovo nikada nisu predmet velikih istraživačkih priča. Stoga su novinari djelimično i selektivno aktivni u istraživanju slučajeva korupcije, a tek mali broj slučajeva rezultira optužnicama i uspješnim presudama.

Centar za istraživačko novinarstvo (CIN) bavi se isključivo istraživanjem takvih slučajeva i najpoznatiji je novinarski istraživački program u zemlji. Izvori finansiranja CIN-a su inostrani, što jasno potvrđuje neminovnost materijalne nezavisnosti, ukoliko se mediji žele baviti istraživačkim novinarstvom.

## INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI I NJENOM UTICAJU (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u informisanju javnosti o korupciji i njenom uticaju na državu?*

### OCJENA 25

Programi koji se provode s ciljem obrazovanja javnosti o korupciji i borbi protiv nje najčešće su inicirani od strane nevladinih organizacija. Tu ulogu mediji gotovo da ne provode, sem što prenose reklamne kampanje nevladinih organizacija kao i pojedinih međunarodnih organizacija o tom pitanju. Veoma su rijetki sadržaji u medijima koji na objektivan i nepristrasan način informišu javnost o stanju korupcije i njenom uticaju, odnosno posljedicama. Mediji koji se finansiraju posredstvom projekata međunarodnih donatora, znatno veću pažnju posvećuju analitičkim sadržajima posvećenim korupciji, njenim uzrocima i posljedicama. Pozitivan je trend pojave regionalnih medijskih kuća poput Al Jazeera Balkans i N1, kojim relativna finansijska nezavisnost od lokalnih izvora moći pruža mogućnost da se takođe posvete ovim pitanjima.

Pozitivan je trend porasta broja korisnika interneta u zemlji, što omogućava građanima pristup širokom broju međunarodnih i lokalnih izvora informacija.

## INFORMISANJE JAVNOSTI O PITANJIMA VLASTI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade i ostalih aktera vlasti?*

### OCJENA 25

Dio medija u BiH ne nalazi se pod direktnom kontrolom vladajućih garnitura, ali najmoćniji i najbogatiji mediji nalaze svoje interese u zastupanju i promovisanju stavova vlasti. Medijski pluralizam u BiH nije rezultirao demokratizacijom društva, a ni medija. Novinari i mediji koji kritikuju aktuelnu vlast (na nekom od brojnih nivoa vlasti u zemlji) bivaju optuženi i izloženi napadima i pritiscima.

Kritičko i analitičko preispitivanje rada vlada još uvijek nije prisutno u dovoljnoj mjeri. Mediji pod kontrolom vlada ili oni koji u značajnoj mjeri ovisе o oglašavanju državnih subjekata u većoj mjeri su promotivno sredstvo vlasti nego mediji koji objektivno izvještavaju o radu vlasti. Sa druge strane, vrlo je izražena pojava ignorisanja najvažnijih problema u društvu, kako bi se izbjegao kritički osvrt na rad vlada.<sup>478</sup>

Povezanost medija i politike, odnosno vlasti u BiH, ogleda se u sljedećim elementima:

- autocenzura i svrstavanje novinara uz vladajuću politiku (parcijalna nezavisnost);
- svjesno zapostavljanje bitnih društvenih tema u medijima i favorizovanje politike;
- ukidanje „watchdog“ uloge medija, estradizacija politike i politizacija medija;

- instaliranje politički podobnih kadrova u upravljačke i rukovodne strukture javnih medija;
- uticaj posredstvom oglašivača;
- zavisnost novinara o vlastitom (ne)znanju.<sup>479</sup>

Da bi javnost dobila relativno pouzdan izvještaj o aktivnostima vlasti, neophodno je istovremeno pratiti nekoliko medija, odnosno uglova. Mediji naklonjeni strankama na vlasti šalju optimističnu sliku u kojoj je sve što radi vladajuća struktura dobro i u interesu građana. Ovakav način izvještavanja je znatno izraženiji u etnički i politički monolitnoj RS, nego u FBiH u kojoj vlast dijeli veći broj političkih stranaka sa različitim etničkim predznakom.

## PREPORUKE

Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Neophodno je osigurati ravnopravan položaj svih medija na tržištu, kroz osiguravanje transparentnih i kompetitivnih postupaka pružanja državne pomoći ili tu vrstu pomoći u cjelosti ukinuti;
- Uspostaviti transparentna pravila oglašavanja u medijima, kako bi se ojačala njihova nezavisnost i konkurencija, te upoređivati revizorske nalaze javnih preduzeća sa finansijskim pokazateljima medija, o čemu bi RAK trebalo da provede istraživanja i izradi preporuke za buduća oglašavanja;
- Potrebno je unaprijediti zakonski okvir tako da osigurava nezavisnost izbora članova upravnih odbora javnih emitera, kroz javne i kompetitivne procedure;
- Neophodno je učiniti dostupnijim informacije koje

se odnose na vlasništvo nad medijima, kroz striktnije regulisanje obaveze javnog objavljivanja vlasničke strukture;

- U javnim servisima neophodno je ojačati programske savjete, koji će se slobodno birati i biti nezavisni od uticaja upravnih odbora u ovim kućama.



# 6.13. CIVILNO DRUŠTVO

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 40/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Snaga i uticaj civilnog društva u opadanju su proteklih godina. Heterogeno po svojoj strukturi, obuhvata različite vrste asocijacija, od neformalnih i volonterskih udruženja, do moćnih i uticajnih religijskih zajednica i profesionalnih organizacija. Ništa manje nije heterogen ni način njihovog finansiranja, od organizacija koje se finansiraju sa različitih nivoa vlasti (udruženja pensionera, veterana i sindikati) i na koje je uticaj države izraženiji, pa do organizacija civilnog društva finansiranih iz stranih izvora kroz programe demokratizacije (EU, USAID i brojne druge zapadnoevropske zemlje). U značajnoj mjeri i dalje su prisutni pritisci i napadi na organizacije i njihove članice, posebno one koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Civilno društvo u BiH ima heterogenu strukturu – obuhvata najrazličitije oblike udruživanja, od neformalnih zajednica i volontera do profesionalnih organizacija, te pokriva različite oblasti društva: od sporta, umjetnosti i kulture, do političkih asocijacija ili unija veterana/boraca/osoba s invaliditetom. Sve navedene organizacije često se udružuju u formi koalicija ili mreža, koje mogu biti trajnog karaktera ili privremene i vezane za određene specifične aktivnosti i ciljeve.

Ne postoji jedinstvena baza podataka na osnovu koje bi se znao tačan broj organizacija civilnog društva, ali se procjenjuje da postoji oko 12.000 registrovanih organizacija od kojih većinu čine udruženja bez zaposlenih ili sa veoma malim brojem zaposlenih (do 5 zaposlenih). Od ovog broja lokalno registrovanih organizacija u entitetima, prema zvaničnim podacima aktivno je između 500 i 1500.<sup>480</sup>

Ograničen broj organizacija civilnog društva finansira se iz javnih sredstava (najčešće na lokalnom nivou), dok se većina oslanja na donacije međunarodne zajednice, članarine, samofinansiranje itd.<sup>481</sup>

## RESURSI (ZAKON)

*Do kog nivoa pravni okvir omogućava okruženje pogodno za civilno društvo?*

**OCJENA 75**

Pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja je u pravnom sistemu BiH regulisano ustavnim i zakonskim odredbama i aktima.<sup>482</sup> Za vjerske zajednice i sindikalne organizacije primjenjuju se posebni zakoni – Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH, te zakoni o radu.

Iako postoje tri zakona o organizacijama civilnog

društva u BiH (zakoni o udruženjima i fondacijama na državnom i entitetskim nivoima), svi oni su generalno slični i pozitivni.

Organizacije civilnog društva u BiH mogu provoditi, i provode, sve aktivnosti koje su u skladu sa zakonom. To uključuje i zagovaranje, *watchdog* i kritikovanje vlasti.<sup>483</sup>

Indeks održivosti civilnog društva USAID, na skali od 1-7 (1 je najviša ocjena, a 7 najlošija) zakonski okvir za rad civilnog društva ocijenio je ocjenom 3,4.<sup>484</sup>

Registracija organizacija civilnog društva i dalje zahtjeva relativno dug vremenski period koji može trajati i do dva mjeseca. Takse za registraciju se kreću od 200 KM u Federaciji BiH i na državnom nivou, pa do 600 KM u RS, ne uključujući ostale naknade za advokate ili ovjere dokumenata potrebnih za registraciju.<sup>485</sup>

Poreski tretman organizacija civilnog društva se takođe razlikuje po entitetima. U privatnom sektoru RS mogu biti priznata odbijanja za finansiranje organizacija civilnog društva u ukupnom iznosu do 2% od ukupnih prihoda, dok je u Federaciji BiH to slučaj do 0,5%. Organizacije su obavezne plaćati PDV u skladu sa zakonom, osim u onim slučajevima u kojim su predviđeni izuzeci koji proizilaze iz međunarodnih ugovora, kao što je slučaj sa sredstvima EU iz pretprijetnog mehanizma pomoći (Instrument for PreAccession Assistance –IPA). Organizacije civilnog društva mogu biti izuzete od plaćanja poreza na prihod za pružanje usluga u iznosu do 50.000 KM.<sup>486</sup>

Sumarno, pravni okvir za rad organizacija civilnog društva je uređen do određenog stepena, ali traži daljnji rad i unapređenje kako bi bio podsticajni za organizacije.

## RESURSI (PRAKSA)

*Do koje mjere organizacije civilnog društva imaju adekvatne finansijske i ljudske resurse za funkcionisanje i operativan rad?*

**OCJENA 25**

Ne postoji egzaktn podatak o broju organizacija civilnog društva na teritoriji BiH, zbog činjenice da je njihova registracija moguća na različitim nivoima vlasti. Procjene govore da se ta brojka kreće oko 12.000. Međutim, broj aktivnih organizacija, prema procjenama različitih istraživanja, je između 500 i 1.500.<sup>487</sup>

Prema izvještaju o istraživanju o mrežama OCD u BiH, koji su uradili TACSO i CPCD, u BiH je aktivno više od 50 mreža OCD-a. To su uglavnom mreže za zagovaranje (47%), sektorske mreže (41%) i mreže davalaca usluga (12%).<sup>488</sup>

Ukupna izdvajanja iz budžeta institucija na različitim nivoima vlasti u BiH u toku 2012. godine za OCD je nešto više od sto miliona KM (pedest miliona evra)<sup>489</sup>. Značajan izvor finansiranja OCD-a dolazi od strane međunarodnih, kako bilateralnih tako i multilateralnih donatora. Ukupan iznos izdvajanja od strane međunarodnih donatora je daleko manji od domaćih izdvajanja i kreće se na nivou od oko dvadeset miliona KM (deset miliona evra).<sup>490</sup>

### TABELA SA OCJENAMA CIVILNO DRUŠTVO

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 46/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 40/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 44/100 KAPACITET 2015 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	75	25	25
UPRAVLJANJE 2013 31/100 UPRAVLJANJE 2015 25/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA			25	25
ULOGA 2013 63/100 ULOGA 2015 50/100	DRŽANJE VLASTI ODGOVORNOM REFORME POLITIKA			75	50

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*Do kog nivoa postoji pravna zaštita da spriječi neopravdana vanjska uplitanja u aktivnosti organizacija civilnog društva?*

### OCJENA 50

Ustavom BiH i ustavima entiteta garantovano pravo na slobodu udruživanja uživaju i pojedinci koji pristupaju udruženjima ili ih osnivaju, ali i sama udruženja, bez ikakvih ograničenja u smislu povezanosti ciljeva tih udruženja sa zalaganjem za dobru upravu i antikorupciju. Postojeći zakon o NVO u BiH je jako liberalan, i *de facto* omogućava trima osobama da uspostave organizaciju civilnog društva u bilo kojoj ustavnoj oblasti. Propisi o udruživanju nisu ograničili prava na mirno okupljanje, javni protest i udruživanje pripadnika oružanih snaga, policije i državnih službenika.<sup>491</sup>

Postojeći pravni okvir koji definiše civilno društvo u BiH ne predviđa nikakve mehanizme zaštite rada organizacija civilnog društva od vanjskog miješanja. Postojeći zakoni oba entiteta o organizacijama civilnog društva, kao i državni zakon, ne predviđaju nikakvo prisustvo predstavnika države bilo na sastancima, bilo u radu upravnih odbora ili sličnih upravljačkih tijela organizacija civilnog društva.

U vezi sa kontrolnim mehanizmima u radu organizacija civilnog društva, od strane države predviđeni su samo procesi povremene kontrole regularnosti plaćanja doprinosa i poreza od strane organizacija po osnovu zapošljavanja osoblja, tj. iz oblasti radnog prava, kao i poreza po drugim isplatama zaposlenima u organizaciji (dnevnice, regressi i slično). Isto vrijedi i za obavezu obračuna PDV-a za usluge i/ili proizvode koje isporučuju organizacije civilnog društva, ukoliko vrijednost prihoda po osnovi tih aktivnosti prelazi 50.000 KM godišnje.<sup>492</sup>

Sumarno, postojeći pravni okvir za rad organizacija civilnog društva uopšte ne tretira pitanje privatnosti njihovog rada, čime je ova oblast pravno nedefinisana. U prvi mah to može biti dobro za ove organizacije, jer im daje slobodu od kontrole i neopravdanog miješanja vlasti u pitanja rada i upravljanja organizacija civilnog društva. Međutim, pravna praznina istovremeno i ne brani kontrolu rada ovih organizacija od strane vlasti, te je vlasti mogu eventualno i iskoristiti, u skladu sa pravnom praksom da je dozvoljeno sve što nije zabranjeno.

Ipak, neophodno je spomenuti i zabrinjavajuće pokušaje uspostavljanja kontrole nad radom organizacija civilnog društva, koje su se u prethodnom periodu ogledale u pokušaju vladajuće koalicije u RS da u maju 2015. u Narodnoj skupštini usvoji Nacrt Zakona o javnosti rada neprofitnih organizacija, kojim se u suštini nastojalo etiketirati i diskriminisati nevladine organizacije koje se finansiraju iz stranih izvora. Pomenutim Nacrtom pokušala se uvesti zabrana tzv. političkih aktivnosti OCD, a da su pri tom potpuno nejasno definisane i tako ostavljena opasnu mogućnost nadležnim institucijama da, širokim i neadekvatnim tumačenjem zakona, proizvoljno zabrane rad pojedinim organizacijama. Na sreću, Nacrt Zakona nije usvojen na skupštinskim odborima, zahvaljujući, između ostalog, i aktivnom djelovanju OCD koje su ukazivale da bi ovakav zakon prouzrokovao kršenja osnovnih ljudskih prava na udruživanje i okupljanje.<sup>493</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*Do kog nivoa civilno društvo može postojati i funkcionisati bez nepotrebno vanjskog uplitanja?*

### OCJENA 25

Obzirom na heterogenost OCD-a, teško se može izreći generalna ocjena o stepenu njihove nezavisnosti. Međutim, u pravilu bi se moglo tvrditi da su organizacije

(udruženja ratnih veterana, sindikati, udruženja penzionera) koje se finansiraju iz budžeta na različitim nivoima vlasti podložnije uticaju vlasti, čak bi se u najvećem broju slučajeva mogle okarakterisati i kao tzv. vladine nevladine organizacije (GONGO). Dok su organizacije koje se finansiraju iz međunarodnih izvora u pravilu u značajno većoj mjeri nezavisne od neprimjerenih uticaja.<sup>494</sup>

Isto tako, kada je riječ o neprimjerenim uticajima na rad OCD-a, treba imati u vidu da u BiH i dalje postoje slučajevi nasilja i prijetnji protiv aktivista i organizacija civilnog društva, a koji se odnose uglavnom na aktiviste i organizacije koji istražuju slučajeve korupcije ili se bave zaštitom ljudskih prava.<sup>495</sup>

Iako bi religijske zajednice trebalo da budu dio civilnog društva, u BiH se one često suprotstavljaju organizacijama civilnog društva i više se povezuju sa vlastima,<sup>496</sup> posebno u predizbornom periodu, pa se i ovi slučajevi mogu posmatrati u tom kontekstu. Takođe, postoje i izvještaji o hapšenju aktivista organizacija civilnog društva<sup>497</sup> zbog njihove namjere da javno iskažu i zastupaju svoje stavove tokom procesa donošenja novih politika.

U opisanom kontekstu moguće je konstatovati da u BiH i dalje postoje slučajevi spoljnog miješanja u rad organizacija civilnog društva i/ili pritisak na njih – medijske akcije verbalnog karaktera koje ciljaju na urušavanje imidža i integriteta organizacija civilnog društva, slučajevi hapšenja aktivista, zastrašivanja itd. Vlasti, na svim nivoima u BiH gotovo da ništa ne čine za zaštitu građanskih i sindikalnih aktivista, boraca za ljudska prava, ali i nevladinih organizacija i njihovog članstva. Izostaje adekvatno reagovanje nadležnih ministarstava, kancelarija ombudsmana, ali i sudova i policije na sankcionisanju prijetnji i napada, kao što se ništa ne čini ni da bi se stvorilo okruženje u kome će biti moguće da građani i njihove organizacije nesmetano djeluju na polju ljudskih

prava. Po zvaničnim informacijama, nijedan od gornjih slučajeva nije procesuiran.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*Do kog nivoa postoji javnost rada organizacija civilnog društva?*

### OCJENA 25

Glavni način objavljivanja izvještaja organizacija civilnog društva jesu njihove web stranice, koji ne skreću značajnu pažnju javnosti na sadržaj tih izvještaja, odnosno na rezultate rada u određenom periodu.

Slična je situacija i sa finansijskim izvještajima, uz dodatak da je jedan oblik godišnjeg finansijskog izvještaja zahtijevan od strane države (bilans stanja i uspjeha), te su organizacije civilnog društva obavezne da ga kreiraju.

Iako jačaju svoje prisustvo u medijima po pitanju projektnih i drugih aktivnosti, organizacije civilnog društva još uvijek zaostaju kada je u pitanju transparentnost njihovih internih akcija i objavljivanje godišnjih izvještaja<sup>498</sup>. Bosanskohercegovačke organizacije civilnog društva nemaju visok stepen svijesti o potrebi jačanja transparentnosti svog rada, učešća ključnih faktora u programskom planiranju, kao i jačanja baze članova i aktivista.

Ovakva situacija je suprotna zahtjevima organizacija civilnog društva prema vlastima u BiH u kojima one traže veću otvorenost i dostupnost vlasti prema javnosti i civilnom društvu. Manjak dosljednosti umanjuje njihov integritet i šteti javnom imidžu samih organizacija civilnog društva. Činjenica da građani ne traže objavljivanje informacija u vezi sa njihovim programskim i finansijskim

skim aktivnostima, nije razlog da organizacije civilnog društva to koriste kao argument, te i dalje ostanu uglavnom netransparentne u svom radu.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*Do kog nivoa su organizacije civilnog društva odgovorne svojim bazama?*

### OCJENA 25

Upravni odbori su uspostavljeni u organizacijama civilnog društva i postoji jasna distinkcija odgovornosti između osoblja i članova upravnih odbora.<sup>499</sup> Ipak, mnoge organizacije civilnog društva pate od manjka transparentnosti rada njihovih upravnih odbora. Čest je slučaj da članovi upravljačkih organa (upravnih odbora i/ili skupština) jesu samo imena na registracionim dokumentima organizacija civilnog društva, pri čemu se u praksi ne uspijevaju redovno sastajati i donositi strateške odluke.<sup>500</sup>

Uloga upravnih odbora u organizacijama civilnog društva u BiH tema je izvan interesa samih ovih organizacija. Konkretnije, većina organizacija civilnog društva vidi postojanje upravljačkih organa (upravni odbor, skupštinu i slično) kao obavezu prilikom registracije, i ti organi imaju malu ili nikakvu ulogu u rukovođenju organizacijom, kao i u održavanju veze organizacije sa svojom bazom i/ili osnivačima.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*Do kog nivoa je integritet organizacija civilnog društva osiguran u praksi?*

### OCJENA 25

Kako je već isticano, zbog heterogenosti civilnog društva i različitih vrsta OCD-a koje djeluju u zemlji, jako je teško dati generalnu ocjenu o stepenu integriteta OCD-a u praksi.

Ipak, u pravilu bi se moglo tvrditi da je stepen integriteta daleko veći u onim organizacijama civilnog društva koje se finansiraju iz inostranih izvora. Prije svega zbog činjenice da postoje jasna pravila i procedure kod stranih donatora za dobijanje i utrošak sredstava, a da se nadzor nad tim procedurama u praksi vrlo striktno primjenjuje. Isto tako, međunarodni donatori u okviru svojih procedura insistiraju na primjeni internih pravila i procedura unutar organizacija koje finansiraju, a koje se odnose na osiguravanje integriteta.<sup>501</sup> Ipak, postojali su slučajevi da su se i u pomenutim organizacijama dešavale nepravilnosti i kršenja procedura.<sup>502</sup> Stepenn integriteta u organizacijama civilnog društva finansiranim iz budžeta na različitim nivoima vlasti u BiH je daleko manji, a sam proces dodjele sredstava odvija se bez jasnih procedura i vrlo često po nejasnim kriterijumima.<sup>503</sup>

Organizacije civilnog društva u BiH zaostaju kada je riječ o samoregulaciji.<sup>504</sup> Postojale su inicijative na temu uvođenja standarda kvaliteta u upravljanju organizacijama civilnog društva, ali nisu rezultirale konkretnim prijedlozima mogućeg načina samoregulacije.

Dodatno, kreiran je nacrt Kodeksa ponašanja, ili inicijativa za donošenje Etičkog kodeksa u najmanje dvije mreže organizacija civilnog društva u BiH,<sup>505</sup> kao samoregulišući dokument za članice tih mreža, koji bi

trebalo da doprinese većoj javnosti i transparentnosti rada organizacija uključenih u te mreže, a time i većem kredibilitetu članica.

Ukupno gledano, aspekt samoregulacije rada organizacija civilnog društva u BiH je pitanje van glavnog fokusa ovih organizacija. Povremene aktivnosti u ovom smjeru za sada nemaju snagu da značajnije doprinesu uvođenju kodeksa kao vida samoregulacije.

## DRŽANJE VLASTI ODGOVORNIM

*Do kog nivoa je civilno društvo aktivno i uspješno u držanju vlasti odgovornim za svoje aktivnosti?*

### OCJENA 50

U BiH djeluje veliki broj organizacija civilnog društva i mreža organizacija koje se bave *watchdog* aktivnostima. Mediji uglavnom prenose nalaze i informacije koje objavljuju ove organizacije. I pored činjenice da organizacije pripremaju kredibilne i utemeljene izvještaje iz svih domena djelovanja vlasti, ove aktivnosti u pravilu ne proizvode efekat kod državnih institucija u smislu pokretanja postupaka za utvrđivanje odgovornosti nosilaca vlasti za široko rasprostranjena kršenja zakona. Veoma često organizacije se nađu na meti vlasti, zbog kritičkog osvrta na rad državnih institucija.<sup>506</sup> Ipak, *watchdog* aktivnosti koje provode organizacije civilnog društva su jako važne sa aspekta pružanja objektivnih pokazatelja javnosti i jačanje svijesti građana. Nadležne institucije, kao i agencije za provođenje zakona i pravosuđe, u najvećoj mjeri ignorišu nalaze OCD-a. Takođe, nedovoljno se čini na stvaranju okruženja u kojem bi uticaj OCD-a u procesu donošenja odluka bio značajniji.

Bez sumnje, brojne aktivnosti zastupanja organizacija civilnog društva fokusiraju odgovornost rada vlasti u

BiH, doprinose većoj efikasnosti rada vlasti, te povećavaju javni pritisak (indirektno kroz medije) da vlasti rade bolje svoj posao.

## REFORME POLITIKA

*Do kog nivoa je civilno društvo aktivno uključeno u inicijative za reformu politika u segmentu antikorupcije?*

### OCJENA 50

OCD u kontinuitetu nude analize stanja, rezultate istraživanja stanja i uzroka korupcije i ostalih društvenih problema, te zastupaju i moguća rješenja politika i/ili procesa kreiranja istih i pokreću inicijative i kampanje u tom pravcu. Međutim, generalno gledano, organizacije civilnog društva su i dalje u najvećoj mjeri isključene iz procesa donošenja odluka, te se njihovo učešće u pomenutim procesima svodi više na izuzetak koji potvrđuje pravilo. U tom smislu ilustrativan je podatak da je u periodu 2011 – 2014. g. od ukupno usvojenih 63 zakona, u državnom parlamentu u samo 3 slučaja bila otvorena javna rasprava koja je omogućavala učešće i zainteresovanih OCD-a u procesu pripreme zakona. U jako velikom broju slučajeva zakoni se usvajaju u hitnoj proceduri, daleko od očiju javnosti, te je u tom smislu mogućnost za učešće javnosti svedena na minimum.<sup>507</sup>

U svakom slučaju, postoje pozitivni primjeri uključivosti i učešća OCD-a u procesima donošenja odluka. Jedan od takvih primjera bio je vezan za pripremu državne Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019, gdje su organizacije civilnog društva učestvovala u cjelokupnom procesu izrade ovog dokumenta u saradnji sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

Generalno, lokalni nivo vlasti, kao i javne ustanove kao što su škole i univerziteti su znatno otvorenije prema

civilnom društvu. Pozitivan primjer predstavlja saradnja Ti BiH sa 30 jedinica lokalne samouprave, kroz procjene sistema integriteta i treninge predstavnika opština i gradova i rad na kreiranju planova integriteta. Ove aktivnosti se odvijaju u periodu od gotovo dvije godine i trebale bi predstavljati jedinstven primjer prakse u kojoj institucije usvajaju ključne dokumente za prevenciju korupcije uz pomoć i u saradnji sa organizacijom civilnog društva.<sup>508</sup>

## PREPORUKE

Velika većina preporuka iz NIS studije 2013 nije implementirana, čak su, kako je pominjano, uočljivi i značajni negativni trendovi u smislu kvaliteta zakonskog okvira i njegove implementacije. Imajući u vidu odsustvo kredibilnih napora na implementaciji preporuka, odnosno unapređenja transparentnosti, integriteta i odgovornosti, najveći broj preporuka iz prethodne studije je i dalje relevantan:

- Dodatno definisati procedure registracije organizacija civilnog društva kako ne bi bile predmet individualnog tumačenja od strane pojedinaca na vlasti, te kako bi se uklonio prostor za manipulacije;
- Promovisati lokalno finansiranje organizacija civilnog društva uz kreiranje liberalnijeg pristupa organizacija civilnog društva sredstvima prikupljenim po osnovu Zakona o igrama na sreću, te predstaviti i u zakon ugraditi modalitete poreskih olakšica za rad organizacija civilnog društva;
- Jačati kapacitete organizacija civilnog društva da strateški planiraju svoje aktivnosti prikupljanja sredstava, nastaviti osnaživati volonterizam u BiH i povećati transparentnost u procesima dodjele budžetskih sredstava organizacijama civilnog društva;
- Podržati razvoj specijalizovanih organizacija civilnog društva (ili mreža) koje će pratiti, procjenjivati i izvještavati javnost o slučajevima pritiska na rad organizacija civilnog društva, te analizirati i zastupati prava organi-

zacija civilnog društva na slobodan rad;

- Inicirati i podržati procese samoregulacije kvaliteta rada unutar civilnog društva u BiH kojima bi se unaprijedilo ukupno djelovanje organizacija civilnog društva, posebno sa ciljem povećanja transparentnosti rada, ali i veće formalne i neformalne koordinacije aktivnosti organizacija civilnog društva.

# 6.14. POSLOVNI SEKTOR

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 42/100

STATUS STUBA: UMJEREN



## SAŽETAK

Ekonomska situacija u BiH pogoršala se u posljednjih nekoliko godina, bez nagovještaja nekog značajnog oporavka u nadolazećem periodu. Proces pokretanja poslovanja i dalje je otežan administrativnim zastojećima, dok je proces likvidacije ili gašenja privrednog društva komplikovaniji i traje i po nekoliko godina.

Uprkos solidnom zakonodavstvu u pojedinim oblastima, poslovno okruženje karakterišu slaba vladavina prava, nepouzdana provođenje ugovora, te korupcija, koja je najizraženija u oblasti javnog ugovaranja. Politika je

isuviše uključena u poslovanje preduzeća, a sudstvo je podložno opstrukcijama. Država je putem razvojnih banaka, čiju upravu postavlja izvršna vlast entiteta, proširila svoj uticaj na privatni sektor i omogućila jačanje oligarhijskih struktura.

Mnoge činjenice vezane za poslovanje kompanija se neosnovano tretiraju poslovnim tajnama i teško su dostupne čak i samim akcionarima. Korporativno upravljanje je na niskom nivou, kao i korporativna etika, dok su antikoruptivne inicijative poslovnog sektora u začetku. Pojedinci ili firme koje objelodanjuju ili prijavljuju korupciju, u praksi često bivaju izloženi različitim vrstama formalnih i neformalnih pritisaka.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Procenat kapitala u državnom vlasništvu u BiH je još uvijek visok – udio državnog sektora i dalje čini oko 40% BDP-a<sup>509</sup>, dok je uticaj vlade na ekonomsku aktivnost još uvijek značajna. Još uvijek je više od 10 milijardi KM neprivatizovanog kapitala u rukama Federacije BiH, raspoređenih u gotovo 50 privrednih subjekata u različitim industrijama. Slična je situacija i u RS, s tim da je razlika u tome da je u RS izvršena privatizacija Telekoma Srpske prije nekoliko godina. Značajno prisustvo države u privredi, kao i ozbiljne slabosti u poslovnom okruženju, i dalje negativno utiču na razvoj privatnog sektora.<sup>510</sup> U strukturi stvaranja BDP-a privatni sektor učestvuje sa 60%, što BiH, zajedno sa Srbijom, svrstava u zemlje sa najnižim stepenom učešća privatnog sektora u zemljama Jugoistočne Evrope.<sup>511</sup>

Prema Statističkom poslovnom registru sa kraja jula 2014. godine, samo 56,7% preduzeća je još uvijek

aktivno. Većina (75,1%) su mikro-preduzeća sa manje od 10 zaposlenih koja rade u sektoru veleprodaje i maloprodaje. U privredi i dalje dominira sektor usluga, koji je u 2013. godini iznosio oko 62% bruto dodane vrijednosti (BDV), a nakon njega dolazi industrija (20%) i poljoprivreda (8,1%). Neformalni sektor, usljed slabe provedbe zakona i nedovoljne borbe protiv korupcije, predstavlja veliku prepreku industrijskom razvoju i stvara značajne rizike i troškove za ukupnu privredu. Ukupno gledano, tokom posljednjih par godina nije bilo velikih promjena u strukturi privrede i još uvijek postoji potreba da se riješi neformalni sektor.<sup>512</sup>

Glavni oblici udruživanja poslovnog sektora su privredne komore i udruženja poslodavaca. Komorski sistem čine Spoljnotrgovinska komora na državnom nivou i entitetske komore, a na sličan način su organizovana i udruženja poslodavaca. Dok za pojedine privredne komore vlada percepcija da više rade u skladu sa interesima predstavnika vlasti i interesima sa njima povezanih poslovnih moćnika, osnovni problem udruženja poslodavaca je njihova nereprezentativnost i nedovoljno efikasno zastupanje interesa svojih članova pred predstavnicima vlasti.<sup>513</sup>

## RESURSI (ZAKON)

*U kojoj mjeri zakonski okvir omogućuje pogodno okruženje za formiranje i rad privatnih preduzeća?*

### OCJENA 50

Ključni zakoni koji regulišu ovu oblast donose se na nivou entiteta, odnosno Brčko distrikta. Zakoni koji regulišu oblast privrednih društava uređuju osnivanje, poslovanje, upravljanje i prestanak privrednih društava. Naime, Zakonom o privrednim društvima FBiH<sup>514</sup> je regulisano da je društvo pravno lice koje samostalno obavlja privrednu djelatnost radi sticanja dobiti, te da ga mogu osnovati domaća i strana fizička i pravna lica.

