

**MONITORING  
NAPRETKA  
U PROVOĐENJU  
ANTI-KORUPCIJONIH  
REFORMI U BIH**

OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN  
OD STRANE FOD BOSNA I HERCEGOVINA



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina



© Transparency International Bosna i Hercegovina

**BANJA LUKA**

Gajeva 2  
78000 Banja Luka

**SARAJEVO**

Franje Račkog 2  
71000 Sarajevo

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

## O PUBLIKACIJI

PUBLIKACIJA MONITORING ANTIKORUPCIONIH REFORMI U BIH NASTALA JE U OKVIRU PROJEKTA MONITORING PROVOĐENJA STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE (2009 – 2014) I ANTIKORUPCIONIH REFORMI U BOSNI I HERCEGOVINI KOJI SPROVODE TRANSPARENCY INTERNATIONAL BOSNE I HERCEGOVINE I FOND OTVORENO DRUŠTVO BIH.

POSEBNO SE ZAHVALJUJEMO I AUTORIMA KOJI SU UČESTVOVALI U IZRADI IZVJEŠTAJA, A TO SU ALEKSANDAR DRAGANIĆ, ALEKSANDRA MARTINOVIĆ, ELDAN MUJANOVIĆ, MERVAN MIRAŠČIJA, SRĐAN ŠUŠNICA I VEDRAN HADŽOVIĆ.



# SADRŽAJ

- 6 SAŽETAK**
- 10 MONITORING ISPUNJENOSTI MEĐUNARODNIH I EVROPSKIH OBAVEZA BOSNE I HERCEGOVINE U OBLASTI BORBE PROTIV KORUPCIJE 2012**
- 24 IZVJEŠTAJ O MONITORINGU UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA I IMPLEMENTACIJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA U BOSNI I HERCEGOVINI ZA 2012.**
- 46 MONITORING IMPLEMENTACIJE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA BOSNE I HERCEGOVINE**
- 58 PROCESUIRANJE KORUPCIJE PRED SUDOVIMA I TUŽILAŠTVIMA U BIH (2011-2012)**
- 76 MONITORING FUNKCIONISANJA INSTITUCIJA ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA (2011-2012)**
- 100 BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE**

# SAŽETAK

Uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH, a u okviru Monitoringa provođenja antikorupcionih reformi u BiH, TI BiH prati antikorupcijske aktivnosti u najosjetljivijim oblastima koje se reflektiraju kroz monitoring ispunjenosti međunarodnih obaveza BiH u borbi protiv korupcije, procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima, izmjena zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa, funkcioniranja službi za reviziju javnog sektora, te monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama. U pomenutim oblastima, TI BiH ujedno prati napore zakonodavne i izvršne vlasti u borbi protiv korupcije, u smislu unapređenja zakonskog okvira, te efikasnosti primjene zakona usmjerenih na borbu protiv korupcije. Ova publikacija predstavlja zbir svih izvještaja o monitoringu sprovedenih za period 2011-2012. godinu.<sup>1</sup>

**Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama** ukazuje na povećanje netransparentnosti u javnim nabavkama, jer su otvoreni postupci sa sveukupnog učešća u javnim nabavkama od oko 91% u 2008. godini, pali na 37 % u 2011. Ovo je prije svega posljedica izmjena Zakona o javnim nabavkama iz 2009. koje su podizanjem limita za direktne sporazume dovele do smanjenja broja nabavki provedenih otvorenim postupcima. Zloupotrebe pri primjeni samog Zakona izazvane su proizvoljnim tumačenjima propisa, lošom koordinacijom institucija svih nivoa, te neodgovornošću pojedinaca u svim bitnim segmentima za sprečavanje korupcije u ovoj oblasti. Cijenom tenderske dokumentacije ili načinom njenog pribavljanja u startu se obeshrabruju pojedini ponuđači roba, usluga ili radova, dok se pri pripremi dokumentacije definišu kriterijumi koji pak favorizuju odeređene ponuđače.

Još uvijek nije uspostavljen adekvatan nadzor nad procesom javnih nabavki, od strane Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, te nema posljedica za netransparentne i protivzakonite javne nabavke. Gotovo 80% donesenih rješenja o opravdanosti žalbi ponuđača završi okončavanjem postupka ne u njihovu korist, već najčešće neregularnim poništavanjem javnih nabavki od strane ugovornih organa, a do sada ni jedan ponuđač nije oštećen.

Ne postoji ni adekvatan odgovor pravosuđa - kašnjenje sa donošenjem sudskih presuda čini ih bespredmetnim, jer je nakon dvije ili tri godine nemoguće ispraviti neregularan proces nabavki, a brojni izvještaji službi za reviziju koji ukazuju na nepravilnosti u provođenju javnih nabavki nisu rezultirali adekvatnim istragama.

Na sve navedeno, umjesto usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama, koji bi ojačao nadzor i omogućio efikasniju kontrolu, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio je izmjene Zakona kojima se višestruko povećavaju naknade za pokretanje žalbenog postupka (u iznosu od 500 KM do vrtoglavih 25.000 KM, u zavisnosti od vrijednosti nabavke), što može predstavljati destimulaciju i diskriminaciju oštećenih ponuđača u postupcima nabavki i šalje poruku da je svaki pokušaj borbe protiv neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama i suprotstavljanja finansijskim oligarsima, koji najčešće kontinuirano i dobijaju ugovore o nabavkama, unaprijed izgubljena bitka.

**Izvještaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012.** pokazao je da sprečavanje sukoba interesa u izvještajnom periodu doživljava ozbiljan pad, uglavnom usljed odsustva političke volje za unapređenje postojećih zakonskih rješenja, kao i za implementaciju zakona na svim nivoima.

Tokom 11 godina, od kako je na snazi Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, izvršene su četiri izmjene i dopune ovog zakona kojima se konstantno sužavao krug funkcija i lica na koje se zakon odnosi, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa, čime se slabio učinak ovog zakona. Najdrastičniji pristup slabljenja Zakona prisutan je u novom projektu izmjena, koji je usvojen od strane Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, te stopiran od strane Doma naroda, a koji za cilj ima potpunu politizaciju procesa odlučivanja o sukobu interesa i liberalizaciju propisa u ovoj oblasti.

Na nivou Federacije BiH, aktivnost na usaglašavanju zakonskih rješenja u odnosu na Zakon BiH potpuno je izostala. Na nivou Republike Srpske, u toku su izmjene Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, gdje, iako se pojedini termini i odredbe detaljnije definišu i pojašnjavaju, i dalje ključna pitanja nisu adekvatno tretirana – prije svega u pogledu usklađivanja sa državnim zakonom, i u pogledu sankcija koje nisu ni izbliza u srazmjeri sa štetom koju prekršioc Zakona mogu nanijeti javnim sredstvima i javnom interesu.

Neusklađenost sankcija sa mogućom dobiti vidljiva je na primjeru CIK BiH, koja je od početka primjene Zakona izrekla 118 novčanih sankcija u ukupnom iznosu od 409.500,00 KM, od kojih je 88 realizovano u potpunosti, dok se 10 uplaćuje sukcesivno, što ukupno iznosi 267.380,00 KM. Od toga u 2012. godini njih pet u potpunosti i tri sukcesivno u ukupnom iznosu od 24.500 KM. Poredeći budžetske prilive kroz naplatu sankcija i štetu nastalu zbog sukoba interesa javnih zvaničnika, a medijski i drugi izvještaji često govore o višemilionskim iznosima, disproporcija u korist onih koji se nalaze u sukobu interesa je više nego izražena.

**Izveštaj o monitoringu institucija za reviziju javnog sektora u BiH za period 2011-2012,** pokazao je da se vrhovne revizorske institucije (VRI) i dalje suočavaju sa brojnim problemima koji koče njihovu efikasnost, nezavisnost i nadzor nad radom javnih institucija.

Za razliku od većine zemalja Evropske unije, pravno-politički i regulatorni osnov za rad i nadležnosti ni jedne revizorske institucije u BiH nikada nije postavljen u aktualne **ustave/statut** entiteta, BiH i Brčko distrikta, koji ne poznaju funkciju parlamentarnog i javnog nadzora izvršne vlasti, javnih institucija i javnih finansija. Bez ustavne pozicije, nezavisnost i stručnost VRI u BiH je prepuštena volji političkih lidera i stranaka, odnosno njihovih skupštinskih većina, a revizorske institucije time mogu biti meta protivzakonitih uticaja predstavnika izvršne vlasti, političkih lidera i stranaka.

Usporedni rezultati finansijskih revizija u BiH pokazuju velike razlike u godišnjoj i trogodišnjoj strukturi i trendovima datih mišljenja i ocjena finansijskih revizora. Tako u periodu 2010-2012., najveće učešće pozitivnih revizorskih mišljenja ima VRI BiH (78%), zatim GSR RS (37%), a najmanje VRI FBiH (0%) i URI BD BiH (14%). Najveće učešće negativnih mišljenja ima VRI FBiH (22%) i URI BD BiH (14%), a najmanje VRI BiH (1,5%) i GSR RS (2,3%). Najviše mišljenja sa rezervom je za ove tri godine dato u VRI FBiH (77%) i GSR RS (59%). U ove tri godine broj negativnih mišljenja je u laganom porastu u VRI BiH i VRI FBiH, a u opadanju u GSR RS i URI BD BiH. Broj pozitivnih mišljenja u VRI BiH i GSR RS je u porastu, u VRI FBiH u stagnaciji, a u URI BD BiH u opadanju.

Finansijske revizije u sve četiri VRI ne uspiju godišnje pokriti ni 10% institucija i organizacionih jedinica javnog sektora u BiH – od oko 2500 organizacionih jedinica godišnje se provede tek između 200 i 220 finansijskih revizija, tako da van radara finansijske kontrole često ostaju poslovanja lokalnih institucija, javnih preduzeća, te entitetskih, kantonalnih i opštinskih institucija na periferiji (obrazovne organizacije, centri za socijalni rad, domovi zdravlja, bolnice, klinički centri, instituti, zavodi i agencije).

Dodatan problem predstavlja i nedostatak efekata samih revizorskih izvještaja – njihova slaba i nedovoljno stručna upotreba u parlamentima, naročito prilikom usvajanja budžeta ili izvještaja o izvršenju budžeta, kao i konstantni izostanak posljedica za neodgovorno i netransparentno poslovanje javnih institucija. Najveći razlog tome je nepostojanje volje i odgovornosti poslanika da kontrolišu rad vlada u BiH, te nepostojanje sistemskih mehanizama saradnje između revizorskih institucija i pravosuđa s ciljem sankcionisanja nezakonitog i neodgovornog utroška javnih sredstava. Preporuke revizora se ne poštuju od strane javnih institucija – godišnje ostane nerealizovana ili djelimično realizovana oko polovina datih preporuka, što ostavlja velike posljedice na istinitost i ispravnost računovodstvenih evidencija, kao i na upravljanje javnim finansijama.

**Nalazi Izvještaja o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2011-2012,** ukazuje na to da u posljednje dvije godine po pitanju procesuiranja korupcije nije bilo napretka u odnosu na prethodni period.

Podaci pokazuju da je u radu tužilaštava zabilježen povećan ukupan broj prijava, ali je došlo do smanjenja broja prijava za korupcijska i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (u prosjeku 2,3% u ukupnom broju prijava). Ista situacija je i sa brojem istraga od strane tužilaštava, koja su imala povećan ukupan broj istraga za slučajeve korupcije 2012. u odnosu na 2011. (1464 u 2012., u odnosu na 829 u 2012.). Međutim ove istrage nisu dale dovoljne rezultate, s obzirom na to da je došlo je do stagnacije i u pogledu broja podignutih optužnica za krivična djela korupcije i da je broj podignutih optužnica za korupciju od 223 tokom 2012., nesrazmjerno mali u odnosu na broj provedenih istraga za ova krivična



djela – 1464. Takođe, udio od nekih 1,4% potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela u odnosu na sve ostale potvrđene optužnice je izrazito nizak, a kada se još brojka od 223 potvrđene optužnice za koruptivna krivična djela doved u vezu sa brojem od oko 74 redovna suda u BiH onda je jasno se zaista radi o veoma malom broju potvrđenih optužnica.

U pogledu ukupnog broja donesenih presuda od strane nadležnih sudova primjetno je povećanje obima rada, ali bez značajnijih promjena u broju presuda za korupciju. Osim u Brčko distriktu, na svim nivoima je došlo do smanjenja broja osuđujućih presuda za krivična djela korupcije. Dodatni problem, kao i u ranijem periodu, predstavlja nedostatak predmeta sistemske korupcije u kojim bi bili procesuirani visoki javni dužnosnici.

Kada je u pitanju struktura osuđujućih presuda, Visoko sudsko i tužilačko vijeće je odbilo dostaviti podatke o strukturi presuda, time kršeći Zakon o slobodi pristupa informacijama. Međutim, prema nepotvrđenim podacima koji su u posjedu TI BiH, ni ovdje nije bilo značajnog pomaka. Tokom 2012. izrečeno je ukupno 7 zatvorskih kazni na svim nivoima za krivično djelo primanja mita, dok je za zloupotrebu položaja, izrečeno ukupno 9 zatvorskih kazni na svim nivoima, što svakako ne predstavlja značajan broj u odnosu na sveprisutan problem korupcije. Takođe, osuđujuće presude izrečene su uglavnom za slučajeve zloupotreba na nižim nivoima, dok izostaju epilozi za slučajeve na višim nivoima.

**MONITORING  
ISPUNJENOSTI  
MEĐUNARODNIH  
I EVROPSKIH OBAVEZA  
BOSNE I HERCEGOVINE  
U OBLASTI BORBE  
PROTIV KORUPCIJE 2012**

## IZVRŠNI SAŽETAK

Problem korupcije nastavlja razarati bosanskohercegovačko društvo, dok je u isto vreme očigledan nedostatak političke volje za njegovim rješavanjem. Kao glavne prepreke napretku uočavaju se kašnjenje u provedbi antikorupcijske strategije i akcionog plana 2009-2014, nezadovoljavajuća provedba zakona, problemi koordinacije i usklađenosti između entiteta, slaba kontrola finansiranja političkih stranaka, te neučinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije u potpunosti započela sa radom, niti je ostvarila neophodan nivo institucionalne nezavisnosti i integriteta. Iako su usvojenim Budžetom institucija BiH za 2012. godinu konačno predviđena sredstva za rad Agencije, te je konačno usvojen i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji, planirani broj zaposlenih u ovom tijelu smanjen je sa 45 na 29. Neophodni uslovi za efikasno djelovanje Agencije još nisu obezbjeđeni.