Istovjetnu formulaciju ima i Zakon o privrednim društvima<sup>515</sup> u Republici Srpskoj. Brčko distrikt, u skladu sa Okvirnim zakonom o registraciji poslovnih subjekata u BiH<sup>516</sup> i Zakonom o registraciji poslovnih subjekata, definisao je poslovni subjekt kao pravno lice čiji je upis obavezan po ovom zakonu.

Prema izvještaju Doing Business 2015, u posljednje 3 godine je došlo do smanjenja broja procedura za otpočinjavanje posla sa 12 na 11. Ovaj napredak se odnosio na reformu koja je zamijenila obavezu pribavljanja upotrebne dozvole sa jednostavnim obavještenjem o početku aktivnosti te jednostavnijim pribavljanjem poreskog identifikacionog broja. Treba napomenuti da i dalje postoje određene razlike u entitetima u vezi sa procedurama za otpočinjavanje posla, no u najvećoj mjeri su one rezultat razlika u administrativnoj organizaciji samih entiteta.<sup>517</sup>

Međutim, domaće zakonodavstvo još nije sasvim usklađeno. U oba entiteta registracija se odvija kroz 12 procedura, s tim što se procedure među njima razlikuju.

Zakoni koji regulišu vlasnička i druga stvarna prava u ingerenciji su entiteta i Brčko distrikta. Naime, Zakon o stvarnim pravima<sup>518</sup> u Republici Srpskoj uređuje sticanje, korištenje, raspolaganje, zaštitu i prestanak prava svojine, drugih stvarnih prava i državine istih. Zakon je definisao da svako fizičko i pravno lice može biti nosilac prava svojine i drugih stvarnih prava, te da može imati imovinu (pokretnosti i nepokretnosti) u svojini, susvojini ili zajedničkoj svojini, u skladu sa zakonom. U FBiH je Zakon o vlasničko-pravnim odnosima<sup>519</sup> uređio identična pitanja kao i Zakon o stvarnim pravima iz RS. Zakon je uređio da „svako fizičko ili pravno lice ima pravo na mirno uživanje svog vlasništva, samostalno i u zajednici s drugima”. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima u Brčko distriktu BiH je usvojen 2001. godine.<sup>520</sup>

Zakonski i podzakonski akti koji regulišu oblast pate-

### TABELA SA OCJENAMA

## POSLOVNI SEKTOR

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 36/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 42/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 44/100 KAPACITET 2015 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	50	25	50
UPRAVLJANJE 2013 38/100 UPRAVLJANJE 2015 38/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50	50	50	50
ULOGA 2013 25/100 ULOGA 2015 38/100	ANGAŽMAN U ANTI-KORUPCIJSKIM POLITIKAMA PODRŠKA I SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM	25	50	25	25

nata, žiga, idustrijskog dizajna, te autorskim i srodnim pravima, su tokom 2010. i 2011. godine doneseni na nivou BiH, dok primjenu ovog zakonodavstva nadzire Institut za intelektualno vlasništvo BiH.<sup>521</sup> Međutim, još uvijek se nameće obaveza ratifikacije Međunarodne konvencije o zaštiti novih sorti bilja (UPOV Konvencija) i Konvencije o evropskom patentu. Federalna uprava za inspeksijske poslove i Inspektorat RS nemaju nadležnosti u zakonima kojima se definiše zaštita intelektualnog vlasništva. Tržišne inspekcije oba entiteta u tim slučajevima postupaju kao u procesu nadgledanja i pljenidbe sumnjive robe i tretiraju takvu robu kao robu bez porijekla ili kao obavljanje usluga bez dozvole za rad.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (VSTV) imenovao je čelne ljude i 32 suca u privrednim sudovima u RS: u Banjaluci, Bijeljini, Doboju, Istočnom Sarajevu i Trebinju, koji su sa radom počeli 1. maja 2010. godine. Privredni sudovi su nadležni za rješavanje privrednih sporova, stečaja, likvidacije i registracije preduzeća.

U FBiH, izmjenama Zakona o sudovima, formirana su posebna privredna odjeljenja, za svaki kanton po jedno, i to pri opštinskim sudovima kantona. Na ovaj način se željela postići veća efikasnost postupaka u ovoj oblasti, bez formiranja specijalizovanih privrednih sudova.

FBiH i RS imaju gotovo istovjetne zakone o stečajnom postupku, s tim da se nadležnost sudova razlikuje – za vođenje stečajnog postupka nadležni su u prvostepenom postupku u RS okružni privredni sudovi, a u FBiH opštinski sudovi, dok je u drugostepenom postupku u RS nadležan Viši privredni sud, a u FBiH kantonalni sudovi.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su privatna preduzeća u mogućnosti da se osnivaju i efikasno funkcionišu u praksi?*

### OCJENA 50

Prema izvještaju Doing Business 2015, za registraciju privrednog društva je potrebno 11 koraka i 37 dana u prosjeku, dok je BiH rangirana kao 147. od ukupno 185 zemalja koje su predmet analize.<sup>522</sup> Treba napomenuti da ovi pokazatelji variraju od sredine do sredine, jer se prilikom registracije koriste propisi na lokalnom, kantonalnom te entitetskom nivou. Kompleksnost administrativnog sistema se ogleda u tome da se u nekim sredinama privredno društvo može osnovati za svega par dana dok se u drugim to ne može ni za par mjeseci.

Prema istoimenom izvještaju, minimalni osnivački kapital iznosi 14,6% prihoda po glavi stanovnika. Sami troškovi, mimo osnivačkog kapitala, iznose prosječno oko 400 KM za osnivački akt i ovjeru kod notara, oko 550 KM za registraciju kod suda i objavu, zatim za izradu pečata i odobrenja kod lokalnih vlasti dodatnih 50 KM u prosjeku, sve do pravilnika o organizaciji, platama i slično, što iziskuje još troškova, u zavisnosti da li se izrada ovih dokumenata povjerava advokatu ili spoljnjem stručnom licu. Uloga notara je naglašena: svaka odluka nadležnog organa privrednog društva mora biti obrađena od strane notara, što ovaj proces čini dužim i skupljim. Dok jedan dio javnosti ističe da se ulogom notara rasterećuju sudovi, Savjet stranih investitora u BiH smatra da je učešće notara u obradi odluka privrednih subjekata nepotrebno jer se svodi na kopiranje odluka subjekta upisa.<sup>523</sup> Dobijanje građevinskih dozvola zahtijeva 15 procedura, u prosjeku 179 dana, a troškovi su oko 20% od ukupne vrijednosti investicije u dati građevinski objekat. Najveći troškovi se, u prosjeku, izdvajaju za naknadu za uređenje i korišćenje gradskog građevinskog zemljišta (oko 32.000 KM) i

tehničku reviziju glavnog projekta – oko 28.000 KM, dok za tehnički prijem objekta i upotrebnu dozvolu treba izdvojiti oko 7800 KM.

Kod registracije imovine broj procedura je 7, prosječno vrijeme trajanja je 24 dana do upisa imovine, a troškovi iznose 5,2% vrijednosti imovine. Najveći troškovi su za ovjeru kupoprodajnih ugovora kod notara i ta usluga košta u prosjeku oko 500 KM. Registar vlasništva je od završetka rata nepouzdan, što ostavlja mogućnost osporavanja prenosa vlasništva. Učinjeni su naporu na ažuriranju zakona o katastru nekretnina, poništenju prethodnih protivrječnih zakona i razvoju novih entitetskih registara.

Proces likvidacije ili gašenja privrednog društva je komplikovaniji od samog formiranja i traje i po nekoliko godina. Uz zahtjev nadležnom sudu za pokretanje likvidacionog postupka, sa dokumentacijom o registraciji i eventualnim izmjenama, potrebno je priložiti uvjerenja o izmirenim svim obavezama, poreskim i neporeskim, i odluku osnivača o prestanku rada preduzeća. Prema istraživanju Doing Business 2015, likvidacija i reorganizacija traju duže od optimalnog vremena, naplata potraživanja je prosječno 36%, a procedura traje prosječno 3,3 godine.

Iako je postignut napredak u pripremama u oblasti autorskih i srodnih prava i prava industrijskog vlasništva, potrebno je uložiti dodatne napore, naročito na jačanju primjene i koordinacije.<sup>524</sup> Još uvijek ne postoji pouzdan sistem za prikupljanje, analizu i razmjenu podataka između različitih nadležnih institucija. Još uvijek nije utvrđena strategija za primjenu, te stoga provedbena tijela na različitim nivoima moraju unaprijediti i samu primjenu i koordinaciju.

Indeks ekonomskih sloboda 2012. rangira BiH sa ukupnom ocjenom 59 na 97. mjesto od 178 zemalja, dok je od 43 zemlje, regionalno posmatrano, BiH na

38. mjestu. Rezultat indeksa je skoro nepromijenjen u posljednjih nekoliko godina, te se BiH i dalje svrstava u grupu zemalja koje nisu uglavnom slobodne.<sup>525</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*Do koje mjere postoje zakonski mehanizmi zaštite koji sprečavaju neopravdano spoljno miješanje u aktivnosti privatnih preduzeća?*

### OCJENA 50

Važećim ustavima i zakonima garantuje se sloboda preduzetništva, dok se već u preambuli Ustava BiH naglašava želja da se podstakne „opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede“. U članu 4 se navodi: „Postoji sloboda kretanja širom BiH. BiH i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom BiH. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.“

Generalno, entitetsko zakonodavstvo koje reguliše oblast osnivanja privrednih društava, upravljanje društvima, prava i obaveze osnivača, povezivanje i reorganizaciju (statusne promjene i promjene pravne forme privrednih društava), te likvidaciju privrednih društava jasno definiše sve bitne aspekte nezavisnog okvira za funkcionisanje preduzeća. Međutim, i dalje je prisutna uloga države i njenih organa kada se posmatra registracija pojedinih djelatnosti, davanje poslovnog imena privrednim društvima, itd. Prema zakonskim rješenjima, djelatnosti za koje je zakonom propisano da se mogu obavljati samo na osnovu saglasnosti, dozvole ili drugog akta nadležnog organa, mogu se obavljati po dobijanju te dozvole, saglasnosti ili drugog akta nadležnog organa.

Jedan od bitnih, ali još uvijek nedovoljno korištenih, mehanizama zaštite privatnih preduzeća od spoljnog



miješanja u njihov rad odnosi se na oformljene asocijacije poslodavaca na državnim i entitetskom nivou, te nivou Brčko distrikta BiH. Prema statutima asocijacija, njihov mandat se prvenstveno odnosi na predstavljanje i zastupanje interesa članova u odnosima sa sindikatima i predstavnicima vlasti na svim nivoima, uključujući i tijela lokalne samouprave. Istovremeno, asocijacije su nastale radi pružanja stručne pomoći i podrške članovima u različitim oblastima i djelatnostima (porezi, pravna pitanja, socijalna politika), te zastupanju članstva u području kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora.

Zakon o zabrani diskriminacije<sup>526</sup> je zakon koji uspostavlja okvir za ostvarivanje istih prava i mogućnosti svim licima u Bosni i Hercegovini i uređuje sistem zaštite od diskriminacije. Ovim zakonom, koji se odnosi i na privatna preduzeća, utvrđuju se odgovornosti i obaveze zakonodavne, sudske i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i pravnih lica i pojedinaca koji vrše javna ovlaštenja da svojim djelovanjem omoguće zaštitu, promovisanje i stvaranje uslova za jednako postupanje.

Rad privatnog sektora podliježe setu standardnih politika i zakona koje regulišu oblast carine i poreza, uvoza i izvoza, investiranja, državne pomoći, partnerstva javnog i privatnog sektora itd. Carinska politika i politika indirektnih poreza regulisane su na državnom nivou, dok je regulisanje direktnih poreza ostalo u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta BiH. Ne postoje restrikcije na investicije, osim vojske i medija, gdje je strana kontrola ograničena na 49%. Pravo na transfer i povrat dobiti i doznaka je zagarantovano, međutim, postoji nekoliko ograničenja na kapitalne transakcije i devizne račune. Zakon o državnoj pomoći je usvojen 2012. godine, ali Vijeće za državnu pomoć tek treba da postane potpuno operativno, te preostaje da se riješi pitanje njegovog finansiranja.<sup>527</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu postoji samo u RS (usvojen je u junu 2009. godine) i njime se uređuju predmet, načela, načini, oblici i uslovi

pod kojima se može ostvariti javno-privatno partnerstvo kao oblik udruživanja resursa, kapitala i stručnih znanja radi izgradnje, sanacije i održavanja infrastrukture.<sup>528</sup> Konačno, Zakon o konkurenciji<sup>529</sup> uređuje pravila, mjere i postupke zaštite tržišne konkurencije. Ovaj zakon primjenjuje se na sva pravna i fizička lica koja se, posredno ili neposredno, bave proizvodnjom, prodajom roba i pružanjem usluga, učestvuju u prometu roba i usluga i koja mogu svojim djelovanjem sprečavati, ograničavati ili narušavati tržišnu konkurenciju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine ili značajnijem dijelu tržišta, uključujući organe državne uprave i lokalne samouprave.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je poslovni sektor slobodan od neopravdanog spoljnog miješanja u njegov rad u praksi?*

### OCJENA 50

Ekonomska situacija u BiH pogoršala se u posljednjih nekoliko godina, uglavnom zbog sporog ostvarivanja napretka na polju ekonomskih sloboda. Rasprostranjenost korupcija obeshrabruje preduzetničku aktivnost. Lokalni sudovi se suočavaju sa nedostatkom sredstava za procesuiranje složenih kaznenih djela. Ogromna i skupa administracija i dugotrajne procedure registracije odraz su ranijeg centralističkog planiranja. Proces pokretanja poslovanja i sticanja odobrenja za rad i dalje je otežan administrativnim zastojeima. Neregistrovana ekonomija je i dalje visoka i čini oko jednu trećinu bruto domaćeg proizvoda, od čega polovina otpada na neformalnu ekonomiju.<sup>530</sup>

Može se reći da je spoljno miješanje u rad privatnog sektora najevidentniji kod poslova javnog ugovaranja i javnih nabavki. Iako je dugogodišnje nedonošenje Zakona o javnim nabavkama BiH posmatrano kao politički čin jer je iz godine u godinu sve više postupaka provođeno na netransparentan način, novi ZJN BiH je

direktan kompromis dvije političke strane (SDP i SNSD) sa ciljem zadržavanja postojećeg uticaja na ishode postupaka javnih nabavki. Generalno, javno ugovaranje je pod velikim uticajem rukovodioca ugovornih organa, koji po definiciji predstavljaju imenovana lica od strane predstavnika političkih partija. Tako se u brojnim slučajevima može vidjeti politički uticaj na izbor postupka i izbor samih ponuđača, te donošenja aneksa na originalno definisan ugovor. Prema podacima za 2013. godinu, broj zaključenih ugovora na osnovu postupaka direktnog sporazuma je bio 66.887 što je čak više od 17 puta veće od broja zaključenih ugovora na osnovu provedenog otvorenog postupka (3.882). Istovremeno, broj zaključenih ugovora na osnovu konkurenskog zahtjeva za dostavljanje ponude je više od 3,5 puta veći od broja zaključenih ugovora putem otvorenog postupka i iznosi 14.213. Već nekoliko godina nevladin sektor ukazuje na izbjegavanje provođenja otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke putem cijepanja vrijednosti javne nabavke na više manjih ugovora, te njihove dodjele putem konkurentskog zahtjeva.<sup>531</sup>

Ekonomska kriza, koja traje od 2007. godine, imala je implikacije na povećanje stepena upliva države, ali i politike, u poslovanje privrednih subjekata. Država je putem razvojnih banaka (IRB u RS, RB u FBiH), čiju upravu postavlja izvršna vlast entiteta, proširila svoj uticaj na privatni sektor, a uz netransparentne procedure (ili njihovo potpuno odsustvo) nametnula klijentelistički odnos privrede i jačanje oligarhijskih struktura.

U RS se godinama nižu primjeri neregularnog dodjeljivanja sredstava stečenih privatizacijom, datih na raspolaganje IRB-u na računu posebnih namjena (*escrow*). Umjesto transparentnih procedura kreditiranja razvojnih projekata privrede, sredstva su odobravana po političkoj, rodbinskoj i prijateljskoj liniji,<sup>532</sup> kao i za kupovinu socijalnog mira kroz razne socijalne transfere. Slična situacija je i sa Razvojnog bankom FBiH.

Može se reći da se privatni sektor teško suprotstavlja arbitarnosti javne administracije i državnih službenika. Razlozi su brojni - od slabe vladavine prava koja se manifestuje u nedosljednoj primjeni zakona koji regulišu diskriminaciju, javne nabavke, konkurenciju, itd. do neadekvatne funkcije postojećih predstavničkih tijela (asocijacija poslodavaca ili privrednih komora).

Tako Izvještaj o napretku za 2014. godinu navodi da nisu zabilježena značajna poboljšanja po pitanju sistema poslovnog prava u Bosni i Hercegovini, koji je i dalje složen i težak. Provedba zakona je i dalje slaba, zbog slabih institucionalnih kapaciteta za provedbu. Pravosudni sistem i dalje često ne funkcioniše efikasno i naročito teško rješava privredne sporove. Poslovnom okruženju i dalje šteti slaba vladavina prava i nepouzdana provedba ugovora. Sveukupno gledano, dugi postupci provedbe ugovora i slabosti u vladavini prava i dalje štete poslovnom okruženju.

Istoimeno izvještaj ukazuje da nije postignut veliki napredak u smanjenju uticaja države na privredu. Osim toga, nisu poduzete skoro nikakve mjere na smanjivanju parafiskalnih nameta, čime se dodatno koči razvoj privatnog sektora. U 2013. godini su direktne budžetske subvencije za industriju i poljoprivredu bile oko 1% BDP-a. Kao i prethodnih godina, entitetske vlade su pružile kreditne garancije vrijedne 6,3% BDP-a za više preduzeća u sektoru infrastrukture.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju transparentnost aktivnosti poslovnog sektora?*

### OCJENA 50

U proteklih nekoliko godina nije bilo značajnijih izmjena zakonodavstva u vezi sa poslovanjem privrednih su-

bjekata. Može se reći da zakonodavni okvir ne odstupa značajno od zakonodavstva drugih evropskih zemalja uz nešto manje specifičnosti. Svaki od entitetskih zakona o preduzećima definiše slične oblike pravnih lica za korporativni sektor: partnerstva, društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva, koja mogu biti otvorena i zatvorena. Otvorena akcionarska društva moraju da budu registrovana na berzi no u posljednjih nekoliko godina je prisutna praksa preregistracije i „zavarivanje” akcionarskih društava uz njihovo povlačenje sa berze. To svakako utiče na smanjenje transparentnosti rada, ali i pogoršanje prava manjinskih akcionara.

Zakoni o računovodstvu i reviziji RS i FBiH su usvojeni u aprilu, odnosno decembru 2009. godine, a na snazi su od početka 2010. godine. Oni su dodatno harmonizovali obaveze preduzeća vezane za računovodstvo i reviziju u oba entiteta. Prema njima, sva preduzeća treba da dostave entitetskom registru finansijskih izvještaja svoje finansijske izvještaje i, kada je to primjenljivo, sa tim vezani revizorski izvještaj. Zakoni o računovodstvu i reviziji entiteta navode listu subjekata koji su podložni obaveznoj godišnjoj reviziji, bez obzira na veličinu njihovih operacija.

Obje berze, i Sarajevska (SASE) i Banjalučka (BLSE), objavljuju finansijske izvještaje svih subjekata koji kotiraju u svim segmentima tržišta na svojim prezentacijama na internetu. Ministarstva finansija su odgovorna za superviziju sistema knjigovodstva i računovodstva i osiguravanje poštovanja odredbi entitetskih zakona o računovodstvu i reviziji.

Izvještaj Svjetske banke o poštovanju standarda i kodeksa (ROSC) za računovodstvo i reviziju za 2010. godinu<sup>533</sup> ukazuje da je BiH postigla određeni napredak od objavljivanja prethodnog izvještaja 2004. godine, uz napomenu da bi trebalo brzo da implementira međunarodne standarde finansijskog izvještavanja (*International Financial Reporting Standards – IFRS*) za mala i

srednja preduzeća (SME), na način koji je kompatibilan sa ukupnošću pravnih propisa Evropske unije (*EU acquis*).

Agencije za bankarstvo entiteta zahtijevaju od banaka da pripremaju finansijske izvještaje zasnovane i na IFRS-u i na njihovim prudencijalnim regulativama, a da ih nakon toga podvrgnu reviziji. Taj dvostruki zahtjev je doveo do toga da finansijski izvještaji banaka nisu u skladu sa IFRS-om. Entitetske agencije za superviziju u osiguranju zahtijevaju mjesečne, kvartalne i godišnje regulatorno izvještavanje, uz dostavljanje finansijskih izvještaja.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri postoji transparentnost poslovnog sektora u praksi?*

### OCJENA 50

Tekući aranžmani za monitoring i sprovođenje zakonskih odredbi ne osiguravaju ispunjavanje IFR standarda finansijskih izvještaja koje objavljuju subjekti od javnog interesa. Regulatorne agencije finansijskog sektora ne sprovode monitoring poštovanja odredbi vezanih za računovodstvo među subjektima koje regulišu (npr. banke, preduzeća koja kotiraju na berzi, te osiguravajuća društva) na sistematski način. Komisije za hartije od vrijednosti sprovode *ad hoc* preglede u slučaju povećanja ili smanjenja kapitala, ali ne pregledaju godišnje finansijske izvještaje preduzeća koja kotiraju na berzi. Regulatorne agencije finansijskog sektora imaju tendenciju da se oslanjaju isključivo na statutarne revizije u evaluaciji kvaliteta finansijskih izvještaja subjekata koje regulišu.

Generalno, ne postoje dostupni registri niti podaci

o registrovanim kompanijama (detalji o rukovodnoj strukturi, kontakt podaci, izvještaji, itd.) koji su javno dostupni. Jako mali broj kompanija priprema godišnji izvještaj koji objavljuju generalnoj javnosti.

Bankarski sektor je i osnovni izvor informacija o potencijalnom pranju novca, budući da ostale nadležne institucije još uvijek nisu sasvim funkcionalne, ali se u posljednje vrijeme smanjio broj izvještaja o transakcijama iznad praga.<sup>534</sup>

Agencija za osiguranje BiH osnovana je 2006. godine i još uvijek nema strukturirane procese za pregled finansijskih izvještaja koje su pripremila osiguravajuća društva.

Opšti nedostatak usklađenosti sa IFRS-om kod pregledanih finansijskih izvještaja baca sumnju na sposobnost revizorske profesije (uključujući tu i revizorske kuće koje su članice međunarodnih mreža) da osigurava poštovanje odredbe o korištenju IFRS-a za pripremanje finansijskih izvještaja, kao što je propisano u Okvirnom zakonu i entitetskim zakonima o računovodstvu i reviziji. Zakonodavstvo o korporativnom računovodstvu i reviziji je uglavnom usklađeno sa sa pravnom stečevinom EU (ali još nije u potpunosti u skladu sa najnovijim zakonodavstvom EU) i skoro u potpunosti usklađeno između entiteta. U novembru 2013. godine je formirana Revizorska komora Federacije kao stručna organizacija za revizorska društva i revizore. Formiran je i Odbor za javnu kontrolu, koji nadzire Revizorsku komoru.

Pored navedenog, praksa pokazuje da se mnoge činjenice vezane za poslovanje i postojanje kompanija neosnovano tretiraju poslovnim tajnama i vrlo teško su dostupne čak i samim akcionarima. Hronični su i problemi nepostojanja interne kontrole ili odsustva njene nezavisnosti, kao i nepostojanja internih pravila rotacije eksternog revizora.<sup>535</sup>

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje pravila i zakoni koji uređuju nadzor poslovnog sektora i korporativno upravljanje individualnim kompanijama?*

### OCJENA 50

Sistem korporativnog upravljanja privrednim društvima u BiH je dvoslojni sistem, sa klasičnom podjelom organa uprave na organ koji vrši nadzor i organ koji vrši svakodnevno upravljanje društvom.

Iz strukture i nadležnosti organa društva može se konstatovati da je za efikasno uspostavljen korporativno upravljanje i uspješno poslovanje od velikog značaja nadzorni odbor društva. U nadležnosti skupštine su strateške odluke, pri čemu je odlučivanje skupštine, u većini slučajeva, zasnovano na prijedlozima nadzornih odbora. Uprava društva je zaokupljena tekućom organizacijom rada i rukovođenjem i poslovanjem društva, uz odgovornost za zakonitost rada društva. Nadzorni odbor je smješten između skupštine i uprave i odgovoran je da se obezbijedi optimalan odnos između vlasnika i operativnog djelovanja društva. U skladu s tim, nadzorni odbor predstavlja transmisiju posredstvom koje se volja dioničara transformiše u svakodnevno djelovanje društva. Uloga i funkcija nadzornog odbora ne svodi se samo na nadzor poslovanja društva već često uključuje i sudjelovanje u donošenju operativnih odluka, koje po prirodi stvari predstavljaju dio osnovnih ovlaštenja uprave društva. U skladu s tim, ovlaštenja i odgovornosti nadzornog odbora su u odnosu na skupštinu i upravu široke. U odnosu na skupštinu nadzorni odbor ima obavezu da postupa u najboljem interesu dioničara, priprema prijedloge odluka skupštine i obezbijedi provođenje odluka skupštine. Nadzorni odbori, na osnovu odluka skupštine, utvrđuju tekuću politiku društva, imenuju i razrješavaju članove uprave i nadziru rad uprave, uključujući se češće u donošenju odluka.

Niz izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima u FBiH,<sup>536</sup> kao i Zakona o preduzećima u RS, zatim ukidanje istog, te donošenje novog Zakona o privrednim društvima u RS krajem 2008. godine,<sup>537</sup> djelimično su doveli do izmjene pravnog položaja organa upravljanja. Zakonom o privrednim društvima u RS predviđeno je postojanje upravnog odbora. U zatvorenim akcionarskim društvima tu funkciju može obavljati i direktor i izvršni odbor. Predviđena je i veća kontrola nad radom članova nadzornog odbora, odnosno nad neizvršnim direktorima, a u korist skupštine dioničara.

Subjekti koji su bili ovlašćeni za donošenje kodeksa korporativnog upravljanja za akcionarska društva su Komisija za vrijednosne papire FBiH i Komisija za hartije od vrijednosti RS, koje su, na osnovu entitetskih zakona o privrednim društvima, donijele Pravilnik o upravljanju dioničkim društvima u FBiH,<sup>538</sup> odnosno Standarde upravljanja akcionarskim društvima u RS.<sup>539</sup> Iako su doneseni od strane komisija osnovanih pri državnim organima, principi korporativnog upravljanja nemaju u potpunosti obavezujući karakter (nisu donešeni od strane zakonodavne tijela, niti u zakonodavnoj proceduri) nego provedbeni, u smislu da razrađuju zakonske odredbe, te daju sugestije i preporuke kojima će se unaprijediti poslovanje dioničkih društava.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri postoji efikasno korporativno upravljanje kompanijama u praksi?*

### OCJENA 25

Na osnovu istraživanja IFC i SEE Business Solutions d.o.o. o stanju korporativnog upravljanja iz 2011. godine, provedenog na 76 akcionarskih društava u BiH, poslovni subjekti se uglavnom samo pridržavaju zakonskih obaveza, dok su dobre prakse korporativnog

upravljanja još uvijek na marginama.<sup>540</sup> Tako se sjednice nadzornog/upravnog odbora uglavnom održavaju 4 puta godišnje, u skladu sa zakonskim obavezama. Još uvijek je praksa da se članovima odbora isplaćuju fiksne naknade koje ne zavise od ostvarenih rezultata. U strukturi nadzornog i upravnog odbora najveći broj članova su akcionari ili sa njima povezana lica. Iako dobre prakse korporativnog upravljanja naglašavaju značaj nezavisnih članova u strukturi odbora, njih je tek 11% u FBiH i 18% u RS.

Jedan od kamena temeljaca koncepta korporativnog upravljanja je profesionalizacija top-menadžmenta i vezivanje nagrada top-menadžera za ostvareni učinak, razvoj i rast. Međutim, jako je malo kompanija koje imaju dobru praksu korporativnog upravljanja. Kada posmatramo privatni sektor u BiH, uglavnom se radi o porodičnim preduzećima u kojima osnivač/vlasnik sa članovima porodice predstavlja jezgro menadžmenta sa dosta konzervativnim pristupom prema javnosti. Čak su se i brojna otvorena akcionarska društva transformisala u zatvorena akcionarska društva, uvodeći principe upravljanja na osnovu modela porodičnih kompanija. To u praksi znači da nema redovnih godišnjih izvještaja te da je rad tih privrednih subjekata dosta nepoznat. Prema posljednjim raspoloživim podacima istraživanja IFC i SEE Business Solutions d.o.o. o stanju korporativnog upravljanja u 2012. godini, vidljivo je da se procentualna zastupljenost nezavisnih članova u strukturi nadzornog odbora smanjila sa 28% u 2008. godini na svega 9% u 2012. godini.

Iako se komisije nadzornog/upravnog odbora smatraju ključnim sredstvom za što boljim organizovanjem sistema nadzora i provođenja odluka odbora, one se u akcionarskim društvima u BiH rijetko formiraju. Okruženje u kojem posluju domaće kompanije karakteriše izloženost brojnim rizicima. Kompanije toga često nisu svjesne i ne posvećuju dovoljno pažnje pitanju zaštite od rizika i pitanju interne kontrole poslovanja društva.

Poziciju internog revizora, odnosno odjel za internu reviziju, ima 50% ispitanih kompanija prema rezultatima istraživanja iz 2012. godine.

Prema rezultatima istraživanja iz 2010. godine o trenutnom stanju korporativnog upravljanja u Republici Srpskoj<sup>541</sup>, većina preduzeća nema usvojen Kodeks korporativnog upravljanja. To potvrđuju i godišnja istraživanja koja su provedena od strane IFC i SEE Business Solutions d.o.o.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

*U kojoj mjeri su na snazi mehanizmi koji osiguravaju integritet svih aktera poslovnog sektora?*

### OCJENA 50

Pojedina udruženja (privredne komore, udruženja poslodavaca, granska udruženja) uspostavila su etičke kodekse i sudove časti, ali javnost nije obaviještena o njihovom eventualnom radu ili efektima rada. Sadržina ovih kodeksa je dosta neujednačena. U nekim kodeksima se mogu naći detaljnije odredbe o zabrani podmićivanja, sprečavanju i postupanju u slučajevima sukoba interesa, neki čak imaju inkorporirane principe Globalnog sporazuma Ujedinjenih nacija,<sup>542</sup> dok se jedan broj kodeksa pretežno bavi pitanjima odnosa sa klijentima, poslovnim partnerima i konkurencijom.

Sudovi časti pri entitetskim i kantonalnim privrednim komorama<sup>543</sup> su zaduženi za razvijanje i zaštitu dobrih poslovnih običaja od strane članova komore, vode postupak i izriču mjere za povredu poslovnih običaja, ugovora, trgovačkih pravila, uzansi i drugih propisa na domaćem tržištu. Sudovi su zaduženi da naročito razmatraju i sankcionišu narušavanje konkurencije na tržištu putem monopolističkog djelovanja, nelojalne

konkurencije, špekulacije i ograničavanja tržišta, te povredu ugleda članova Komore i drugih preduzeća u obavljanju poslovanja u Republici Srpskoj.

Veoma važno pitanje sa aspekta borbe protiv korupcije u poslovnom sektoru je zaštita „zviždača“; međutim, ono se već godinama zanemaruje, iako postoji međunarodna obaveza usvajanja ove regulative (ratifikacijom UNCAC i drugih međunarodnih akata).

Kao na jedan od najvećih generatora korupcije ukazuje se na područje javnih nabavki. Novi Zakon o javnim nabavkama BiH sadrži malo antikorupcijskih odredbi. Jedan od rijetkih primjera je član 52 novog Zakona koji ugovornim organima propisuje diskvalifikaciju ponuđača u slučajevima podmićivanja i sukoba interesa.<sup>544</sup> Iako je ovo skoro istovjetno rješenju u okviru starog Zakona (član 27), novinu predstavlja obaveza svakog ponuđača da uz ponudu dostavi i posebnu pisanu izjavu da nije nudio mito niti učestvovao u bilo kakvim radnjama koje imaju za cilj korupciju u predmetnoj javnoj nabavki.

Global Competitiveness Report 2013–2014 ubjedljivo najlošije ocjene BiH daje za korporativnu etiku (135. mjesto) i zaštitu interesa manjinskih akcionara (130. mjesto).<sup>545</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je u praksi osiguran integritet onih koji rade u poslovnom sektoru?*

### OCJENA 0

Iako povremeno ima unapređenja u zakonskim rješenjima, mehanizmi očuvanja integriteta su generalno nerazvijeni. Pored toga, vidljivo je da postoje veliki problemi i zastoj u primjeni i korištenju postojećih

mehanizama. Nivo objavljivanja (*disclosure*) na niskom je nivou, osim osnovnih finansijskih izvještaja. Teško je doći do izvještaja revizije preduzeća.

Da se sud časti ozbiljno ne posmatra te da se njemu pristupa formalno govori i činjenica da je Pravilnik o Sudu časti Privredne komore Republike Srpske u potpunosti preuzet od strane Privredne komore Srbije, uz napomenu da je pisan čak ekavicom koja nije u službenoj upotrebi u Republici Srpskoj. Slična je situacija i u FBiH, gdje entitetska i kantonalne komore koriste isti šablon za uspostavljanje suda časti. Ono što je svakako problematično je odsustvo bilo kakve javne informacije u vezi rada sudova časti pri navedenim komorama. U strukovnim udruženjima u posljednjih sedam godina nije zabilježen nijedan slučaj zasijedanja suda časti.

Korporativno upravljanje je na niskom nivou, čak i kod finansijskih institucija, jer su regulatorni zahtjevi niski i licenciranje se odvija površno. Slučaj člana nadzornog odbora jedne banke, koji je izabran i licenciran upravo u trenutku dok se protiv njega pred Sudom BiH vodio krivični postupak za krivično djelo u privredi (utaja poreza), nije usamljena praksa.<sup>546</sup>

Najčešće ne postoji ažurnost objavljivanja informacija o sukobu interesa članova odbora, a odbori nemaju dovoljan broj stvarno nezavisnih i kompetentnih članova. Javni konkurs prilikom izbora članova društva ne postoji ili ima formalni karakter.<sup>547</sup>

U strukovnim udruženjima u posljednjih sedam godina nije zabilježen nijedan slučaj zasijedanja suda časti.

U praksi, umjesto da se zašтите i ohrabre lica ili poslovni subjekti koji prijavljuju korupciju, oni bivaju izloženi različitim vrstama neformalnih i formalnih pritisaka. O tome najviše svjedoče informacije UG Tender, čije se pritužbe i žalbe na provođenje javnih nabavki od neodgovornih i korumpiranih predstavnika ugovornih organa

pretvaraju u prioritetnu listu kompanija koje posjećuju kontrolne institucije s ciljem odvratanja privatnih kompanija od učešća u pritužbama/žalbama.

## ANGAŽMAN U ANTIKORUPCIJSKIM POLITIKAMA (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri je poslovni sektor aktivan u angažovanju domaćih vlasti u antikorupciji?*

### OCJENA 50

Kroz odnos poslovnog sektora prema korupciji najbolje se mogu vidjeti posljedice stanja „zarobljene države“ koje već godinama karakteriše BiH. Problem korupcije je predmet većeg dijela primjedbi onog dijela poslovnog sektora koji nije u čvrstoj sprezi sa vlašću, ali se rijetko upuštaju u javnu borbu prijavljivanjem korupcije nadležnim pravosudnim organima zbog straha od odmazde<sup>548</sup> (u vidu čestih inspekcija, poreske kontrole, nemogućnosti učešća na tenderima, nemogućnosti dobijanja finansijskih sredstava i slično). Razvijen je klijentelistički odnos, a razjedinjenost poslovne zajednice pogoduje ovakvom stanju.

Međutim, u protekle 2 godine je zabilježeno nekoliko slučajeva u kojima su predstavnici privatnih firmi prijavljivali slučajeve iznude od strane javnih službenika. Tako je 30. maja 2014. godine uhapšen inspektor za kontrolu velikih poreskih obveznika u Poreskoj upravi RS, Željko Orelj, zbog primanja mita, a na osnovu dojave Mirka Vujinovića, predsjednika Upravnog odbora firme Topdom BiH, od kojeg je u više navrata zahtijevao po 20.000 KM za prikrivanje poreskih obaveza. Zabilježen je i slučaj hapšenja inspektora Poreske uprave RS, koji je radio na poslovima stručnog saradnika, za

prinudnu naplatu u Područnom centru Istočno Sarajevo, a kojega su predstavnici firmi prijavili za više iznuda. Treba napomenuti da je doneseno i nekoliko presuda sa kaznom zatvora što svakako djeluje pozitivno za dalje napore u borbi protiv korpcije.

Treba napomenuti, svakako, i činjenicu da se problemi korupcije sa kojima se suočava poslovni sektor ne tretiraju adekvatno od strane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Naime, strateški pristup u borbi protiv korupcije koji je oličen u okviru Strategije za borbu protiv korupcije 2009 - 2014 nije u fokusu imao probleme poslovnog sektora dok se jedina mjera ove strategije odnosila na organizaciju serije seminara i radionica sa privrednim subjektima u cilju identificiranja oblasti i prakse koje otežavaju efikasno tržišno poslovanje i koje treba eliminisati. Međutim, ni ta mjera nije realizovana kako je predviđeno.

Dok je za komore u FBiH na snazi princip dobrovoljnog članstva, članstvo u Spoljnotrgovinskoj komori BiH i Privrednoj komori RS je zakonska obaveza, čime su im i finansijska sredstva zagantovana, bez obzira na kvalitet usluga koje pružaju. Prema mišljenju nezavisnih ekonomista, to je osnovni razlog zbog kojeg su ove dvije komore produžena ruka vlasti, a ne privrede.<sup>549</sup>

UG Tender smatra da su komore dio lanca korupcije u javnim nabavkama. Naime, u nadležnosti pomenute dvije komore je izdavanje potvrda privrednim subjektima o domaćem porijeklu roba, usluga i radova, na osnovu kojih se stiče preferencijalni tretman u postupcima javnih nabavki. U praksi, međutim, dolazi do zloupotreba, odnosno izdavanja ovih potvrda za predmete nabavki koje uopšte nemaju domaće porijeklo.<sup>550</sup>

U protekle 2 godine je zabilježena aktivnija uloga Asocijacije poslodavaca BiH u borbi protiv korupcije. Prilikom usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama BiH, Asocijacija poslodavaca BiH je bila u grupi organizacija

civilnog društva u Bosni i Hercegovini koje su uputile otvoreno pismo delegatima Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH protiv usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama BiH. Ova inicijativa je djelimično urodila plodom te su delegati Parlamentarne skupštine BiH usvojili skoro pola od 18 predloženih amandmana na sam zakon. Treba napomenuti da je proces unapređenja sistema javnih nabavki podržavalo i Udruženje poslodavaca FBiH. Udruženja poslodavaca (glavna su Udruženje poslodavaca FBiH, Unija udruženja poslodavaca RS, kao i Asocijacija poslodavaca BiH u kojoj djeluju pojedina udruženja iz oba entiteta) pružaju deklarativnu podršku borbi protiv korupcije, ali nemaju konkretnih samostalnih inicijativa. Prema Evropskoj komisiji, osnovni problem ovih udruženja je njihova nereprezentativnost i nedovoljno efikasno zastupanje interesa svojih članova pred predstavnicima organa vlasti.<sup>551</sup>

Inicijativa Ujedinjenih nacija – Globalni sporazum (UNGS), koja promovise društveno-odgovorno poslovanje preduzeća, predstavljena je u BiH 2005. godine. Međutim, ovoj globalnoj mreži su pristupile samo 3 bosanskohercegovačke kompanije.<sup>552</sup>

## PODRŠKA I SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM (ZAKON I PRAKSA)

*U kojoj mjeri poslovni sektor podržava civilno društvo u njegovom zadatku borbe protiv korupcije?*

### OCJENA 25

Zajedničke inicijative poslovnog sektora i nevladinih organizacija u BiH su novija pojava u BiH. Međutim, još uvijek je saradnja poslovnog sektora i nevladinih organizacija daleko od željene. Razlozi za to su brojni, ali se kao najznačajniji vidi odnos vlasti prema civilnom društvu koga često smatra za neprijatelja, a ne kao

korektivni element samog društva. S tim u vezi se i poslovni subjekti koji podržavaju ili saraduju sa civilnim društvom vide kao „neprijateljski”.

TI BiH je putem svoje linije za prijavu korupcije posljednjih godina zaprimao ozbiljne pritužbe poslovnog sektora na neregularnosti u postupcima privatizacija i javnih nabavki. Naročito ozbiljni su bili slučajevi privatizacije Naftne industrije RS, kompanije Aluminijum iz Mostara, i drugi.<sup>553</sup> Dokumentacija koju je TI BiH prikupio o ovim slučajevima dovela je do pokretanja istraga protiv najviših funkcionera oba entiteta. Međutim, ovi slučajevi su relativizovani od strane domaćih pravosudnih organa i nikada nisu dobili sudski epilog.

Kao odgovor na korupciju u javnim nabavkama, 2009. godine je, od strane direktora i vlasnika privatnih firmi koje učestvuju kao ponuđači u javnim nabavkama, osnovano Udruženje građana Tender. Udruženje se zalaže za unapređenje saradnje sa svim pravnim subjektima iz javnog i privatnog sektora, a naročito nevladinim organizacijama, u okviru jačanja uloge i afirmacije civilnog sektora u borbi protiv zloupotreba u javnim nabavkama. Značajan je doprinos UG Tendera u inicijativama organizacija civilnog društva prilikom donošenja novog Zakona o javnim nabavkama. Međutim, problem se vidi u finansijskoj zavisnosti udruženja od projekata koje u potpunosti finansiraju međunarodni donatori.

Pitanje eventualne finansijske podrške civilnom društvu od strane poslovnog sektora, a što je praksa većine ekonomija sa razvijenom demokratijom, još uvijek nije aktuelizovano, dijelom zbog duboke ekonomske krize, dijelom zbog slabog integriteta samog poslovnog sektora.

## PREPORUKE

- Obezbijediti *one stop shop* registraciju poslovnih subjekata u čitavoj Bosni i Hercegovini;
- Precizirati procedure za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva i zakona o koncesijama, te poboljšati i zakonsko rješenje i monitoring procedura javnih nabavki;
- Unaprijediti zakonsku regulativu kojom će se urediti principi korporativnog upravljanja, umjesto postojećih savjeta i preporuka;
- Unaprijediti transparentnost i odgovornost u radu državnih investiciono-razvojnih banaka uz dosljedno poštovanje principa korporativnog upravljanja;
- Unaprijediti rad državnih i entitetskih privrednih komora, te predstavničkih tijela koje zastupaju poslodavce.

# 6.15. DRŽAVNA PREDUZEĆA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 33/100

STATUS STUBA: SLAB



## SAŽETAK

Iako je prošlo skoro 25 godina od uspostavljanja novog društveno-političkog sistema i uvođenja tržišne ekonomije, i dalje su prisutne razlike u odnosima države prema privrednim subjektima ako se u obzir uzme vlasništvo nad kapitalom. Državna preduzeća predstavljaju većinom legat prošlog perioda u kome su svi poslovni subjekti bili u njenom vlasništvu te su to oni subjekti koji ili nisu bili privatizovani ili nisu uopšte bili predmet privatizacije u proteklim godinama. Sama Federacija BiH, bez kantona, još uvijek je većinski vlasnik u gotovo 50 preduzeća koja zapošljavaju desetine hiljada radnika. Slična je situacija u Republici Srpskoj, uz napomenu da je tamo došlo do privatizacije sektora telekomunikacija.

Zakonski okvir u vezi sa nezavisnošću, transparentnošću, te odgovornošću javnog sektora je relativno dobro uređen, dok praksa ukazuje na brojne propuste u primjeni definisanih zakonskih odredbi. Naročito je problematičan nadzor nad implementacijom pojedinih zakonskih rješenja imajući u vidu nedostatak odgovornosti vladajućih struktura. Može se reći da državna preduzeća imaju povlašteniji položaj u odnosu na privatna preduzeća i zbog toga jer se na njihovom čelu nalaze pojedinci iz političkih partija koje su dobile mandat, a time i moć za imenovanje menadžera i upravljanje državnom imovinom, odnosno državnim preduzećima.

Javna preduzeća u Bosni i Hercegovini su neefikasna zbog velikog uticaja politike i države na njihov rad. Najvažniji argument u prilog državne svojine je onaj o slabosti tržišta, odnosno o narušavanju pretpostavke o savršenoj konkurenciji u granama u kojim dolazi do opadanja prosječnih troškova, što vodi monopolima. A pošto je monopol u privatnoj svojini loša stvar, onda je bolje da to preduzeće bude u državnoj jer je država, po pretpostavci, dobronamjerna. Međutim, ovaj argument je jako diskutabilan u slučaju Bosne i Hercegovine jer je upitna dobronamjernost vlade/a, tj. posvećenost političara opštem dobru.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Državna preduzeća (engl. State Owned Enterprises, skr. „SOEs”) predstavljaju ona preduzeća u kojima država ima značajnu kontrolu, kroz potpuno (100%), većinsko (više od 50%) ili značajno manjinsko (manje od 50%) vlasništvo. Evidentno je da se najznačajnija državna preduzeća u BiH nalaze u energetskom, telekomunikacijskom, saobraćajnom i komunalnom sektoru, te namjenskoj industriji. Nema preciznog registra o broju ovih preduzeća, ali radi se o nekoliko stotina koje i dalje imaju značajan udio u bruto društvenom proizvodu (BDP) zemlje.<sup>554</sup>

Još uvijek je više od 10 milijardi KM neprivatizovanog kapitala u rukama Federacije BiH, raspoređenih u gotovo 50 privrednih subjekata u različitim industrijama. Prema izvještaju Evropske komisije<sup>555</sup>, oko 2/3 ukupnog državnog kapitala za privatizaciju je ostao nepromijenjen i dalje je u rukama Federacije BiH, dok je u Republici Srpskoj oko 2/3 preduzeća za koja je planirana privatizacija već prodano. U Brčko distriktu BiH je okončana privatizacija sa prodajom svih 27 preduzeća koja su bila predviđena za to. Procjenjuje se da se 60%

malih preduzeća i 30% velikih sada nalazi u privatnom vlasništvu ili su u postupku prodaje.

## NEZAVISNOST(ZAKON)

*U kojoj mjeri pravni i regulatorni okvir za preduzeća u državnom vlasništvu štiti nezavisno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu i omogućava ravnopravne uslove za preduzeća u državnom vlasništvu i kompanije iz privatnog sektora?*

### OCJENA 50

Generalno, zakonski okvir koji reguliše osnivanje, poslovanje, upravljanje i prestanak privrednih društava je isti za poslovne subjekte i sa privatnim i sa državnim kapitalom. Zakonom o privrednim društvima FBiH<sup>556</sup> regulisano je da je društvo pravno lice koje samostalno obavlja privrednu djelatnost radi sticanja dobiti, te da ga mogu osnovati domaća i strana fizička i pravna lica. Istovjetnu formulaciju ima i Zakon o privrednim društvima<sup>557</sup> u Republici Srpskoj. Istovremeno, Zakon o javnim preduzećima<sup>558</sup> u FBiH, kao i Zakon o javnim preduzećima<sup>559</sup> u Republici Srpskoj, navodi da se javna preduzeća mogu osnovati kao dioničarska društva i društva sa ograničenom odgovornošću dok kao osnivače navodi one institucije koje su nadležne za određene djelatnosti od javnog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa) bez obzira da li se radi o jedinicama lokalne samouprave, kantonima ili entitetima.

Regulatorni okvir pojedinih industrijskih sektora, kao što su telekomunikacije i/ili energetika, nastoji da promoviše slobodno tržište i konkurenciju između svih poslovnih subjekata no i dalje su evidentne određene barijere za ulazak privatnih kompanija koje bi pružale ove usluge. Prvenstveno, barijere se odnose na potrebu pribavljanja brojnih dozvola i odobrenja koje izdaju

vladina ministarstva i njihove agencije.

Da vlasti imaju „povlašteni” tretman prema državnim preduzećima ukazuje i činjenica da su u FBiH tokom 2013. godine donesene izmjene i dopune Zakona o visini stope zatezne kamate na javne prihode<sup>560</sup> kojima se pojedinim velikim dužnicima, uglavnom državnim preduzećima, opraštaju dugovi zateznih kamata na neizmirene obaveze. Tako se poreskim dužnicima, kao što su preduzeća „Željeznice FBiH”, rudnici „Kreka”, „Hidrogradnja”, rudnici „Breza”, „Agrokomerc” i druge, oprašta oko 28 miliona KM duga po osnovu zateznih kamata.

Da država nema tendenciju stvaranja profesionalnog i nezavisnog menadžmenta državnih preduzeća ukazuju i prakse ograničavanja plata rukovodilaca državnih preduzeća u odnosu na zaposlene u drugim sektorima. Predloženi Nacrt zakona o plaćama u javnim preduzećima u FBiH<sup>561</sup> limitira plate top-menadžera (uprave) i naknade članova nadzornih odbora te definiše da najveća plata u javnim preduzećima može biti četiri prosječne neto mjesečne plate isplaćene u FBiH u prethodna tri mjeseca, odnosno pet plata za top-menadžere privrednih giganta koji zapošljavaju više od 1.000 radnika i imaju godišnji prihod veći od 250 miliona KM. Maksimalna stimulacija za uspješno poslovanje je 30 posto od njihove osnovne plate. Istovremeno, naknada članovima nadzornih odbora ne može biti veća od prosječne mjesečne neto plate u FBiH. Vlada RS je svojim zaključkom u martu 2014. godine definisala da plate direktora javnih preduzeća u Republici Srpskoj sa svim drugim prinadležnostima ne mogu biti veće od 3.000 KM, a izvršnih direktora od 2.500 KM.

### TABELA SA OCJENAMA

## DRŽAVNA PREDUZEĆA

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: /

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 33/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013 <sup>XX</sup>	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 / KAPACITET 2015 37/100	NEZAVISNOST		50		25
UPRAVLJANJE 2013 / UPRAVLJANJE 2015 29/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA		50 50 25		25 25 0

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je svakodnevno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu u praksi nezavisno od uplitanja države?*

### OCJENA 25

Iako je upravljanje državnim preduzećem nominalno stvar imenovanih upravnih i nadzornih struktura, te postavljenog rukovodstva i menadžmenta, činjenica je da postoji jak pritisak vladajućih političkih struktura na svakodnevno poslovanje. Prema mnogima, ključni problem javnih preduzeća predstavlja veliki uticaj politike na dnevne, ali i na strateške odluke<sup>562</sup>.

Kada posmatramo imenovane članove upravnih i nadzornih odbora, vidljiv je jako velik uticaj vladajuće politike na njihov izbor. Državna preduzeća u pravilu predstavljaju „plijen” koji se dijeli između koalicionih partnera nakon svakih izbora. Tako je nakon provedenih izbora 2010. godine u FBiH, te konstituisanjem nove Vlade FBiH izvršena smjena više od 200 osoba na rukovodnim pozicijama javnih institucija, ustanova i preduzeća.<sup>563</sup> Slična praksa je zabilježena i nakon lokalnih izbora 2012. godine, te 2014. godine nakon provedenih opštih izbora u oktobru i konsekventnog konstituisanja novih vlasti.

Proces imenovanja menadžmenta javnih i državnih preduzeća veoma je politizovan. Nominalno, skupština jedinice lokalne samouprave, kantona ili entiteta imenuje članove nadzornih odbora i direktore ovih preduzeća, ali, u praksi, ovo u najvećoj mjeri zavisi od međusobnih dogovora političkih partija. Politizacija je povezana sa procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne” kategorije). Takav vid odlučivanja u javnim preduzećima uvijek dugoročno gura ova preduzeća u

velike probleme. Prema raspoloživim informacijama<sup>564</sup>, jako rijetko se može pronaći preduzeće u komunalnoj djelatnosti koje nema navedene probleme sa viškom radnika i koje ima dobre ekonomsko-finansijske pokazatelje.<sup>565</sup>

Ako izuzmemo elektroenergetski i telekomunikacijski sektor, te namjensku industriju, većina državnih preduzeća ostvaruju loše poslovne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su sa pritiscima da cijene roba/usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou; kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Ovo je upravo jedan od efekata ograničavanja plata u državnim preduzećima jer sposobni menadžeri ne prihvataju pozicije top-menadžera u državnim preduzećima, dok, s druge strane, top-menadžeri koji vode državna preduzeća nisu motivisani da unaprijede poslovanje državnih preduzeća.

Treba pomenuti i praksu da državnim i javnim preduzećima upravljaju pojedinci iz ministarstava u zavisnosti od sektora nad kojim je to ministarstvo nadležno. Tako ministarstvo nadležno za pitanje saobraćaja upravlja željeznicama, aerodromima te preduzećima koja se bave pitanjima putne infrastrukture. Istovremeno, ministarstva nadležna za pitanja energetike upravljaju preduzećima iz energetskog sektora. To svakako utiče na isprepletenost odnosa koji se tiču upravljanja samim državnim preduzećima sa aspektom donošenja javnih politika u datim sektorima.

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe koje treba da osiguraju transparentno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu?*

### OCJENA 50

Kada govorimo o radu državnih preduzeća, zakoni predviđaju određene stepene odgovornosti koje imaju skupština preduzeća, nadzorni odbor, te uprava, odnosno izvršni rukovodioci samog preduzeća.

Generalno, entitetski zakoni o računovodstvu<sup>566</sup> se primjenjuju na sva privredna društva, bez obzira na vlasništvo nad kapitalom. Između ostalog, u navedenim zakonima je navedena obaveza organizacije sistema knjigovodstva i računovodstva, pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja, te obaveza revizije finansijskih izvještaja. Sva pravna lica, a time i državna preduzeća, su dužna da vode poslovne knjige propisane zakonom, da pripremaju i prezentuju svoje finansijske izvještaje, te da vrše reviziju finansijskih izvještaja u skladu sa zakonom i drugim zakonskim i podzakonskim propisima.

Zakoni o internoj reviziji nameću obavezu uspostavljanja sistema efikasne interne revizije u javnom sektoru, a time i u javnim preduzećima i organizacijama u kojima je država većinski vlasnik (npr. da se uposli interni revizor ukoliko se radi o manjem preduzeću ili da se oformi odjeljenje interne revizije ukoliko je preduzeće preko 100 zaposlenih), kao i obavezu sistematičnog pregleda i ocjenu upravljanja rizikom, internih kontrola i rukovođenja organizacijom, što uključuje politike i procedure i aktivnosti državnih preduzeća. Takođe, definisana je obaveza revizije adekvatnosti i efikasnosti sistema za finansijsko upravljanje i kontrole u samim preduzećima. Centralne jedinice za harmonizaciju pri ministarstvima finansija na državnom i entitetskom nivou su zadužene za nadzor nad primjenom propisa

iz oblasti interne revizije, koordinaciju rada jedinica interne revizije u organizacijama i preduzećima, te izvještavanja o aktivnostima interne revizije.

Ne postoji zakonska niti podzakonska obaveza koja državna preduzeća obavezuje da priprema antikoruptione programe niti da izvještava o njihovoj primjeni ukoliko su isti doneseni. Strategija za borbu protiv korupcije (2009 - 2014) nije se implicitno bavila pitanjima borbe protiv korupcije u državnim preduzećima.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je u praksi transparentno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu?*

### OCJENA 25

Transparentnost u objavljivanju rezultata poslovanja je ograničena, posebno kada je riječ o poslovnim indikatorima, planovima i rezultatima. Rezultati poslovanja se uglavnom analiziraju na sjednicama skupština i nadzornih odbora, bez značajnijeg učešća javnosti i građana. Izvještavanje o indikatorima poslovanja je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje planove poslovanja i godišnje izvještaje, koji nisu lako javno dostupni. Iako planovi poslovanja sadrže mnoštvo detaljnih informacija, one se prije svega odnose na kratkoročne finansijske planove (tj. planove samo za sljedeću godinu), a veoma malo pažnje se posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata. Primjetno je da nedostaje fokusiran i koherentan okvir za evaluaciju rezultata, koji bi se aktivno koristio za praćenje poslovanja preduzeća od strane vlasnika. Pojedina državna preduzeća se nalaze na berzama u Sarajevu i Banjoj Luci, a time su u obavezi da na tim mjestima objave neophodne finansijske izvještaje i bitne poslovne odluke i planove.



Generalno, ne postoji registar državnih preduzeća, a time ni podaci o upravljačkoj i vlasničkoj strukturi navedenih preduzeća. Ovi podaci se uglavnom ne objavljuju na bazi principa proaktivne transparentnosti, te se uglavnom mogu pribaviti korištenjem zahtjeva u okviru primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama (ZOSPI). U pojedinim preduzećima, naročito onim koja se nalaze na berzanskim kotacijama, moguće je dobiti podatke o upravljačkoj i vlasničkoj strukturi putem internet sajtova.<sup>567</sup>

Interna revizija predstavlja relativnu novinu u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini, a time i u samim državnim preduzećima. Iako je svako preduzeće u većinski državnom vlasništvu u obavezi da uspostavi sistem interne revizije, još uvijek je veliki broj subjekata bez ove funkcije.<sup>568</sup> Poseban problem predstavlja i rad odbora za reviziju, odnosno tijela koje je zaduženo za eksternu i internu reviziju i izvještavanje uprave o računovodstvu, izvještajima i finansijskom poslovanju. Naime, primjetno je da se u odbor za reviziju imenuju osobe po „političkoj liniji”, te osobe koje već vrše određene upravljačke funkcije u drugim državnim organizacijama i preduzećima i koje teško da mogu od obima redovnog posla da kvalitetno učestvuju u radu navedenih odbora. Tako je identifikovano da je jedan od izvršnih direktora državnog preduzeća Pošte Republike Srpske bio angažovan u 7 državnih preduzeća kao član odbora za reviziju.<sup>569</sup> Vlada RS je tokom aprila 2014. godine donijela odluku o ograničavanju broja mogućih članstava u upravnim, nadzornim i odborima za reviziju javnih preduzeća, ustanova i republičkih organizacija.<sup>570</sup>

Iako je zakonom definisana obaveza da odbor za reviziju podnosi izvještaj na svakoj godišnjoj skupštini, uglavnom se tu radi o dosta površnim izvještajima bez značajnijih razmatranja studija rizika u kojima su prikazane pojedinosti u pogledu rizičnih područja, te ugovora koji su zaključeni između državnih preduzeća i povezanih lica.<sup>571</sup> Poseban problem neadekvatno uspo-

stavljene funkcije interne revizije utiče i na rad eksterne revizije jer se nalazi interne revizije trebaju koristiti kao podloga za provođenje redovnih revizija od strane vrhovnih službi za reviziju javnog sektora.

## ODGOVORNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje pravila i propisi o nadzoru nad preduzećima u državnom vlasništvu?*

### OCJENA 50

Zakoni koji regulišu oblast poslovanja javnih preduzeća, te zakoni koji regulišu privredna društva definišu precizno obaveze vlasničkih i upravljačkih struktura u državnim preduzećima.<sup>572</sup> Organi državnih preduzeća su skupština preduzeća, nadzorni odbor, te uprava (menadžment). Skupština je najviši organ preduzeća zadužena za donošenje svih važnijih akata i verifikovanje poslovnih izvještaja. Ona imenuje i razrješava članove nadzornog odbora i odbora za reviziju, te odlučuje o svim bitnim stvarima u skladu sa statutom preduzeća. Nadzorni odbor je prvenstveno nadležan da nadzire rad uprave, te priprema prijedloge svih važnijih akata i odluka za skupštinu. Upravu preduzeća čine direktor i izvršni direktori, a njihov najvažniji zadatak se odnosi na izradu i nadgledanje realizacije planova poslovanja. Uprava je u obavezi da redovno izvještava članove nadzornog odbora, te priprema prijedloge koji ovi odbori verifikuju.

Državnim kapitalom u preduzećima, u principu, upravljaju vlade entiteta i kantona, odnosno načelnici jedinica lokalne samouprave. Postoji obaveza redovnog, najmanje godišnjeg, izvještavanja predstavnika zakonodavnog tijela (skupštine) entiteta, kantona i/ili jedinice lokalne samouprave o rezultatima poslovanja, no ta obaveza se odnosi, uglavnom, samo na preduzeća koja su od strateškog interesa.<sup>573</sup> Zakonodavno tijelo analizira i usvaja planove i izvještaje o radu, te donosi zaključke

sa određenim preporukama.

Interni akti državnih preduzeća preuzimaju principe iz državnog i entitetskih zakona o upravi, tj. principa zakonitosti, transparentnosti, javnosti, odgovornosti, profesionalnosti i nepristrasnosti. Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS<sup>574</sup> uređena su pitanja poslova organa javne uprave, organizacija i radna mjesta organa državne uprave, imenovanje i zapošljavanje u državnoj upravi, trajanje i uslovi rada u državnoj upravi, prava i dužnosti državnih službenika, finansiranje organa državne uprave i odnosi organa državne uprave prema drugim državnim organima. Slična situacija je i u FBiH, gdje oblast zapošljavanja u javnoj upravi reguliše Zakon o državnoj službi u FBiH<sup>575</sup>, dok je u Brčko distriktu ova oblast regulisana Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta.<sup>576</sup> Treba napomenuti da je s internim aktima definisano da se postupci zapošljavanja provode na bazi javnog konkursa i profesionalnoj sposobnosti, dok su izuzeci definisani za pojedine kategorije.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri u praksi postoji efektivan nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu?*

### OCJENA 25

Postojeća praksa ukazuje da su članovi nadzornih odbora prilično nezainteresovani za rezultate rada, te predstavljaju uglavnom osobe koje se imenuju s ciljem dobijanja nadoknade za učešće u odborima, a ne s ciljem upravljanja i unapređenja poslovanja državnih preduzeća. Njihov izbor je stvar dogovora stranaka na vlasti, uz jako malo odgovornosti za rezultate poslovanja datih preduzeća. Naime, na prste se mogu prebrojati osobe koje su do sada „odgovarale“ za loše rezultate rada, dok javnost uglavnom uopšte ne raspolaže podacima o rezultatima njihovog rada.