Pravosuđe u BiH opterećeno je kompleksnom strukturom, što je posljedica ustavnog uređenja zemlje. Učinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije u BiH i dalje je veoma slaba. Samo ograničen broj predmeta korupcije na visokom nivou rezultirao je pokretanjem postupka. Politički pritisak na rad pravosuđa se nastavio, kulminirajući u zvaničnom prijedlogu političkih partija iz RS u januaru 2012. godine i njihovoj inicijativi da Parlament ukine postojanje i nadležnost Suda i Tužilaštva BiH. Takođe, u oktobru 2012. godine, postignut je dogovor lidera SNSD i SDP BiH o nacrtu zakona o VSTV-u, kojim se predviđa da ubuduće tužioce imenuju parlamenti na državnom, entitetskom i nižim nivoima, što bi značilo da će tužiocima biti pod direktnom političkom kontrolom vladajućih stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Kako bi se postigao napredak u procesuiranju korupcije, neophodno je prvenstveno onemogućiti politički pritisak na rad pravosuđa, kao i resurse za efikasan rad sudova i tužilaštava.

Finansijski aspekti poslovanja političkih stranaka su problematični, dok je kontrola finansiranja političkih partija i dalje slaba, a niske novčane sankcije nisu efektivne kako bi odvratile od zloupotreba zakona. Transparentnost podataka o finansiranju stranaka takođe je na izrazito niskom nivou. Prepoznata je potreba za izmjenama postojećeg Zakona o finansiranju političkih partija BiH, kako bi se zakonski okvir prilagodio međunarodnim standardima i praksama. Obzirom da su izaslanici Doma naroda PS BiH u decembru 2012. godine usvojili sporni Zakon o finansiranju političkih stranaka, kojim se još više potiče korupcija, neophodno je sprečiti njegovo dalje urušavanje, te izvršiti korekcije zakonskog okvira s ciljem propisivanja strožijih sankcija za kršenje Zakona i povećanja transparentnosti finansiranja partija.

Pravni propisi o sukobu interesa još uvijek nisu usklađeni u cijeloj zemlji. Zakonska rješenja su uglavnom loša i ostavljaju široku mogućnost poslanicima i delegatima da se nađu u situaciji koja odgovara sukobu interesa, a da zakon ne predviđa takvu situaciju. Novi Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, koji je usvojio Predstavnički dom BiH, ali je stopiran od strane Doma naroda, ocijenjen je kao štetan jer predložene izmjene i dopune ne unapređuju ovu oblast u odnosu na postojeće stanje, te ne doprinose sprečavanju korupcije. Dakle, neophodno je spriječiti usvajanje lošeg zakonskog okvira o sukobu interesa, te harmonizirati legislativu na državnom i entitetskom nivou.

U oblasti javnih nabavki, zakonodavstvo BiH još uvek nije u potpunosti usklađeno sa Acquis-em. U julu 2013. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio je Zakon o izm-

jenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, kojim se višestruko povećavaju naknade za pokretanje žalbenog postupka, što predstavlja strahovitu destimulaciju i diskriminaciju oštećenih ponuđača u postupcima nabavki.

Revizija javnog sektora u BiH fragmentirana je postojanjem četiri vrhovne institucije za reviziju (državna, entitetske i Brčko Distrikt), a njihovi nalazi i preporuke se u velikoj mjeri ne poštuju od strane javnih institucija.

Pristup informacijama u BiH i dalje je nejednak. Malo napora je učinjeno kako bi se Zakon o slobodi pristupa informacijama bolje provodio, dok se s druge strane ulažu napori da se ionako neusklađen zakonski okvir dodatno uruši izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH kojima se stavlja veći naglasak na zaštitu privatnih podataka i interesa. Zakonski okvir kojim bi se zaštitile osobe koje prijavljuju korupciju još uvijek nije usvojen. Međutim, u 2012. godini, preduzeti su konkretni koraci koji vode ka njegovom usvajanju, obzirom da je izrada nacrtu zakona na nivoima BiH i Federacije BiH u finalnoj fazi.

## UVOD

BiH i dalje stagnira kada je riječ o borbi protiv korupcije, koja ostaje široko raspostranjena i duboko ukorijenjena u društvu. Iako je tokom proteklih godina, u skladu sa međunarodnim i evropskim obavezama, u BiH uspostavljen određeni pravni okvir za borbu protiv korupcije, on nije u potpunosti zadovoljavajući, te su i dalje primjetni brojni pokušaji njegovog urušavanja kroz inicijative za izmjene najvažnijih antikorupcijskih zakona. Glavni uzrok ovakvog stanja leži u nedostatku političke volje za rješavanjem problema. Pod izgovorom o komplikovanoj državnoj strukturi, politička elita, koja je i sama ogrezla u korupciju, krije svoju nesprenost na preduzimanje potrebnih reformi u cilju suzbijanje korupcije i time štiti sopstvene lične interese.

Prema posljednjem Indeksu percepcije korupcije za 2012. godinu, BiH se nalazi na 72. mjestu na listi od 176 zemalja, sa ocjenom 42 na skali od 0 do 100 (gdje 0 predstavlja apsolutnu korupciju, a 100 zemlju oslobođenu korupcije). Najnoviji indeks je i dalje ispod prosječnog od 50, pri čemu se BiH, dijeleći mjesto sa Sao Tome i Principe i Italijom, nalazi ispod većine evropskih zemalja. U poređenju sa zemljama bivše Jugoslavije, BiH se nalazi iza Slovenije (37. mjesto), Hrvatske (62. mjesto), i Makedonije (69. mjesto), dok su se iza BiH našle Crna Gora (75. mjesto), Srbija (80. mjesto) i Kosovo (105. mjesto).<sup>2</sup>

Prema izvještaju o napretku Evropske komisije za 2012. godinu, korupcija u BiH je i dalje široko rasprostran-

jena, te utječe na sve sfere života, ekonomski razvoj i vladavinu prava. Kao glavne prepreke napretku, navode se kašnjenje u provedbi antikorupcijske strategije i akcionog plana 2009-2014, nezadovoljavajuća provedba zakona i problemi koordinacije i usklađenosti između entiteta, slaba kontrola finansiranja političkih stranaka, te neučinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije. Ukupno gledajući, prema izvještaju Evropske komisije, BiH je još uvijek u ranoj fazi u borbi protiv korupcije.<sup>3</sup>

## MEĐUNARODNE OBAVEZE BIH NA POLJU BORBE PROTIV KORUPCIJE

*BiH je ratifikacijom opšteprihvaćenih međunarodnih pravnih instrumenata i prihvatanjem obaveza u okviru procesa EU integracija realizovala prvi korak u pravcu njihovog inkorporiranja u domaći pravni sistem, ali je izostala dosljedna harmonizacija preuzetih obaveza sa domaćim zakonodavstvom i njihova praktična implementacija.*

Međunarodni instrumenti koje je BiH ratifikovala u oblasti borbe protiv korupcije su sljedeći: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Krivičnopravna Konvencija o korupciji Vijeća Evrope, Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća

Evrope, te Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom.

Obaveze BiH prema EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, koja obuhvata i borbu protiv korupcije, su identifikovane u sljedećim ključnim dokumentima:

- *Odluka Vijeća o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom (2007),*
- *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane (2008),*
- *Mapa puta za liberalizaciju viznog režima (2008).*

**U principima, prioritetima i uslovima za Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom,** obaveze BiH u oblasti antikorupcione politike su između ostalog, usvajanje i provođenje detaljnog akcionog plana protiv korupcije, temeljenog na državnoj strategiji za borbu protiv korupcije, zatim provođenje preporuka Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO), te ispunjavanje obaveza koje proističu iz međunarodnih konvencija o korupciji. Pored toga, od BiH se očekuje efikasno krivično gonjenje počinitelja krivičnih djela korupcije i usvajanje politike nulte tolerancije prema korupciji, kao i osiguranje provedbe zakona o sukobu interesa. Uspostavljanje efikasnog sistema na državnom nivou za prikupljanje podataka i vođenje krivičnih statistika iz oblasti korupcije je također jedna od obaveza.

## USPOSTAVLJANJE AGENCIJE ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE/IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2009-2014

Za više od tri i po godine od donošenja Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, nisu se ostvarile osnovne pretpostavke za uspješno djelovanje Agencije, čemu je najviše doprinio nizak nivo političke volje i spremnosti da se problemu korupcije pristupi na odlučan i otvoren način. Agencija nije u potpunosti započela sa radom, niti je ostvarila neophodan nivo institucionalne nezavisnosti i integrite-

ta.<sup>4</sup> Dosadašnja implementacija Strategije za borbu protiv korupcije i dalje je na izrazito nezadovoljavajućem nivou.

Od samog uspostavljanja, Agencija nije imala budžet za finansiranje rada. Od početka 2012. do juna 2012. godine Agencija je koristila sredstva koja su joj dodijeljena Odlukom o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za period juli–septembar 2011. godine. Ovakvo stanje je rezultat neusvajanja budžeta za 2011. godinu, što je posljedica sveukupnog kašnjenja uspostave vlasti u BiH nakon Opštih izbora u oktobru 2010. godine. Trenutno, raspoloživa sredstva nisu dovoljna za obavljanje svih nadležnosti Agencije. Isto tako, nisu planirana budžetska sredstva za naredni period, kojima bi se omogućilo upošljavanje realno potrebnog broja zaposlenih unutar Agencije. Ovo pitanje je direktno povezano sa usvajanjem temeljnog internog pravnog akta, usvojenog tek u julu 2012, tačnije Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji, koji precizira broj zaposlenih i potrebne uslove za svako radno mjesto. Pravilnikom je sa planiranih 45 zaposlenih, ovaj broj smanjen na 29. Međutim, prema postojećem budžetu, Agencija je bila u mogućnosti uposliti samo 15 osoba, za koje je raspisan javni konkurs, što je u svakom slučaju daleko ispod broja koji bi objektivno bio dovoljan za efikasan rad Agencije.<sup>5</sup> U Mišljenju Ministarstva finansija i Trezora BiH na Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije, navodi se da je prema projekciji budžeta BiH za 2012. godinu, planiran novac za ukupno 15 zaposlenih (uključujući direktora i dva zamjenika), zaključno sa 31.12.2012. godine, te da Agencija „puni kapacitet zaposlenih može planirati tek na kraju treće godine planskog ciklusa Dokumenta okvirnog budžeta za period 2012.-2015. godina”.<sup>6</sup>

Rezultati četvrtog Monitoringa Strategije za borbu protiv korupcije i pripadajućeg Akcionog plana, koji je sačinio Transparency International BiH, pokazuju da i nakon više od tri i po godine od njihovog usvajanja, od ukupnog broja planiranih mjera (81), samo su 2 realizovane u potpunosti, 32 su djelimično realizovane, dok 47 mjera (gotovo 60%) uopšte nije realizovano. Dinamika provođenja Strategije, i činjenica da su tek sa kašnjenjem od dvije godine obezbijedena sredstva za rad Agencije, pokazuju da od samog usvajanja Strategije nije bilo istinske političke volje za njenom provedbom. Kočenjem rada Agencije stopirana je i provedba drugih aktivnosti predviđenih Strategijom, a ostale institucije odgovorne za provedbu strategije, na čelu sa Vijećem ministara, nisu pokazale inicijativu u

provođenju mjera.<sup>7</sup>

U skladu sa obavezama koje proističu iz zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, rukovodstvo Agencije je krajem 2011. godine Vijeću ministara BiH na saglasnost dostavilo Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji. Trebalo je šest mjeseci kako bi ovaj vrlo važan interni akt, kojim se ustanovljavaju normativni okviri za kadrovsko popunjavanje Agencije, stupio na snagu, u julu 2012. godine. U okolnostima kada se značajno kasni sa ispunjavanjem ove strateške mjere neprihvatljivo je da procedure dobijanja saglasnosti na interne akte Agencije traju ovako dugo. Dodatni problem predstavlja činjenica da je u periodu provođenja procedure za dobijanje saglasnosti na pomenuti Pravilnik, broj predviđenih uposlenika Agencije reduciran.<sup>8</sup>

Može se reći da je izvjestan formalni napredak u implementaciji mjera iz Akcionog plana Strategije načinjen, a tiče se djelimičnog ispunjavanja odredbe po kojoj sve institucije na svim nivoima vlasti u BiH treba da pripreme vlastiti Plan djelovanja protiv korupcije. Tako je u maju 2012. godine usvojen Opći Plan borbe protiv korupcije na nivou Federacije BiH, koji sadrži vrlo konkretne zadatke i mjere koje treba poduzeti u naredne dvije godine. Takođe, Vlada Brčko distrikta BiH je u februaru 2012. godine usvojila svoj Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009–2014). Prema saznanjima TI BiH, veći broj institucija također ima vlastite planove borbe protiv korupcije ili radi na njihovom skorijem usvajanju, dok s druge strane, neke od javnih institucija nisu poduzimale takve aktivnosti.<sup>9</sup>

Još jedna mjera iz Akcionog plana realizovana je u julu 2012. godine, kada je Vijeće ministara dalo svoju saglasnost na prijedlog Kodeksa ponašanja Agencije, koji je, u skladu sa važećim procedurama za donošenje podzakonskih akata neophodnih za efikasan rad Agencije, uputio Direktor Agencije krajem 2011. godine. Davanjem saglasnosti na ovaj dokument, Vijeće je okončalo proceduru donošenja Kodeksa. U tom smislu može se govoriti o potpunom ispunjenju ove obaveze kojom je predviđeno usvajanje Kodeksa ponašanja i definisanje standarda ponašanja osoblja Agencije.<sup>10</sup>

Međutim, Agencija nije donijela druge interne akte kojima bi se dodatno uredila pitanja integriteta uposlenih. Agencija još uvijek nije usvojila interna pravila testiranja integriteta osoblja koje aplicira za radna mjesta u Agen-

ciji, kako je to predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije (2009–2014) i pripadajućim Akcionim planom u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i dobrim svjetskim praksama.<sup>11</sup>

Sa dvije godine kašnjenja, u maju 2013. Vijeće ministara usvojilo je Kodeks državnih službenika Bosne i Hercegovine, što je takođe bila jedna od mjera predviđena Akcionim planom.

Od marta 2012. godine građanima je postala dostupna web-stranica Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, na kojoj se mogu naći sve informacije o njenom osnivanju, nadležnostima i radu.