Tehnologija biranja članova upravnih i nadzornih odbora u državnim preduzećima poznata je već godinama i sastoji se u tome da nakon lokalnih izbora partije koje dođu na vlast prvo međusobno „podijele plijen“, pa onda na mjesta u upravnim i nadzornim odborima stavljaju svoje podobne partijske kadrove bez obzira da li oni poznaju ili ne poznaju problematiku i djelatnost preduzeća. Činjenica je da je osnovni kriterijum za postavljanje u nadzorne odbore javnih preduzeća stranačka pripadnost ili rodbinska ili prijateljska povezanost. To je u tolikoj mjeri postalo uobičajeno da političke partije o tome govore na potpuno javan način i čak imaju svoje kadrovske komisije za selekciju najboljih članova na te pozicije.<sup>577</sup> Ovo svakako nije dobro s obzirom na to da ta preduzeća onda ne rade u javnom interesu nego isključivo u interesu onih koji su ih postavili, što se uostalom vidi i po rezultatima rada javnih preduzeća.

Kada govorimo o nadzornim odborima u državnim i javnim preduzećima u BiH potrebno je razdvojiti dvije stvari: propisanu proceduru kroz koju prolaze kandidati i sam odabir kandidata, gdje je procedura sama po sebi dobro postavljena da bi se izabrao kvalitetan kadar, međutim konačan izbor kandidata može biti upitan. To je, prvenstveno, odraz stepena razvoja političke kulture, motiva za bavljenjem politikom i odnosa pojedinaca i partija prema „javnom interesu”. Politika je, dakle, veoma prisutna u odabiru članova nadzornih odbora, zato što su veze sa politikom neraskidive i jer se radi o značajnim kompanijama i finansijskim interesima.

Generalno, upravljanje javnim preduzećima je neefikasno i politizirano, te se postavljaju nestručni upravni odbori, a i direktori.<sup>578</sup> Državna preduzeća u BiH znatno su poslovno neefikasnija od privatnih korporacija i mnoga od njih su čisti gubitaši. Jedan od ključnih razloga takvog stanja je nedovoljna korporatizovanost državnih preduzeća, odnosno nefunkcionisanje državnih preduzeća kao istinskih korporacija.

Prakse korporativnog upravljanja i mogućnosti zaštite prava manjinskih akcionara pred nadležnim sudskim organima nisu na zadovoljavajućem nivou.<sup>579</sup> Relativno velika disperzija vlasništva, uzrokovana masovnom vaučerskom privatizacijom, čak i u malim preduzećima (posmatrano iz aspekta veličine kapitala), nameće obavezu adekvatnijeg tretiranja zaštite prava manjinskih akcionara. Međutim, u državnim preduzećima koja su djelimično privatizovana se uopšte ne pridaje značaj ovoj problematici.

## INTEGRITET (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje mehanizmi koji treba da osiguraju integritet preduzeća u državnom vlasništvu?*

### OCJENA 25

Entitetski zakoni o javnim preduzećima navode obavezu donošenja etičkog kodeksa u državnim javnim preduzećima. Naime, član 19. Zakona o javnim preduzećima RS i član 20. Zakona o javnim preduzećima u FBiH je definisao da nadzorni odbor ima dužnost i odgovornost da u dogovoru sa odborom za reviziju sačini prijedlog etičkog kodeksa. Etički kodeks obavezno sadrži zabrane u pogledu sukoba interesa, zabrane odavanja poslovnih tajni, zabrane u pogledu konkurencije, zabrane u pogledu kredita, te sadržaj izjave kojom se ispunjavaju dužnosti članova organa i zaposlenih. Istovremeno, navedenim zakonima je definisano da je uprava dužna i odgovorna za dosljedno provođenje etičkog kodeksa, kao i da osigura da sva odgovorna lica postupaju u skladu sa etičkim kodeksom tako što će se protiv lica koja krše navedeni kodeks provesti disciplinski postupak.

Zakoni o javnim preduzećima definišu i segment sukoba interesa navodeći da je povezano lice dužno izbjegavati stvarne ili očigledne sukobe interesa sa javnim državnim preduzećem u ličnim ili profesionalnim

odnosima.<sup>580</sup>

Treba svakako navesti da postojećim zakonodavstvom nije pokrivena oblast davanja i primanja mita i korupcije, te zaštita zviždača u državnim preduzećima. Institut „zviždača“, tj. osobe koja ukazuje na nepravilnosti u radu još uvijek nije zakonski definisana na entitetskom i kantonalnom nivou osim u slučajevima kada se radi o datom „imunitetu“ od strane tužioca u slučajevima „svjedoka pokajnika“. Naime, Zakon o krivičnom postupku ukazuje da svjedok „saradnik“, u slučajevima kada mu se dodijeli imunitet, ne može biti krivično gonjen, osim ako se ne radi o davanju lažnog iskaza. Korupcija je kažnjiva i sa aspekta davaoca i sa aspekta primaoca mita, što podmićivanje čini teškim za detekciju.

Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja od strane državnih preduzeća je regulisana Izbornim zakonom BiH,<sup>581</sup> aktima koje donosi Centralna izborna komisija BiH (pravilnici, uputstva, obrasci i drugi podzakonski akti), zakonima o finansiranju političkih partija (na državnom nivou<sup>582</sup>, nivou RS<sup>583</sup> i Brčko distrikta), zakonima o sprečavanju sukoba interesa (na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta), zakonima koji se odnose na registraciju političkih partija, kao i zakonima koji se odnose na poslovanje svih pravnih lica, pa tako i političkih partija u BiH. Prema zakonima koji regulišu finansiranje političkih stranaka, javnim preduzećima i pravnim licima, u kojima uloženi državni kapital iznosi najmanje 25%, je zabranjeno finansiranje političkih

partija.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je u praksi osiguran integritet preduzeća u državnom vlasništvu?*

### OCJENA 0

Etički kodeksi u javnim i državnim preduzećima predstavljaju akte u kojima su navedena osnovna načela i pravila kojih se zaposleni trebaju držati prilikom obavljanja svojih svakodnevnih dužnosti. No interesantna je činjenica da u najvećem broju slučajeva ovi kodeksi ne sadrže identifikaciju organa koji treba da ga implementira. Tako se etički kodeksi u državnim preduzećima bave samo formalno sukobom interesa, zaštitom i pravilnom upotrebom imovine, korporativnim upravljanjem, podsticanjem prijavljivanja nezakonitog ili neetičkog ponašanja, profesionalnošću, zabranom primanja darova i nepristrasnošću, dok je praksa nešto sasvim drugo u odsustvu organa koji bi nadzirao samu primjenu kodeksa.

Do sada nije zabilježen slučaj državnog preduzeća u kojem je donesen plan integriteta ili antikorupciona strategija. Istovremeno, državna preduzeća se smatraju „leglom“ korupcije vezanim za pljačku državnog kapitala i pasivan, skoro pokroviteljski odnos države, prema ovakvom upravljanju državnim preduzećima i privatizaciji istih. Naime, rezultati revizije javnog sektora pokazuju pravo stanje stvari u ovim preduzećima (preduzeća iz oblasti šumarstva, pošte, elektroprivrede, željeznica, itd.).<sup>584</sup>

Generalno, u državnim preduzećima nisu razvijeni mehanizmi za sprečavanje pojave korupcije i zloupotrebe javnih sredstava. Prema izvještajima organizacije Global Integrity, vrhovne revizorske institucije dosta

blago gledaju na nepravilnosti koje su uočene u radu državnih preduzeća usljed straha od političkih elita. Takođe, primjetno je da čak i sporadični medijski natpisi pružaju više informacija o nepravilnostima nego što su vrhovne revizorske institucije ikad konstatovale u svojim izvještajima.<sup>585</sup>

I pored činjenice da zakonske odredbe zakona o finansiranju političkih partija izričito zabranjuju finansiranje političkih partija od strane državnih preduzeća, evidentno je da se to ne poštuje. Tako je pred opšte izbore 2014. godine u javnost izašla informacija da je cijela Elektroprivreda Republike Srpske stavljena u funkciju podrške Saveza Nezavisnih Socijaldemokrata (SN-SD-a)<sup>586</sup>. Međutim, nije bilo sankcionisanja navedenih aktivnosti od strane nadležnih organa.

Na kraju se trebamo osvrnuti na primjenu zakonodavstva o sukobu interesa. Prema izvještajima Izborne komisije BiH<sup>587</sup>, koja je bila zadužena za utvrđivanje sukoba interesa na državnom nivou, te u FBiH i Brčko distriktu, tokom 2013. godine je utvrđena povreda relevantnih odredbi zakona o sukobu interesa u 17 postupaka. Uočeno je da su najčešće kršene odredbe zakona koje se odnose na javno preduzeće, zbog čega je izrečeno 10 sankcija. Istovremeno, 76% sankcija je izrečeno na opštinskom nivou vlasti, uglavnom za slučajeve nespojivosti funkcije lokalnog odbornika i zaposlenja u državnom, odnosno javnom preduzeću. Ove podatke potvrđuju i odluke Republičke komisije za spečavanje sukoba interesa u Republici Srpskoj gdje se najveći broj identifikovanih sukoba interesa odnosi na nespojivost funkcije lokalnog odbornika i zaposlenog u javnom preduzeću.<sup>588</sup>

## PREPORUKE

- Okončati proces privatizacije državnog kapitala u državnim preduzećima za koje postoji interes domaćih i stranih investitora;
- Smanjiti politički pritisak na rukovodstvo državnih preduzeća profesionalizacijom upravljačkih struktura i unaprijediti segment korporativnog upravljanja u državnim preduzećima, sa naglaskom na transparentnost i odgovornost upravljanja;
- Kreirati javne registre sa popisom svih državnih preduzeća, kao i imenima članova njihovih upravljačkih i nadzornih struktura u oba entiteta i Brčko distriktu BiH;
- Unaprijediti transparentnost izvještavanja i objavljivanja godišnjih izvještaja o radu državnih preduzeća;
- Inicirati programe donošenja antikorupcionih strategija i/ili planova integriteta u strateškim državnim preduzećima.

# 6.16. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 70/100

## STATUS STUBA: JAK



## SAŽETAK

U periodu od izdavanja prethodne NIS studije 2013. godine, nisu zabilježene značajnije promjene u ulozi i prisustvu međunarodne zajednice u zemlji. U NIS studiji 2013 konstatovana je značajna promjena u ulozi međunarodne zajednice. Ta promjena desila se u proteklom periodu, a prije svega je u praksi značila da je međunarodna zajednica napustila koncept direktnog upravljanja zemljom, dajući prioritet partnerskim odnosima sa državnim institucijama, koristeći projekte tehničke podrške kao ključno sredstvo, a pridruživanja zemlje EU kao osnovnu agendu. U formalnom smislu, zemlja je i dalje protektorat kojim formalno upravlja ad hoc tijelo Kancelarija visokog predstavnika,

pod nadzorom Vijeća za implementaciju mira (PIC) i pod generalnim pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija, odnosno Savjeta bezbjednosti. Paralelno sa praktičnim smanjivanjem uloge OHR-a pojačavao se angažman Evropske unije (EU). Funkcija specijalnog predstavnika EU (EUSR) je do tada pripadala visokom predstavniku (OHR), 2011. godine na dužnost u BiH stupa EUSR, dok dotadašnji HR/EUSR zadržava isključivo poziciju visokog predstavnika.

Smanjenje međunarodnog prisustva evidentno je i u smislu smanjenja sredstava s kojima međunarodne institucije u BiH raspoložu. Pojedine donatorske organizacije su zatvorile kancelarije u BiH ili se spremaju to da učine. Svoje projekte namjeravaju nastaviti unutar Instrumenta pretprijetne pomoći EU (IPA) i drugih

multilateralnih fondova, a kroz uspostavu mehanizma koordinacije donatora, u kojem bi slučaju koordinaciju vodila Delegacija EU u BiH.

## STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Struktura međunarodnih organizacija prisutnih u BiH doživjela je promjenu u posljednjih nekoliko godina. Od „dejtonskih organizacija“, odnosno organizacija kojima je dodijeljena uloga unutar odredbi Dejtonskog sporazuma (DAP), na terenu su još uvijek prisutni Kancelarija visokog predstavnika (OHR), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), Međunarodni monetarni fond (IMF), te Savjet Evrope (CoE). Osim OHR-a, ostale organizacije su u momentu pisanja ovog dokumenta

### TABELA SA OCJENAMA

## MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2013: 70/100

UKUPNA OCJENA ZA STUB 2015: 70/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON 2013	ZAKON 2015	PRAKSA 2013	PRAKSA 2015
KAPACITET 2013 88/100 KAPACITET 2015 88/100	RESURSI NEZAVISNOST	100	100	75	75
UPRAVLJANJE 2013 60/100 UPRAVLJANJE 2015 60/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50	50	50	50
ULOGA 2013 63/100 ULOGA 2015 63/100	PROVOĐENJE MEĐUNARODNIH PRAVNIH DOKUMENATA POSVEĆENOST BORBI PROTIV KORUPCIJE SMANJENJE RIZIKA POJAVE KORUPCIJE OČUVANJEM INTEGRITETA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA ODNOS SA DRUGIM STUBOVIMA	25	25	50	75
		100	100		

angažovane u segmentima koji više nisu vezani za njihovu ulogu predviđenu prema Dejtonskom sporazumu. Pored njih, prisustvo su u BiH zadržale i pojedine agencije UN-a, (UNHCR, UNDP). Takođe, primjetan je trend smanjenja broja razvojnih agencija prisutnih u BiH. Neke od organizacija su u potpunosti prestale sa aktivnostima, dok se dio projekata koje su ove organizacije vodile nastavlja unutar Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) za BiH.

Što se strukture međunarodnih organizacija tiče, OHR-om upravlja Vijeće za implementaciju mira, dok se izvještaji o napretku u BiH dostavljaju Savjetu bezbjednosti UN-a. Nakon razdvajanja funkcija visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, funkcija specijalnog predstavnika EU objedinjena je s funkcijom šefa Delegacije EU u BiH, što predstavlja konsolidaciju prisustva EU u BiH.

## RESURSI (ZAKON)

*U kojoj mjeri mandat međunarodnih organizacija dozvoljava njihov angažman u sferi borbe protiv korupcije i u sferi dobre vladavine?*

### OCJENA 100

Specifičnost ustavnog uređenja BiH<sup>589</sup>, koji podrazumijeva aktivnu i direktnu ulogu međunarodnih organizacija, te njen limitirani suverenitet, čini angažman međunarodnih organizacija iznimno značajnim za ukupne političke procese, pa tako i na polju borbe protiv korupcije i dobre vladavine.

Najvažniju međunarodnu organizaciju u BiH svakako predstavlja Kancelarija visokog predstavnika (u daljem tekstu OHR) koja je uspostavljena Aneksom X Okvirnog mirovnog sporazuma za BiH (u daljem tekstu Dejtonski sporazum).<sup>590</sup> Početno zamišljena kao organizacija koja će nadzirati proces implementacije civilnog dijela

Dejtonskog sporazuma, OHR je vremenom proširio polje djelovanja kao i metodologiju. Za nadzor OHR-a nadležan je Savjet za implementaciju mira<sup>591</sup> (PIC) koji je vremenom od godišnjih sastanaka ministara vanjskih poslova zaključno sa 2000. godinom prešao na nivo ambasadora i političkih direktora. Isti period obilježava promjena karaktera međunarodnog angažmana u BiH, koja se ogleda u pojačanom angažmanu Evropske unije (EU) i smanjenju uloge vanevropskih aktera. U tom svjetlu treba posmatrati i uspostavu funkcije Specijalnog predstavnika EU (EUSR), koja je odmah po uspostavljanju dodijeljena visokom predstavniku.<sup>592</sup> Period spajanja ove dvije funkcije je završio 31. avgusta 2011. godine, kada na dužnost u BiH stupa EUSR, dok dotadašnji HR/EUSR zadržava isključivo poziciju visokog predstavnika. OHR je formalno i dalje zadržao široke izvršne ovlasti,<sup>593</sup> mada se one nisu koristile već duži vremenski period zbog nepostojanja saglasnosti ključnih zemalja članica PIC.<sup>594</sup>

Pored OHR-a, Dejtonski sporazum pretpostavlja značajnu ulogu za Organizaciju za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), čiji je mandat takođe uspostavljen Dejtonskim sporazumom, a čiji se portfelj razvijao i širio u poslijeratnom periodu demokratske konsolidacije BiH. Pored toga što se dokumenti OSCE-a spominju kao referentne tačke u Dejtonskom sporazumu,<sup>595</sup> OSCE je dobila glavnu ulogu u ranom izbornom procesu u BiH,<sup>596</sup> te značajnu ulogu u uspostavi Institucije ombudsmana za ljudska prava i Doma za ljudska prava<sup>597</sup>.

Savjet Evrope (CoE) svoj rad u BiH temelji na Aneksu VI (Sporazum o ljudskim pravima) Dejtonskog sporazuma. U prvom periodu, CoE je radio na osnivanju Komisije za ljudska prava BiH, te pružao podršku Instituciji ombudsmana za ljudska prava, a pored toga je imenovao inostrane sudije u skladu s Aneksima IV i VII Dejtonskog sporazuma. Inicijalni zadatak CoE u BiH je, pored pomoći u implementaciji Aneksa VI Dejtonskog sporazuma, i priprema BiH za punopravno članstvo u CoE.

Specijalni predstavnik EU (EUSR) predstavlja ključnu instituciju u zemlji u smislu međunarodnog prisustva. Njegov zadatak je da u partnerstvu s domaćim vlastima da aktivan doprinos provođenju reformi potrebnih za napredak zemlje u procesu evropskih integracija.

## RESURSI (PRAKSA)

*U kojoj mjeri međunarodne organizacije posjeduju adekvatne finansijske i ljudske resurse da bi mogle funkcionisati i biti efikasne?*

### OCJENA 75

Promjena načina djelovanja međunarodne zajednice u praksi, od direktnog upravljanja zemljom ka partnerskom odnosu sa domaćim vlastima, bitno je promijenila i način djelovanja međunarodne zajednice na polju jačanja dobre vladavine, vladavine prava i borbe protiv korupcije. Uloga međunarodne zajednice na polju borbe protiv korupcije uglavnom se svodi na osiguravanje sredstava za implementaciju projekata tehničke podrške državnim institucijama BiH. U tom smislu, najznačajniji doprinos daju Američka razvojna agencija (USAID), Evropska unija (EU), Vlada Kraljevine Švedske i Vlada Kraljevine Norveške. U periodu 2007–2012., BiH je u okviru 11 projekata u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije od EU primila 21,5 miliona evra kroz IPA fondove.<sup>598</sup> Ukupna izdvajanja USAID-a na projekte vezane za demokratizaciju, ljudska prava i upravljanje iznosila su 5,5 miliona \$ u toku 2014. godine.<sup>599</sup>

Kada su u pitanju resursi na raspolaganju samim međunarodnim organizacijama, prisutan je trend smanjivanja budžeta i broja zaposlenih u OHR-u i OSCE-u, obzirom na smanjenu ulogu i funkciju koju trenutno imaju u zemlji. Kada je u pitanju EUSR, odnosno delegacija EU u BiH, njen godišnji budžet iznosi 5,25 miliona evra u 2012. godini, što je značajno povećanje u poređenju sa prethodnom godinom kada je iznosio 3,74

miliona evra. EUSR u BiH predstavlja najveću misiju od svih 45 ovakvih institucija širom svijeta.<sup>600</sup>

## NEZAVISNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri je međunarodnim organizacijama omogućeno da nezavisno djeluju u zemlji?*

### OCJENA 100

Djelovanje međunarodnih organizacija definisano je međunarodnim sporazumima i međusobnim memorandumima iz BiH i navedenih organizacija o razumijevanju kojim im se u najvećoj mjeri garantuje nesmetan rad, te brojne druge privilegije, koje proizilaze iz diplomatskog statusa ovih institucija.

Veliki broj međunarodnih organizacija u BiH još uvijek uživa status partnera i finansijera, te se i time osigurava nezavisno i nesmetano djelovanje.

Implementacija, međutim, predstavlja problem,<sup>601</sup> tako da poteškoće u radu međunarodnih organizacija proizilaze prvenstveno iz sporosti i neprofesionalnosti javne administracije, velike fragmentacije i neusklađenih zakonskih regulativa na teritoriji BiH, preklapajućih i/ili nejasno definisanih nadležnosti, te kompleksnog državnog uređenja.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri su međunarodne organizacije u poziciji da vrše svoju djelatnost u praktičnom smislu bez neopravdanog vanjskog miješanja u njihov rad?*

### OCJENA 75

Međunarodne organizacije u praksi djeluju u skladu sa agendama utvrđenim od strane njihovih upravljačkih

struktura. Formalno, organizacija sa najširim ovlaštenjima u BiH, OHR djeluje na osnovu smjernica datih od strane PIC-a. U posljednjih gotovo deceniju ova organizacija nije aktivno djelovala, a stavovi posebno političkih partija iz RS je da ova institucija treba biti zatvorena, a njen mandat okončan. EUSR kao institucija EU djeluje na osnovu proklamovane agende EU. Deklarativno, svi politički akteri u zemlji su opredijeljeni za pridruživanje EU i u tom smislu ova organizacija djeluje na partnerskim odnosima sa institucijama u zemlji. I druge organizacije prisutne u zemlji, kao što su OSCE ili bilateralne diplomatske misije djeluju u okviru međunarodnih sporazuma i agendi utvrđenih u okviru njihovih upravljačkih struktura.

Ne postoje podaci o neprimjerenim uticajima na rad i djelovanje međunarodnih organizacija u zemlji. Međutim, kako je BiH specifična država koja je još uvijek formalno protektorat, razlika u stavovima ključnih zemalja zastupljenih u PIC-u i zemalja članica ima efekte na konzistentost politika pojedinih organizacija prema BiH.<sup>602</sup>

## TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u radu međunarodnih organizacija?*

### OCJENA 50

Međunarodne organizacije u BiH ne podliježu eksplicitnim pravilima o dostupnosti informacija, niti postoje mehanizmi kojima se informacije kojima raspolažu mogu učiniti javnim za javnost i građane BiH. Velika većina institucija, organizacija i misija u zemlji posjeduju diplomatski status, te s tim u vezi pristup informacijama o njihovom radu je ograničen u tom smislu.

Većina međunarodnih organizacija održava višejezične internet stranice i objavljuje izvještaje koji su dostupni i

na lokalnim jezicima.

Pritom, što se tiče pitanja transparentnosti u radu, kao izdvojenu jedinicu treba posmatrati OHR, kako zbog prirode angažmana u BiH, tako i zbog promjenjive dinamike odnosa u i oko BiH.

Kancelarija visokog predstavnika kao *ad hoc* institucija, te njegova uloga, definisane su Aneksom X Dejtonskog sporazuma, kao vrhovni tumači civilnog dijela mirovnog sporazuma. U smislu olakšavanja rada, Savjet za implementaciju mira je na konferenciji u Bonu 1997. godine OHR-u dodijelio tzv. Bonska ovlaštenja, koja, u suštini, predstavljaju izvršni mehanizam. Upotreba ovih ovlaštenja proteže se od donošenja zakonskih akata umjesto zakonodavnih organa BiH, pa sve do uklanjanja s javnih funkcija zvaničnika za koje se unutar OHR-a ocijeni da sprečavaju provođenje Sporazuma. Ovaj specifični mehanizam počeo se uvoditi postepeno, dok je najznačajniju primjenu doživio u toku 2002. godine, kad je iskorišćen u 153 slučaja. Poslije 2002. godine ovlaštenja su korišćena sve manje, te su u toku 2011. godine upotrijebljena u deset slučajeva, od čega se šest tiče ukidanja prethodnih odluka visokog predstavnika donesenih unutar istog mehanizma. Bonska ovlaštenja su od strane Venecijanske komisije Savjeta Evrope ocijenjene kao „praksa koja ne korespondira demokratskim principima ukoliko se primjenjuje bez poštovanja zakonskih procedura i mogućnosti sudske kontrole“<sup>603</sup>. Suština problema je pokušaj istovremene upotrebe postkonfliktnog modela upravljanja s jedne, i demokratskog izbornog procesa s druge strane.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri u praksi međunarodne organizacije objavljuju izvještaje, budžete, projektnu dokumentaciju i/ili službene odluke na lokalnim jezicima?*

### OCJENA 50

Međunarodne organizacije u BiH u uglavnom transparentne u smislu prezentacije utroška projekata koje provode u BiH. Puna transparentnost je rezervisana za donatore i/ili vlade zemalja iz kojih date institucije dolaze ili koje ih finansiraju.

U slučaju OHR-a, javnosti su prezentovani grubi detalji o finansiranju organizacije i porijeklu novca, dok nisu javno dostupni podaci o rashodima.

Većina ostalih međunarodnih organizacija funkcionise u skladu sa zakonima BiH, što se finansijskog poslovanja tiče, ali se javnosti uglavnom ne publikuju detaljne informacije o rashodima i projektima. Informacije su uglavnom prisutne i na lokalnim jezicima, te dostupne na internet stranicama.

Strane nevladine organizacije dužne su voditi poslovne knjige, te u smislu radnih odnosa poslovati prema zakonima države. Takođe su dužne prilikom registracije u nadležnim institucijama BiH navesti polje djelovanja.

## ODGOVORNOST (ZAKON/PRAKSA)

*U kojoj mjeri su međunarodne organizacije odgovorne svojoj bazi?*

### OCJENA 75

Međunarodne organizacije svoje odnose sa BiH regulišu Memorandumom o razumijevanju. One koje imaju definisanu ulogu prema Dejtonskom sporazumu (OHR, OSCE, CoE) praktično su i direktno u smislu svog učinka odgovorne vanjskim akterima, a podrazumijeva se i određena međusobna koordinacija. Koordinacija je funkcionisala sa promjenjivim rezultatima zbog nejasne međusobne hijerarhijske delineacije međunarodnih organizacija u BiH, kao i zbog potrebe pojedinih organizacija da prošire portfelj izvan onoga što je definisano Dejtonskim sporazumom. Posljednji napor da se situacija u smislu međunarodnog prisustva uredi bila je inicijativa o uspostavi Odbora šefova vodećih međunarodnih organizacija u čijem radu učestvuju OHR, EUFOR, NATO HQ Sarajevo, OSCE, UNHCR, EUPM, Evropska komisija, Svjetska banka, MMF i UNDP. Odbor je uspostavljen 2002. godine i iako je posljednje saopštenje za javnost izdao 2004. godine, Odbor se i dalje sedmično sastaje u cilju rješavanja međusobnih konfliktnih pitanja.

OHR direktno i praktično izvještava o svom radu Savjet bezbjednosti UN-a, Savjet ministara EU – Komisiju za Zapadni Balkan i Političko-sigurnosni komitet, te AFET Evropskog parlamenta. Kao organizacija koja je uspostavljena mirovnim sporazumom, OHR se prilikom pripreme izvještaja pozicionira kao objektivni posmatrač situacija u BiH, te ne konsultuje niti upoznaje sa sadržajem izvještaja vlasti u BiH. Imajući u vidu ranije spomenutu promjenu političke dinamike i uloge OHR-a u BiH, vlasti RS unazad nekoliko godina dostavljaju generalnom sekretaru UN-a sopstveni izvještaj koji pred-

stavlja njihovo viđenje situacije u BiH i koji je, gotovo po pravilu, u suprotnosti sa izvještajem visokog predstavnika. Pomoć u smislu davanja značaja izvještaju RS u Savjetu bezbjednosti UN-a pruža Ruska Federacija.

Kancelarija visokog predstavnika kao *ad hoc* institucija, te njegova uloga, definisane su Aneksom X Dejtonskog sporazuma, kao vrhovni tumači civilnog dijela mirovnog sporazuma. U smislu olakšavanja rada, Savjet za implementaciju mira je na konferenciji u Bonu 1997. godine OHR-u dodijelio tzv. Bonska ovlaštenja, koja u suštini predstavljaju izvršni mehanizam. Upotreba ovih ovlaštenja proteže se od donošenja zakonskih akata umjesto zakonodavnih organa BiH, pa sve do uklanjanja s javnih funkcija zvaničnika za koje se unutar OHR-a ocijeni da sprečavaju provođenje Sporazuma. Ovaj specifični mehanizam počeo se uvoditi postepeno, dok je najsnažniju primjenu doživio u toku 2002. godine, kad je iskorišćen u 153 slučaja. Poslije 2002. godine ovlaštenja su korišćena sve manje, te su u toku 2011. godine upotrijebljena u deset slučajeva, od čega se šest tiče ukidanja prethodnih odluka visokog predstavnika donesenih unutar istog mehanizma. Bonska ovlaštenja su od strane Venecijanske komisije Savjeta Evrope ocijenjene kao „praksa koja ne korespondira demokratskim principima ukoliko se primjenjuje bez poštovanja zakonskih procedura i mogućnosti sudske kontrole“<sup>604</sup>. Suština problema je pokušaj istovremene upotrebe postkonfliktnog modela upravljanja s jedne, i demokratskog izbornog procesa s druge strane.

Ostale dejtonske organizacije, OSCE i CoE, u praksi izvještavaju matične organizacije prema internim pravilima rada.

Što se donatorskih i razvojnih organizacija tiče, u skladu sa Pariškom deklaracijom učinjeni su konkretni koraci da se ostvari koordinacija, a lokalne vlasti su, barem nominalno, uključene u procese programiranja i planiranja aktivnosti. U skladu sa zaključcima Pariške dekla-

racije o efektivnoj pomoći,<sup>605</sup> kojom se poseban akcent u radu razvojnih agencija stavlja na koordinaciju rada razvojnih agencija i usklađivanje s potrebama zemalja primalaca pomoći, sedamnaest razvojnih i donatorskih agencija u BiH je 2005. godine uspostavilo Forum za koordinaciju donatora (*Donor Coordination Forum*). Od januara 2009. godine ulogu sekretarijata DCF je preuzelo Ministarstvo finansija i trezora BiH (Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći).

Što se stranih nevladinih organizacija tiče, one kreiraju programe prema svojim internim procedurama i sa različitim nivoom uključivanja lokalnih aktera.

## INTEGRITET (ZAKON)

*U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi za osiguravanje integriteta međunarodnih organizacija?*

### OCJENA 75

Sve „dejtonske“ međunarodne organizacije prisutne u BiH imaju definisana pravila ponašanja svojih zaposlenih. Ta pravila ponašanja su u slučaju OSCE-a dostupna na njihovoj internet stranici, a ona, između ostalog, od zaposlenih u OSCE-u zahtijevaju da, bez obzira na diplomatski status koji uživaju, zaposleni moraju poštovati zakone i običaje države domaćina.

Navedena pravila ponašanja definisana su isključivo od strane organizacije, a uglavnom uključuju i pojašnjenja oko sukoba interesa, kao i pravila o poklonima i ponašanju u zemlji domaćinu.

Većina memoranduma koje lokalne vlasti potpisuju s međunarodnim organizacijama uključuju odredbu kojom se i lokalno osoblje oslobađa od krivične odgovornosti u vršenju dužnosti unutar misije koju organizacija obavlja. Podrazumijeva se, kao i u slučaju OSCE-a, da će se zaposleni ponašati u skladu sa zakonom države

domaćina. Nisu poznate restrikcije po pitanju zapošljavanja nakon prestanka rada u nekoj međunarodnoj organizaciji, a podrazumijeva se, takođe, da su svi materijali koji su nastali u toku zaposlenja vlasništvo organizacije, a ne pojedinca ili pojedinaca koji su učestvovali u izradi istih.

Što se zaštite zviždača tiče, ukoliko postoje propisi koji regulišu takvu materiju, oni potiču iz centrala međunarodnih organizacija, jer BiH nema zakona o ovom pitanju.

## INTEGRITET (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je integritet međunarodnih organizacija osiguran u praksi?*

### OCJENA 50

Prema dostupnim informacijama, tek su sporadično se javljali slučajevi nepravilnosti u radu međunarodnih organizacija koje su predmetne organizacije rješavale u skladu sa vlastitim pravilima i procedurama.

Jedan od takvih slučajeva o kojem su mediji široko izvještavali bio je vezan za navodnu umiješanost u korupciju čelnog čovjeka Međunarodnog programa Ministarstva pravde SAD-a za obuku i pomoć u kriminalističkim istragama (ICITAP) u Bosni i Hercegovini tokom 2013. godine. Ubrzo nakon medijskih objava direktor ICITAP-a je smijenjen, a detalji o cijelom slučaju nisu bili naknadno dostupni javnosti.<sup>606</sup>

Kako se tokom godina mijenjala vrsta i obim međunarodnog angažmana u BiH, od humanitarnog ka razvojnom, slučajevi direktne korupcije koja je većinom bila vezana za poslove nabavke, postali su uglavnom stvar prošlosti.

## PROVOĐENJE MEĐUNARODNIH PRAVNIH INSTRUMENATA

*U kojoj se mjeri međunarodni pravni instrumenti relevantni za državu provode i poštuju?*

### OCJENA 25

BiH se suočava sa velikim problemima kada je u pitanju implementacija preuzetih međunarodnih obaveza, definisanih međunarodnim pravnim dokumentima ratifikovanim od strane BiH. Iako je BiH ratifikovala gotovo sve značajne međunarodno-pravne instrumente u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, ljudskih prava i vladavine prava, u praksi je njihova implementacija skopčana sa brojnim problemima.

Ilustrativan je primjer neispunjavanja obaveza koje proizilaze iz konvencija Savjeta Evrope. Tako je prema posljednjoj evaluaciji Group of States Against Corruption (GRECO), a koja se odnosi na ispunjavanje preporuka, ove institucije, a u vezi sa finansiranjem političkih partija, konstatovano da je BiH ispunila svega pet preporuka od ukupno dvadeset dvije preporuke.<sup>607</sup>

Dokaz u prilog tezi da se BiH suočava sa velikim problemima u implementaciji preuzetih međunarodnih obaveza je i slučaj sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu iz 2009. godine. Presudom Suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH ustanovljeno je da su odredbe Izbornog zakona BiH, koje se tiču izbora za članove Predsjedništva BiH, u suprotnosti sa Protokolom XII Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pošto se Izborni zakon BiH bazira na odredbama Ustava BiH, koji osnovna prava u dejtonskoj BiH atribuiraju trima konstitutivnim

narodima, pasivno izborno pravo je rezervisano samo za članove ta tri naroda: Bošnjake, Srbe i Hrvate. Rom Dervo Sejdić i Jevrej Jakob Finci predali su slučaj Sudu za ljudska prava u Strazburu koji je, nakon trogodišnjeg procesa, 2009. godine donio presudu kojom se BiH proglašava krivom za kršenje odredbi Protokola XII koje se tiču zabrane diskriminacije. BiH je tako postala prva zemlja u istoriji Suda koja je prekršila navedeni protokol. Međutim, implementacija presude do danas nije provedena.

Činjenica da se pitanje poštovanja Evropske konvencije o ljudskim pravima eksplicitno pominje u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (Poglavlje I, Opšti principi, član 2), evropska budućnost BiH je upitna do momenta implementacije presude, tačnije do otklanjanja diskriminatorskih odredbi iz Ustava BiH i Izbornog zakona. Imajući u vidu činjenicu da je SSP sa BiH ratifikovan od strane svih država EU, njegovo stupanje na snagu se svjesno odgađa jer bi u protivnom BiH direktno prekršila odredbe Sporazuma.

## POSVEĆENOST BORBI PROTIV KORUPCIJE

*U kojoj su mjeri međunarodni akteri posvećeni dugoročnim programima (3-5 godina) u smislu unapređenja transparentnosti i dobre vladavine?*

### OCJENA 50

Transformacija ukupne uloge međunarodne zajednice u zemlji, od direktnog upravljanja zemljom do partnerskog odnosa sa institucijama, dovela je i do transformacije uloge međunarodne zajednice na polju unapređenja transparentnosti i dobre vladavine. U praksi je to dovelo do stvaranja vakuma, jer domaće institucije nisu bile kapacitirane da u potpunosti preuzmu novu ulogu, a angažman međunarodnih organizacija se preusmjerio

na pružanje podrške kroz projekte tehničke pomoći, prije svega pravosudnim institucijama i agencijama za provođenje zakona.

Obzirom da je zemlja barem deklarativno opredijeljena za pridruživanje EU, uloga EUSR-a i drugih institucija EU je u tom smislu nešto šira, jer osim tehničke pomoći ona podrazumijeva i definisanje agende, odnosno uslova koji se nalaze pred BiH. Osim toga, EU preuzima i ulogu medijatora u pregovorima oko provođenja reformi između brojnih lokalnih institucija i lidera.

## SMANJENJE RIZIKA POJAVE KORUPCIJE OČUVANJEM INTEGRITETA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA

*U kojoj mjeri postoji efektivan okvir u smislu očuvanja integriteta u međunarodnim organizacijama, a koji uključuju adekvatne sankcije za neodgovarajuće ponašanje od strane uposlenih, te ocjena i mehanizama žalbi?*

### OCJENA 75

U posljednjih pet godina nisu poznate situacije u kojima su zaposleni u međunarodnim organizacijama isljeđivani ili optuženi u slučajevima koji se tiču korupcije. S obzirom na gore navedeno, ista konstatacija nije održiva za period od prestanka ratnih dejstava do uspostavljanja pune nacionalne i međunarodne infrastrukture u zemlji. Takođe, javnosti BiH nisu poznati ishodi bilo kakvih istražnih ili eventualnih sudskih postupaka protiv aktera nezakonitih i nehumanih radnji iz tog perioda, koje su sve ostale zaštićene velom diplomatskog imuniteta.



## ODNOS SA DRUGIM STUBOVIMA

*U kojoj mjeri su međunarodne organizacije ključni dio državnog sistema društvenog integriteta?*

### OCJENA 100

Zbog specifičnog uređenja zemlje, međunarodne organizacije predstavljaju sastavni dio upravljačke strukture u zemlji, a samim tim i sistema integriteta. Nakon perioda direktnog upravljanja zemljom, kroz gotovo svaki od stubova sistema integriteta, međunarodne organizacije sada nastoje djelovati kao partneri domaćim institucijama.

I pored očite promjene prirode prisustva međunarodnih aktera u BiH, te djelimičnog povlačenja velikih donatora iz BiH, uloga međunarodnih aktera u BiH i dalje je značajna. Sa pojačanom ulogom lokalnih aktera i EU, bilo kroz prisustvo EUSR-a, bilo kroz IPA fondove i koordinaciju pomoći, BiH trenutno pokušava da pređe iz postkonfliktnog društva u državu na putu ka EU.<sup>508</sup>

Međunarodne organizacije tijesno saraduju sa gotovo svim stubovima nacionalnog integriteta, mada je akcentat na državnim stubovima, u smislu dijela ukupnog prenosa odgovornosti na lokalne aktere.

Osnovni način djelovanja međunarodne zajednice predstavlja podrška jačanju kapaciteta institucija BiH kroz finansiranje projekata tehničke podrške. Uloga EU, odnosno EUSR-a je u tom smislu nešto šira, jer se EU osim navedene podrške kroz projekte tehničke podrške pojavljuje u ulozi medijatora u procesu pregovora sa lokalnim zvaničnicima o provođenju reformi.

## PREPORUKE

U periodu od izdavanja prethodne NIS studije 2013. godine nisu zabilježene značajnije promjene u ulozi i prisustvu međunarodne zajednice u zemlji, te su preporuke kako slijedi:

- Potrebno je izvršiti institucionalni pritisak na vlasti u BiH, te jasno vezati dalji napredak u smislu integracije u EU, sa uspostavom mjerljivih indikatora sistemske borbe protiv korupcije.
- Pritom se posebna pažnja međunarodnih aktera u BiH treba posvetiti snažnom i efikasnom djelovanju pravosudnih organa u BiH, tužilaštava i sudova, čiji je učinak u dosadašnjem periodu bio slab. Indikatori uspjeha treba da budu uspješno dovršeni sudski procesi u slučajevima korupcije i zloupotrebe položaja od strane visokopozicioniranih pojedinaca u poslovnom i političkom miljeu.
- Zbog smanjenja međunarodnog angažmana u BiH bilo bi potrebno uskladiti djelovanje različitih međunarodnih aktera, koji su angažovani na projektima borbe protiv korupcije, kako bi se poboljšao efekat, ponovo, kroz upotrebu metodologije koja je bazirana na mjerljivim kriterijumima uspjeha.

# 7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Duboko ukorijenjene slabosti i problemi u velikoj većini stubova, koji počivaju na veoma krhkim i nestabilnim temeljima, za rezultat imaju široko rasprostranjenu korupciju. Veliki raspon između normativnog i stvarnog, odnosno zakonom propisanih pravila i onog što se dešava u praksi, svjedoči o tome da stvarna politička volja za uspostavljanjem funkcionalnog sistema integriteta nije prisutna. Praveći komparacije sa prethodno rađenim studijama iz 2004., 2007. i 2013. godine, uočljivo je odsustvo značajnijeg napretka u smislu jačanja pojedinačnih stubova i sistema u cjelini. Zbog specifičnosti uređenja BiH i potrebe za građenjem države i institucija nakon oružanog konflikta, međunarodna zajednica je dugo vremena igrala ulogu ne samo inicijatora reformi, već ih je i praktično provodila, dok se politička elita u zemlji kretala u rasponu od otvorenog protivljenja reformama do simuliranja njihovog prihvatanja. Nakon praktičnog povlačenja međunarodne zajednice iz direktnog upravljanja zemljom, uočljivi su negativni trendovi, u smislu pogoršanja kvaliteta zakonskog okvira, ali i pogoršanja ukupnog funkcionisanja institucija.

Proklamovano opredjeljenje zemlje ka pridruživanju EU, opšti je okvir u kojem su se provodile, i provode se, brojne reforme u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja. Međutim, rezultati petnaestogodišnjih napora na pridruživanju zemlje EU vrlo su ograničeni. Zemlja još uvijek nije ispunila uslove za podnošenje kandidature

za članstvo u EU. Etnopolitike iza kojih se krije zaštita uskih interesa političkih elita do sada su uvijek imale dominantniju poziciju u odnosu na reformsku agendu usmjerenu na proces pridruživanja EU. Razloge za odsustvo napretka zemlje u provođenju reformi moguće je tražiti na nekoliko nivoa – političkom, strukturnom i postkonfliktnom. U prvom redu, odsustvo političke volje za provođenjem reformi izraz je interesa političke elite za održanjem *statusa quo*. Iskustvo zemalja koje su se prethodno priključile EU, kao što su Hrvatska ili Rumunija, pokazuje da je obračun sa političkom korupcijom, što u praksi znači i procesuiranje najviših nosilaca političkih funkcija, neizbježan dio ukupnih reformi. Stoga su i političke elite u BiH svjesne da samo *status quo* osigurava stečene privilegije i bogatstvo, kroz kontrolu nad institucijama, te ih štiti od procesuiranja. Strukturni razlozi odsustva rezultata na provođenju reformi odnose se na kompleksno uređenje zemlje, te na nepostojanje mehanizama subordinacije i supsidijarnosti, što u praksi ima za posljedicu duge procese usaglašavanja i artikulisanja politika i njihovog naknadnog provođenja. Postkonfliktni ambijent, sa još uvijek nedovršenim procesom građenja države, vrlo često dovodi do situacija u kojim se reforme, koje bi trebale biti vođene načelom funkcionalnosti, ustvari dogovaraju i implementiraju na ravni etnopolitike i suprotstavljenih interesa različitih etničkih grupa.

Temeljni državni stubovi, izvršna, pravosudna i zakonodavna vlast, ne osiguravaju funkcionisanje principa *checks and balances*. U značajnoj mjeri je prisutna dominacija izvršne grane vlasti, koja svoju moć crpi iz direktne, simbiotičke veze sa političkim partijama, odnosno njihovim najvišim rukovodstvima. Upravo političke partije predstavljaju srž problema, jer njihova uloga znatno odstupa od uloge političkih partija u razvijenijim demokratijama. Političke partije su jedan od rijetkih stubova koji nije pretrpio nikakvu reformu u proteklih dvadeset godina intenzivnog procesa građenja države i institucija. Odsustvo interne demokratije čini

političke partije zapravo patrimonijalnim mrežama, čiji je isključivi cilj borba za kontrolu nad državnim resursima. U takvoj konstelaciji posljedica je gotovo u potpunosti zarobljena država i njene institucije.

Nezavisnost institucija tzv. četvrte grane vlasti kao što su CIK ili Vrhovne revizorske institucije, na stalnim je iskušenjima, a njihova uloga se u praksi značajno relativizuje. Stoga je i prostor za funkcionisanje nedržavnim akterima, kao što su mediji i civilno društvo, veoma sužen, a njihov uloga bitno ograničena, osim ako nisu lojalni političkoj eliti. Snažno prisustvo elemenata zarobljene države, u praksi znači da je velika većina stubova zarobljena privatnim interesima političke elite. Politička elita svoju moć crpi iz neograničene kontrole koju ima nad ekonomskim resursima u zemlji, te snažne kontrole nad gotovo svim procesima i institucijama u zemlji putem patrimonijalnih, klijentelističkih mreža.

Ukoliko analiziramo stanje u stubovima kroz prizmu dimenzija koje NIS studija mjeri moguće je uočiti relativno zadovoljavajući zakonski okvir, te postojanje solidnih kapaciteta i resursa kod velike većine stubova, dok su problemi najuočljiviji u upravljanju stubovima i odnosima između samih stubova. Ilustracija ovakvog zaključka vidljiva je, prije svega, kroz vrlo niske ocjene transparentnosti, odgovornosti i integriteta u praksi kod velike većine državnih stubova. Ovakvo stanje, dalje, dovodi do toga da su i odnosi između tzv. klasičnih državnih stubova (zakonodavstva, izvršne vlasti i pravosuđa) i tzv. četvrte grane vlasti (Centralna izborna komisija, Vrhovne revizorske institucije, i drugi) narušeni na način da ne postoji funkcionalan odnos koji bi omogućavao njihovo funkcionisanje u punom kapacitetu.

Napredak u provođenju reformi kroz proces evropskih integracija zahtijevaće snažnije podsticaje. Takvi podsticaji kroz proces demokratizacije donošenja odluka i ukupnog djelovanja institucija bi morali doći odozdo, odnosno od strane samih građana. Nedržavni stubovi,

kao što su civilno društvo, mediji i poslovni sektor, bi u tom smislu trebali odigrati važnu ulogu, u smislu postavljanja artikulisanih zahtjeva za otvaranjem javnog sektora i njegovoj većoj transparentnosti, kao predu-slovima za veće učešće građana u procesu donošenja odluka i jačanju odgovornosti u samom javnom sektoru. Isto tako, važan podsticaj za reformama očekuje se od strane EU. Podrška procesu reformi od strane EU ne može se svoditi samo na tehničku i finansijsku podršku. Reforme kao inherentno politički procesi svoje uporište neizostavno moraju imati u političkoj volji. U tom smislu, snažniji pritisak iz Brisela ka stvaranju političke dinamike koja bi vodila stvarnim reformama, čini se kao neizostavan korak na dugom i mukotrpnom putu integracija ka EU. Posebno zato što je dugo vremena nakon okončanja oružanog konflikta međunarodna zajednica praktično igrala ulogu unutrašnjeg političkog aktera.

Brojne su i suštinske reforme koje se još uvijek nalaze pred BiH. Uprkos dvadesetogodišnjim naporima na građenju države i institucija, po mnogo čemu BiH je i dalje na samom početku. Jačanje ili, po mnogima, uvođenje vladavine prava, reforma ustava, javne administracije, pravosuđa samo su neke od najvažnijih reformi s kojim se zemlja mora suočiti.

Kako je konstatovano i u zaključku prethodne NIS studije 2013, tražnja za reformama od strane samih građana i bazični konsenzus u zemlji o pravcu u kojem zemlja treba da se kreće teško da može biti nadomješten intervencijama spolja.

# BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

<sup>1</sup> Global corruption barometar 2013, Transparency International, <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>

<sup>2</sup> Kaufmann D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)

<sup>3</sup> Freedom House, Nations in Transit 2015, str. 6, dostupno na: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_NIT2015\\_06.06.15\\_FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2015_06.06.15_FINAL.pdf)

<sup>4</sup> Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine 2015. Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine 2015, . [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)

<sup>5</sup> Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH za 2015..g. dostupan na [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)

<sup>6</sup> Transparency International, Corruption Perception Index 2014, preuzeto sa <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, pristupljeno 24.12.2014

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu*, str. 8.

<sup>9</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu*, str. 24.

<sup>10</sup> Transparency International u BiH, *Monitoring procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2012. i 2013. godine*, Banja Luka, 2014.

<sup>11</sup> Globalni barometar korupcije, [http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia\\_and\\_herzegovina](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia_and_herzegovina), pristupljeno 25. decembar 2014.

<sup>12</sup> Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH br. 49/06

- <sup>13</sup> Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za 2013. godinu, Banja Luka, 2014., dostupno na: [http://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf), pristupljeno 25. decembra 2014.
- <sup>14</sup> Analitika, Rezultati ankete: građani ne vjeruju institucijama vlasti i političkim partijama u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2013, str. 1.
- <sup>15</sup> Transparency International BiH, Percepcija javne uprave BiH 2014.
- <sup>16</sup> Analitika, Rezultati ankete: građani ne vjeruju institucijama vlasti i političkim partijama u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2013, str. 1.
- <sup>17</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>, pristupljeno 26. decembra 2014. godine
- <sup>18</sup> Centar za empirijska istraživanja religije, Faktori pomirenja: religija, lokalni odnosi, ljudi i povjerenje, dostupno na <http://www.diskursi.com/uploads/2013/dec/Edinburg%20Bos.pdf>, pristupljeno 26.12.2014. godine
- <sup>19</sup> Centar za empirijska istraživanja religije, Faktori pomirenja: religija, lokalni odnosi, ljudi i povjerenje, dostupno na <http://www.diskursi.com/uploads/2013/dec/Edinburg%20Bos.pdf>, pristupljeno 26.12.2014. godine
- <sup>20</sup> Evropska Komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine 2014, 8. oktobar 2014.
- <sup>21</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>, pristupljeno 26. decembra 2014. godine
- <sup>22</sup> Večernji list, Propali pregovori – bh stranke bez dogovora o presudi Sejdić-Finci, dostupno na: <http://www.vecernji.hr/svijet/propali-pregovori-bh-stranke-bez-dogovora-o-presudi-sejdic-finci-921823>
- <sup>23</sup> Evropska Komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine 2014, 8. oktobar 2014.
- <sup>24</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>, pristupljeno 26. decembra 2014. godine
- <sup>25</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>, pristupljeno 26. decembra 2014. godine
- <sup>26</sup> Evropska Komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine 2015
- <sup>27</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>, pristupljeno 26. decembra 2014. godine
- <sup>28</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>, pristupljeno 26. decembra 2014. godine
- <sup>29</sup> Evropska Komisija, Izvještaj o napretku BiH za 2015.g, dostupan na [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)
- <sup>30</sup> Svjetska banka, [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Upper\\_middle\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Upper_middle_income), pristupljeno 24.10.2014.
- <sup>31</sup> Ujedinjene nacije, [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_current/2013country\\_class.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2013country_class.pdf), pristupljeno 24.10.2014.
- <sup>32</sup> Svjetska banka, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, pristupljeno 23.10.2014.
- <sup>33</sup> Svjetska banka, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, pristupljeno 23.10.2014.
- <sup>34</sup> Evropska Komisija, Izvještaj o napretku BiH za 2015.g, dostupan na [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)
- <sup>35</sup> Centralna Banka Bosne i Hercegovine, Izvještaj o finansijskoj stabilnosti 2013, [http://cbbh.ba/files/finacial\\_stability\\_report/fsr\\_2013\\_bs.pdf](http://cbbh.ba/files/finacial_stability_report/fsr_2013_bs.pdf), pristupljeno 24.10.2014.
- <sup>36</sup> Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH za 2015.g, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)
- <sup>37</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali\\_akti/strategije/default.aspx?id=57776&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/strategije/default.aspx?id=57776&langTag=bs-BA&pril=b)
- <sup>38</sup> <http://www.avaz.ba/clanak/182156/javni-dug-bih-11-5-milijardi-km?url=clanak/182156/javni-dug-bih-11-5-milijardi-km>
- <sup>39</sup> Svjetska banka, <http://data.worldbank.org/country/bosnia-and-herzegovina?display=default>, pristupljeno 23.10.2014.
- <sup>40</sup> <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/2014/index.nc#chap7>, pristupljeno 23.10.2014.
- <sup>41</sup> Svjetska banka, Doing Business 2015, dostupno na: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bosnia-and-herzegovina/>, pristupljeno 30.10.2014.
- <sup>42</sup> <http://hdr.undp.org/en/country-reports>
- <sup>43</sup> <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/2014/index.nc#chap11>, pristupljeno 23.10.2014.
- <sup>44</sup> <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/2014/index.nc#chap11>, pristupljeno 23.10.2014.
- <sup>45</sup> Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju, Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH. Šta funkcioniše, a šta ne, Sarajevo, juni 2013, str. 14, dostupno na [http://ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI\\_Budžetske\\_novcane\\_naknade\\_u\\_BiH.pdf](http://ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Budžetske_novcane_naknade_u_BiH.pdf), pristupljeno 24.10.2014.
- <sup>46</sup> Bretelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>
- <sup>47</sup> Analitika, Rezultati ankete: građani ne vjeruju institucijama vlasti i političkim partijama u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2013, str. 1.
- <sup>48</sup> BTI Transformation Index 2014, dostupno na <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc#chap5>, pristupljeno 07.11.2014.
- <sup>49</sup> <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/bih/index.nc>
- <sup>50</sup> Temelj društvenog angažmana u BiH, Izazovi civilnog društva u BiH, dostupno na: <http://www.sif.ba/dok/1386600343.pdf>
- <sup>51</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014.*, str. 11
- <sup>52</sup> Srđan Blagovčanin i Boris Divjak, Bosna i Hercegovina kao zarobljenik političke ekonomije i šta učiniti?, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2015.
- <sup>53</sup> BTI 2014, Bosnia and Herzegovina Country Report, dostupno na: [http://www.bti-project.de/uploads/tx\\_itaio\\_download/BTI\\_2014\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina.pdf](http://www.bti-project.de/uploads/tx_itaio_download/BTI_2014_Bosnia_and_Herzegovina.pdf), datum pristupa 6.8.2015.
- <sup>54</sup> Globalni barometar korupcije 2013 – Bosna i Hercegovina, dostupno na: [http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia\\_and\\_herzegovina](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia_and_herzegovina)
- <sup>55</sup> Evropska komisija, Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015., dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)
- <sup>56</sup> Transparency International BiH, Monitoring izborne kampanje – Opšti izbori 2014, dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/04/Monitoring-izborne-kampanje-Opsti-Izbori-2014.pdf>
- <sup>57</sup> To je, na primjer, bio slučaj kada je Savjet ministara BiH zatražio sankcionisanje najviših pravosudnih instanci u zemlji – Suda BiH, Tužilaštva BiH i Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH – zbog učešća u strukturalnom dijalogu između EU i BiH koji je održan u Briselu 29. aprila 2014.
- <sup>58</sup> Novi Zakon o javnim nabavkama je donesen na 64. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 13. marta 2014. godine, i na 37. sjednici Doma naroda, održanoj 29. aprila 2014. godine.
- <sup>59</sup> Službeni glasnik BiH, br. 39/14
- <sup>60</sup> „Razgovarano o mogućnostima harmonizacije propisa i prakse u oblasti sukoba interesa“, Vlada Distrikta Brčko, 9.7.2015., <http://www.bdcenral.net/index.php/ba/vijesti/3446-razgovarano-o-mogunos-tima-harmonizacije-propisa-i-prakse-u-oblasti-sukoba-interesa->
- <sup>61</sup> Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 100/13
- <sup>62</sup> <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf>
- <sup>63</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/bosnia-and-herzegovina#.VcSuUPkprdE> [datum pristupa 6.8.2015.]
- <sup>64</sup> Evropska komisija, Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015., dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf), str. 13
- <sup>65</sup> Transparency International BiH, Monitoring procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH za 2012. i 2013., Banja Luka, jul 2014
- <sup>66</sup> [http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/17525/sukob\\_interesa\\_hoce\\_li\\_buduce\\_sudije\\_i\\_tuzitelje\\_birati\\_roditelji.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/17525/sukob_interesa_hoce_li_buduce_sudije_i_tuzitelje_birati_roditelji.html)
- <sup>67</sup> <http://www.6yka.com/novost/92063/novi-zakon-o-borbi-protiv-korupcije-kao-moguce-tlo-za-obracun-sa-neistomisljenicima-vlasti-u-rs>
- <sup>68</sup> Percepcija javne uprave – Bosna i Hercegovina 2014, Transparency International BiH, dostupno na <http://ti-bih.org/percepcija-javne-uprave-bosna-i-hercegovina-2014-septembar-2014-3/>
- <sup>69</sup> Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za 2013. godinu, Banja Luka, 2014, dostupno na [http://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf), datum pristupa 25.12.2014.
- <sup>70</sup> <http://ti-bih.org/izvjestaj-o-evaluaciji-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-2009-2014-finalni-nalazi-i-preporuke/>
- <sup>71</sup> Vidi Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019, dostupno na: <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>
- <sup>72</sup> Više informacija na web stranici [www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org), Procjene sistema integriteta lokalne samouprave
- <sup>73</sup> Parlamentarna skupština BiH <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/?id=53329&langTag=bs-BA> [datum pristupa: 23.11.2015.].
- <sup>74</sup> Parlamentarna skupština BiH <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/?id=54305&langTag=bs-BA> [datum pristupa: 23.11.2015.]
- <sup>75</sup> Parlamentarna skupština BiH <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/?id=53329&langTag=bs-BA> [datum pristupa: 23.11.2015.]
- <sup>76</sup> Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, *Službeni glasnik BiH* 40/15.
- <sup>77</sup> <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/?id=53329&langTag=bs-BA> [datum pristupa: 23.11.2015.].
- <sup>78</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014)
- <sup>79</sup> Službeni glasnik BiH
- <sup>80</sup> „EU finansira jačanje kapaciteta parlamenata u BiH“, Press release Delegacije Evropske unije u BiH i Specijalnog predstavnika EU u BiH, 11.03.2014 Sarajevo <http://europa.ba/?p=18316>

Parliamentary Strengthening Project in Bosnia and Herzegovina (2009 – 2013), USAID-funded project, implemented by SUNY/CID [http://www.cid.suny.edu/our\\_work/legislative\\_strengthening/our\\_work\\_projects\\_Legislative\\_strengthening8.cfm](http://www.cid.suny.edu/our_work/legislative_strengthening/our_work_projects_Legislative_strengthening8.cfm)

<sup>81</sup> Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, *Službeni glasnik BiH* 40/15.

<sup>82</sup> Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, *Službeni glasnik BiH* 40/15.

<sup>83</sup> Zakon o finansiranju političkih partija, *Službeni glasnik BiH* 95/12 i Odluka Zajedničke komisije za administrativne poslove br.03/5-50-14-11-14,5/13 od 30.05.2013.

<sup>84</sup> <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/ustav-republike-srpske.pdf> <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/ustav-republike-srpske.pdf> [datum pristupa: 23. 11. 2015.].

<sup>85</sup> [http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/parlament/o\\_parlamentu/ustavfbih.html](http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html) [datum pristupa: 23.11.2013.].

<sup>86</sup> Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.

<sup>87</sup> Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.

<sup>88</sup> Monitoring izvještaj, Parlamentarna skupština BiH 2010–2014, Centri civilnih inicijativa 2014

<sup>89</sup> „Džuvo prijetio objavom neprimjerenih komunikacija“, Oslobođenje 20.12.2012.

<sup>90</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 22/05 i *Službeni glasnik RS* 32/06.

<sup>91</sup> Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.

<sup>92</sup> „Izmjena Zakona o sukobu interesa je pravno nasilje“ Federalna televizija 24.05.2013. <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/64460/> izvrsni-direktor-transparency-internationala-bih-srdan-blagovcanin

<sup>93</sup> Komparativni pregled transparentnosti zakonodavnih procedura u Hrvatskoj, Srbiji i BiH, TI BiH 2014.

<sup>94</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 22/05 i *Službeni glasnik RS* 32/06.

<sup>95</sup> „Cenzura na mala vrata: Predstavnik CCI izbačen iz parlamenta“, *Klix*, 18. april 2014. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/cenzura-na-mala-vrata-predstavnik-cci-a-izbacen-sa-sjednice-parlamenta-bih/130418108>

<sup>96</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/predstavnicki\\_dom/ustavnopravna/?id=52776&mid=1&langTag=bs-BA](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/predstavnicki_dom/ustavnopravna/?id=52776&mid=1&langTag=bs-BA) [datum pristupa: 23. 11. 2015].

<sup>97</sup> „CIK sklonio imovinske kartone BiH političara“, *Al Jazeera Balkans*, 27.08.2014. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/cik-sklonio-imovinske-kartone-bh-politicara>

ske-kartone-bh-politicara

<sup>98</sup> Monitoring izvještaj, Parlamentarna skupština BiH 2010–2014, Centri civilnih inicijativa 2014.

<sup>99</sup> Zakon o upravnim sporovima BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02.

<sup>100</sup> Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.

<sup>101</sup> <http://www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html> [datum pristupa: 23. 11. 2015].

<sup>102</sup> „Novorođenčad bez matičnog broja“ *Al Jazeera Balkans*, 22.02.2013. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/bih-novorodencad-bez-maticnog-broja>

<sup>103</sup> Monitoring izvještaj, Parlamentarna skupština BiH 2010–2014, Centri civilnih inicijativa 2014

<sup>104</sup> Sejdic and Finci Vs Bosnia and Herzegovina, ECHR decision (application nos. 27996/06 and 34836/06), [http://www.coe.org.rs/eng/news\\_sr\\_eng/?conid=1545](http://www.coe.org.rs/eng/news_sr_eng/?conid=1545) [datum pristupa: 20. 11. 2015.].

<sup>105</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 87/13

<sup>106</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02, *Službeni glasnik BiH* 14/03, *Službeni glasnik BiH* 12/04 i *Službeni glasnik BiH* 63/08.

<sup>107</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti FBiH, *Službene novine FBiH* 70/08; Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* 73/08.

<sup>108</sup> „Čim napusti BiH, Niko Lozančić biće uhapšen“ *Klix*, 02.04.2010. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/cim-napusti-bih-niko-lozancic-bice-uhapsen/100402035>

<sup>109</sup> „Otmičar u Skupštini RS“ *Vesti* online, 04.04.2012. <http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/215594/Otmicar-kao-poslanik-u-Skupstini-RS>

<sup>109</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* 22/05 i *Službeni glasnik RS* 32/06.

<sup>110</sup> „Predstavnički dom: Najviše raspravljano o revizorskim izvještajima“ *RTV BiH*, 04.09.2014. <http://www.bhrt.ba/vijesti/bih/predstavnicki-dom-psbih-obiman-dnevni-red-za-okoncanje-mandata/>

<sup>111</sup> „BiH dobiva novo Vijeće ministara 3. veljače“ *Večernji list*, Valentina Rupčić 25.01.2012. <http://www.vecernji.ba/bih-dobiva-novo-vijece-ministara-3-veljace-369697>

<sup>112</sup> Izvještaj o implementaciji Strategije za borbu protiv korupcije, TI BiH, Sarajevo 2013.