## PROCESUIRANJE KORUPCIJE/ PRAVOSUĐE/ ODUZIMANJE ILEGALNO STEČENE IMOVINE/ PRANJE NOVCA

Prema izvještaju o napretku Evropske komisije za 2012. godinu, učinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije u BiH i dalje je na niskom nivou. Krivično pravne sankcije i krivično gonjenje su slabi i neučinkoviti. Proaktivna istraga zloupotrebe ovlasti u javnom sektoru je u ranoj fazi. Procesura se veoma mali broj slučajeva korupcije na visokom nivou koji uključuju javne dužnosnike. Potrebna je daljnja specijalizacija tužilaca i bolja koordinaciju s policijom. Broj pratećih sudskih postupaka u predmetima korupcije i dalje je nizak. Samo ograničen broj predmeta korupcije na visokom nivou rezultirao je pokretanjem postupka.<sup>12</sup>

Krivično zakonodavstvo BiH je u znatnoj mjeri usklađeno sa međunarodnim standardima. To uključuje i ratifikaciju novijih relevantnih međunarodnih ugovora/konvencija. Međutim, ostaje još da se domaće zakonodavstvo usaglasi sa odredbama Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvenciju OECD-a o suzbijanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, pojedinim odredbama Građansko-pravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji, te preporukama Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO).<sup>13</sup>

GRECO evaluacija koja se odnosi na inkriminaciju krivičnih djela korupcije, utvrdila je da u praksi nije

došlo do planiranog kompletnog usklađivanja krivičnog zakonodavstva u državi, odnosno da ostaju nedosljednosti u kaznenim odredbama na različitim nivoima vlasti. Ovaj nedostatak usklađenosti je posebno primjetan kada se govori o kriminalizaciji podmićivanja (materijalni elementi krivičnog djela i primjenjive sankcije) i pitanju nadležnosti, što predstavlja „kršenje jedne od glavnih svrha Krivično-pravne konvencije o korupciji“.<sup>14</sup>

**Pravosuđe** u BiH još uvijek se suočava sa problemom svoje kompleksne strukture, što je posljedica ustavnog uređenja zemlje. Postojanje četiri skoro samostalna i odvojena pravosudna sistema (na državnom nivou, na nivou FBiH, RS i Brčko distrikta) doprinosi opštoj neefikasnosti. Svaki nivo zakonodavne vlasti usvaja zakone koji regulišu njegov vlastiti pravosudni sistem, što za posljedicu ima nedostatak koordinacije, različitu pravnu praksu i nejednak tretman sličnih činjeničnih situacija. To uzrokuje izuzetno komplikovanu situaciju kada je riječ o finansiranju sudova i tužilaštava, s obzirom na to da se finansiraju iz četrnaest različitih budžeta, čiji su kapaciteti i finansijski resursi nepouzdati i nejednako raspoređeni.<sup>15</sup>

Nezavisnost i nepristrasnost pravnog sistema još nije osigurana. Politički pritisak na rad pravosuđa je kulminirao u januaru 2012. godine u zvaničnom prijedlogu političkih partija iz RS i njihovoj inicijativi da Parlament ukine postojanje i nadležnost Suda i Tužilaštva BiH.<sup>16</sup> Nacrti zakona kojima se ukida Zakon o sudovima u BiH i Zakon o Tužilaštvu BiH dostavljeni su Parlamentarnoj skupštini BiH februaru iste godine, što nije bilo u duhu saradnje dogovorene tokom Strukturiranog dijaloga o pravosuđu. Međutim, do maja, postupak usvajanja oba zakona bio je obustavljen.<sup>17</sup>

U oktobru 2012. godine postignut je dogovor lidera SNSD, Milorada Dodika, i SDP BiH, Zlatka Lagumdžije, o nacrtu Zakona o VSTV-u, kojim se predviđa da ubuduće tužioce imenuju parlamenti na državnom, entitetskom i nižim nivoima. Taj posao do sada je obavljalo VSTV BiH, institucija čiji je zadatak bio da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe. Sada bi učestvovanje VSTV-a bilo svedeno na formalistički dio posla da utvrđuje ko formalno ispunjava uslove, pri čemu stav VSTV-a ne bi bio obavezujući. Ovo bi značilo da će tužioci biti pod direktnom političkom kontrolom vladajućih stranaka koje čine parlamentarnu većinu i koje će moći vršiti pritiske na tužioce da procesuiraju, odnosno ne procesuiraju određene ličnosti i pojave. Sporazum je, u startu, naišao na neodobranje nevladinog sektora, javnog mnijenja, ali i međunarodnih

zvaničnika i pravnih stručnjaka.<sup>18</sup>

Reakcije institucija međunarodne zajednice govore da je prethodno spomenuti dogovor nedopustiv i da nije u skladu s evropskim standardima. Zbog toga, oči javnosti su uprte u međunarodnu zajednicu, prvenstveno visokog predstavnika, od koga se očekuje da sporazum Dodik - Lagumdžija proglasi nevažećim, bar kada je u pitanju izbor sudija i tužilaca.<sup>19</sup> Organizacije civilnog društva u BiH takođe su osudile ovaj sporazum, s obzirom da velika većina previđenih rješenja udaljava BiH od ispunjavanja uslova neophodnih za podnošenje kredibilne aplikacije za članstvo u EU i predstavlja korak unazad u odnosu na trenutno stanje. U saopćenju koje je potpisalo 17 organizacija, izražena je i zabrinutost što se unaprijed najavljuje usvajanje ovih izmjena po hitnom postupku i bez mogućnosti podnošenja amandmana od strane zastupnika/ca građana/ki u državnom parlamentu.<sup>20</sup> U novembru 2012. godine, VSTV BiH se po ovom pitanju obratilo Štefanu Füleu, evropskom komesaru za proširenje. U pismu je navedeno kako bi dogovor Dodika i Lagumdžije mogao vratiti unazad reformski proces u oblasti pravosuđa, ugroziti nezavisnost tužilačkog sistema u BiH, te staviti ga pod političku kontrolu.<sup>21</sup>

Što se tiče odgovornosti pravosuđa, Ured disciplinskog tužitelja je postigao rezultate u smanjenju broja neriješenih predmeta i povećanju broja disciplinskih postupaka u 2012. godini. U pogledu efikasnosti, bilo je izvjesnog napretka u rješavanju starijih, neriješenih predmeta. VSTV je usvojilo novi Pravilnik o vremenskim mjerilima za rad sudija, stručnih saradnika i drugih zaposlenika u sudovima BiH, koji je znatno unaprijeđen u odnosu na prethodni. Postignuti su pozitivni rezultati u provedbi plana za smanjenje zaostataka u rješavanju starijih predmeta. Većina neriješenih predmeta (53% od ukupnog broja) još uvijek se odnosi na naplatu komunalnih računa. VSTV je poduzeo korake kako bi se smanjio broj novih predmeta.<sup>22</sup>

Daljnji napredak postignut je u razvoju informacijskog i komunikacijskog sistema u cijelom pravosuđu sa proširenjem sistema za upravljanje predmetima (CMS) na sudove i tužilaštva u cijeloj zemlji. Predsjednici sudova sve više koriste CMS za statističku analizu i strateške politike. Stranke u postupku imaju internetski pristup informacijama o predmetu, čime se postiže efikasnost i transparentnost, te sprečava gubitak dokumentacije. Svi sudovi i tužilaštva imaju svoje web stranice. Centar za sudsku dokumentaciju osigurava internetski pristup prilično velikom broju sudskih

odluka.<sup>23</sup>

Problematika **oduzimanja imovinske koristi** pribavljene krivičnim djelom zauzima značajno mjesto u javnim i stručnim raspravama u BiH. Ranijim reformama krivičnog zakonodavstva je učinjeno nekoliko pomaka u uređenju ove oblasti. Odredbe Krivičnog zakona BiH o oduzimanju imovine uglavnom su usklađene s Konvencijom Vijeća Evrope o pranju novca, potrazi, pljenidbi i oduzimanju prihoda stečenih krivičnim djelima i o finansiranju terorizma. U periodu 2011–2012 godina dolazi do drastičnog smanjenja iznosa oduzete imovinske koristi. U ranijem periodu 2009–2010. godina, sudovi su u svojim presudama bili naložili oduzimanje ukupno 29.469.505 KM imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. S druge strane, u izvještajnom periodu taj iznos je smanjen na 5.629.501 ili 80,9%. To je izrazito smanjenje za koje je teško naći objašnjenje i opravdanje, pogotovo ako se uzme u obzir činjenica da je institut oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom jedno od najefikasnijih sredstava u borbi protiv svih vidova organiziranog kriminala i korupcije.<sup>24</sup> Međutim, ograničavajući faktor i dalje predstavlja činjenica kako u BiH funkcionišu četiri samostalna pravna sistema, unutar kojih se ova oblast mora urediti u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima.<sup>25</sup>

Poduzeti su koraci ka uspostavljanju strukture za upravljanje konfiskovanim imovinom. Vijeće ministara BiH je u decembru 2012. godine utvrdilo Prijedlog zakona o upravljanju imovinom privremeno i trajno oduzetom u kaznenom postupku pred Sudom BiH, koji je Ministarstvo pravde uputilo Parlamentarnoj skupštini na usvajanje. Prijedlogom zakona uspostavlja se Agencija za upravljanje imovinom privremeno i trajno oduzetom u kaznenom postupku po odluci Suda. Sjedište Agencije će biti u Sarajevu, a njenim radom rukovodit će direktor kojeg imenuje Vijeće ministara BiH na mandat od četiri godine.<sup>26</sup>

Također, Vlada FBiH je u aprilu 2012. godine jedno-glasno utvrdila Nacrt zakona o oduzimanju imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom i prekršajem u FBiH, koji je od strane Parlamenta FBiH usvojen u novembru 2012. Zakon uređuje i upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinskom koristi, pa je predviđeno osnivanje Federalne agencije za upravljanje oduzetom imovinom sa sjedištem u Sarajevu, s mogućnošću osnivanja i posebnih organizacijskih jedinica izvan svoga sjedišta. Ipak, tokom parlamentarne rasprave izrečeno je niz kritika na ovaj zakon. Najviše

primjedbi odnosilo se na način zapljene i oduzimanja imovine u čije se porijeklo sumnja, te u osnivanje agencije za upravljanje oduzetom imovinom. U startu problematična je i činjenica da, prema Zakonu, direktora agencije imenuje Vlada FBiH, te da ona i pokreće procedure za njegovu smjenu. I nadležnosti agencije ocijenjene su kao preširoke. Naime, ona skladišti, čuva, prodaje, vrši najam oduzete imovine, procjenu njene vrijednosti, dajeo bavezna mišljenja organima izvršne vlasti u vezi s finansijskim istragama i oduzimanjem imovinske koristi, te vrši obuku nosilaca pravosudnih institucija u vezi s navedenim istragama. Također, stav TI BiH je da bi ovaj zakon ozbiljno mogao doći u sukob s temeljima pravne tekovine, a koje se odnose na presumpciju nevinosti jer ne polazi od pretpostavke o nevinosti osumnjičenog ili optuženog dok mu se krivica ne dokaže. Tako se nekome kome još nije presuđeno, u startu stavlja na teret da dokaže porijeklo imovine, koja mu je, praktično, već oduzeta. Dakle, u ovom zakonu nejasna je uloga okrivljenog te se olako prelazi preko njegovih zakonom zagarantiranih prava.<sup>27</sup>

Na nivou RS, Agencija za upravljanje oduzetom nelegalno stečenom imovinom postoji od 2011. godine. Prema riječima Direktora ove Agencije, u budžet Republike Srpske se u 2012. godini slilo više od 20 miliona KM koje su stečene nelegalno, a na osnovu primjene Zakona o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, koji je donesen 2010. godine.<sup>28</sup> Većina ove imovine je privremeno oduzeta, čekajući na pravosnažne sudske presude kojima bi se ova imovina trajno oduzela. Samo oko milion KM od ukupnog iznosa je trajno oduzeto, najprije zbog toga što neefikasnost pravosuđa, posebno u procesuiranju slučajeva korupcije, u velikoj mjeri utiče i na efikasnost mehanizma oduzimanja nelegalno stečene imovine.<sup>29</sup>

Obzirom na činjenicu da mehanizmi za oduzimanje imovine još uvijek nisu operativni u cijeloj zemlji, može se zaključiti da su, sveukupno gledano, pripreme u ovom području umjereno napredovale.

BiH je postigla određeni napredak u borbi protiv **pranja novca**. Međutim, kako se navodi u izvještaju o napretku Evropske Komisije za 2012. godinu, neophodne su dodatne institucionalne i zakonodavne mjere za pripremu zemlje za učinkovitu borbu protiv pranja novca. U toku je provođenje strategije i akcionog plana za prevenciju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Pozitivno je to da je elektronski sistem podnošenja izvještaja u funkciji. Organizovane su i obuke o obavezama izvještavanja i finansijskim istragama za



Finansijsko-obavještajni odjel, Kriminalističko-istražni odjel, tužioce i finansijske regulatorne agencije. Ipak, potrebni su dodatni operativni kapaciteti i budžetska nezavisnost u Finansijsko-obavještajnom odjelu kako bi se Odjel transformisao u nezavisno tijelo. Također, Finansijsko-obavještajni odjel zahtijeva dodatne ljudske resurse, a ograničene su njegove tehničke sposobnosti da obavlja i analize i istraživanja.<sup>30</sup>

Finansijsko-obavještajni odjel je u 2012. godini dobio dojave o čak 90 sumnjivih transakcija od poreskih obveznika. Prijave su podnete protiv 36 fizičkih i 14 pravnih osoba, za koje se sumnja da su počinile 20 krivičnih dela. Policijska i pravosudna tijela u BiH otvorila su, tokom 2012. godine, više istraga o mogućem pranju novca u zemlji, uz pretpostavku kako je na taj način u legalne novčane kanale ubačeno oko 30 miliona maraka, čije je porijeklo sumnjivo. Sumnjive finansijske transakcije, po pravilu, povezuju se s materijalnom dobiti stečenom od mita, korupcije, trgovine drogom i oružjem, te utajom poreza.<sup>31</sup>

U julu 2012. godine, u Banjaluci, nekoliko osoba uhapšeno je u sklopu istrage o poreskim utajama, pranju novca i prevarama. Ovu akciju kodnog naziva "Perač" sproveli su policijski službenici MUP-a RS u saradnji sa pripadnicima Federalne uprave policije, i ona je rezultat višemesečne istrage koju su ova tela provodila u saradnji sa policijama u regionu.<sup>32</sup>

## FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA/ ZAKON O SUKOBU INTERESA

Kontrola finansiranja političkih partija i dalje je slaba. Finansijski aspekti poslovanja političkih stranaka su problematični, kako po pitanju prihoda, tako i rashoda i finansijske kontrole. Procesuiranje kršenja pravila stranačkog finansiranja nije učinkovito. Regulativa je brojna, mada neprecizna i nedovoljno efikasna, naročito u FBiH koja, za razliku od ostalih nivoa, još uvijek nema usvojen Zakon o finansiranju stranaka. Centralna izborna komisija (CIK) nastavlja izvještavati o izjavama o imovinskom stanju, ali porijeklo imovine se ne može provjeriti sve dok antikorupcijska agencija ne bude operativna. Transparentnost finansijskih podataka je takođe vrlo problematična, a partije krše odredbe Zakona o finansiranju stranaka, uz finansijske špekulacije. Toga je svjesna i javnost koja smatra da su raspoloživa sredstva značajno veća od iznosa prikaza-

nih u izvještajima, i koja percipira političke partije kao najkorumpiraniji segment društva.<sup>33</sup>