<sup>113</sup> Zakon o Savjetu ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* 38/02; Zakon o Vladi Federacije BiH, *Službene novine FBiH* 1/94, *Službene novine FBiH* 8/95, *Službene novine FBiH* 58/02, *Službene novine FBiH* 19/03, *Službene novine FBiH* 2/06 i *Službene novine FBiH* 8/06; Zakon o

Vladi RS, *Službeni glasnik RS* 55/05, *Službeni glasnik RS* 71/05, *Službeni glasnik RS* 101/07, *Službeni glasnik RS* 65/08 i *Službeni glasnik RS* 16/11.

<sup>114</sup> Zakon o upravnim sporovima BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02.

<sup>115</sup> Opšti okvirni sporazum za mir, Dejton 1995

<sup>116</sup> Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2012 <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>

<sup>117</sup> Stanje javnih finansija u BiH 2014, Transparency International BiH

<sup>118</sup> Pregled javnih rashoda i institucija (PEIR), Svjetska banka, 2012 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html> [datum pristupa 20. 11. 2015].

<sup>119</sup> Izvještaj o stanju javnih finansija u BiH, TI BiH 2014 <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/09/IzvjecjeC5%A1taj-o-stanju-javnih-finansija-u-Bosni-i-Hercegovini-20141.pdf>

<sup>120</sup> Pregled javnih rashoda i institucija (PEIR), Svjetska banka, 2012 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html> [datum pristupa 20. 11. 2015].

<sup>121</sup> Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2012 <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>

<sup>122</sup> Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2012 HYPERLINK “<http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>” <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>

<sup>123</sup> Zakon o Savjetu ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* 38/02; Zakon o Vladi Federacije BiH, *Službene novine FBiH* 1/94, *Službene novine FBiH* 8/95, *Službene novine FBiH* 58/02, *Službene novine FBiH* 19/03, *Službene novine FBiH* 2/06 i *Službene novine FBiH* 8/06; Zakon o Vladi RS, *Službeni glasnik RS* 55/05, *Službeni glasnik RS* 71/05, *Službeni glasnik RS* 101/07, *Službeni glasnik RS* 65/08 i *Službeni glasnik RS* 16/11.

<sup>124</sup> Zakon o upravnim sporovima BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02.

<sup>125</sup> BH šestorka bez dogovora o budžetu, *Al Jazeera Balkans* <http://balkans.aljazeera.net/makale/bh-sestorka-bez-dogovora-o-budzetu>

<sup>126</sup> Za Andrićgrad ne važi zakon, *Radio Sarajevo*, <http://www.radiosarajevo.ba/novost/58320/za-andricgrad-ne-vazi-za>

<sup>127</sup> Novac od privatizacije nestaje kroz plate, *Blic* <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/201313/Novac-od-privatizacije-nestaje-kroz-plate>

<sup>128</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 62/11; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH*

102/09; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 45/06; Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00; Zakon pristupu informacijama FBiH, *Službene novine FBiH* 32/01; Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Službeni glasnik RS* 20/01.

<sup>129</sup> Zaključak Vlade RS Broj: 04/1-012-886/06, 28. 3. 2006.

<sup>130</sup> Izborni zakon BiH, neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen od strane Centralne izborne komisije BiH, a koji sadrži sve relevantne odredbe: Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 7/02 i *Službeni glasnik BiH* 9/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/02; Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 20/04, *Službeni glasnik BiH* 25/05 i *Službeni glasnik BiH* 52/05; Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 65/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 77/05, *Službeni glasnik BiH* 11/06 i *Službeni glasnik BiH* 24/06; Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/07; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 33/08, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i *Službeni glasnik BiH* 32/10.

<sup>131</sup> Godišnji izvještaj centra za pružanje pravne pomoći TI BiH 2013

<sup>132</sup> Birači uznemireni odlukom o imovinskim kartonima, *SETimes* [http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr\\_Latn/features/setimes/features/2012/05/15/feature-02](http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/2012/05/15/feature-02)

<sup>133</sup> Neprihvatljiva tajnost imovinskih kartona, *Bljesak* <http://www.bljesak.info/web/article.aspx?a=7c0dde93-97ef-4d1f-a7d4-d4ee51b45fc9&c=a76d03e1-6e68-46ef-9626-00aa1c12c7ae>

<sup>134</sup> Ibid

<sup>135</sup> Zakon o Savjetu ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* 30/03, *Službeni glasnik BiH* 42/03, *Službeni glasnik BiH* 81/06, *Službeni glasnik BiH* 76/07, *Službeni glasnik BiH* 81/07, *Službeni glasnik BiH* 94/07 i *Službeni glasnik BiH* 24/08.

<sup>136</sup> Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/00, Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/00.

<sup>137</sup> Procedure za konsultacije u procesu usvajanja zakona, Vijeće ministara 2006.

<sup>138</sup> Potukao se ministar Vlade Federacije, B92 09.09.2013 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=09&nav\\_id=751513](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=09&nav_id=751513)

Ministar Kurteš pijan ponovo slupao službeni automobil, *Slobodna Bosna*, 28.01.2013 [http://www.slobodna-bosna.ba/vijesti/4761/sb\\_saznaje\\_ministar\\_kurtes\\_pijan\\_ponovo\\_slupao\\_sluzbeni\\_automobil.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijesti/4761/sb_saznaje_ministar_kurtes_pijan_ponovo_slupao_sluzbeni_automobil.html)

Da bi zaposlio brata premijer promijenio statut JP Autoceste, Slo-

bodna Bosna, 05.09.2012

[http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/2664/da\\_bi\\_zaposlio\\_brata\\_nermin\\_niksic\\_promijenio\\_statut\\_ip\\_autoceste.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/2664/da_bi_zaposlio_brata_nermin_niksic_promijenio_statut_ip_autoceste.html)  
Sin premijerke zaposlen iako je imao najmanji prosjek, Blic, 01.08.2014.

<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/484745/Sin-premierke-RS-zaposlen-iako-je-imao-najslabiji-prosek>

<sup>139</sup> Milenko Šego: Polovina proračuna se ne troši transparentno, Večernji list, 24.07.2014 .

<sup>140</sup> Vlast vrši pritisak na glavnu službu za reviziju, Žurnal [http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10030:vlast-vri-pritisak-na-glavnu-slubu-revizije&catid=86:drutvo&Itemid=144](http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=10030:vlast-vri-pritisak-na-glavnu-slubu-revizije&catid=86:drutvo&Itemid=144)

<sup>141</sup> Donosimo: Tko je sve dobio podsticaje za poljoprivredu u FBiH, Večernji list, 01.04.2012.

<http://www.vecernji.ba/donosimo-tko-je-sve-dobio-poticaje-za-poljoprivredu-u-fbih-393651>

<sup>142</sup> Investiranje u razvoj Bobara, Žurnal [http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5175:rb-investiranje-u-razvoj-bobara-est-miliona-za-hartije-bez-vrijednosti&catid=18:istraga&Itemid=27](http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=5175:rb-investiranje-u-razvoj-bobara-est-miliona-za-hartije-bez-vrijednosti&catid=18:istraga&Itemid=27) [datum pristupa: 18. 4. 2012].

<sup>143</sup> Evropska komisija, 2011:13.

<sup>144</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02, *Službeni glasnik BiH* 14/03, *Službeni glasnik BiH* 12/04 i *Službeni glasnik BiH* 63/08; Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH* 70/08; Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, *Službeni glasnik RS* 73/08; Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik BDBiH* 43/08 i *Službeni glasnik BDBiH* 47/08.

<sup>145</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 87/13 )

<sup>146</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali\\_akti/izvjestaji/default.aspx?id=35152&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=35152&langTag=bs-BA&pril=b)

<sup>147</sup> Evropska komisija, 2013: 13.

<sup>148</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c24.pdf>

<sup>149</sup> World Bank Doing Bussines 2014-10-30

Transparency internationa, Corruption perception Index

<sup>150</sup> <http://www.cin.ba/Stories/AdHoc/?cid=1045,2,1>

<sup>151</sup> Transparency International BiH, *Monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije*, (Sarajevo: Transparency International BiH, 2013)

<sup>152</sup> Global corruption Barometer, Transparency International 2013

<sup>153</sup> Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik RS* 30/07 i *Službeni glasnik RS* 118/07.

<sup>154</sup> Godišnji izvještaj Visokog sudskog i tužilačkog vijeća 2013 [http://hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/VSTV\\_GI\\_2013\\_30042014.pdf](http://hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/VSTV_GI_2013_30042014.pdf)

<sup>155</sup> Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik RS* 30/07 i *Službeni glasnik RS* 118/07.

<sup>156</sup> Godišnji izvještaj Visokog sudskog i tužilačkog vijeća 2013 [http://hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/VSTV\\_GI\\_2013\\_30042014.pdf](http://hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/VSTV_GI_2013_30042014.pdf)

<sup>157</sup> <http://www.fbih.cest.gov.ba/> [datum pristupa: 20. 11. 2015], <http://www.rs.cest.gov.ba/> [datum pristupa: 20.11. 2015].

<sup>158</sup> „Bosnian political deal draws criticism from judiciary” Balkan transitional justice

<sup>159</sup> Protivustavno djelovanje Vijeća ministara

<sup>160</sup> Dodik i Mikulić: Neprihvatljiv uticaj na pravosuđe, Buka, 31.10.2013 <http://www.6yka.com/novost/46195/slucaj-dodik-i-mikulic-neprihvatljiv-uticaj-politicara-na-sudsku-vlast-u-bih>

<sup>161</sup> Intervju sa Almirom Terzićem, novinarom i političkim analitičarem 18.11.2014.

<sup>162</sup> Goran Salihović (glavni tužilac BiH): Pravosuđe u BiH pod političkim pritiscima, 27.08.2014. Oslobođenje; Medžida Kreso (predsjednica suda BiH): Pravosuđe u BiH je pod političkim pritiscima, izjava na okruglom stolu asocijacije Krug 99, 17.11.2013. Sarajevo

<sup>163</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

Bosnia and Herzegovina: Human Rights report 2013, Department of State

<sup>164</sup> [http://sudbih.gov.ba/files/docs/PRAVILNIK\\_o\\_ostvarivanju\\_pristupa\\_informacijama\\_pod\\_kontrolom\\_suda\\_i\\_saradnji\\_sa\\_zajednicom.pdf](http://sudbih.gov.ba/files/docs/PRAVILNIK_o_ostvarivanju_pristupa_informacijama_pod_kontrolom_suda_i_saradnji_sa_zajednicom.pdf) [datum pristupa: 20. 11. 2015].

<sup>165</sup> TI BiH: Godišnji izvještaj Centra za pružanje pravne pomoći (ALAC) 2013

<sup>166</sup> Transparentnost pravosuđa i odgovornost medija BiH: BIRN 2014 <http://www.justice-report.com/bh/sadr%C5%BEaj-%C4%8Dlanci/transparentnost-pravosu%C4%91a-i-odgovornost-medija-u-bih>

<sup>167</sup> <http://vstv.pravosudje.ba/> [datum pristupa: 20. 11. 2015].

<sup>168</sup> <http://vstv.pravosudje.ba/> [datum pristupa: 20. 11. 2015].

<sup>169</sup> Intervju Bojan Kovačević, pravni savjetnik, Razvojna agencija EDA, 15.11.2014.

<sup>170</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>171</sup> Intervju: Fahrrija Karkin, advokat, Vildana Selimbegović Oslobođenje 09.08.2014.

<http://www.oslobodjenje.ba/intervju/fahrrija-karkin-advokat-novi-zahhtjev-za-izuzece-olega-cavke>

<sup>172</sup> „Tegeltija priznao da je ispijao kafe s Smiljanićem”, Nezavisne novine, D. Sladojević, 27.09.2012. <http://www.nezavisne.com/novosti/hronika/Tegeltija-priznao-da-je-ispijao-kafe-sa-Smiljani-cem-160345.html>

<sup>173</sup> Rat saopštenjima: Medijske prepirke Suda i Tužilaštva BiH, N1, 27.10.2014. <http://ba.n1info.com/a5355/Vijesti/Vijesti/Rat-saopstenjima-Medijske-prepirke-Tuzilastva-i-Suda-BiH.html>

<sup>174</sup> Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/04.

<sup>175</sup> <http://vstv.pravosudje.ba/> [datum pristupa: 20. 11. 2015].

<sup>176</sup> Goran Salihović: Ukidanje presude Turkoviću je katastrofa pravosuđa, Federalna TV, 03.08.2014.

<sup>177</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>178</sup> „Sorensenovo alarmantno upozorenje Briselu” Slobodna Bosna, 06.11.2014.

<sup>179</sup> „Slučaj Budimir: Slijedi žalba na odluku Suda BiH”, 24 Sata, 25.05.2013.

<sup>180</sup> [http://www.cin.ba/wp-content/uploads/2013/07/lista\\_advokata.pdf](http://www.cin.ba/wp-content/uploads/2013/07/lista_advokata.pdf) [datum pristupa: 21. 11. 2015.].

<sup>181</sup> Intervju: Zvonko Mijan, Registar Ustavnog suda BiH, Vildana Selimbegović, Oslobođenje, 16.11.2013.

<sup>182</sup> Presuda Okružnog suda Banja Luka broj 11 O U 00 26 45 10 U od 27. 9. 2010.

<sup>183</sup> Međutim, tuženo Ministarstvo finansija RS obavijestilo je tužioca i Okružni sud Banja Luka da neće da postupi po nalogu suda iz obavezujuće odluke, sa obrazloženjem: „Ako je Sud urgenciju okarakterisao kao žalbu, onda je ovo obavještenje akt po kojem smo postupili po zahtjevu tužioca.” Tužba je podnesena 2.10.2010., a novu tužbu TI BiH je podnio 27.10.2010. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, Okružni sud Banja Luka još nije donio novu odluku po novoj tužbi. Znači, tužilac skoro dvije godine ne može da dođe do traženih informacija, a i kada dobije i drugu obavezujuću presudu, nije siguran da li će tuženo Ministarstvo finansija RS po istoj postupiti, pa i ako postupi – tražene informacije više neće biti relevantne za potrebe zbog kojih ih je tužilac tražio podneskom još 13.11.2009. godine.

<sup>184</sup> Monitoring procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2012-2013, TI BiH 2014 <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/08/Monitoring-procesuiranje-korupcije-2012-2013-Kljucni-nalazi.pdf>

<sup>185</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2014 Bosnia and Herzegovina Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014

<sup>186</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 70/12

<sup>187</sup> *Službene novine Federacije BiH*, broj 80/14

<sup>188</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 83/14

<sup>189</sup> Intervju sa dr Stevom Pucarom, 28.11.2014

<sup>190</sup> Ibid

<sup>191</sup> Godišnji izvještaji o izvršenju budžeta na državnom i entitetskim

nivoima

<sup>192</sup> Mjesečna saopštenja o prosječnim platama zaposlenih

<sup>193</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bosnia-and-herzegovina> [datum pristupa: 24. 11. 2014].

<sup>194</sup> Godišnji izvještaj Agencije za javne nabavke o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2013. godinu, Agencija za javne nabavke BiH

<sup>195</sup> *Službeni glasnik BiH* 19/02, 08/03, 35/03, 04/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05 i 02/06.

<sup>196</sup> *Službene novine FBiH* 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 08/06.

<sup>197</sup> *Službeni glasnik BD BiH* 28/06, 29/06 i 19/07.

<sup>198</sup> *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 87/13

<sup>199</sup> Izvještaj o radu RS Agencije za mirno rješavanje radnih sporova

<sup>200</sup> OECD SIGMA, Izvještaj za BiH za 2013. godinu, dostupno na: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jz2rqk3cts7.pdf?expires=1417090665&id=id&accname=guest&checksum=5E2FDCAB864BFE3D95EB313E1F8800F> [datum pristupa: 24. 11. 2014].

<sup>201</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>202</sup> Godišnji izvještaji revizije o glavnim nalazima i preporukama za 2012. godinu

<sup>203</sup> Ibid

<sup>204</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>205</sup> Proaktivna transparentnost u BiH: Od kakofonije ka harmonizaciji, Analitika, 2014.

<sup>206</sup> Inicijativa podrazumijeva zastupanje načela otvorenosti u zajedničkim naporima vlasti i građana da se osigura progres, inovativnosti i sigurnost zajednice, te prihvatanje načela transparentnosti i otvorene vlasti s ciljem postizanja višeg nivoa blagostanja, dobrobiti i ljudskog dostojanstva.

<sup>207</sup> *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 100/13

<sup>208</sup> Pod proaktivnom transparentnošću podrazumijevamo objavu informacija na internet stranicama javne organizacije/institucije, proaktivnu objavu materijala vezanih za učešće zainteresovane javnosti u normativnoj djelatnosti kao i pružanje informacija o javnosti rada organizacije/institucije.

<sup>209</sup> *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

<sup>210</sup> *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 32/01 i 48/11

<sup>211</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske* 20/01

<sup>212</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>213</sup> Izvještaji Kancelarije za razmatranje žalbi

<sup>214</sup> Intervju sa profesorom Zdravkom Zlokapa, 27.11.2014

<sup>215</sup> Izvještaj o radu Kancelarije za razmatranje žalbi za 2013. godinu

<sup>216</sup> *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* broj 39/14

<sup>217</sup> *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* broj 49/13

<sup>218</sup> *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* broj 100/13

<sup>219</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>220</sup> Izvještaji UG Tender (www.tender.ba)

<sup>221</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>222</sup> Evaluacija Strategije za borbu protiv korupcije – finalni dokument, Transparency International BiH, maj 2014.

<sup>223</sup> www.account.ba

<sup>224</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>225</sup> *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* broj 39/14

<sup>226</sup> Više na sajtu UG Tender, www.tender.ba

<sup>227</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014. SWD (2014) 305 final

<sup>228</sup> Denis Hadžović, Armin Kržalić, Alma Kovačević, „Pregled stanja u oblasti policije u BiH”, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2013

<sup>229</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>230</sup> Zakon o policijskim službenicima BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/04;

<sup>231</sup> <http://www.plata.ba/plata/obezbjedenje-i-zastita/inspektor-u-policiji>

<sup>232</sup> Procjena izvedena na osnovu podataka o broju pripadnika agencija za provođenje zakona, Denis Hadžović, Armin Kržalić, Alma Kovačević, „Pregled stanja u oblasti policije u BiH”, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2013

<sup>233</sup> Tako se u okviru SIPA, otkrivanjem i rasvjetljavanjem ovih krivičnih dijela bavi Finansijsko-obavještajni odjel koji se nalazi u Centralnom uredu, a regionalni uredi, takođe, posjeduju u svom sastavu timove za borbu protiv korupcije. To je i glavna policijska agencija na državnom nivou čija je direktna nadležnost borba protiv korupcije. U FUP-u, u okviru Sektora kriminalističke policije, postoji Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, a koje u svom sastavu ima specijalizovane istražitelje za finansijske istrage, korupciju i pranje novca. U Upravi policije RS ove poslove obavlja specijalizovana Jedinica za borbu protiv organizovanog kriminaliteta i korupcije, dok se u okviru Jedinice kriminalističke policije Brčko distrikta ovim problemom bavi Odjeljenje za organizovani kriminal. Kantonalni MUP-ovi, odnosno CJB u RS, imaju organizacione jedinice kriminalističke policije koje mogu obrađivati ove predmete ukoliko ih otkriju u svom radu. U okviru Tužilaštva BiH, odjel koji se bavi procesuiranjem ovakvih

krivičnih djela je Posebni odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju („Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva BiH”, *Službeni glasnik BiH* 31/10.

<sup>234</sup> Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, *Službeni glasnik BiH* 36/08.

<sup>235</sup> Članovi Nezavisnog odbora biraju se iz reda pravosudnih institucija, penzionisanih policijskih službenika, penzionisanih i aktivnih državnih službenika, te istaknutih stručnjaka iz oblasti javnog života, oblasti prava, kriminalističkih nauka i policijskih poslova. Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, *Službeni glasnik BiH* 36/08.

<sup>236</sup> Zakon o policijskim službenicima BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/04, *Službeni glasnik BiH* 63/04, *Službeni glasnik BiH* 5/06, *Službeni glasnik BiH* 33/06, *Službeni glasnik BiH* 58/06, *Službeni glasnik BiH* 15/08, *Službeni glasnik BiH* 63/08 i *Službeni glasnik BiH* 35/09.

<sup>237</sup> Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, *Službeni glasnik BiH* 27/04, *Službeni glasnik BiH* 63/04, *Službeni glasnik BiH* 35/05 i *Službeni glasnik BiH* 49/09.

<sup>238</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>239</sup> Human rights report Bosnia and Herzegovina 2013, State department

<sup>240</sup> „Čamapra puca na mjesto ministra MUP-a, Izetbegović će podržati Lukača za direktora FUP-a” *Moje vijesti*, 01.11.2014 <http://www.mojevijesti.ba/novost/202085/Campara-puca-na-mjesto-ministra-MUP-a-Izetbegovic-ce-podrzati-Lukac-za-direktora-FUP-a>

<sup>241</sup> Intervju za zaposlenikom SIPA, 10.11.2014

<sup>242</sup> „Kriminalne skupine u sprezi sa političarima spremne su me i ubiti! Intervju Dragan Lukač, direktor policije FBIH, Slobodna Dalmacija, 05.02.2014

<sup>243</sup> „Dodik, zloupotrebljavajući policiju u institucije sistema, pravi kaos u Skender Vakufu” *Vijesti*, 05.08.2014 <http://www.vijesti.ba/politicka-arena/231281-Dodik-zloupotrebaljavajuci-policiju-institucije-sistema-pravi-haos-Skender-Vakufu.html>

<sup>244</sup> Intervju sa inspektorom SIPA, 10.11.2014.

<sup>245</sup> Annika S Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, The International Institutes for Strategic Studies, 2013

<sup>246</sup> Zakon o policijskim službenicima BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/04

<sup>247</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima FBIH, *Službene novine FBIH* 49/05 i Zakon o unutrašnjim poslovima RS, *Službeni glasnik RS* 4/12.

<sup>248</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 57/00

<sup>249</sup> Izvještaj centra za pružanje pravne pomoći (ALAC) TI BiH 2013

<sup>250</sup> Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, *Službeni glasnik BiH* 27/04, *Službeni glasnik BiH* 63/04, *Službeni glasnik BiH* 35/05

i *Službeni glasnik BiH* 49/09; Zakon o državnoj graničnoj službi, *Službeni glasnik BiH* 50/04.

<sup>251</sup> Član 15. (1) Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, prema kojem je Odbor nadležan za primanje, evidentiranje, procjenu i prosljeđivanje žalbi na postupanje policijskih službenika BiH, upućivanje tih žalbi nadležnim policijskim tijelima, za kontinuirano praćenje faze u kojoj se predmet nalazi kao i za iniciranje odgovarajućeg postupka protiv podnosioca žalbe u slučaju lažne ili tendenciozne žalbe

<sup>252</sup> Postoji interni plan određivanja prioriteta za rješavanje predmeta u vezi sa koruptivnim krivičnim djelima kojeg se pridržavaju tužioc, a koji su pojedinačno odgovorni za postupanje po predmetima. Generalno, prioritete tužilačkog postupanja su predmeti koji su ranije otvoreni i tzv. pritvorski predmeti u kojima je jednom ili više lica određen pritvor. U primjeni zakona, tužioc postupaju u skladu sa odredbama ZKP-a.

<sup>253</sup> Prema Zakonu o zaštiti tajnih podataka (*Službeni glasnik BiH* 54/05 i *Službeni glasnik BiH* 12/09) navodi se da će lica koja rade ili se prijavljuju za rad na radno mjesto na kojem se proizvode tajni podaci u organu koji se bavi obavještajnim ili pitanjima iz oblasti odbrane i sigurnosti, biti predmet osnovnog sigurnosnog provjeravanja u skladu s postupkom za izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima stepena povjerljivo, a te provjere vrši Obavještajno-sigurnosna agencija BiH. Prema istom zakonu, od ove odredbe izuzeti su policijski službenici i državni službenici i zaposleni u policijskim i drugim sigurnosnim organima u BiH, za koje osnovnu sigurnosnu provjeru obavlja SIPA.

<sup>254</sup> Draft Report on the Parliamentary oversight of the security sector in BiH 2013, Center for security studies Sarajevo, [http://www.css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images\\_docs2\\_nacrt%20izvjestaja%20english.pdf](http://www.css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images_docs2_nacrt%20izvjestaja%20english.pdf)

<sup>255</sup> Izvještaj centra za pružanje pravne pomoći (ALAC) TI BiH 2013

<sup>256</sup> Izvještaj Evropski Komitet za prevenciju torture i nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja (CPT), CPT/inf (2013) 26

<sup>257</sup> „Nezavisni odbor ponovo stao u zaštitu Gorana Zubca” *Moje vijesti* 24.11.2014 <http://www.mojevijesti.ba/novost/203979/Nezavisni-odbor-ponovo-stao-u-zastitu-Gorana-Zubca>

<sup>258</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02; Ispravka u prevodu teksta Odluke visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH, *Službeni glasnik BiH* 14/03; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 12/04 i *Službeni glasnik BiH* 63/08.

<sup>259</sup> Intervju sa inspektorom SIPA, 10.11.2014

<sup>260</sup> „Prijavio sam inspektore, a stavljeni smo u isti koš” *Press RS* 19.04.2014 <http://pressrs.ba/sr/vesti/hronika/story/59388/Prijavio+sa+m+inspektore,+a+stavljeni+smo+u+isti+koš%5%A1!.html>

<sup>261</sup> „Inspektori demantuju, svjedoci dokumentovali policijsko zlostavljanje”, *Slobodna Evropa*, 14.10.2013 <http://www.slobodnaevropa.org/content/inspektori-demantuju-svjedoci-dokumentovali-policijsko-zlostavljanje-u-rs/25126967.html>

<sup>262</sup> Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>263</sup> Intervju sa inspektorom SIPA, 10.11.2014

<sup>264</sup> Percepcija javne uprave u BiH 2014, TI BiH, Sarajevo <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/09/TI-BIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014..pdf>

<sup>265</sup> „Pobuna u «specijali» MUP RS” *BN TV*, 14.11.2014 <http://www.rtvbn.com/323827/Pobuna-u-specijali-MUP-a-Srpske>

<sup>266</sup> Intervju sa inspektorom SIPA, 10.11.2014

<sup>267</sup> Monitoring procesuiranja korupcije 2013 TI BiH

<sup>268</sup> Tužilaštvo je analizirano kao poseban stub za razliku od prethodnih NIS studija

<sup>269</sup> U ovoj NIS studiji je tužilaštvo analizirano samostalno, za razliku od NIS studije iz 2013.

<sup>270</sup> Zakon o Tužilaštvu BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/09.

<sup>271</sup> Zakon o budžetu i izvršavanju međunarodnih obaveza BiH za 2014. godinu

<sup>272</sup> Procjena autora na osnovu dostupnih informacija koje su javno dostupne, a odnosi se na sredstva koja stoje na raspolaganju pravosuđu u cjelini.

<sup>273</sup> Zakon o Tužilaštvu BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/09.

<sup>274</sup> Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/04; Zakon o izmjenama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Službeni glasnik BiH* 93/05 i *Službeni glasnik BiH*, 15/08 – proglašen Odlukom visokog predstavnika od 15.6.2007. godine (*Službeni glasnik BiH*, 48/07), koji je stupio na snagu 3.7.2007. godine.

<sup>275</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014), Human rights report Bosnia and Herzegovina 2013, State department

<sup>276</sup> Transformation Index BTI 2014: Bosnia and Herzegovina, Bertelsmann Stiftung

<sup>277</sup> Blagovčanin, Divjak: How Bosnia's Political Economy Holds it Back and What to do About it, John Hopkins University, SAIS 2015

<sup>278</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 57/00

<sup>279</sup> Godišnji izvještaj ALAC 2013, Transparency International

<sup>280</sup> Zakon o Tužilaštvu BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/09.

„Glavni tužilac upozorio Zupca”, *Justice Report*, 26 septem-



bar 2013 <http://www.justice-report.com/bh/sadr%C5%BEaj-%C4%8Dlanci/glavni-tu%C5%BEilac-upozorio-direktora-sipa-e-1>

<sup>281</sup> Human rights report Bosnia and Herzegovina 2013, State departmentž

<sup>282</sup> Član 17. Zakona o VSTV BiH

<sup>283</sup> Član 81. Poslovnika VSTV-a

<sup>284</sup> Godišnji izvještaj VSTV-a za 2013. godinu

<sup>285</sup> Intervju, Amila Mujčinović, advokat, 14. januar 2015.

<sup>286</sup> „Slučaj Budimir: Slijedi žalba na odluku Suda BiH”, 24 Sata Daily, 25 May 2013

<sup>287</sup> Godišnji izvještaj VSTV-a za 2013. godinu

<sup>288</sup> Monitoring procesuiranja korupcije 2012-2013, Transparency International BiH

<sup>289</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

Human rights report Bosnia and Herzegovina 2013, State department Transparency International: Corruption perception Index 2014

<sup>290</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu AP 1885/13 po apelaciji Živka Budimira, 24. maja 2013.

<sup>291</sup> Intervju sa Sanjom Tošović, revizorom u Službi za reviziju u CIK BiH, 1. avgust 2014.

<sup>292</sup> Centralna izborna komisija: Izvještaj o reviziji predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja za Lokalne izbore 2012, 11. juli 2014, Sarajevo. Dostupno na: <http://izbori.ba/Documents/documents/revizija/2012/Izvjestaji/090.pdf>

<sup>293</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/03 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 02/06, 32/07 i 43/09.

<sup>294</sup> Biografije su dostupne na: <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryId=42&Lang=3&Mod=4> [datum pristupa: 11.12.2014.].

<sup>295</sup> [http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/republika\\_srpska/aktuelno.655.html:515436-Sporo-brojanje-glasova-u-BiH-sumnjivo-svima](http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/republika_srpska/aktuelno.655.html:515436-Sporo-brojanje-glasova-u-BiH-sumnjivo-svima) [datum pristupa: 7.12.2014.].

<sup>296</sup> <http://www.rtvbn.com/320815/Haos-u-ClK-u> [datum pristupa: 7.12.2014.].

<sup>297</sup> <http://www.klix.ba/vijesti/bih/tibih-suspendovana-primjena-zakona-o-finansiranju-politickih-partija/130702037> [datum pristupa: 8.12.2014.].

<sup>298</sup> <http://live.depo.ba/clanak/62058/stranacki-biracki-odbori-i-lokalne-izborne-komisije-su-leglo-izbornih-zloupotreba>; <http://novi.ba/clanak/2081/biracki-odbori-najslabija-karika-opcih-izbora-2014-u-bih> [datum pristupa: 8.12.2014.].

<sup>299</sup> [http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti\\_dana/story/67977/Imovinski+karto+ni+ostaju+tajna,+Radon%C4%8Di%C4%87+najbogatiji+kandidat!](http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti_dana/story/67977/Imovinski+karto+ni+ostaju+tajna,+Radon%C4%8Di%C4%87+najbogatiji+kandidat!) [datum pristupa: 12.12.2014.].

<sup>300</sup> Za detaljnije informacije pogledati poglavlje *Političke partije*.

<sup>301</sup> OSCE: Međunarodna posmatračka misija Bosna i Hercegovina, Opšti izbori 12. oktobar 2014., preliminarni nalazi i zaključci. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/odhr/elections/bih/125495?download=true> [datum pristupa: 18.12.2014.].

<sup>302</sup> Centralna izborna komisija BiH: Izvještaj o provođenju zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH u 2013. godini. Sarajevo, mart 2014. Dostupno na: [http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvesce\\_za\\_2013\\_godinu\\_SIO\\_BiH-bos.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvesce_za_2013_godinu_SIO_BiH-bos.pdf) [datum pristupa: 13.12.2014.].

<sup>303</sup> <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/cik-obustavio-predmete-kaznjavanja-stranaka-nije-ceca-javna-usluga> [datum pristupa: 13.12.2014.].

<sup>304</sup> Opšti izbori 2014 – Konačni izvještaj koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom”. Decembar, 2014. Dostupno na: <http://www.podlupom.org/userfiles/file/Finalni%20izvje%C5%A1taj%202014-%20Koalicija%20Pod%20lupom.pdf> [datum pristupa: 18.12.2014.].

<sup>305</sup> Član 2.1 Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01, 7/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, /06, 32/07, 33/08, 37/08 32/10, 18/13, 07/14.

<sup>306</sup> Intervju sa Adisom Arapovićem, program menadžerom u Centrima civilnih inicijativa. 30. juli 2014., putem e-maila.

<sup>307</sup> [http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti\\_dana/Izborne-nepravilnosti-prijavljene-tuziocima/lat/166069.html](http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Izborne-nepravilnosti-prijavljene-tuziocima/lat/166069.html) [datum pristupa: 15.12.2014.].

<sup>308</sup> <http://bportal.ba/haos-u-cik-u-biracki-odbori-pogresno-brojali-glasove/> [datum pristupa: 15.12.2014.].

<sup>309</sup> Ured za reviziju institucija BiH: Izvještaj o finansijskoj reviziji Centralne izborne komisije BiH za 2013. godinu. Sarajevo, juni 2014. Dostupno na: [http://revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/finansijska\\_revizija/Izvjestaji\\_2013/?id=3745](http://revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3745) [Datum pristupa: 12.12.2014.].

<sup>310</sup> <http://www.eizbori.ba/cik-napravio-gresku-jos-u-tenderskoj-dokumentaciji/> [Datum pristupa: 12.12.2014.].

<sup>311</sup> <http://www.eizbori.ba/tag/ured-za-razmatranje-zabi-bih/> [Datum pristupa: 12.12.2014.].

<sup>312</sup> Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01, 7/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, /06, 32/07, 33/08, 37/08 32/10, 18/13, 07/14.

<sup>313</sup> Opšti izbori 2014 – Konačni izvještaj Koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom”. Decembar, 2014. Dostupno na: <http://www.podlupom.org/userfiles/file/Finalni%20izvje%C5%A1taj%202014-%20Koalicija%20Pod%20lupom.pdf> [datum pristupa: 18.12.2014.].

<sup>314</sup> <http://www.mojevijesti.ba/novost/199370/CIK-BiH-tvrdi-da-nije-kriv-za-afere-glasacki-listici-trazi-reakciju-Tuzilastva-i-SIPA-e>

[datum pristupa: 17.12.2014.].

<sup>315</sup> OSCE: Međunarodna posmatračka misija Bosna i Hercegovina, Opšti izbori 12. oktobar 2014., preliminarni nalazi i zaključci. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/odhr/elections/bih/125495?download=true> [datum pristupa: 18.12.2014.].

<sup>316</sup> Opšti izbori 2014 – Konačni izvještaj Koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom”. Decembar, 2014. Dostupno na: <http://www.podlupom.org/userfiles/file/Finalni%20izvje%C5%A1taj%202014-%20Koalicija%20Pod%20lupom.pdf> [datum pristupa: 18.12.2014.].

<sup>317</sup> <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/BiH-najsporiya-po-brojanju-glasova-268376.html> [datum pristupa: 20.12.2014.].

<sup>318</sup> <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Brojanje-se-ponavlja-najos-63-biracka-mjesta-269591.html> [datum pristupa: 20.12.2014.].

<sup>319</sup> *Službeni glasnik BiH* 32/06

<sup>320</sup> Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH', *Službeni glasnik BiH* 09/02; i 'Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH', *Službeni glasnik BiH* 284/06.

<sup>321</sup> Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2014. <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=44604&langTag=bs-BAS&pril=b>

<sup>322</sup> Izvještaj o radu Institucije ombudsmana za 2013. godinu

<sup>323</sup> ibid

<sup>324</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>325</sup> ibid

<sup>326</sup> Aneks VI Dejtonskog sporazuma

<sup>327</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/06

<sup>328</sup> ibid

<sup>329</sup> „Iskustva ombudsmana u Švedskoj i Norveškoj”, naučni rad Radoja Zečevića, objavljen u julu 2006. na linku <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-85550603306Z.pdf>, te magistarski rad Nade Grahovac na Panevropskom univerzitetu „Apeiron” Banja Luka, objavljen u januaru 2008. na linku [www.apeiron-uni.eu/Radovina temu „Institucija ombudsmana u BiH”](http://www.apeiron-uni.eu/Radovina%20temu%20Institucija%20ombudsmana%20u%20BiH)

<sup>330</sup> Intervju sa dugogodišnjim aktivistom civilnog društva 22.11.2014.

<sup>331</sup> „Politička korupcija: Dodik prljavim novcem kupuje općinske vijećnike” SEEBiz 28.10.2012 <http://www.seebiz.eu/politicka-korupcija-dodik-prljavim-novcem-kupuje-opcinske-vjecnike/ar-48817/>

„Čović vraća dug: supruga suca Jukića novi ombudsman” Poskok, 23.09.2009 [http://poskok.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18572:ovi-vraa-dug-supruga-suca-jukia-novi-ombudsman&catid=89:bh-lonac&Itemid=401](http://poskok.info/index.php?option=com_content&view=article&id=18572:ovi-vraa-dug-supruga-suca-jukia-novi-ombudsman&catid=89:bh-lonac&Itemid=401)

<sup>332</sup> Ombudsman u sistemu zaštite od diskriminacije: Analiza situacije i karakteristični problemi, Analitka, Policy brief, januar 2013 [http://www.analitka.ba/sites/default/files/publikacije/analitka\\_-\\_policy\\_brief\\_-\\_ombudsman\\_24april2013\\_bhs.pdf](http://www.analitka.ba/sites/default/files/publikacije/analitka_-_policy_brief_-_ombudsman_24april2013_bhs.pdf)

<sup>333</sup> Intervju sa gospođom Jasminkom Džumhur, Ombudsman za ljudska prava BiH, Sarajevo 19.12.2014.g.

<sup>334</sup> Uputstvo o društvenoj odgovornosti – ISO 26000 – tačka7[http://www.bas.gov.ba/pdf/publikacije/discovering\\_iso\\_26000\\_BAS.pdf](http://www.bas.gov.ba/pdf/publikacije/discovering_iso_26000_BAS.pdf)

<sup>335</sup> Intervju koji je za potrebe ove studije objavljen sa Vesnom Vukmanić, članom NVO „ICVA”.

<sup>336</sup> Intervju sa gospođom Jasminkom Džumhur, Ombudsman za ljudska prava BiH, Sarajevo 19.12.2014.g.

<sup>337</sup> 'Izborni zakon BiH', *Službeni glasnik BiH* 23/01.

<sup>338</sup> Neslužbeni prečišćeni tekst Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, objavljen na linku <http://www.izbori.ba/>

<sup>339</sup> Intervju koji je za potrebe ove Studije objavljen sa Jasminkom Džumhur, Ombudsmanom za ljudska prava BiH, Sarajevo 2011.

<sup>340</sup> Razgovor sa gospođom Jasminkom Džumhur, Ombudsman za ljudska prava BiH, Sarajevo 2011.

<sup>341</sup> Pravila postupka Institucije ombudsmana, *Službeni glasnik BiH* 104/11

<sup>342</sup> Izvještaj o radu Institucije ombudsmana za 2013. godinu

<sup>343</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),

<sup>344</sup> Poziv organizacijama za učešće u procesu konsultacija o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, Fond Otvoreno društvo BiH <http://www.osfbih.org.ba/index.php/14-naslovna/197-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-i-gradanima-bosne-i-hercegovine-za-ucese-u-procesu-javnih-konsultacija-ustvajanja-izmjena-i-dopuna-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bih>

<sup>345</sup> Zakon o reviziji institucija BiH (*Službeni glasnik BiH*, br. 12/06), Zakon o reviziji institucija u FBiH (*Službene novine FBiH*, br. 22/06), Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske (*Službeni glasnik RS*, br. 98/05 i 20/14), te Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik Brčko distrikt BiH*, br. 40/08 i 29/14)

<sup>346</sup> [http://www.revizija.gov.ba/zakoni\\_i\\_akti/Default.aspx](http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/Default.aspx) [datum pristupa: 12.3.2012].

<sup>347</sup> Izvještaj o poslovanju Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2013. godinu, Sarajevo, februar 2014. godine

<sup>348</sup> Dokument okvirnog budžeta institucija Bosne i Hercegovine za period od 2014. do 2016. godine

<sup>349</sup> Organizaciona šema je dostupna na [http://www.revizija.gov.ba/o\\_uredu/organizaciona\\_sema/Default.aspx?id=2005](http://www.revizija.gov.ba/o_uredu/organizaciona_sema/Default.aspx?id=2005)

- <sup>350</sup> Strategija razvoja Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske u periodu od 2014. do 2020. godine
- <sup>351</sup> Izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH
- <sup>352</sup> Izvještaji Ureda za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH
- <sup>353</sup> Analiza budžeta vrhovnih revizorskih institucija
- <sup>354</sup> Zaključak Parlamentarne skupštine BiH, Komisija za finansije i budžet
- <sup>355</sup> Peer Review Report of the Supreme Audit Institutions of Bosnia and Herzegovina, OECD Sigma, Novembar 2012. godine
- <sup>356</sup> Odluka o preuzimanju Okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI okvira u BiH, *Službeni glasnik BiH*, 38/11.
- <sup>357</sup> Deklaracija iz Lime, IX INTOSAI Kongres, Lima/Peru, 1977, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>
- <sup>358</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014, SWD (2014) 305 final
- <sup>359</sup> Zakon o reviziji institucija BiH (*Službeni glasnik BiH*, br. 12/06.), Zakon o reviziji institucija u FBiH (*Službene novine FBiH*, br. 22/06.), Zakon o reviziji javnog sektora RS (*Službeni glasnik RS*, br. 98/05 i 20/14) i Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (*Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH*, br. 40/08 i 29/14)
- <sup>360</sup> Ibid.
- <sup>361</sup> FENA, Duško Šnjegota, Glavni revizor RS, 01.11.2012
- <sup>362</sup> Intervju sa Dževadom Nekićem, zamjenikom generalnog revizora Ureda za reviziju institucija BiH, „Kako se ozbiljna revizija poslovanja države pretvorila u šegu“, Slobodna Bosna br. 945, Sarajevo, 18.12.2014. godine
- <sup>363</sup> USAID PSP u BiH, 2010
- <sup>364</sup> Intervju sa Dževadom Nekićem, zamjenikom generalnog revizora Ureda za reviziju institucija BiH, „Kako se ozbiljna revizija poslovanja države pretvorila u šegu“, Slobodna Bosna br. 945, Sarajevo, 18.12.2014. godine
- <sup>365</sup> engl. International Organisation of Supreme Audit Institutions
- <sup>366</sup> engl. International Standards of Supreme Audit Institutions
- <sup>367</sup> Svake godine Glavna služba za reviziju javnog sektora RS sprovodi obavezu finansijsku reviziju sljedećih institucija: Narodna skupština RS, Vijeće naroda RS, Kabinet predsjednika RS, Generalni sekretarijat Vlade RS i ministarstva, Poreska uprava RS, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS, Fond zdravstvenog osiguranja RS, Javni fond za dječiju zaštitu RS i Zavod za zapošljavanje RS.
- <sup>368</sup> Zakon o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 27/08 i 32/12), Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (*Službene novine Federacije*

- BiH*, br. 47/08), te Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru RS (*Službeni glasnik RS*, br. 17/08).
- <sup>369</sup> Centralna jedinica za harmonizaciju pri Ministarstvu finansija i trezora BiH
- <sup>370</sup> Godišnji izvještaji o radu državnih i entitetskih tužilaštava, izvještaji Ureda za razmatranje žalbi o javnim nabavkama, izvještaji o radu vrhovnih revizorskih institucija
- <sup>371</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2013
- <sup>372</sup> Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) je sistem politika, procedura i aktivnosti utvrđenih od strane rukovodstva javne institucije kako bi osigurao razumno uvjerenje da su ciljevi institucije postignuti. Svrha FUK-a se manifestuje u poslovanje na pravilan, etičan, ekonomičan, efikasan i efektivan način, usklađenosti poslovanja sa zakonima, propisima, politikama, planovima i postupcima, zaštiti imovine i svih resursa uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim (nenamjenskim) trošenjem i korištenjem, te zaštitu od nepravilnosti i prevara, jačanjem odgovornosti za uspješno ostvarivanje postavljenih ciljeva, te pravovremenim finansijskim izvještavanjem i praćenjem rezultata poslovanja.
- <sup>373</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014, SWD (2014) 305 final
- <sup>374</sup> Intervju sa Milenkom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8.9.2011.
- <sup>375</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>376</sup> Zakon o finansiranju institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 61/04, i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/09.
- <sup>377</sup> Ovo pitanje je uređeno drugim propisom: 'Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (prečišćeni tekst)', *Službeni glasnik BiH* 12/10. Uopšteno govoreći, oduzeta imovinska korist (bez obzira na to koje državno tijelo je otkrilo takvu korist) oduzima se odlukom Suda i unosi u budžet institucija BiH.
- <sup>378</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/finansijska\\_revizija/izvjestaji\\_2014/?id=4273](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/izvjestaji_2014/?id=4273)
- <sup>379</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/revizija\\_ucinka/izvjestaji2014/?id=3518](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/izvjestaji2014/?id=3518), p.8.
- <sup>380</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/finansijska\\_revizija/izvjestaji\\_2014/?id=3889](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/izvjestaji_2014/?id=3889)
- <sup>381</sup> Pismeni odgovor od strane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
- <sup>382</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/finansijska\\_revizija/izvjestaji\\_2014/?id=3889](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/izvjestaji_2014/?id=3889)
- <sup>383</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>384</sup> *Službeni glasnik BiH* 103/09.

- <sup>385</sup> Izmjene i dopune Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* 58/13
- <sup>386</sup> *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>387</sup> *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>388</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00.
- <sup>389</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>390</sup> *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>391</sup> *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- <sup>392</sup> Izvještaj revizije učinka, [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/revizija\\_ucinka/izvjestaji2014/?id=3518](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/izvjestaji2014/?id=3518)
- <sup>393</sup> Zakon o reviziji institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 12/06 i Zakon o internoj reviziji institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/08 – kojima se uspostavljaju mehanizmi upravljanja rizikom, vršenja internih kontrola i rukovođenja svakom budžetskom institucijom.
- <sup>394</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/ostalo/komisija-korupcija/izvjestaji\\_o\\_radu/Default.aspx?id=59077&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/ostalo/komisija-korupcija/izvjestaji_o_radu/Default.aspx?id=59077&langTag=bs-BA&pril=b)
- <sup>395</sup> Ured za reviziju institucija BiH, Godišnji izvještaj o finansijskoj reviziji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2014., [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/finansijska\\_revizija/izvjestaji\\_2014/?id=4273](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/izvjestaji_2014/?id=4273)
- <sup>396</sup> Intervju sa uposlenikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, novembar 2015.
- <sup>397</sup> Intervju sa uposlenikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Sarajevo, april 2015.
- <sup>398</sup> Ibid.
- <sup>399</sup> Transparency International BiH, ACCOUNT
- <sup>400</sup> Zakon o političkim organizacijama FBiH, *Službeni glasnik Socijalističke Republike BiH* 27/91; Zakon o političkim organizacijama RS, *Službeni glasnik RS* 15/96 i *Službeni glasnik RS* 17/02; Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta, *Službeni glasnik BDBiH* 12/02 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.
- <sup>401</sup> Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Zakon o političkim strankama u Bosni i Hercegovini – prednacr. Dostupno na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/Zakon%20o%20politicnim%20strankama.pdf>. [datum pristupa: 5.11.2014.].
- <sup>402</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština, *Službeni glasnik RS* 65/08.
- <sup>403</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik BDBiH* 29/04, *Službeni glasnik BDBiH* 14/07 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.
- <sup>404</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (2014), Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti CIK BiH u 2013. godini. Dostupno na:

- [http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje\\_za\\_2013\\_godinu\\_SIO\\_BiH-bos.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje_za_2013_godinu_SIO_BiH-bos.pdf) [datum pristupa 1.11.2014.].
- <sup>405</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine: Opći izbori 2014. osnovne informacije. Sarajevo, 10.10.2014. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryId=64&Lang=3&Id=1497>. [datum pristupa 1.11.2014.].
- <sup>406</sup> Zakon o političkim organizacijama FBiH, *Službeni glasnik Socijalističke Republike BiH* 27/91; Zakon o političkim organizacijama RS, *Službeni glasnik RS* 15/96 i *Službeni glasnik RS* 17/02; Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta, *Službeni glasnik BDBiH* 12/02 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.
- <sup>407</sup> Ibid.
- <sup>408</sup> Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; 7/02; 9/02; 20/02; 25/02; 4/04; 20/04; 25/05; 52/0 65/05; 77/05; 11/06; 24/06; 32/07, 33/08, 37/08, 32/10.
- <sup>409</sup> Zakon o finansiranju političkih partija BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština RS, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH.
- <sup>410</sup> *Službeni glasnik BiH* 95/12.
- <sup>411</sup> Ibid.
- <sup>412</sup> Zakon o finansiranju političkih partija BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština RS, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH.
- <sup>413</sup> Centralna izborna komisija BiH: *Struktura izvora finansiranja političkih stranaka u 2013. godini*, Sarajevo, 25.4.2014. Dostupno na: [https://www.izbori.ba/Documents/documents/revizija/2013/PRIOLOG\\_3\\_Struktura\\_izvora\\_finsiranja\\_politickih\\_stranaka\\_u\\_2013godini.pdf](https://www.izbori.ba/Documents/documents/revizija/2013/PRIOLOG_3_Struktura_izvora_finsiranja_politickih_stranaka_u_2013godini.pdf) [Datum pristupa: 9.10.2014.].
- <sup>414</sup> Centralna izborna komisija BiH: *Informacija o planiranju i isplaćenim sredstvima političkim subjektima u 2014. godini iz budžeta svih nivoa vlasti u BiH*, Sarajevo, 17.4.2015. Dostupno na: [https://izbori.ba/Documents/documents/revizija/2014/Informacija2014/Prilog\\_1-Prihod\\_po\\_svim\\_nivoima.pdf](https://izbori.ba/Documents/documents/revizija/2014/Informacija2014/Prilog_1-Prihod_po_svim_nivoima.pdf) [Datum pristupa: 10.6.2015.].
- <sup>415</sup> Transparency International BiH (2014) *Istraživanje o budžetskim izdvajanjima za političke partije za 2014. godinu*. Sarajevo, septembar 2014.
- <sup>416</sup> Intervju sa Branislavom Borenovićem, potpredsjednikom Partije demokratskog progressa, Banja Luka, 31.7.2014.
- <sup>417</sup> Transparency International BiH (2014) *Istraživanje o budžetskim izdvajanjima za političke partije za 2014. godinu*. Sarajevo, septembar 2014.
- <sup>418</sup> Centralna izborna komisija BiH: *Sredstva uplaćena političkim subjektima u 2013. iz budžeta općina/opština*. Sarajevo, 9.4.2014. Dostupno na: [https://www.izbori.ba/Documents/documents/revizija/2013/Prilog\\_2.pdf](https://www.izbori.ba/Documents/documents/revizija/2013/Prilog_2.pdf) [Datum pristupa: 10.10.2014.].

- <sup>419</sup> Transparency International BiH: *SDP finansira i provodi izbornu kampanju kroz Autoceste FBiH*. Banja Luka, 6.10.2014. Dostupno na: <http://ti-bih.org/?p=7721> [Datum pristupa: 15.10.2014.].
- <sup>420</sup> Intervju sa Nerminom Zaimović Uzunović, predstavnicom Socijaldemokratske partije BiH i u vrijeme provođenja intervjua zastupnicom u Parlamentarnoj skupštini BiH, 26.7.2014.
- <sup>421</sup> Zakon o političkim organizacijama FBiH, *Službeni glasnik Socijalističke Republike BiH 27/91*; Zakon o političkim organizacijama RS, *Službeni glasnik RS 15/96 i Službeni glasnik RS 17/02*; Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta, *Službeni glasnik BDBiH 12/02 i Službeni glasnik BDBiH 19/07*.
- <sup>422</sup> Zakon o finansiranju političkih partija BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 95/12
- <sup>423</sup> *Odbornici usvojili budžet na ulici*. Press Online, 4.8.2014., dostupno na: [http://republikasrpska.pressonline.rs/sr/vesti/vesti\\_dana/story/66603/Odbornici+usvojili+bud%5CEet+na+ulici!.html](http://republikasrpska.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/66603/Odbornici+usvojili+bud%5CEet+na+ulici!.html) [datum pristupa: 22.10.2014.].
- <sup>424</sup> BUKA: *Dodik: gradonačelnik Vučurević mi je nejasan; Vučurević: Dodik je kukavica!* Buka, 15.4.2013., dostupno na: <http://www.6yka.com/novost/36873/dodik-gradonaclenik-vucurevic-mi-je-nejasan-vucurevic-dodik-je-kukavica> [datum pristupa: 22.10.2014.].
- <sup>425</sup> Siniša Vukelić (2014) *Analiza CAPITAL-a: Vlada RS uništava male i siromašne opštine* Capital.ba, 29.7.2014., dostupno na: <http://www.capital.ba/analiza-capital-a-vlada-rs-unistava-male-i-siromasne-opstine/> i R.H. (2013) *Bijeljina – Vlada RS sprečava razvoj opština u kojima na vlasti nije SNSD*. Federalna.ba, 30.12.2013. Dostupno na: <http://www.haber.ba/vijesti/politika/69246-vlada-rs-sprijecava-razvoj-opstina-u-kojima-na-vlasti-nije-snsd.html> [datum pristupa: 22.10.2014.].
- <sup>426</sup> FENA (2012) CCI: *Na sceni imamo stranačke sukobe, uskogrudnost i opstrukcije*. Oslobođenje, 6.12.2012., dostupno na <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/cci-na-djelu-imamo-stranacke-sukobe-uskogrudnost-i-opstrukcije> [Datum pristupa: 23.10.2014.].
- <sup>427</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (2015), Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti CIK BiH u 2014. godini. Dostupno na: [http://izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj\\_za\\_2014\\_godinu-bos.pdf](http://izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj_za_2014_godinu-bos.pdf) [datum pristupa 8.5.2015.].
- <sup>428</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (2014), Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti CIK BiH u 2013. godini. Dostupno na: [http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje\\_za\\_2013\\_godinu\\_SIO\\_BiH-bos.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje_za_2013_godinu_SIO_BiH-bos.pdf) [datum pristupa 1.11.2014.].
- <sup>429</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine: Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka i Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, *Službeni glasnik BiH*, 96/13.
- <sup>430</sup> Centralna izborna komisija BiH: *Informacija o planiranim i isplaćenim sredstvima političkim subjektima u 2014. godini iz budžeta svih nivoa vlasti u BiH*, Sarajevo, 17.4.2015. Dostupno na: [https://izbori.ba/Documents/documents/revizija/2014/Informacija2014/Prilog\\_1-Prihod\\_po\\_svim\\_nivoima.pdf](https://izbori.ba/Documents/documents/revizija/2014/Informacija2014/Prilog_1-Prihod_po_svim_nivoima.pdf) [Datum pristupa: 10.6.2015.].
- <sup>431</sup> Transparency International BiH (2014) *Istraživanje o budžetskim izdvajanjima za političke partije za 2014. godinu*. Sarajevo, septembar 2014.
- <sup>432</sup> GRECO: *Privremeni izvještaj o usklađenosti za Bosnu i Hercegovinu „Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2)“*, „Transparentnost u finansiranju stranaka“. Strazbur, 20.6.2014. Dostupno na: <http://msb.gov.ba/dokumenti/strateski/default.aspx?id=11554&langTag=bs-BA>
- <sup>433</sup> Transparency International BiH, *Finansiranje političkih stranaka pred Opšte izbore 2014*. (Banja Luka: Transparency International BiH, 2014).
- <sup>434</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (2014, 2015) Izvještaji o provođenju zakona iz nadležnosti CIK BiH u 2013. i 2014. godini. Dostupni na: [http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje\\_za\\_2013\\_godinu\\_SIO\\_BiH-bos.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje_za_2013_godinu_SIO_BiH-bos.pdf) [datum pristupa 1.11.2014.] i [http://izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj\\_za\\_2014\\_godinu-bos.pdf](http://izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj_za_2014_godinu-bos.pdf) [datum pristupa 5.5.2015]
- <sup>435</sup> Transparency International Bosne i Hercegovine: *Istraživanje o korištenju opštinskih prostorija od strane političkih stranaka u periodu 2009-2012*. Banja Luka, Septembar 2014.
- <sup>436</sup> Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (2015) Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti CIK BiH u 2014. godini. Dostupno na: [http://izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj\\_za\\_2014\\_godinu-bos.pdf](http://izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj_za_2014_godinu-bos.pdf) [datum pristupa 8.5.2015.].
- <sup>437</sup> Statut Stranke demokratske akcije, dostupan na: <http://www.sda.ba/dokumentaSDA/STATUT%20SDA.pdf> [datum pristupa: 10.11.2014]; Statut Saveza nezavisnih socijaldemokrata Milorad Dodik, dostupan na: <http://www.snsd.org/images/dokumenti/statut-snsd.pdf> [datum pristupa 10.11.2014]; Statut Socijaldemokratske partije BiH, dostupan na [http://sdp.ba/upload/documents/dokumenti/STATUT\\_SDP\\_BiH.pdf](http://sdp.ba/upload/documents/dokumenti/STATUT_SDP_BiH.pdf) [datum pristupa 10.11.2014];
- <sup>438</sup> Press RS: *Lideri bez premca*, Press Online, 2.11.2013, dostupno na: [http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti\\_dana/story/48201/Lideri+bez+premca!.html](http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti_dana/story/48201/Lideri+bez+premca!.html) [datum pristupa: 1.11.2014.].
- <sup>439</sup> Radio Slobodna Evropa: *Besmisleni unutarstranački izbori - Jedan vođa, jedna stranka*, RTV BN, 25.4.2015. dostupno na: <http://www.rtvbn.com/341805/Besmisleni-unutarstranacki-izbori-Jedan-vođa-jedna-stranka> [datum pristupa 6.6.2015.].
- <sup>440</sup> Bportal: *Damir Marjanović, jedan od osnivača DF: Zašto sam napustio stranku Željka Komšića*, 12.7.2014, dostupno na: <http://bportal.ba/damir-marjanovi-jedan-od-osnivaa-df-zato-sam-napustio-stranku-eljka-komia/> [datum pristupa: 2.11.2014.].
- <sup>441</sup> Depo: *Dan D za SDP: Da li će pobijediti demokratija ili uska partijska menadžerija*, Depo Portal/Blin Magazin, 24.10.2014., dostupno na: <http://depo.ba/clanak/120691/dan-d-za-sdp-da-li-ce-pobjediti-demokratija-ili-uska-partijska-menadzerija> [datum pristupa: 27.10.2014.].
- <sup>442</sup> demokratija-ili-uska-partijska-menadzerija [datum pristupa: 2.11.2014.]; Dženana Karabegović (2014): *SDP između promjena i propasti*, Danas Info/Radio Slobodna Evropa, 19.10.2014., dostupno na: <http://tuzla.danas.info/2014/10/19/sdp-bih-između-promjena-i-propasti/> [datum pristupa: 2.11.2014.];
- <sup>443</sup> B. Mrkić-Radević (2014) *Efikan metod za izbornu pobjedu: Ja tebi posao, ti meni glas*. Žurnal, 14.10.2014., dostupno na: <http://zurnal.ba/novost/18360/efikan-metod-za-izbornu-pobjedu-ja-tebi-posao-ti-meni-glas> [datum pristupa: 4.11.2014.].
- <sup>444</sup> Adis Arapović i Ana Lučić(2014) Sposobnim, a ne podobnim: Depolitizacija i depolitizacija javne uprave – izlaz iz krize odgovornosti i efikasnosti. Centri civilnih inicijativa, avgust 2014. Dostupno na: <http://drzava.ba/pozadina> [datum pristupa: 4.11.2014.].
- <sup>445</sup> Radio Sarajevo (2014) *Akcija „Meso“: Uhapšeni Jerko i Mladen Ivanković Lijanović*, Radio Sarajevo, 10.9.2014., dostupno na: <http://radiosarajevo.ba/novost/164434/akcija-meso-uhapseni-jerko-i-mladen-ivankovic-lijanovic> [datum pristupa: 3.11.2014.].
- <sup>446</sup> Oslobođenje (2014) *Uhapšen Hamdija Lipovača*, Oslobođenje, 17.12.2014, dostupno na: <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/uhapsen-hamdija-lipovaca> [datum pristupa: 18.12.2014.].
- <sup>447</sup> SRNA (2014) *Potpisan sporazum o podršci na izborima*, ATV 11.7.2014. Dostupno na: <http://www.atvbl.com/potpisan-sporazum-o-podrci-na-izborima/> [datum pristupa: 2.11.2014.];
- <sup>448</sup> Slobodan Vasković (2014) *Podjele u vrhu SNSD-a: Žestok sukob Dodika i Radajčića*, Slobodna Bosna, 29.11.2014. Dostupno na: [http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/17670/podjele\\_u\\_vrhu\\_snsd\\_zestok\\_sukob\\_dodika\\_i\\_radajcica.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/17670/podjele_u_vrhu_snsd_zestok_sukob_dodika_i_radajcica.html) [datum pristupa 29.11.2014.];
- <sup>449</sup> Evropska komisija: *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2014. godinu*. Brisel, oktobar 2014. Dostupno na: [http://www.dei.gov.ba/dei/bih\\_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA) [datum pristupa 29.10.2014.];
- <sup>450</sup> Vijesti.ba (2014) *Profesor Mučibabić: Legitimni predstavnici naroda čine najstabilniju vlast u BiH*. Vijesti.ba 14.11.2014. Dostupno na: <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/246511-Profesor-Mucibabic-Legitimni-predstavnici-naroda-cine-najstabilniju-vlast-BiH.html> [datum pristupa 28.11.2014.]; Oslobođenje (2014) *Pozivamo HDZ da na sebe preuzme ulogu legitimnog predstavnika hrvatskog naroda*. 9.11.2014. Dostupno na: <http://www.depo.ba/clanak/121466/pozivamo-hdz-da-na-sebe-preuzme-ulogu-legitimnog-predstavnika-hrvatskog-naroda> [datum pristupa 28.11.2014.];
- <sup>451</sup> Stefan Karganović, Pjotr Iljčenkov, Džon Lokland, Irina Lebedeva, Džonatan Movat i Nebojša Malić (2014) *Rušenje Republike Srpske: Teorija i tehnologija prevrata*. Besjeda, Banja Luka, 2014. Dostupno na: [http://www.snsd.org/images/dokumenti/Publikacije/rusenje\\_republike\\_srpske.pdf](http://www.snsd.org/images/dokumenti/Publikacije/rusenje_republike_srpske.pdf) [datum pristupa 27.10.2014.];
- <sup>452</sup> Transparency International Bosne i Hercegovine: *Percepcija javne uprave BiH 2014*. Sarajevo, septembar 2014. Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/09/BIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014.pdf> [datum pristupa 27.10.2014.].
- <sup>453</sup> „Zakon o komunikacijama“, *Službeni glasnik BiH* 31/03, *Službeni glasnik* 75/06.
- <sup>454</sup> *Službeni glasnik BiH* 75/05 i 35/09
- <sup>455</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>456</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>457</sup> Izvještaj nezavisne revizije o poslovanju Javnog RTV servisa Federacije BiH, 31. 12. 2012
- <sup>458</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>459</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>460</sup> ibid
- <sup>461</sup> Nations in Trnsit 2014: Bosnia and Herzegovina, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VJbgtCBk0A>
- <sup>462</sup> Nations in Trnsit 2014: Bosnia and Herzegovina, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VJbgtCBk0A>
- <sup>463</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>464</sup> Intervju sa direktorom novinske agencije FENA, Farukom Borićem, 21.11.2014
- <sup>465</sup> „Direktor RAK-a podnio ostavku“ Klix, 11.12.2014 <http://www.klix.ba/vijesti/bih/direktor-rak-a-kemal-huseinovic-podnio-ostavku/141211145>
- <sup>466</sup> Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, State Department
- <sup>467</sup> Dunja Mijatović, predstavnik OSCE-a za slobodu medija: Istražiti i procesuirati napade na novinare
- <sup>468</sup> <http://www.bhrt.ba/lat/default.wbsp?p=51>
- <sup>469</sup> „List of broadcasting licences users“ Communication Regulatory Agency BiH <http://www.rak.ba/bos/index.php?uid=1273787112>
- <sup>470</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>471</sup> Intervju sa Lejlom Bičakčić, direktoricom Centra za istraživačko novinarstvo, 19.12.2014
- <sup>472</sup> Intervju sa direktorom novinske agencije FENA, Farukom Borićem,