Tokom 2011. godine Grupa zemalja protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) izvršila je i objavila izvještaj o trećoj rundi evaluacija za BiH, u kojoj je bila uključena i oblast finansiranja političkih stranaka.<sup>34</sup> Nalazi GRECO se u velikoj mjeri poklapaju sa nalazima i upozorenjima TI BiH, a kao najvažniji mogu se izdvojiti sljedeći:

- Premalo informacija o političkim strankama i finansiranju izbornih kampanja je dostupno javnosti;
- Trenutnom pravnom okviru nedostaju odredbe koje ohrabruju korištenje bankovnih sistema za primanje i slanje fondova. Ništa ne sprječava cirkulaciju neobračunatih tokova novca, posebno tokom izbornih kampanja kada su finansijske potrebe stranaka i kandidata na vrhuncu;
- Sam Zakon o finansiranju političkih stranaka ne uspijeva da prikaže punu sliku finansijskih kretanja vezanih za političke stranke, jer ne sadrži nikakva pravila ili ograničenja vezana za troškove političkih stranaka;
- Pravni okvir ne ispunjava međunarodne standarde uspostavljene vezano za zahtjeve objavljivanja. Političke stranke i kandidati na izborima moraju da izvijeste CIK, ali nisu ni pod kakvom obavezom da ove informacije naprave dostupnim opštoj javnosti.
- Budžet i ljudski resursi kojima raspolaže CIK BiH nisu dovoljni kako bi ispunila sve na dovoljno efektivan način. Kao rezultat, CIK-ova revizija je uglavnom formalne prirode i traži samo da verificira da prihodi i rashodi izviješteni u dokumentima političkih stranaka i kandidata odgovaraju njihovim knjigama i evidencijama;
- Trenutnim sankcijama i u ZFPS i IZ nedostaje specifičnost i njihov opseg je nedovoljan, te niske novčane sankcije nisu efektivne kako bi odvratile od zloupotreba zakona.<sup>35</sup>

Zbog svega navedenog, prepoznata je potreba za izmjenama postojećeg Zakona o finansiranju političkih partija BiH, kako bi se zakonski okvir prilagodio međunarodnim standardima i praksama. Dosadašnji pokušaji izmjena Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih partija BiH su se uglavnom svodili na sitne ili kozmetičke izmjene, propuštajući priliku za efektivne izmjene i unapređenje zakonskog okvira u ovoj oblasti.

U oktobru 2011. godine, odlučeno je, od strane Interresorne radne grupe, da će umjesto izmjena Zakona biti usvojen novi Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH. Međutim, rješenja predviđena nacrtom Zakona, umjesto da budu usmjerena u smanjenje mogućnosti

za zloupotrebe pri finansiranju stranaka, otišla su u suprotnom pravcu ostavljajući još više mogućnosti za nelegalno finansiranje političkih stranaka i uticaje donatora. Izaslanici Doma naroda Parlamenta BiH su u decembru 2012. godine usvojili ovaj sporni Zakon o finansiranju političkih stranaka, uprkos upozorenjima Skupine zemalja članica za borbu protiv korupcije (GRECO), Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) misije OSCE-a, Venecijanske komisije Vijeća Evrope i TI BiH da se mora osigurati jači i transparentniji nadzor nad utroškom sredstava, a ne omogućavati da se taj sistem urušava i potiče korupcija.

TI BiH posebno problematičnim smatra izmjene Člana 6. kojim se dopuštene donacije pravnih subjekata tijekom jedne godine s dosadašnjih 15 prosječnih plata (oko 12.000 maraka) uvećavaju na 50.000 maraka, kao i da se limit za fizičke osobe sa osam plata (oko 6400 maraka) uvećava na 10.000 maraka. Po prvi put se uvodi i odredba kojom se propisuje da član stranke tokom jedne godine političkoj stranci može doznačiti iznos do 15.000 maraka (uključuje i članarinu). Time se otvara mogućnost za manipulacije s obzirom na to da stranke mogu fiktivno prijavljivati veći broj članova radi osiguravanja većeg opsega dopuštenih donacija, upozorava TI BiH.<sup>36</sup> Interesantna je i činjenica da je Dom naroda PSBiH prijedlog zakona usvojio uprkos tome što nije bilo predlagača, nikoga iz Predstavničkog doma PSBiH, što je neuobičajena praksa.

Također, u novousvojenom zakonu mnoge od preporuke koje je članovima Interresorne radne grupe dostavila misija OESS, kao i preporuke GRECO, nisu ispoštovane. Jedna od njih je preporuka uvođenja obaveze vršenja transakcija preko jedinstvenih bankovnih računa, što u zakonu uopšte nije spomenuto. Novčane sankcije, iako raščlanjene po različitim prekršajima, ostale su previše niske, i nikako srazmjerne mogućoj dobiti od zloupotrebe zakona, dok su u isto vrijeme izostavljene bilo koje druge sankcije osim novčanih.<sup>37</sup> Treba pomenuti i ostale manjkavosti zakona koje se odnose na nekonzistentnosti između članova, dozvoljavanje uzimanja prihoda od javnih ustanova u vidu korištenja prostorija, dozvoljavanje prihoda od npr. prodaje propagandnih materijala i organizovanja manifestacija, zatim dozvoljavanje priloga od preduzeća koja vrše ugovore s vladom, pod uslovom da ugovori ne premašuju vrednost od 10.000 maraka, kao i odredbe oko sankcija gdje pojedini prekršaji nisu definisani u novčanim sankcijama.

Pravni propisi o **sukobu interesa** još nisu usklađeni u

cijeloj zemlji. Osim toga, ispitivanje zakonitosti odluka o sukobu interesa nije u jednakoj mjeri zajamčeno na svim nivoima vlasti.<sup>38</sup> 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>39</sup> Međutim, u Zakonu o sukobu interesa u organima vlasti FBiH ta zabrana iznosi 6 mjeseci, a u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti RS ta zabrana iznosi samo tri mjeseca i odnosi se isključivo na isti nivo vlasti. Moguće je, recimo, 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.<sup>40</sup> Za više od dvije godine primjene Zakona u RS, za samo jedno lice utvrđeno je postojanje sukoba interesa, dok je u jednom slučaju koji je inicirao TI BiH jedno lice bilo na četiri pozicije u isto vrijeme (jedna od kojih je i pozicija poslanika u lokalnoj skupštini) i utvrđeno je da to lice nije u sukobu interesa.<sup>41</sup>

Pitanje postojanja i sprečavanja sukoba interesa u BiH postavljeno je kao pitanje od manje važnosti, dok su zakonska rješenja uglavnom loša i ostavljaju široku mogućnost poslanicima i delegatima da se nađu u situaciji koja odgovara sukobu interesa, a da zakon ne predviđa takvu situaciju. Problematična je i činjenica da je Centralna izborna komisija (CIK) BiH preuzela monopol nad pokretanjem postupka utvrđivanja sukoba interesa, mijenjajući Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa i propisujući da je samo ona nadležna za pokretanje postupka za utvrđivanje sukoba interesa, dok sva druga zainteresovana lica (nevladine organizacije, građani, novinari...) mogu samo da pokrenu inicijativu, ali ako CIK ocijeni da nema sukoba interesa, zainteresovano lice nema pravnog lijeka da ospori ovu odluku. Nedostatak propisa vezano za nezavisnost CIK-a, te dvosmislenost i nedorečenost zakona koje ona primjenjuje, posebno Zakona o sukobu interesa i Zakona o finansiranju političkih partija, odgovornim licima daje prevelika diskreciona prava i mogućnost nepropisnih uticaja sa strane. Postoje prijedlozi nekoliko domaćih i međunarodnih organizacija, uključujući GRECO i TI BiH, da se zakoni u nadležnosti CIK BiH unaprijede i preciziraju na način da smanje mogućnost ne samo za zloupotrebe, već i za diskreciju u odlučivanju same Komisije.<sup>42</sup>

Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma PS BiH podržala je većinom glasova, 18. jula 2012. godine, Prijedlog zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH<sup>43</sup> čiji su predlagачи poslanici SDP, SNSD i HDZ BiH. Ekspresno dostavljen u parlamentarnu proceduru, zakon predviđa da izabranim zvaničnicima i njihovim bliskim srođnicima mandat neće moći biti oduzet. Umjesto toga, predviđena je novčana kazna, a prije toga CIK je dužna da ih upozori kako zakon krše. Istovremeno, predložena je i promjena definicije državnog preduzeća, pa bi se pod tim pojmom, umjesto dosadašnjih 20%, smatralo preduzeće koje ima više od 50% državnog kapitala. Time bi javnim zvaničnicima bilo znatno olakšano dodatno bogaćenje, zloupotreba položaja i bavljenje korupcijom. Takođe, savjetnici su ostavljeni van domašaja zakona, a opseg definicije bliskih srođnika sužen je na članove porodičnog domaćinstva. Od strane nevladinog sektora i Brisela, ovaj Prijedlog zakona ocijenjen je kao protivan evropskom zakonodavstvu, te nije dobio podršku opšte većine u Predstavničkom domu PS BiH, na sjednici održanoj 19. jula 2012. godine.

Novi Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH upućen je Vijeću ministara krajem 2012. godine. TI BiH je ocijenio da predložene izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa nisu dobro rješenje, jer ne unapređuju ovu oblast u odnosu na postojeće stanje, a ne doprinose ni sprečavanju korupcije. Naprotiv, zakonske izmjene bi u mnogome olakšale zvaničnicima da prolaze kroz sukob interesa, a da pri tom ostanu nekažnjeni. Najveća novina predloženog zakona bilo je ukidanje nadležnosti Centralne izborne komisije za provođenje Zakona o sukobu interesa. Predloženo je formiranje Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, koju bi činilo sedam članova, od kojih četiri poslanika i tri člana iz reda uglednih javnih radnika. Ovo bi praktično značilo da bi poslanici odlučivali da li su njihove kolege u sukobu interesa, što bi omogućilo direktan uticaj političkih partija na rad Komisije, a samim tim i neefikasnost u sprečavanju sukoba interesa. Ukinula bi se sankcija nepodobnosti kandidovanja bez nuđenja adekvatne zamjene, i uvele neobavezujuće sankcije prijedloga za razrješenje sa dužnosti i poziva za podnošenje ostavke. Uvela bi se novčana sankcija obustave isplate od 30% do 50% neto mjesečne plate, koja može trajati od jedan do 12 mjeseci (koja se izuzetno može produžiti), što je neprimjereno u odnosu na moguću nastalu društvenu štetu i sticanje protupravne imovinske koristi veće vrijednosti. Uz to, uvela bi se obaveza povrata poklona ili novca ekvivalentna vrijednosti poklona i dobiti ostvarene od naknada za obavljanje javne dužnosti

zbog koje je bio u sukobu interesa. Međutim, vraćanje naknada za obavljanje javne dužnosti ne znači i vraćanje protivpravno stečene dobiti.

Interesantno je i to da je predviđeno da se sankcije mogu izbjeći ukoliko se u toku trajanja postupka u određenom roku otklone uzroci koji su doveli do sukoba interesa, pri čemu Komisija može postupak obustaviti ili ga završiti uzimajući kao olakšavajuću okolnost otklanjanje uzroka. Pored toga, i nakon što predhodno izrekne sankciju, data je još jedna mogućnost da Komisija javnom zvaničniku daje dodatni rok od 30 dana da otkloni razloge koji su ga doveli do sukoba interesa. Pozitivan pomak su rješenja da je Komisija dužna donijeti odluku u roku od 15 dana od dana okončanja postupka i da se odluke o sankcijama i poziv za podnošenje ostavke objavljuju na adekvatan način.<sup>44</sup>

Umjesto pooštavanja sankcija, sankcija nepodobnosti kandidovanja zamijenjena je mjerom podnošenja prijedloga za razrješenje sa dužnosti ili pozivom na podnošenje ostavke, ali tek onda ne otkloni uzrok sukoba interesa. Ukoliko ne dođe do razrješenja ili podnošenja ostavke ili se ne otkloni razlog sukoba, Komisija će obustavljati isplatu dijela plate do otklanjanja razloga, odnosno napuštanja funkcije! Ovakav vid „sankcije“ je neobavezujući za organ koji je izvršio imenovanje i kojem se prepušta diskreciono pravo da odluči da li ili ne razriješi dužnosti „sankcionisanog“ zvaničnika koji bi nastavio da nesmetano vrši spornu funkciju, čime ona postaje bezpredmetna.

Pomenute izmjene Zakona o sukobu interesa su podržane i osvojene od strane Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, međutim nisu usvojene od strane Doma naroda usljed pozivanja Stranke demokratske akcije na zaštitu nacionalnog interesa.

## JAVNE NABAVKE

Potreba unapređenja sistema javnih nabavki je definisana u svim dokumentima koji trasiraju evropski put BiH. Evropska komisija, u svom godišnjem Izvještaju o napretku BiH za 2012. godinu, ukazuje da nije bilo značajnih pomaka u unapređenju ove oblasti, te da je stanje zabrinjavajuće. Područja u kojima postoji izražen rizik od korupcije su izdavanje dozvola i javne službe, kao što su javno zdravstvo i obrazovanje. U oblasti javnih nabavki zakonodavstvo BiH još uvek nije u potpunosti usklađeno sa *acquis*-em. U Federaciji BiH potrebno je usvojiti zakon o koncesijama. U Izvještaju

Evropske Komisije također se navodi da se kasni sa provedbom Strategije 2010-2015 za razvoj sistema javnih nabavki. Naime, BiH nije poduzela mjere kako bi osigurala konkurentne i transparentne postupke ili nezavisne provjere u oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija za usluge i radove. Određeni niži nivoi uprave su uveli svoje vlastite propise, što za posljedicu ima daljnju rascjepkanost sistema i pravnu nesigurnost za ponuđače. Neophodno je rad Ureda za razmatranje žalbi (URŽ) učiniti transparentnijim, unaprijediti unutrašnje poslove i ojačati kapacitet ugovornih organa širom zemlje. Pozitivno je to da se obavještenja o javnim nabavkama objavljuju elektronski i da je u primjeni sistem izvještavanja koji je uspostavila Agencija za javne nabavke (AJN). Međutim, sveukupno gledano, pripreme u ovoj oblasti su još uvijek u početnoj fazi.<sup>45</sup>

Preporuka Evropske Komisije je da se usvoji novi Zakon o javnim nabavkama koji će u cijelosti uključiti EU direktive. Također, izvještaji koje periodično provode eksperti Organizacije za ekonomsku sigurnost i saradnju (OECD) programa SIGMA ukazuju na stanje bez promjena, te na potrebu donošenja novog Zakona s ciljem njegovog usklađivanja sa direktivama EU i njenom pravnom stečevinom.<sup>46</sup>

Normativna aktivnost na ovom polju tokom posljednje dvije godine u BiH obuhvatila je izradu nacrtu novog zakona o javnim nabavkama,<sup>47</sup> koji je sačinila AJN, uz široku javnu raspravu sa zainteresovanim relevantnim stranama. Iako ovaj nacrt po više osnova predstavlja pomak u odnosu na postojeće zakonodavstvo, mjere proširivanja i pooštavanja odgovornosti i sankcija u njemu nisu našle dovoljno prostora. Takođe, Nacrt se u proceduri nalazio više od dvije godine, a umjesto da se po ovom nacrtu očituje parlament, te umjesto daljeg rada na poboljšanju predloženog nacrtu novog zakona o javnim nabavkama, vladajuće stranke su, u novembru 2012. godine, Vijeću ministara uputile Prijedlog zakona kojim se višestruko povećavaju naknade za pokretanje žalbenog postupka (u iznosu od 500 KM do vrtoglavih 25.000 KM, u zavisnosti od vrijednosti nabavke). Ovako predloženi troškovi žalbenog postupka predstavljaju strahovitu destimulaciju i diskriminaciju oštećenih ponuđača u postupcima nabavki. Poslala bi se opasna poruka poslovnom svijetu i građanima da je svaki pokušaj borbe protiv neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama i suprotstavljanje finansijskim oligarsima, koji najčešće kontinuirano i dobijaju ugovore o nabavkama, unaprijed izgubljena bitka.<sup>48</sup> Zakon je usvojen od strane Šredstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, te se čeka razmatranje od strane Doma

naroda.