- 21.11.2014
- <sup>468</sup> „Gibraltar affair II: Bosnian public remained in shock, first by spectacular arrests, and after that by almost secret release of the suspects”, Fairpress.eu, 27.11.2014 <http://www.fairpress.eu/blog/2014/11/27/gibraltar-affair-ii-bosnian-public-remained-in-shock-first-by-spectacular-arrests-and-after-that-by-almost-secret-release-of-the-suspects/>
- <sup>469</sup> Zakon o zaštiti od klevete BiH, *Službeni glasnik BiH* 37/01; *Službene novine FBiH* 31/01.
- <sup>470</sup> Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija, *Službeni glasnik BiH* 98/11 78/13  
Kodeks za štampu i online medije, *Vijeće za štampu BiH*
- <sup>471</sup> Nations in Transit 2014: Bosnia and Herzegovina, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VJbgtCBk0A>
- <sup>472</sup> Balkanski medijski barometar Bosna i Hercegovina 2014 Fridrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11100.pdf>
- <sup>473</sup> Intervju sa direktorom novinske agencije FENA, Farukom Borićem, 21.11.2014
- <sup>474</sup> *Vijeće za štampu: Analiza govora mržnje*, 11.12.2014 <http://www.media.ba/bs/preporuka/vzs-analiza-govora-mrznje-na-portalima>
- <sup>475</sup> Intervju sa direktorom novinske agencije FENA, Farukom Borićem, 21.11.2014; Intervju sa Lejtom Bičakčić, direktoricom Centra za istraživačko novinarstvo, 19.12.2014; Nations in Transit 2014: Bosnia and Herzegovina, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VJbgtCBk0A>
- <sup>476</sup> Jedan od brojnih primjera napada javnih zvaničnika na novinare je vrijeđanje novinarkе Oslobođenja, Gordane Katane, od strane predsjednika RS, Milorada Dodika, na konferenciji za štampu u martu 2015. godine. Dodik je ovim putem iznio niz uvreda na račun novinarkе, te ujedno izjavio kako je zabranio kupovinu Oslobođenja u institucijama RS. Dostupno na: <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dodik-verbalno-napao-novinarku-neseg-lista-predsjednik-rsa-zabranio-kupovinu-oslobodjenja> [datum pristupa: 1.4.2015.]
- <sup>477</sup> „On Court Order, Police Raid Bosnian News Portal” New York Times, 29.12.2014
- <sup>478</sup> Intervju sa direktorom novinske agencije FENA, Farukom Borićem, 21.11.2014
- <sup>479</sup> Transparency International BiH, *Bosna i Hercegovina 2008: Uloga i stanje medija* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2008), str. 61.
- <sup>480</sup> „Na teritoriji BiH 12 000 nevladinih organizacija” [12,000 CSO’s in BiH]; Klix portal 12.02.2015. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/na-teritoriji-bih-postoji-vise-od-12-000-nevladinih-organizacija-i-udruzenja/150219092>  
Civil society, EU Delegation web page [http://europa.ba/?page\\_id=679](http://europa.ba/?page_id=679)
- <sup>481</sup> CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 2013, USAID <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf>
- <sup>482</sup> Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja garantovana je članom II(3.i) Ustava BiH, članom II(2.i) Ustava Federacije BiH, članovima 30, 31 i 41 Ustava RS, koji garantuju pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, slobodu političkog organizovanja i djelovanja, te slobodu sindikalnog organizovanja i djelovanja. U Statutu Brčko distrikta BiH, sloboda udruživanja i mirnog okupljanja garantovana je članom 14. Sloboda udruživanja je dalje regulisana Zakonom o udruženjima i fondacijama BiH, i istim takvim zakonima u oba entiteta.
- <sup>483</sup> Na primjer: Zašto ne – razglasaj; [http://www.zastone.ba/?page\\_id=639](http://www.zastone.ba/?page_id=639); DOSTA: <http://protest.ba/v2/>; CCI BiH: <http://ccibh.org/acampaigns/1/5/3.html>.
- <sup>484</sup> CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 2013, USAID <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf>
- <sup>485</sup> ibid
- <sup>486</sup> ibid
- <sup>487</sup> Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013.godinu, Sarajevo: CPCD, mart2014 [http://civilnodrustvo.ba/files/lzvjestaj\\_o\\_poticajnom\\_okruzenju\\_za\\_razvoj\\_civilnog\\_drustva\\_u\\_BiH\\_2013\\_v.BHS2.pdf](http://civilnodrustvo.ba/files/lzvjestaj_o_poticajnom_okruzenju_za_razvoj_civilnog_drustva_u_BiH_2013_v.BHS2.pdf)
- <sup>488</sup> Izvještaj o ocjeni mreža/platformi/inicijativa/koalicija OCD u BiH, TACSO sa CPCD-om, septembar 2012. godine.
- <sup>489</sup> Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, Sarajevo: CPCD, mart2014 [http://civilnodrustvo.ba/files/lzvjestaj\\_o\\_poticajnom\\_okruzenju\\_za\\_razvoj\\_civilnog\\_drustva\\_u\\_BiH\\_2013\\_v.BHS2.pdf](http://civilnodrustvo.ba/files/lzvjestaj_o_poticajnom_okruzenju_za_razvoj_civilnog_drustva_u_BiH_2013_v.BHS2.pdf)
- <sup>490</sup> Procjena autora na osnovu javno dostupnih podataka najznačajnijih međunarodnih donatora i intervju sa predstavnicima civilnog društva i predstavnicima međunarodnih donatora.
- <sup>491</sup> <http://www.ppmg.ba/ba/resursi/publikacije?download=17:prirucnik-za-nevladine-organizacije-u-bosni-i-hercegovini> [datum pristupa: 3.2.2015.]
- <sup>492</sup> Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries (TACSO), Needs assessment report Bosnia and Herzegovina. Updated 2011, dostupno na [http://www.tacso.org/doc/BA\\_NA\\_Report.pdf](http://www.tacso.org/doc/BA_NA_Report.pdf)
- <sup>493</sup> Transparency International BiH (2015) *Komentari na Zakon o javnosti rada neprofitnih organizacija RS*, Banja Luka, maj 2015. Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/05/Komentar-Zakona-o-javnosti-rada-neprofitnih-organizacija.pdf> [datum pristupa: 6.6.2015.]
- <sup>494</sup> Nation in Transit 2014, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VMghFnZAXDs>  
Interview Darko Brkan, president of the „Why not” civil society organization, 23.12.2014
- <sup>495</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014), dostupno i na: [http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU\\_2011121405320217bos.pdf](http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU_2011121405320217bos.pdf)
- <sup>496</sup> [http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/16797/tezak\\_udarac\\_opoziciji\\_patrijarh\\_irinej\\_podrzao\\_dodika\\_i\\_vladajuci\\_rezim.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/16797/tezak_udarac_opoziciji_patrijarh_irinej_podrzao_dodika_i_vladajuci_rezim.html) [datum pristupa: 7.3.2015.]
- <sup>497</sup> <http://www.avaz.ba/clanak/169453/aida-sejdic-na-sudu-zbog-protesta-na-kojima-nije-ni-bila?url=clanak/169453/aida-sejdic-na-sudu-zbog-protesta-na-kojima-nije-ni-bila> [datum pristupa: 20.4.2015.]
- <sup>498</sup> <http://www.mreza-mira.net/1232-godisnji-finansijski-izvjestaj-organizacija-civilnog-drustva-u-bosni-i-hercegovini-2011/> [datum pristupa: 3.2.2014.]
- <sup>499</sup> <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf> [datum pristupa: 7.2.2015.]
- <sup>500</sup> Intervju sa Darkom Brkanom, predsjednikom UG Zašto ne, 23.12.2014.
- <sup>501</sup> <http://balkans.aljazeera.net/video/netransparentne-donacije-medu-nvo-u-bih> [datum pristupa: [20.1.2015.]
- <sup>502</sup> Ibid.
- <sup>503</sup> Nation in Transit 2014, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VMghFnZAXDs>
- <sup>504</sup> <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf> [datum pristupa 4.2.2015.]
- <sup>505</sup> Mreža + i Mreža pravde u BiH; više informacija na [http://www.cpcd.ba/v2/bs/vijesti/serija\\_uvodnih\\_radionica\\_o\\_uvo\\_enju\\_sistema\\_kvaliteta\\_u\\_radu\\_nvoa\\_i\\_javna\\_rasprava\\_o\\_mobilisanju\\_svih\\_kapaciteta\\_na\\_rjesavanju\\_brojnih\\_problema\\_grana\\_u\\_7\\_gradova\\_sirom\\_bih\\_.html](http://www.cpcd.ba/v2/bs/vijesti/serija_uvodnih_radionica_o_uvo_enju_sistema_kvaliteta_u_radu_nvoa_i_javna_rasprava_o_mobilisanju_svih_kapaciteta_na_rjesavanju_brojnih_problema_grana_u_7_gradova_sirom_bih_.html) [datum pristupa: 21.3.2012.] i [www.mrezapravde.ba](http://www.mrezapravde.ba) (Zapisnik sa 5. sastanka „Mreže pravde u BiH” – Sarajevo 2.11.2011.) [datum pristupa: 21.3.2012.].
- <sup>506</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014),  
Nation in Transit 2014, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VMghFnZAXDs>
- <sup>507</sup> Komparativna analiza transparentnosti procesa usvajanja zakona u BiH, Hrvatskoj i Srbiji, Transparency International BiH 2014, Sarajevo
- <sup>508</sup> <http://ti-bih.org/projekti/jacanje-integriteta-u-lokalnim-samoupravama-silg/> i [http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/11/Procjena\\_sistema\\_integriteta\\_jedinica\\_lokalne\\_samouprave\\_u\\_BiH\\_novembar\\_2015.pdf](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/11/Procjena_sistema_integriteta_jedinica_lokalne_samouprave_u_BiH_novembar_2015.pdf) [datum pristupa: 10.11.2015.]
- <sup>509</sup> Bruto domaći proizvod (BDP) za BiH po proizvodnom pristupu za 2013. godinu je nominalno iznosio 26.282 miliona KM.
- <sup>510</sup> Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Dostupan na stranici Direkcije za evropske integracije BiH, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=14162>
- <sup>511</sup> EBRD, Indikatori strukturalnih promjena, <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html>
- <sup>512</sup> Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Dostupan na stranici Direkcije za evropske integracije BiH, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=14162>
- <sup>513</sup> Evropska komisija, 2011.
- <sup>514</sup> *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 23/99, 45/00, 2/02, 6/02, 29/03, 68/05, 91/07, 84/08, 88/08 i 7/09.
- <sup>515</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 127/08 i 58/09.
- <sup>516</sup> Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH, *Službeni glasnik BiH* 42/04.
- <sup>517</sup> Što se tiče poslovnog okruženja, postignut je reformski napredak u oblasti registracije preduzeća. Nakon što je usvojen set zakona, u Republici Srpskoj se od decembra 2013. godine provodi jednošalterski sistem za registraciju preduzeća. Ovaj sistem pojednostavljuje postupak i omogućava registraciju preduzeća u roku od tri dana za cijenu od jedne konvertibilne marke.
- <sup>518</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 124/08 i 58/09.
- <sup>519</sup> *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 06/98 i 29/03.
- <sup>520</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Službeni glasnik BDBiH* 11/01, *Službeni glasnik BDBiH* 8/03, *Službeni glasnik BDBiH* 40/04 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.
- <sup>521</sup> Zakon o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo BiH, *Službeni glasnik BiH* 43/04.
- <sup>522</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bosnia-and-herzegovina>
- <sup>523</sup> „Najunosnija profesija na udaru investitora: Učešće notara u obradi odluka nepotrebno”, dostupno na: <http://www.ekapija.ba/website/bih/page/453434>
- <sup>524</sup> Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Dostupan na stranici Direkcije za evropske integracije BiH, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=14162>
- <sup>525</sup> <http://www.heritage.org/index/ranking>
- <sup>526</sup> *Službeni glasnik BiH* 59/09
- <sup>527</sup> Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u

2014. godini, Dostupan na stranici Direkcije za evropske integracije BiH, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=14162>

<sup>528</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu u RS, *Službeni glasnik RS* 59/09 i *Službeni glasnik RS* 63/11.

<sup>529</sup> *Službeni glasnik BiH* 48/05, 76/07 i 80/09

<sup>530</sup> Savjet ministara BiH – Direkcija za ekonomsko planiranje, *Pregled socijalno-ekonomskih kretanja u BiH decembar/prosinac 2011: Mogućnosti zapošljavanja u BiH*, dostupno na: [http://www.dep.gov.ba/dep\\_publikacije/pregledsocioekonkretanja/?id=1460](http://www.dep.gov.ba/dep_publikacije/pregledsocioekonkretanja/?id=1460) [datum pristupa: 14.4.2012.].

<sup>531</sup> Ovome je u velikoj mjeri doprinijela izmjena zakona iz 2009. godine i podizanja novčanih cenzusa za nabavke roba i usluga sa 30.000 KM na 50.000 KM i radova sa 60.000 KM na 80.000 KM kod postupaka koji se provode putem konkurentskih zahtjeva bez objave obavještenja o nabavci.

<sup>532</sup> <http://slobodanvaskovic.blogspot.com/2012/03/sumrak-saga-dodikovi-krokodili-zderu.html> [datum pristupa: 18. 5. 2012].

<sup>533</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BOSNIAHERZEXTN/0,,contentMDK:22949609~menuPK:362032~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:362026,00.html> [datum pristupa: 21.5.2012.].

<sup>534</sup> Evropska komisija, 2011: 52.

<sup>535</sup> Međunarodna finansijska korporacija i SEE Business solutions, Korporativno upravljanje u BiH, Sarajevo 2011.

<sup>536</sup> Zakon o privrednim društvima FBiH, *Službene novine FBiH* 23/99, *Službene novine FBiH* 45/00, *Službene novine FBiH* 2/02, *Službene novine FBiH* 6/02, *Službene novine FBiH* 29/03, *Službene novine FBiH* 68/05, *Službene novine FBiH* 91/07, *Službene novine FBiH* 88/08 i *Službene novine FBiH* 63/10.

<sup>537</sup> Zakon o privrednim društvima, *Službeni glasnik RS* 127/08 i *Službeni glasnik RS* 58/09.

<sup>538</sup> Pravilnik o upravljanju dioničkim društvima, *Službene novine FBiH* 19/10.

<sup>539</sup> Standardi upravljanja akcionarskim društvima, *Službeni glasnik RS* 117/11.

<sup>540</sup> Međunarodna finansijska korporacija i SEE Business Solutions, Korporativno upravljanje u BiH, Sarajevo, 2011.

<sup>541</sup> Todorović, Z. i drugi: Trenutno stanje korporativnog upravljanja u Republici Srpskoj, Peta međunarodna konferencija Banjalučke berze, Banja Luka, 2010.

<sup>542</sup> Asocijacija poslodavaca BiH, *Etički kodeks poslodavaca*, dostupno na: <http://www.apbih.ba/images/dokumenti/ETICKI%20KODEKS%20APBIH.pdf> [datum pristupa: 26.5.2012.].

<sup>543</sup> Komorski sistem zemlje organizovan je kroz postojanje Spoljnotrgovinske komore na državnom nivou i entitetskih komora. Pored Privredne/Gospodarske komore FBiH, sa kancelarijama u

Sarajevu i Mostaru, u FBiH djeluje i 10 kantonalnih komora, dok komorski sistem RS čine Privredna komora RS i 5 područnih komora (Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo i Trebinje).

<sup>544</sup> Zakon o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik BiH* broj 39/14

<sup>545</sup> World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014, dostupno na: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf) [datum pristupa: 26.5.2012.].

<sup>546</sup> Intervju sa Slavšom Rakovićem, bivšim direktorom Sektora poslovanja sa inostranstvom u Novoj banci, Banja Luka, 2011.

<sup>547</sup> Nebojša Vuković, Banjalučka berza, Istraživanja o dostignutom nivou korporativnog upravljanja u RS, 6. 6. 2012.

<sup>548</sup> <http://slobodanvaskovic.blogspot.com/2011/09/stankovic-pro-tjerao-zorana-tadica-iz.html> [datum pristupa: 26.5.2012.].

<sup>549</sup> Intervju sa Damirem Miljevićem, ekonomskim analitičarem, Banja Luka, 2012.

<sup>550</sup> Kako navodi član ovog udruženja u intervjuu iz avgusta 2012. godine, Tender je čak podnio i krivičnu prijavu protiv izvršne direktorke Privredne komore RS zbog izdavanja lažnih potvrda o porijeklu, ali pravosuđe ni u ovom slučaju nije postupilo u korist samostalnih privrednika (Banja Luka, 2012).

<sup>551</sup> Evropska komisija, 2011:

<sup>552</sup> [https://www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=%E2%9C%93&commit=Search&keyword=&country%5B%5D=12&joined\\_after=&joined\\_before=&business\\_type=2&sector\\_id=&listing\\_status\\_id=all&cop\\_status=all&organization\\_type\\_id=&commit=Search](https://www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=%E2%9C%93&commit=Search&keyword=&country%5B%5D=12&joined_after=&joined_before=&business_type=2&sector_id=&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search)

<sup>553</sup> Više primjera i podataka može se naći u TI BiH publikaciji *Privatizacija državnog kapitala u BiH*, dostupno na: [http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/PRIVATIZACIJA\\_DRZAVNOG\\_KAPITALA\\_U\\_BIH1.pdf](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/PRIVATIZACIJA_DRZAVNOG_KAPITALA_U_BIH1.pdf) [datum pristupa: 11.7.2012.].

<sup>554</sup> Udio državnog sektora i dalje čini oko 40% BDP-a, dok je uticaj vlade na ekonomsku aktivnost još uvijek značajan, što se vidi u udjelu BDP-a javnih rashoda i vanbudžetskih rashoda državnih firmi.

<sup>555</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014, SWD (2014) 305 final

<sup>556</sup> *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 23/99, 45/00, 2/02, 6/02, 29/03, 68/05, 91/07, 84/08, 88/08 i 7/09.

<sup>557</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 127/08 i 58/09.

<sup>558</sup> *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 08/05 i 81/08.

<sup>559</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 101/04.

<sup>560</sup> *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 48/01, 52/01, 42/06 i 66/13

<sup>561</sup> Zakon o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja i drugih organa institucija Federacije Bosne i Hercegovine, javnih preduzeća i drugih privrednih društava u većinskom vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine (nacrt), Vlada FBiH, mart 2014. godine [http://parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/](http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/)

El\_materijali/Zakon%20o%20placama%20sa%20obr.pdf

<sup>562</sup> Zaključci okruglog stola „Zašto su državna preduzeća neefikasna?“, 05. juni 2014. godine, Privredna komora FBiH, Izvor: <http://www.drzava.ba/novosti/okrugli-sto-javna-preduzeca-u-bih-nee-fikasna-zbog-uticaja-politike-u-njihov-rad/17>

<sup>563</sup> Dnevne novine Dnevni Avaz, 06. avgust 2011. godine, članak „Smjene upravnih i nadzornih odbora neustavne i nezakonite“

<sup>564</sup> Izjava Miće Mičića, predsjednika Saveza opština i gradova, mart 2013., Edapedija

<sup>565</sup> Kada govorimo o Republici Srpskoj, treba napomenuti da je operacionalizacija Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 70/06) trajala više godina te da su jedinice lokalne samouprave tek od 2010. godine stekle stvarna prava nad javnim preduzećima na lokalnom nivou (Zakon o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 50/19). Do tada je ovim preduzećima upravljano sa entitetskog nivoa, koji svakako snosi dio odgovornosti za postojeće stanje u vezi lokalnih komunalnih preduzeća. U Federaciji BiH je situacija dodatno opterećena neriješenim odnosima na relaciji kanton-lokalna samouprava, te se „pojedinačna odgovornost“ teško može utvrditi za određeni nivo vlasti.

<sup>566</sup> Zakon o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine (*Službene novine FBiH*, br. 83/09) i Zakon o računovodstvu i reviziji Republike Srpske (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09 i 52/11)

<sup>567</sup> [www.sase.ba](http://www.sase.ba) i [www.blberza.com](http://www.blberza.com)

<sup>568</sup> Izvještaji revizorskih institucija

<sup>569</sup> Izvještaj Poreske uprave RS za potrebe Vlade RS, 2014.

<sup>570</sup> [www.vladars.net](http://www.vladars.net)

<sup>571</sup> Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013.

<sup>572</sup> Zakon o javnim preduzećima u FBiH, kao i Zakon o javnim preduzećima u Republici Srpskoj

<sup>573</sup> Ibid

<sup>574</sup> *Službeni glasnik Republike Srpske* broj 62/02; 38/03; 42/04; 49/06

<sup>575</sup> *Službene novine FBiH* broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06

<sup>576</sup> *Službeni glasnik Brčko distrikta* broj 28/06; 29/06; 19/07

<sup>577</sup> Srđan Blagovčanin, Transparency International BiH, 05. juli 2012. godine, članak „Nestručan i neodgovoran nadzorni odbor šteti i državnom preduzeću i partiji“, <http://www.banjaluka.com/vijesti/kratke-vijesti/2012/07/05/nestrucan-i-neodgovoran-nadzorni-odbor-steti-i-drzavnom-preduzecu-i-partiji/>

<sup>578</sup> Prof. dr. Manojlo Babić, Okrugli sto „Zašto su državna preduzeća neefikasna?“, 05. juni 2014. godine, Privredna komora FBiH, Sarajevo

<sup>579</sup> Izvještaj o stanju na tržištu hartija od vrijednosti za 2012. godinu,

Komisija za hartije od vrijednosti Republike Srpske, maj 2013. godine, Banja Luka

<sup>580</sup> Pod povezanim licima se smatraju:

- članovi uže porodice povezanih lica do trećeg stepena krvnog srodstva ili tazbine, odnosno lica koja žive u istom domaćinstvu sa povezanim licima;
- pravna lica koja raspolažu glasačkim pravima u javnom preduzeću;
- pravna lica u kojima javno preduzeće ima udio od najmanje 10% od ukupne sume glasačkih prava;
- pravna lica u kojima javno preduzeće ima najmanje 10% dionica sa pravom glasa; te
- pravna lica u kojima je povezano lice ili članovi uže porodice, član nadzornog odbora ili uprave.

<sup>581</sup> Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01, 7/02 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

<sup>582</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* 95/12

<sup>583</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština, *Službeni glasnik RS* 65/08.

<sup>584</sup> Transparency International BiH, Upporedna analiza BH zakonskog okvira sa Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Upporedna-analiza-BiH-zakonskog-okvira-sa-UNCAC1.pdf>

<sup>585</sup> Izvještaj organizacije Global Integrity za 2011. godinu, <https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/bosnia-and-herzegovina/>

<sup>586</sup> „Elektroprivreda Srpske finansira kampanju SNSD-a“, prilog, Radio-televizija BN, 25.09.2014. godine, <http://www.rtvbn.com/318594/Elektroprivreda-Srpske-finansira-kampanju-SNSD-a>

<sup>587</sup> Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH u 2013. godini, CIK BiH, Sarajevo, mart 2014. godine, Izvor: [http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje\\_za\\_2013\\_godinu\\_SIO\\_BiH-bos.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje_za_2013_godinu_SIO_BiH-bos.pdf)

<sup>588</sup> Izvještaji Republičke komisije za sprečavanje sukoba interesa u institucijama Republike Srpske ([www.sukobinteresa-rs.org](http://www.sukobinteresa-rs.org))

<sup>589</sup> Bosna i Hercegovina je uređena kao poluprotektorat u kojem institucije međunarodne zajednice aktivno sudjeluju u BH političkoj sferi. Nivo angažmana međunarodnih organizacija se mijenjao od 1995. godine do danas, u skladu sa njihovom procjenom ostvarenog progressa na terenu.

<sup>590</sup> Član II Aneksa X Dejtonskog sporazuma daje visokom predstavniku sljedeće uloge: nadgledanje provođenja mirovnog sporazuma; održavanje bliskih kontakata sa stranama u Sporazumu u cilju promocije punog poštovanja svih civilnih aspekata Sporazuma; koordinacija aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH u cilju osiguravanja efikasne implementacije civilnih aspekata mirovnog

sporazuma – visoki predstavnik će poštovati njihovu autonomiju u sferi njihovih djelatnosti i po potrebi davati opšte upute o uticaju koji njihove aktivnosti imaju na provođenje mirovnog sporazuma; olakšavanje, ukoliko nađe za shodno, rješavanja nespornosti koji se pojave u procesu provođenja civilnog dijela mirovnog sporazuma; učestvovanje u sastancima donatorskih organizacija; periodično izvještavanje Ujedinjenim nacijama, Evropskoj uniji, Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskoj Federaciji i ostalim zainteresovanim vladama, stranama i organizacijama.

<sup>591</sup> PIC je uspostavljen 1995. godine na konferenciji u Londonu i od tada se sastajao na najvišem ministarskom nivou pet puta. Posljednji sastanak ministara PIC-a održan je 2000. godine u Briselu. Pored toga, Londonska konferencija je uspostavila i Upravni odbor PIC-a koji se sastaje jednom sedmično na nivou ambasadora, i jednom svaka tri mjeseca na nivou političkih direktora. Osnovna svrha PIC-a je da definiše politički smjer djelovanja visokog predstavnika.

<sup>592</sup> U februaru 2002. godine Evropski savjet (EC-GAC) imenuje visokog predstavnika specijalnim predstavnikom EU (EUSR) u BiH. HR/EUSR zadržava u tom smislu nadzor nad svim aktivnostima u domenu vladavine prava, uključujući i EUPM, te na taj način djeluje kao savjetodavni organ generalnom sekretaru /visokom predstavniku EU i Komisiji.

<sup>593</sup> Bonska ovlašćenja, usvojena na konferenciji Savjeta za implementaciju mira u Bonu u decembru 1997. godine: elaborirajući Aneks X Dejtonskog sporazuma, Savjet traži od OHR-a da smjenjuje one javne službenike koji naruše zakon ili djeluju suprotno Dejtonskom sporazumu, i da nametne zakone koje smatra potrebnim ukoliko zakonodavni organi BiH ne budu u poziciji da to učine.

<sup>594</sup> Interview Reuf Bajrović, president of the Emerging Democracy Institute, Washington DC, 13 januar 2015

<sup>595</sup> Član 1 i Aneks I-B Dejtonskog sporazuma [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=369](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=369)

<sup>596</sup> Aneks III Dejtonskog sporazuma [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=371](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=371)

<sup>597</sup> Aneks VI Dejtonskog sporazuma [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372)

<sup>598</sup> „Thematic Evaluation of Rule of Law, Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime in the Western Balkans” Imago Management and Governemnt Solutions, February 2013 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financiaL\\_assistance/phare/evaluation/2013\\_final\\_main\\_report\\_lot\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financiaL_assistance/phare/evaluation/2013_final_main_report_lot_3.pdf)

<sup>599</sup> USForeign Assistance to Bosnia and Herzegovina 2014 [http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?FromRGA=true&OUID=214&FY=2014&AgencyID=0&budTab=tab\\_Bud\\_Spent](http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?FromRGA=true&OUID=214&FY=2014&AgencyID=0&budTab=tab_Bud_Spent)

<sup>600</sup> Tolksdorf D, „The relations between the EU Special Representatives and the External Action Service” Paper prepared for presentation at the 8th Pan-European Conference on International Relations, 18-22 September 2013, Warsaw

<sup>601</sup> Global Integrity Index za BiH ocjenjuje zakonski okvir u BiH 90/100, a implementaciju 39/100, čime se stvara tzv. implementacijski procjep koji GI ocjenjuje kao ogroman. <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009> [datum pristupa: 2. 6. 2012].

<sup>602</sup> Interview Reuf Bajrović, president of the Emerging Democracy Institute, Washington DC, 13 januar 2015

<sup>603</sup> Originalni tekst glasi „this practice does not correspond to democratic principles when exercised without due process and the possibility of judicial control”. <http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD2004004-bs.pdf> [datum pristupa: 2. 6. 2012].

<sup>604</sup> Originalni tekst glasi „this practice does not correspond to democratic principles when exercised without due process and the possibility of judicial control”. <http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD2004004-bs.pdf> [datum pristupa: 2. 6. 2012].

<sup>605</sup> <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34428351.pdf> [datum pristupa: 2. 6. 2012].

<sup>606</sup> „Bosanski Watergate: Propast najvažnijeg američkog igrača u BiH” Slobodna Bosna 22.08.2013

<sup>607</sup> Treći krug evaluacije, izvješće o usaglašenosti za BiH, Inkriminacije, Finansiranje političkih partija GRECO 2013 <http://www.msb.gov.ba/PDF/GRECO25122013.pdf>

<sup>608</sup> Interview Bodo Weber, Democratization Policy Council, 10.01.2015

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

343.352:061.2(497.6)

СТУДИЈА система националног

Studija sistema nacionalnog integriteta : Bosna i Hercegovina 2015  
/ [vodeći istraživač Srđan Blagovčanin ; istraživači Aleksandar Draganić  
... [et al.] ; menadžer projekta i urednik Lejla Ibranović]. - Banja Luka :  
Transparency International, 2015 ([s.l. : s.n.]). - 268 str. : ilustr. ; 22 cm

Tekst štampan dvostubačno. - Skraćenice i akronimi:: str. 13-15. -  
Bibliografija i reference: str. 247-265.

ISBN 978-99955-755-4-0

COBISS.RS-ID 5496344

Evropska unija je sastavljena od 28 država članica koje su odlučile da postepeno povežu svoje praktično znanje, resurse i sudbine. One su zajedno, tokom perioda proširenja od 50 godina, izgradile područje stabilnosti, demokratije i održivog razvoja zasnovano na poštovanju kulturne raznolikosti, tolerancije i pojedinačnih sloboda. Evropska unija posvećena je razmjeni svojih dostignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.