Nalazi posljednjeg TI BiH monitoringa implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH ukazuju na smanjenje transparentnosti u javnim nabavkama, jer su otvoreni postupci sa sveukuopnog učešća u javnim nabavkama od oko 91% u 2008. godini, pali na 37 % u 2011. Naime, zloupotrebe pri primjeni samog Zakona izazvane su proizvoljnim tumačenjima propisa, lošom koordinacijom institucija svih nivoa, te neodgovornošću pojedinaca u svim bitnim segmentima za sprječavanje korupcije u ovoj oblasti. Cijenom tenderske dokumentacije ili načinom njenog pribavljanja u startu se obeshrabruju pojedini ponuđači roba, usluga ili radova, dok se pri pripremi dokumentacije definišu kriterijumi koji pak favorizuju odeređene ponuđače. TI BiH također ističe kako još uvijek nje uspostavljen adekvatan nadzor nad procesom javnih nabavki od strane AJN i URŽ, te kako nema posljedica za netransparentne i protivzakonite javne nabavke. Gotovo 80% donesenih rješenja o opravdanosti žalbi ponuđača završi okončavanjem postupka ne u njihovu korist, već najčešće neregularnim poništavanjem javnih nabavki od strane ugovornih organa, a do sada ni jedan ponuđač nije obeštećen. Ne postoji ni adekvatan odgovor pravosuđa - kašnjenje sa donošenjem sudskih presuda čini ih bespredmetnim, jer je nakon dvije ili tri godine nemoguće ispraviti neregularan proces nabavki, a brojni izvještaji službi za reviziju koji ukazuju na nepravilnosti u provođenju javnih nabavki nisu rezultirali adekvatnim istragama.<sup>49</sup>

## INSTITUCIJE ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA

Prema izvještaju Evropske Komisije, u 2012. godini ostvaren je mali napredak u oblasti finansijske kontrole u BiH. Potrebni su značajni naponi za usvajanje i provođenje evropskog zakonodavstva koje se treba primjeniti na internu kontrolu cijelog javnog sektora. Pošto je revizija javnog sektora u BiH fragmentirana postojanjem četiri vrhovne institucije za reviziju (državna, entitetske i Brčko Distrikt), neophodno je uspostaviti koordinaciju između ovih jedinica i izgraditi kapacitete za kontrolu i internu reviziju. Takođe, potrebno je riješiti pitanje nezavisnosti državnog Ureda za reviziju institucija. Sveukupno gledano, pripreme su u ranoj fazi.<sup>50</sup>

Saglasno zakonima o reviziji, vrhovne revizorske institucije (VRI) moraju djelovati na profesionalan i nepolitički način. Etički kodeks i standardi koje VRI

## IMPLEMENTACIJA ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA

primjenjuju zabranjuju bilo kakvo prihvatanje ili tolerisanje utjecaja od strane revidiranih tijela ili vlasti na rad Kancelarije za reviziju, a jednako se tako zabranjuje politička aktivnost rukovodstvu i osoblju Kancelarije za reviziju. Ipak, neki pokušaji vršenja uticaja izvršne vlasti se ne mogu zanemariti. Dovoljno je navesti primjer uvrštavanja Kancelarije za reviziju institucija BiH u okviru Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, gdje je Kancelarija svrstana u samostalne upravne organizacije koje su, između ostalog, dužne o svome radu izvještavati Savjet ministara. Nakon značajnih političkih i profesionalnih intervencija, Parlamentarna skupština BiH u jesen 2011. godine opozvala je ovu odredbu, koja bi se mogla svrstati u kategoriju političkih pritisaka izvršne vlasti na Kancelariju za reviziju institucija BiH. Nanoviji napad na nezavisnost Kancelarije za reviziju institucija BiH desio se u januaru 2012. godine, kada su predstavnici šest najvećih političkih partija u BiH javno organizovali raspored pozicija državnim institucijama BiH, uključujući i Kancelariju za reviziju. Uzimajući u obzir da bi institucije revizije trebale biti nezavisne od političkog uticaja, ovo se smatra otvorenim uticajem i direktnim pokušajem ostvarivanja kontrole nad ovom institucijom.<sup>51</sup>

U januaru 2013. godine, u oba doma PS BiH usvojen je Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Izmjenom ovog Zakona Ured za reviziju institucija BiH briše se s popisa samostalnih upravnih organizacija navedenih u Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, čime se nezavisnost u radu ovog ureda podiže na viši nivo. S obzirom na to da je Dom naroda predloženi zakon usvojio u nešto drugačijem tekstu u odnosu na Predstavnički dom, u narednom periodu biće potrebno obaviti usaglašavanje zakona između domova.

U januaru 2012. godine pokrenuta je inicijativa za uvođenje amandmana na Zakon o reviziji institucija BiH. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reviziji institucija BiH, čiji je predlagatelj poslanica Saveza za bolju budućnost BiH, Ismeta Dervoz, uključio bi sankcije za institucije koje konstantno dobivaju negativne revizorske izvještaje, kao i mehanizme za utvrđivanje odgovornosti rukovodioca tih institucija.<sup>52</sup> Međutim, ovakva predložena rješenja naišla su na neodobranje od strane Ureda za reviziju BiH čiji je stav da zakon o reviziji nudi sasvim dobar okvir za djelovanje Parlamentarne skupštine i izvršne vlasti, dok bi se predloženim rješenjima u zakon unijele one mjere i radnje koje ne baštine EU i razvijeni svijet.<sup>53</sup>

Zakon o slobodi pristupa informacijama omogućava građanima da ostvare uvid u aktivnosti organizacija iz javnog sektora. Dosadašnja praksa i iskustvo u BiH pokazuje da je primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama na izrazito niskom nivou, najviše zbog toga što ne postoje adekvatne sankcije za njihovo kršenje.<sup>54</sup> Prema izvještaju Evropske Komisije za 2012. godinu, pristup informacijama u BiH i dalje je nejednak. Malo napora je učinjeno kako bi se Zakon o slobodi pristupa informacijama bolje provodio. Poštivanje preporuka Ombudsmana BiH i dalje je ograničeno.<sup>55</sup>

U BiH postoje tri zakona o slobodi pristupa informacijama, donešena na nivou države i entiteta. Međutim, njihova primjena, iako poboljšana u odnosu na prethodne godine, ne zadovoljava međunarodne standarde transparentnosti. Glavnu prepreku predstavljaju još uvijek nedovoljni kapaciteti državnih institucija za njihovu primjenu, nedostatak znanja u široj javnosti o pravima koja su predviđena ovim zakonima, te činjenica da oni još uvijek nisu usklađeni s drugim zakonima, što je bitan preduslov za njihovu punu implementaciju.<sup>56</sup>

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>57</sup>

U skladu sa državnim zakonom, sve institucije javne vlasti dužne su sačinjavati svoje godišnje analize primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama, te ih dostavljati Ministarstvu pravde i instituciji Ombudsmana za ljudska prava BiH. Tu svoju obavezu ispunjava samo određeni dio institucija usljed čega se može govoriti o djelimičnom ispunjenju ove strateške mjere.<sup>58</sup>

Prema rezultatima istraživanja TI BiH o primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama,<sup>59</sup> iz 2011. godine, 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 15% 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. Prema nalazima istraživanja TI BiH, poseban problem predstavlja pristup informacijama koje se odnose na javne nabavke, proces privatizacije, izvršenje budžeta i poslovanje javnih preduzeća.

Dodatna smetnja transparentnosti državnih institucija i primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama pojavila se kada je Sud BiH, u martu 2012. godine, usvojio novi pravilnik o pristupu informacijama, koji uvodi dodatna ograničenja pristupu informacijama u posjedu Suda, uključujući imena osoba koje su optužene za krivična djela.<sup>60</sup>

Najnovijim izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH („Službeni Glasnik BiH“, 62/11), izbrisan je stari član 23. (iz 2000. godine) po kojem „Svaki podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti žalbu u upravnome postupku na svaku odluku donesenu u smislu ovoga zakona rukovoditelju javnoga tijela koji je donio odluku.“ Ovime se, faktički uskraćuje pravo saznanja svakom građaninu i građanki BiH o postojanju prava na žalbu, sem promijenjenog člana 12. i 14. koji podrazumijeva korištenje žalbe u slučaju nemogućnosti udovoljanja ili odbijanja samog zahtjeva.<sup>61</sup>

U prethodnom periodu podnijete su dvije inicijative za izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH. Prijedlog izmjena i dopuna Zakona, koji je Ministarstvo pravde uputilo u javnu raspravu u maju 2013., na neprihvatljiv način je predviđao principe pristupa informacijama u odnosu na dosadašnji Zakon, neadekvatno definisao pojmove u Zakonu, i nepotrebno isključivao cijeli jedan odjeljak koji se odnosi na lične informacije sa namjerom zaštite prava na privatnost i drugih privatnih interesa. Cilj Prijedloga je bila navodna zaštita ličnih podataka i prava na privatnost, međutim zaštita ličnih podataka se, prema dokumentima Vijeća Evrope i Evropske unije odnosi na zaštitu obrade tih podataka i u tim dokumentima ne postoji ništa što sugerise potrebu automatskog onemogućavanja slobodnog pristupa informacijama. Naprotiv, uvođenje takvih ograničenja je neprihvatljivo i nije u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a time i Ustavom BiH. Istim prijedlogom nastojao se ograničiti i krucijalni mehanizam Zakona – test javnog interesa. Naime, definicijom ograničenja kakva je predviđena u članu 4.

stav 1. Prijedloga, praktično se u cijelosti isključuje član 9. postojećeg Zakona o slobodi pristupa informacijama („Ispitivanje javnog interesa“), koji utemeljuje princip rješavanja svakog zahtjeva **od slučaja do slučaja**, što je takođe u suprotnosti sa ciljevima i duhom zakona o slobodi pristupa informacijama. Konačno, umjesto da se traži mogućnost da se sačuvaju osnovne vrijednosti Zakona o slobodi pristupa informacijama i u tom cilju drugi zakoni usklade sa njim, nastojali su se principi iz drugih zakona unijeti u sam Zakon o slobodi pristupa informacijama, što je nezakonita praksa (citaj, član 26., stav 4. sadašnjeg Zakona: *“Zakonski akti koji se usvoje nakon ovoga zakona, a čija svrha nije izmjena ovoga zakona, neće ograničiti prava i obaveze koje su utvrđene ovim zakonom”*).

Tokom javne rasprave, Ministarstvo pravde je dobilo više od 200 komentara građana, organizacija civilnog društva i institucija, te je u avgustu 2013. u parlamentarnu proceduru upućen novi prijedlog izmjena Zakona, koji više ne sadrži pomenute sporne odredbe, već povećava novčane sankcije za institucije koje krše Zakon, te mijenja odredbe u vezi sa inspekcijom nadzorom nad provođenjem zakona, te mehanizmima žalbe.

## ZAŠTITA „ZVIŽDAČA“

Zakonski okvir kojim bi se zaštitile osobe koje unutar institucija *bona fide* prijavljuju korupciju (tzv. „zviždači“) još uvijek nije osiguran, iako je usvajanje neophodnih propisa koji bi omogućili zaštitu zviždača predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014.

Institut „zviždača“, tj. osobe koja ukazuje na nepravilnosti u radu, još uvijek nije zakonski definisan osim u slučajevima kada se radi o datom „imunitetu“ od strane tužioca u slučajevima „svjedoka pokajnika“. Pojedini sektorski zakoni, kao što je Zakon o javnim nabavkama, uopšte ne prepoznaju institut „zviždača“ u provođenju procedura u javnim nabavkama, što uveliko otežava detekciju nepravilnosti i pospješuje pojavu korupcije.<sup>62</sup>

U toku su inicijative nevladinog sektora, u saradnji s Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH i Federalnim ministarstvom pravde, koje su usmjerene na kreiranje i usvajanje Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju na nivou FBiH i BiH- Prijedlog Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije je usvojen od strane Vlade FBiH, te je upućen u parlamentarnu proceduru na usvajanje.

Strategija za borbu protiv korupcije u RS čiji nacrt je utvrđen od strane Vlad RS u julu 2013., predviđa zaštitu zviždača, ali sama Strategija, ukoliko ne bude praćena snažnim zakonskom okvirom, neće imati efekata, posebno imajući u vidu neprovođenje svih dosadašnjih strategija.<sup>63</sup>

## ZAKLJUČCI

Iako je tokom proteklih godina u BiH, u skladu sa međunarodnim i evropskim obavezama, u većini oblasti uspostavljen pravni okvir za borbu protiv korupcije, njegova efikasna implementacija i dalje je na nezavidnom nivou. Glavni problem, kao i uvijek, predstavlja nedostatak političke volje za poboljšanje institucionalnih kapaciteta sa ciljem rješavanja problema korupcije.

Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije dalje je na nezadovoljavajućem nivou. Učinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije u BiH ostala je na niskom nivou. Kontrola finansiranja političkih partija i dalje je slaba, a procesuiranje kršenja pravila stranačkog finansiranja nije učinkovito, dok partije krše odredbe Zakona o finansiranju stranaka, uz finansijske špekulacije. Pravni propisi o sukobu interesa još nisu usklađeni u cijeloj zemlji, a postojeća zakonska rješenja su uglavnom loša. U oblasti javnih nabavki također nije bilo značajnih unapređenja, te stanje ostaje zabrinjavajuće. Procenat realizacije revizorskih preporuka u proteklim godinama je povećan, mada još uvijek ostaje na nezadovoljavajućem nivou. Primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama je na izrazito niskom nivou, najviše zbog toga što ne postoje adekvatne sankcije za njihovo kršenje. Zakonski okvir kojim bi se osigurala zaštita „zviždača“ još uvijek nije usvojen.

Kako bi BiH uspješno ostvarila vidan napredak u borbi protiv korupcije, potrebno je izvršiti sledeće:

- Obezbijediti neophodne uslove za efikasno djelovanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koje podrazumijeva uspješno provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 i pripadajućeg Akcionog Plana Strategije;
- Podići nivo učinkovitosti istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije, naročito u slučajevima koji uključuju javne dužnosnike na visokom nivou, te sprečiti politički pritisak na rad pravosuđa;
- U potpunosti usaglasiti krivično zakonodavstvo BiH sa međunarodnim standardima, te uskladiti rad četiri

skoro samostalna i odvojena pravosudna sistema (na državnom nivou, na nivou FBiH, RS i Brčko distrikta);

- Izvršiti korekcije zakonskog okvira u oblasti finansiranja političkih partija, s ciljem propisivanja strožijih sankcija za kršenje Zakona, te povećanja transparentnosti finansiranja partija;
- Spriječiti usvajanje lošeg zakonskog okvira o sukobu interesa, te harmonizirati legislativu na državnom i entitetskom nivou, kao i osigurati njegovu jednaku primjenu u zemlji;
- Ubrzati provedbu Strategije 2010-2015 za razvoj sistema javnih nabavki, te usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama koji će u cjelosti uključiti EU direktive;
- Uspostaviti koordinaciju između četiri vrhovne institucije za reviziju javnog sektora i obezbijediti njihovu nezavisnost;
- Uvesti adekvatne sankcije za kršenje Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou entiteta i početi sa primjenom sankcija koje su na snazi na nivou BiH, imajući u vidu da do sada ni jedna institucija nije sankcionisana.
- Usvojiti zakonski okvir o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju kao i uspostaviti efikasne mehanizme njegove primjene.

Umjesto deklarativnog zalaganja za borbu protiv korupcije, potrebno je da zakonodavci poduzmu konkretne mjere kojima bi ispunila međunarodne i evropske obaveze BiH u oblasti borbe protiv korupcije. Za početak, neophodno je postići usklađenost i koordinaciju između entiteta, te ubrzati provedbu Strategije i Akcionog plana, te sistematskim unapređenjem zakonskog okvira usmjerenog na borbu protiv korupcije, što ovisi o nivou političke volje za borbu protiv korupcije, koja u ovom trenutku nedostaje.

IZVJEŠTAJ  
O MONITORINGU  
UNAPREĐENJA  
ZAKONSKOG OKVIRA  
I IMPLEMENTACIJE  
ZAKONA O SUKOBU  
INTERESA U BOSNI I  
HERCEGOVINI ZA 2012.



## UVOD

Sukob interesa, prema važećem zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini, postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije. Dakle, sukob interesa se može definirati kao situacija u kojoj je objektivnost neke osobe ugrožena ili može biti ugrožena zbog sukoba između njenog privatnog i profesionalnog, javnog interesa. Služenje interesu javnosti osnovni je zadatak vlasti i njenih institucija. Pojedinaac koji obavlja određenu javnu funkciju ili djelatnost dolazi u priliku da svojom odlukom ili drugim djelovanjem pogoduje sebi ili sebi bliskim osobama, društvenim grupama i organizacijama. Građani očekuju od izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika da dužnosti obavljaju časno, na pravičan i nepristrasan način, i da su politički odgovorni prema tijelu i građanima koji su ih imenovali ili izabrali. Oni treba da djeluju tako da njihov integritet služi kao primjer drugim i javnosti, što kod nas u pravilu nije slučaj. Treba uvijek imati u vidu da povjerenje javnosti u integritet i nepristrasnost javnih zvaničnika može biti ugroženo ako sukob interesa ostane neriješen.

Usvojen je Zakon o sukobu interesa. Uvedene su izmjene i dopune kojima se regulira sudjelovanje javnih dužnosnika u odborima privrednih društava. Pravni propisi o sukobu interesa još nisu usklađeni u cijeloj zemlji. Osim toga, ispitivanje zakonitosti odluka o sukobu interesa nije u jednakoj mjeri zajamčeno na svim nivoima vlasti.

Centralna izborna komisija nastavlja izvještavati o izjavama o imovinskom stanju, ali porijeklo imovine se ne može provjeriti sve dok antikorupcijska agencija ne bude operativna. Nezadovoljavajuća provedba zakona i problemi koordinacije između entiteta i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. I dalje je potrebno poduzimati mjere za provedbu preostalih preporuka koje je dala Grupa država Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) u svom trećem evaluacijskom izvještaju.

Ukupno gledajući, BiH je još uvijek u ranoj fazi u borbi protiv korupcije. Korupcija i dalje prevladava u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem. Utvrđen je pravni okvir, ali politička volja za rješavanje problema i za poboljšanje institucionalnih kapaciteta i dalje je slaba. Potrebno je ubrzati provedbu strategije i akcijskog plana. Potrebni su stalni napori kako bi se ostvarili solidni rezultati proaktivne istrage, krivičnog gonjenja i osude korupcije na visokom nivou."

## ZAKONSKI OKVIR

Potreba za izmjenama u pravcu unapređenja i usklađivanja zakona koji tretiraju oblast sukoba interesa na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini je neupitna i neophodna. Ocjenjujemo da je ova potreba prepoznata od strane relevantnih organa zaduženih za provođenje zakona iz ove oblasti, nevladinog sektora, prije svega TI BiH, kao i od strane međunarodnih tijela koja se bave ovom tematikom (VE, EU, GRECO, OHR, OSCE, OECD i dr.).

U Bosni i Hercegovini trenutno postoje četiri zakona o sukobu interesa koji nisu na jedinstven način regulisali ovu materiju. Različita zakonska rješenja u oblasti sukoba interesa dovode izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u neravnopravan položaj, u zavisnosti od toga na kojem nivou vlasti obavljaju javnu funkciju.

Jedna od osnovnih intencija državnog zakona utvrđena odredbom člana 22. Zakona o sukobu interesa u insti-

tucijama vlasti BiH<sup>64</sup> je da će Entiteti i Brčko Distrikt donijeti svoje zakone u roku od 60 dana, a čije odredbe ne smiju biti u suprotnosti sa državnim Zakonom, nije ispoštovana. Ovo pokazuje da najviši zakonodavni organi, prije svega Parlamentarna skupština BiH, ali i skupštine entiteta i Brčko Distrikta BiH nisu ispoštovale načelo zakonitosti, i umesto da unapređuju jedinstveni zakonski okvir i načelo jednakosti pred zakonom, uporno i konstantno rade na njegovom disfunkcioniranju, slabljenju i razgradnji.

## BOSNA I HERCEGOVINA

Nakon proteklih 11 godina, od kako je na snazi **Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH**, izvršene su četiri izmjene i dopune ovog zakona. Karakteristično je da se njima konstantno sužavao krug funkcija i lica na koje se zakon odnosi, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa; povećavani su zakonski limiti dozvoljenih novčanih iznosa (pokloni, budžetsko finansiranje udruženja građana i sl.), i ograničena vrijednost dionica za članstvo u skupštinama javnih i privatnih preduzeća, čime se permanentno slabio učinak ovog zakona koji se prvobitno želio postići, a stanje i promjene u društvu potpuno ignoriralo.

Tokom 2009. i 2010. godine bilo je više inicijativa i pokušaja izmjena Zakona o sukobu interesa na državnom nivou, koje su detaljnije obrađene u prethodnim izvještajima TI BiH. Svi ovi pokušaji bili su neuspješni, bilo da se radilo o konstruktivnim prijedlozima, bilo o onim koji su za cilj imali derogaciju Zakona na krajnje netransparentan način. Bilo koji oblik saradnje s civilnim društvom izostao je prilikom pripreme i usvajanja dopune Zakona u februaru 2012. godine i razmatranja izmjena i dopuna Zakona u julu 2012. godine, kao i pripreme Nacrta izmjena i dopuna Zakona započete u novembru 2012. godine, koji je u proceduri.

U pomenutoj dopuni Zakona,<sup>65</sup> koja je usvojena u februaru 2012. godine, izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima dozvoljeno je da budu vlasnici dionica do 1% kapitala u privatnim i javnim preduzećima, što ih u takvim situacijama ne dovodi u sukob interesa jer su kao dioničari istovremeno i članovi skupština tih preduzeća). Dakle, izbjegnuta je situacija da javni zvaničnici koji posjeduju makar jednu dionicu u javnom preduzeću postaju po sili zakona članovi skupštine tog javnog preduzeća, što ih je automatski dovodilo u situaciju sukoba interesa.

S druge strane, ovakvim rješenjem napravljena je razlika među članovima skupština i vlasnicima privatnih preduzeća na način da zakonom više nisu obuhvaćena lica koja su u skupštine imenovana od strane zakonodavnog ili izvršnog organa vlasti, kao ni vlasnici/suvlasnici preduzeća koja su organizovana kao društvo sa ograničenom odgovornošću. Ova dopuna slijedi stalnu tendenciju zakonodavca da smanjuje krug osoba i situacija koje dovode do sukoba interesa, prisutnu od donošenja zakona do danas. Takođe je bitno naglasiti da Federacija BiH i Brčko distrikt BiH nisu uskladili svoje zakone sa ovom dopunom Zakona o sukobu interesa u instituciji vlasti BiH, iako im je Centralna izborna komisija BiH (CIK) u dva navrata ukazivala na tu obavezu.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, doživio je debakl u oba doma u parlamentarnoj proceduri vođenoj u julu 2012. godine. Interresorna radna grupa sastavljena od predstavnika oba doma Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH), Vijeća ministara BiH i CIK, imala je zadatak da do 1. maja 2012. godine pripremi prijedloge izmjena navedenih zakona i da ih posredstvom ovlaštenih predlagača uputi u parlamentarnu proceduru. Rad na izradi je trajao više od pola godine, a formalni predlagači bili su pojedini poslanici, odnosno delegati, kao članovi interresorne grupe. Interesantno je da se u parlamentarnoj proceduri u jednom domu nacrt zakona pojavio u vidu izmjena i dopuna, a u drugom domu kao nacrt novog zakona.

Skepsu prema ponuđenim rješenjima pokazala je Evropska Unija, a javnost, nezavisni mediji i nevladine organizacije, među njima i TI BiH, oštro su reagovala i svojim pritiskom uticale na njegovo neusvajanje. Sve se to reflektiralo na parlamentarnu raspravu, a zanimljivo je da nije bilo podnesenih amandmana, tako da je ovaj prijedlog doživio potuni debakl. Osnovne zamjerke su bile da izmjene ne idu u pravcu stvarnih potreba i da podržavaju razvoj korupcije rješenjima koja smanjuju krug funkcija (savjetnici), povezanih lica i bliskih srodnika, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa, uvodi se rok od 30 dana za otklanjanje sukoba interesa, ublažavaju sankcije ukidanjem zabrane kandidovanja, čime se amnestira sukob interesa i na određen način razvlašćuje CIK. U procesu pripreme i razmatranja, predlagači su se potpuno oglašili na ove i brojne druge konkretne prijedloge civilnog društva. Jedina novina koja bi se mogla ocijeniti pozitivnom je predložena izmjena odredbe koje se odnose na sankcije na način da se uvodi obaveza povrata dara, novca i dobiti stečenih

sukobom interesa.

Drastičniji pristup slabljenja Zakona prisutan je u novom projektu izmjena zakona, koji je Vijeće ministara BiH usvojilo sredinom aprila 2013. godine i čije su osnove utvrđene političkim sporazumom SDP i SNSD, naknadno podržan od vladajućih partnerskih stranaka na državnom nivou.

Ovim zakonskim prijedlogom<sup>66</sup> predviđeno je da se nadležnost provođenja Zakona sa CIK, kao nezavisnog organa, prenosi na posebnu parlamentarnu Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa. Devetočlanu Komisiju bi sačinjavala po tri člana iz Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (od kojih najmanje 1/3 iz opozicionih stranaka) čiji se mandat veže za mandat tog saziva, i tri člana po položaju iz rukovodstva Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, koji do sada nisu stekli bilo kakvu referencu u borbi protiv korupcije. Za članstvo u Komisiji se ne predviđa neophodna pravna kvalifikacija, znanje i iskustvo potrebno za tumačenje i primjenu ovog zakona. S obzirom da se radi o prilično stručnoj i složenoj materiji, po čijim predmetima se vodi upravni postupak, ovakve odredbe ostavljaju sumnju u mogućnost kvalitetnog i profesionalnog obavljanja poslova od strane Komisije. Predviđeno je da Komisija odluke donosi većinom glasova svih članova. Međutim, za donošenje bilo koje odluke potrebna su glasovi najmanje po dva člana Komisije iz svakog konstitutivnog naroda, dakle najmanje šest glasova. Ovim se uvodi kvalifikovana većina (a ne uobičajena prosta ili apsolutna većina), kao i nacionalni konsenzus u odlučivanju, tako da sukob interesa ovim postaje pitanje vitalnog nacionalnog interesa. Čak je predviđeno da se pravila o postupku i ostali pravilnici Komisije donose uz saglasnost zajednog kolegija domova PS BiH. Ovim se ova oblast i način rada i odlučivanja Komisije stavlja pod direktnu kontrolu i uticaj političkih stranaka zastupljenih u PS BiH.

Tako koncipiran način imenovanja i sastav Komisije podrazumijevao bi da njeni članovi utvrđuju postojanje sukoba interesa i u slučajevima njihovih kolega, čime se staro narodno izreči: "Kadija te tuži, kadija ti sudi", dodaje i „kadija kadiji sudi“. Ovakav model se pokazao izuzetno lošim u Hrvatskoj koja je iz tog razloga od njega odustala. U svim zemljama u okruženju formirana su posebna neovisna tijela koja se bave sukobom interesa.<sup>67</sup> Pored toga, TI BiH podsjeća da su primjedbe na političku nepristranost i odlučivanje pod političkim pritiscima bile upućivane i na račun CIK, čija je makar formalna nezavisnost zagarantovana Izbornim zakonom

BiH. Ovim se dovodi u pitanje ekonomska, funkcionalna, racionalna i stručna opravdanost formiranja novih tijela, s obzirom na postojanje CIK na čijoj su izgradnji kapaciteta do sada uložena znatna sredstva. Pri tome treba imati u vidu najviše ocjene o radu CIK koje su oba doma PS BiH proteklih desetak godina iznosili, prilikom redovnih razmatranja godišnjih izvještaja o provođenju Zakona o sukobu interesa BiH.

Prijedlogom se ukida sankcija nepodobnosti kandidovanja bez nuđenja adekvatne zamjene, i uvode neobavezujuće sankcije prijedloga za razrješenje sa dužnosti i poziva za podnošenje ostavke. Uvodi se novčana sankcija obustave isplate od 30% do 50% neto mjesečne plate, koja može trajati od jedan do 12 mjeseci (koja se izuzetno može produžiti), što je neprimjereno u odnosu na moguću nastalu društvenu štetu i sticanje protupravne imovinske koristi veće vrijednosti. Uz to, uvodi se obaveza povrata poklona ili novca ekvivalentna vrijednosti poklona i dobiti ostvarene od naknada za obavljanje javne dužnosti zbog koje je bio u sukobu interesa. Međutim, vraćanje naknada za obavljanje javne dužnosti ne znači i vraćanje protivpravno stečene dobiti. Interesantno je i to da je predviđeno da se sankcije mogu izbjeći ukoliko se u toku trajanja postupka u određenom roku otklone uzroci koji su doveli do sukoba interesa, pri čemu Komisija može postupak obustaviti ili ga završiti uzimajući kao olakšavajuću okolnost otklanjanje uzroka. Pored toga, i nakon što predhodno izrekne sankciju, data je još jedna mogućnost da Komisija javnom zvaničniku daje dodatni rok od 30 dana da otkloni razloge koji su ga doveli do sukoba interesa. Pozitivan pomak su rješenja da je Komisija dužna donijeti odluku u roku od 15 dana od dana okončanja postupka i da se odluke o sankcijama i poziv za podnošenje ostavke objavljuju na adekvatan način.

Umjesto jačanja javne odgovornosti i pooštavanja sankcija, sankcija nepodobnosti kandidovanja zamijenjena je mjerom podnošenja prijedloga za razrješenje sa dužnosti ili pozivom na podnošenje ostavke, ali tek onda ako se nakon sankcionisanja ne otkloni uzrok sukoba interesa. Ukoliko ne dođe do razrješenja ili podnošenja ostavke ili se ne otkloni razlog sukoba, Komisija će obustavljati isplatu dijela plate do otklanjanja razloga, odnosno napuštanja funkcije! Osim što je prekomplikovan, ovakav vid „sankcije“ je neobavezujući za organ koji je izvršio imenovanje i kojem se prepušta diskreciono pravo da odluči da li ili ne razriješi dužnosti „sankcionisanog“ zvaničnika koji bi nastavio da nesmetano vrši spornu funkciju, čime ona postaje bezpredmetna. Umjesto da se izvuče pouka iz „slučaja Alkalaj“,

kada je ministar vanjskih poslova BiH nastavio obavljati ovu dužnost i pored činjenice da mu je pravosnažno izrečena sankcija zabrane kandidovanja, ovim se u zakon izuzetak uvodi kao pravilo. Bitno je istaći da je ova odredba neprimjenjiva na izabrane dužnosnike koji se biraju neposredno (članovi Predsjedništva BiH, poslanici u Predstavničkom domu PS BiH i u entitetskim, kantonalnim i općinskim zakonodavnim organima, kao i načelnici opština), tako da je ekskulpirana od ove mjere većina javnih zvaničnika obuhvaćenih Zakonom.

Ukida se dvostepenost i pravo na podnošenje žalbe i uvodi mogućnost pokretanja upravnog spora. Primjedba Ureda za zakonodavstvo da se „razmotri mogućnost dvostepenosti u rješavanju iz razloga što pokretanje upravnog spora, u principu, pretpostavlja predhodno rješavanje po žalbi“ nije prihvaćena od predlagača. Polazeći od naprijed iznesenog, ničim nisu potkrepljeni razumni argumenti i potreba za promjenama koje se nude i ponuđeni paket izaziva opravdane sumnje u antikorupcione namjere zakonodavca i efikasno sprječavanje sukoba interesa. Na koncu, ponuđena rješenja drastično udaljavaju BiH od ispunjavanja uvjeta neophodnih za podnošenje kredibilne aplikacije za članstvo u Evropskoj uniji i u odnosu na trenutno stanje predstavljaju korak unazad.

**Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije,**<sup>68</sup> nakon više od tri godine od donošenja ni približno nije ispunio očekivanja i svoju svrhu. Osnovni razlozi su: izostanak političke podrške radu Agencije, uopštenost regulative i neinventivan odnos vodstva Agencije u izvršavanju obaveza iz nadležnosti Agencije.

Postojeće odredbe Zakona o Agenciji su uopćene, nejasne, neučinkovite, sa pravnim prazninama koje stvaraju poteškoće u primjeni zakona i realizaciji proklamovanih ciljeva, tako da određene zakonske odredbe limitiraju Agenciju u ostvarivanju njenih nadležnosti. U poglavlju o koordinaciji politika prevencije korupcije (član 23. Zakona o Agenciji), određena je obaveza da entiteti, kantoni i Brčko Distrikt mogu odrediti novu ili postojeću upravnu strukturu koja će biti zadužena za sprječavanje korupcije, izradu i provođenje Strategije za borbu protiv korupcije i akcionih planova. Te strukture koje su već trebale da budu ustrojene, trebale su blisko saradivati sa Agencijom da bi se osiguralo pravovremeno i efikasno provođenje koordiniranih politika za borbu protiv korupcije. Za neispunavanje obaveze formiranja tijela za sprječavanje korupcije i za odbijanje saradnje sa Agencijom nije predviđena nikak-

va mjera ili sankcija za njeno neizvršavanje. Agenciji nije data nikakva konkretna, operativna nadležnost, već joj se daje opća nadležnost prevencije korupcije i koordinacije rada agencija za borbu protiv korupcije. Komisija za izbor i praćenje rada Agencije predložila je izmjene i dopune Zakona, koji je upućen u parlamentarnu proceduru po skraćenom postupku krajem 2012. godine. Vođena javna rasprava potvrdila je da su određene zakonske odredbe nedorečene i neprovođive i da je potrebno pristupiti generalnoj reviziji Zakona. Date su različite, uglavnom negativne ocjene važećih zakonskih rješenja, bez jasnog pravca razvoja zakonodavstva u oblasti. U raspravi je aktivno učestvovao i TI BiH, koji je dao niz prijedloga, sa zahtjevom da ga treba što detaljnije precizirati i razjasniti sve nejasnoće i dileme. Ukazano je da je neprihvatljivo da Komisija ima pravo tražiti od Agencije informacije o pojedinačnim slučajevima.

Novi oblici odnosa razvili su se između javnog sektora i poslovnog, odnosno neprofitnog sektora, što je dovelo do stvaranja tjesnijih i raznovrsnijih oblika saradnje, tako da bi cilj i sveukupna nastojanja trebala biti usmjerena na očuvanje integriteta službene politike i njenih odluka u novonastalim okolnostima. Uspješna borba protiv korupcije mora da počne od njenih uzroka. Najprije treba analizirati osnovne uzroke, podsticaje koji hrane korupciju na svim nivoima i propuste u zakonu, i na osnovu toga pristupiti njegovoj dogradnji.

Agencija bi kao vodeće tijelo u borbi protiv korupcije trebala imati u nadležnosti rješavanje slučajeva koji nisu obuhvaćeni odredbama postojećih antikorupativnih zakona. Na primjer, poslovi koji bi trebali biti u nadležnosti Agencije su: granični slučajevi sukoba interesa koji nisu obuhvaćeni postojećim zakonom (državni službenici i namještenici u institucijama BiH), provjera prijavljene, odnosno neprijavljene imovine u imovinskim kartonima, način utroška budžetskih sredstava od strane političkih stranaka (vezano za Zakon o finansiranju političkih stranaka, u kom je CIK nadležna da provjerava samo zakonitost prikupljanja, ali ne i trošenja sredstava). U ovoj oblasti imamo očite primjere korupcije, a isti nisu regulirani postojećim odredbama zakona. U praksi, u koliko je postojala osnovana sumnja da se radi o kaznenom djelu, CIK je o tome obavještavala nadležno tužilaštvo, bez povratne informacije koja je redovno tražena.

Potrebno je razraditi provođenje administrativnih istraga, i posebno utvrditi specifičnosti u postupku i osnovnim procedurama u odnosu na Zakon o upravnom

postupku, koje bi rukovodstvo Agencije razradilo podzakonskim aktom. Posebno je potrebno utvrditi diskreciju u postupku istrage, sve do konačnog rezultata, čime bi se sačuvao moralni dignitet onih protiv kojih se vodi istraga.

Takođe je potrebno utvrditi obavezu svih pravnih i fizičkih lica da daju tražene podatke i informacije, te predvidjeti sankcije u slučaju odbijanja. U slučaju da se radi o državnim organima, Agencija bi o tome obavjestila nadležan organ koji je imenovao odgovornu osobu, u cilju razrješenja te osobe.

Prema tome, prilikom izmjene Zakona, trebalo bi regulirati pitanja: postupka istrage; nadležnost u sukobu interesa državnih službenika i namještenika; utvrđivanja odgovornosti za one koji ne dostavljaju blagovremene informacije ili ih uopće ne dostavljaju; provjere imovinskih kartona; zaštite podataka u istražnom postupku do donošenja odluke; pitanje zastarijevanja vođenja postupka; odnos tužilaštava i Agencije; osiguravanje sudske zaštite putem dvostepenosti; propisivanje kaznenih odredaba (npr: oduzimanje dobiti i imovine za nezakonito bogaćenje ili pronevjeru javnih dobara, gubitak funkcije za javne zvaničnike, odnosno gubitak posla ili degradacija za državne službenike i slično).

## FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Predhodno navedene potrebe za unapređenjem Zakona BiH, odnose se i na Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH,<sup>69</sup> što je šire obrađeno u preporukama ovog izvještaja.

Aktivnost Parlamenta i Vlade Federacije BiH na usaglašavanju različitih zakonskih rješenja u odnosu na Zakon BiH potpuno je izostala, iako je to redovna zakonska obaveza, na što ih je u više navrata upozoravao CIK. Neophodno je napomenuti da, kao što će se pokazati i u slučaju Zakona na nivou RS, zakonsko rješenje na nivou Federacije BiH, iako u daleko blažem obliku, nije u potpunosti usklađeno sa Zakonom na državnom nivou već od njegovog donošenja, kao i njegovim neusklađivanjem sa posljednjim dopunama državnog zakona usvojenim 2012. godine. Jedna od najuočljivijih razlika je u definisanju bliskih srodnika, pri čemu Zakon FBiH u bliske srodnike ne ubraja srodnike po pobočnoj liniji, te upravo po ovoj liniji pravi razliku između srodnika i bliskih srodnika, što u Zakonu na državnom nivou nije slučaj.

## BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE

U zakonodavstvu Brčko Distrikta BiH slično je stanje kao i u Federaciji BiH. Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>70</sup> takođe sadrži određena različita zakonska rješenja u odnosu na Zakon BiH. Tako da, na primjer, za kršenje odredaba koje se tiču udruženja i fondacija, nije predviđena sankcija, ili je utvrđeno da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, ne mogu biti ovlaštene osobe u fondacijama i udruženjima, kao ni članovi skupštine, upravnog odbora, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe bilo kojeg privatnog preduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje samo sa Distriktom, umjesto sa organima koji se finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou vlasti, kako je to utvrđeno Zakonom BiH. Pored toga, nije predviđena obaveza dostavljanja informacije o poklonima CIK, a za kršenje odredaba koje se tiču udruženja i fondacija, nije predviđena sankcija.

Predhodno navedena potreba za unapređenjem Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, odnosi se i na Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko BiH, što je detaljnije obrađeno u preporukama ovog izvještaja.

## REPUBLIKA SRPSKA

Kao što je već više puta ukazivano u prethodnim izvještajima o monitoringu zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa i drugim dokumentima TI BiH, postojeći Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske<sup>71</sup> je značajno blaži i liberalniji od ostalih predmetnih zakona u BiH, i koncipiran je na način da praktično legalizuje sukob interesa, što nadležnim organima otežava pravovaljano utvrđivanje i efikasno sankcioniranje sukoba interesa. Pored toga, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS je u značajnoj mjeri u suprotnosti sa Zakonom na državnom nivou. To neosnovano i neopravdano dovodi do kreiranja različitih pravnih normi i pravne prakse u RS u odnosu na BiH, i javne zvaničnike na različitim nivoima vlasti dovodi u neravnopravan položaj. Pored toga, u praksi često dolazi do problema utvrđivanja nadležnosti kako samih zakona tako i posljedično institucija za njihovu provedbu (nadležnosti CIK u odnosu na Komisiju RS).

Razlike u zakonskim rješenjima se mogu sumirati na sljedeći način, tako da Zakon RS predviđa:

- Nadležna za provođenje Zakona RS je Komisija za sprečavanje sukoba interesa, u odnosu na Zakon BiH koji predviđa isključivu nadležnost CIK na svim nivoima vlasti u BiH;
- Uži krug lica na koji se odnosi Zakon i uži krug institucija u odnosu na koje javni zvaničnici mogu doći u potencijalni sukob interesa;
- Uži krug nespojivih funkcija (samo članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća u RS);
- Kraći rok za preuzimanje nespojivih funkcija po prestanku mandata (svoga 3 mjeseca naspram 6 mjeseci koliko je ograničenje u državnom zakonu);
- Manje restriktivne zabrane pružanja ličnih usluga (veća je vrijednost dopuštenih ugovora ili poslova između javnih preduzeća i institucija lokalne samouprave – 30.000 KM naspram 5.000 KM po zakonu BiH);
- Zabrane angažmana u udruženjima i fondacijama koja se finansiraju iz budžeta ili jedinice lokalne samouprave u iznosu većem od 100.000 KM godišnje, dok je u Zakonu BiH utvrđen limit od 50.000 KM. Takođe, nema formalnih smetnji za članstvo u upravljačkim tijelima udruženja ili fondacija koje se finansiraju iz drugih izvora nižih nivoa vlasti, osim iz budžeta RS;
- Dozvoljena veća vrijednost poklona (300 KM u RS - 200 KM u BiH);
- Nije osigurana nezavisnost nadležne Republičke Komisije za utvrđivanje postojanja sukoba interesa
- Komisiju bira Narodna skupština RS, na prijedlog nadležnog skupštinskog odbora;
- Dvostepeni upravni postupak u vezi sa primjenom Zakona RS (Komisija za žalbe koju takođe imenuje Narodna skupština RS, čime nije osigurana nepristrasnost drugostepenog organa), dok je Zakonom BiH predviđen jednostepeni upravni postupak, nakon čega je moguće uložiti žalbu Apelacionom odjelu Suda BiH;
- Nemogućnost provođenja postupka nepodobnosti kandidovanja i prestanka mandata, s obzirom na isključivu nadležnost CIK-a u izbornom procesu i prestanku mandata;
- Znatno niže sankcije, u iznosu od svega 500 do 1. 500 KM (u odnosu na 1.000 – 10.000 KM u Zakonu BiH).<sup>72</sup>

Komisija RS je 2010. godine, pripremila Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske,<sup>73</sup> koju je dostavila nadležnim organima Narodne skupštine RS. U obrazloženju Inicijative Komisija je ukazala da je Zakon nužno mijenjati kako bi bio provodiv i kako bi se onemogućilo da lice na vješt način izbjegava sukob

interesa, tako da Zakon pored preventivnog djelovanja mora imati za posljedicu i odgovarajuću sankciju. Legalizovanje širokog spektra situacija sukoba interesa koje je ovaj Zakon omogućio potvrdili su i nedostaci efekta njegove primjene, tako da za četiri i po godine od njegovog provođenja nije bilo moguće utvrditi sukob interesa radeći zakonito, što je konstatovala i sama Komisija u obrazloženju, navodeći to kao dodatni argument potrebi za mijenjanjem Zakona.

Vlada Republike Srpske je donijela odluku da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona, uz uvažavanje stava Republičke komisije. Pripremljeni Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa RS upućen je u javnu raspravu početkom 2013. godine. Tim povodom, TI BiH je dostavio komentare na pomenuti Nacrt u kome se nalaze i prijedlozi za unapređenje Zakona, zasnovani na dugogodišnjem iskustvu TI BiH na praćenju zakonskog okvira i njegove primjene u ovoj oblasti, koji je u nešto manjem obimu preuzet u ovom izvještaju.<sup>74</sup>

Nacrtom izmjena Zakona utvrđeno je da se pitanja uređena drugim zakonima koji propisuju sukob interesa i nespojivost funkcija odnose i na izabrane predstavnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike, umjesto dosadašnjih odredbi da se određena pitanja uređena ovim Zakonom posebnim zakonom mogu uređiti i drugačije. Izmjena ovih odredbi ne rješava problem nesklada sa državnim zakonom, iako je pozitivan korak obzirom da je intencija prethodne formulacije bila nejasna, te je uvodila mogućnost eventualnih kršenja principa o međusobnoj usklađenosti zakona.

Prijedlogom se vrši terminološko usklađivanje nosilaca funkcija u Vijeću naroda RS. Pored navedenih osoba koji se smatraju članom porodice, dodaju i roditelji. Ovim i dalje zakonski ostaje nepokrivan širok krug povezanih lica sa kojima javni zvaničnici mogu doći u poslovne odnose sa ciljem ostvarenja privatnog interesa. Naime, Zakonom BiH, umjesto pojma „član porodice“ razrađuje pojam „srodnici“ i pod njime podrazumijeva bliske srodnike, srodnike u pravoj liniji, srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stepena, srodnike po tazbini do drugog stepena i dijete bračnog druga. Javni zvaničnici putem preduzeća u njihovom stvarnom vlasništvu, ali pod formalnom registracijom i vlasništvom bliskih srodnika, koriste svoj privilegovani položaj i sa tim preduzećima zaključuju ugovore. Ovim Zakon ostaje neobuhvatan, bez adekvatne prevencije i sankcioniranja sklapanja ugovora i vršenja drugih pravnih poslova sa širokim krugom srodnika, uključujući i članove zajedničkog

domaćinstva, što bi trebalo zakonski regulisati. Pored nespojivosti u odnosu na javna preduzeća, propisana je nespojivost i u odnosu na javne ustanove, a zabrana se odnosi na sve nivoe vlasti. TI BiH smatra da je postojeće ograničenje u trajanju od svega tri mjeseca po prestanku javne funkcije nedovoljno i u suprotnosti je sa Zakonom BiH. Naime, suština ovih odredbi je sprečavanje eventualnog korištenja povjerljivih (povlaštenih) informacija kao i kontakata stečenih u vrijeme vršenja javne funkcije za sticanje lične koristi po prestanku javne funkcije. Po međunarodnim praksama ovakva ograničenja najčešće obuhvataju period od jedne do dvije godine po prestanku javne funkcije, u zavisnosti o kojoj je funkciji riječ, a minimalno mora obuhvatiti period u kojem bivši javni zvaničnici imaju zakonsko pravo na naknadu (u BiH ovaj period obuhvata 12 mjeseci a u RS šest mjeseci). Stoga TI BiH smatra da ove restrikcije treba produžiti na period od šest mjeseci do godinu dana.

Ustanovljava se da javni zvaničnici ne mogu, u vrijeme vršenja i 3 mjeseca nakon prestanka javne funkcije, biti članovi upravnih odbora, izvršnih odbora, nadzornih odbora ili direktori privrednih društava: u koje su ulagali kapital do jedne godine prije preuzimanja javne funkcije koju vrše i/li koja posluju sa organom vlasti Republike ili jedinice lokalne samouprave u vrijeme dok izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici vrše javne funkcije i ako je vrijednost ugovora ili posla ukupno veća od 30.000 KM.

Period od tri mjeseca je isuviše kratak jer ne sprečava bivšeg javnog zvaničnika da u novom kapacitetu pregovara sa vladom, a nakon isteka tog roka zaključi formalan ugovor. I ovaj rok bi trebalo produžiti na minimum šest mjeseci do godinu dana, jer je bitno da se postigne makar i privid da izabrani predstavnici, nosioci izvršne funkcije ili savjetnici ne mogu u tom periodu svoj uticaj koristiti u novom kapacitetu. Pored toga, skraćivanje perioda sa četiri na jednu godinu prije preuzimanja javne funkcije, u kojem javni zvaničnici ne mogu biti članovi upravnih odbora, izvršnih odbora ili direktori privrednih društava u koje su ulagali kapital, je neopravdano i ne prevenira dovoljno eventualne zloupotrebe. Takođe, dodavanje riječi *ukupno* ne pojašnjava adekvatno nedoumicu koju je sadržavao ovaj stav prije izmjena, a koja se odnosila na to da li je u pitanju pojedinačni ugovor ili pak zbir ugovora u određenom periodu (obično u periodu jedne godine, kao što je slučaj sa ostalim zakonima o sukobu interesa u BiH). Zbog toga bi umjesto riječi *ukupno*, trebalo da stoji riječ *godišnje* čime bi se ove odredbe dodatno precizirale i

izbjegle eventualne nedoumice i pokušaji zloupotreba u primjeni Zakona. Iznos od 30.000 KM u istom stavu je takođe prevelik, i trebalo bi ga smanjiti na 5.000 KM, kao što je slučaj i sa ostalim srodnim zakonima u BiH. Nacrtom je definisan pojam javne ustanove, propisane su nespojivosti u odnosu na jedinice lokalne samouprave, a zabrana pružanja ličnih usluga, pored javnih preduzeća, odnosi se i na javne ustanove na svim nivoima vlasti. Navedeni prijedlozi predstavljaju pozitivan pomak.

Izmjenama se predviđa da su, na početku mandata i tri mjeseca prije isteka mandata, na poziv Komisije, izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dužni da dostave finansijske izvještaje na propisanom obrascu. Po postojećem Zakonu, oni su dužni dostavljati redovne finansijske izvještaje kako je predviđeno zakonom i propisima Komisije. Nejasnoća se odnosi na obavezu podnošenja izvještaja tri mjeseca prije isteka mandata, a ne po isteku mandata, kada javni zvaničnici više nemaju mogućnost eventualnog sticanja protivpravne koristi. Takođe, formulacija da se finansijski izvještaji dostavljaju na poziv Komisije, može stvoriti nedoumice u primjeni i pružiti opravdavanja javnim zvaničnicima da nisu svi u obavezi da dostavljaju ove izvještaje, već samo oni koje prethodno pozove Komisija. Zbog toga bi prikladnija formulacija bila da se izvještaji dostavljaju po sili zakona. Komisija je inicirala odredbu da će, ukoliko se provjerom obrazaca utvrdi da se imovina lica na koja se Zakon odnosi povećala jednu polovinu u odnosu na prethodni izvještajni period, Komisija pozvati lice da u roku od 15 dana dostavi dokumentaciju o osnovu povećanja. Takođe, predložila je uvođenje obaveze podnošenja i vanrednih finansijskih izvještaja, što je u skladu sa međunarodnim standardima i praksama na koje TI BiH konstantno ukazuje od same pojave ove regulative u BiH. Ovo bi bio prvi pokušaj uvođenja odredbi o kontroli bogaćenja javnih zvaničnika. Kako bi ove mjere, ukoliko se usvoje, zaista imale odgovarajuće efekte, neophodno je paralelno uvesti sistem oduzimanja nelegalno stečene imovine.

Prijedlogom se utvrđuje da ako izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik u roku od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja ne riješi sukob interesa, Komisija će, u narednom roku od 30 dana, konačno rješenje o utvrđivanju sukoba interesa dostaviti nadležnom organu. Ovim se ostavlja mogućnost dobrovoljnog (ne)postupanja nadležnih organa, što je i do sada bila praksa. Izmjenama se ne definiše koji je to nadležni organ kojem se šalje rješenje ni koje su dalje procedure i rokovi, niti se predviđa sankcija za

nepostupanje.

Pored već propisanih slučajeva, utvrđuju se i tri nova za koja se može izreći novčana kazna, te se propisuju ovlaštenja Komisije za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, raspon novčanih sankcija je ostao nepromijenjen (od 500 KM do 1.500 KM), što je neprimjereno u odnosu na mogućnost sticanja značajne protivpravne koristi i daleko niže od sankcija predviđenih Zakonom BiH. Čak je CIK u svojim izvještajima ukazala da su postojeće sankcije preniske u odnosu na korist koju zvaničnici stiču u situaciji sukoba interesa, a Republička komisija je prijedložila povećanje novčanih kazni. Stoga TI BiH ponavlja zahtjev da se uvažava sva navedena mišljenja i iskustva iz prakse i povećava raspon novčanih kazni, minimalno do nivoa koji postoji i u Zakonu BiH.

Novina je da se izabranom zvaničniku, kojem je nakon okončanog postupka utvrđeno da je prekršio pojedine odredbe zakona, (prema sadašnjem: ukoliko odbije da riješi sukob interesa u roku od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja o utvrđivanju sukoba interesa), nadležni organ izriče mjeru nepodobnosti za kandidovanje za bilo koju neposredno ili posredno izabranu funkciju u periodu od četiri godine nakon donošenja konačnog rješenja. Pored toga, utvrđeno je da se izvještaj o utvrđivanju sukoba interesa Komisija dostavlja sredstvima javnog informisanja radi objavljivanja. Međutim, zadržava se termin nadležan organ, bez da se jasno definiše. Podsjećamo da je Republička Komisija navela da postoji problem provođenja postupka prestanka mandata zbog nejasnoća oko nadležnosti CIK, koja ima isključivu nadležnost za oduzimanje mandata izabranim. Na ove probleme je TI BiH ukazivao još prilikom usvajanja ovog zakona, što je kasnije i potvrđeno, a što u konačnici rezultira pravnim vakuumom i ostankom na javnim funkcijama zvaničnika koji se de facto nalaze u sukobu interesa. Zakonodavac bi morao konačno riješiti ove nejasnoće i time nedvosmisleno demonstrirati volju za spriječavanje pojava korupcije. Ni ova rješenja ne nude garanciju da će biti i provedena, jer Izborni zakon BiH ne daje mogućnost CIK da oduzme mandat na osnovu odluke nekog drugog organa. Ovo je ključno pitanje, jer se Zakon svodi na puko nabranje normi ponašanja uz simbolične iznose prekršajnih sankcija, i ostavlja se niz nedoumica i mogućnosti proizvoljnog postupanja.

Treba napomenuti da predloženim izmjenama Zakona nije obuhvaćeno postojeće zakonsko rješenje koje propisuje uzdržavanje od glasanja javnih zvaničnika u

slučaju postojanja finansijskog interesa njih ili članova njihove porodice, što je, ovako koncipirano, nemoguće provoditi, obzirom da prethodno nije data definicija finansijskog interesa, koju sadrži Zakon BiH u kojim se pojam finansijskog interesa proširuje na sva interesno povezana lica, a ne samo na članove porodice, što bi trebalo ugraditi i u Zakon RS.

Takođe, odredba koja propisuje da javni zvaničnici ne mogu biti članovi organa, predsjednici ili direktori udruženja ili fondacija koja se finansiraju iz budžeta RS ili jedinice lokalne samouprave u ukupnom godišnjem iznosu većem od 100.000 KM, nije obuhvaćena ovim izmjenama. Limit od 100.000 je izuzetno visok i nije u skladu sa Zakonom BiH, te bi ga trebalo uskladiti.

Kao što se može zaključiti, prijedlozi za izmjenama Zakona sadrže određene pozitivne pomake. Međutim, određena ključna pitanja nisu uopće ili nisu adekvatno tretirana. Ovo se, prije svega, odnosi na usklađivanje sa državnim zakonom, posebno u pogledu sankcija, koje su i dalje više nego simbolične i nisu ni izbliza u srazmjeri sa štetom koju prekršioc Zakona mogu nanijeti javnim sredstvima i općem javnom interesu. Pored toga, mjera prestanka mandata mora biti jasno određena i efikasno provedena, kako se ne bi ostavila ni najmanja mogućnost ostanka na spornim funkcijama lica koja su u sukobu interesa. Konačno, prilikom budućih izmjena Zakona RS trebalo bi uzeti u obzir stavove iznesene u preporukama ovog izvještaja.

## IMPLEMENTACIJA

Osnovni preduvjet implementacije je postojanje temeljne političke volje za potpunost, sveobuhvatnost, dosljednost i opredjeljenost za vladavinu zakona i njihovo poštivanje. Opća politička klima u BiH, produkovana iz političkih stranaka koje su u pravilu nedemokratske, koje izbjegavaju da se suoče s problemom korupcije razvijene unutar partijskih redova i njihovih elita, bitno je uticala na stanje u našem društvu i institucijama zaduženim za provođenje zakona. U praksi skoro nije zapamćen slučaj da je stranka osudila postupanje i zatražila od bilo kog dužnosnika da se povuče sa funkcije zbog njegove kompromitacije ili koruptivne aktivnosti, pa čak i kad je javnost to od njih izričito tražila.

Da bi se pravilno i potpuno implementirali zakoni iz oblasti korupcije i sukoba interesa, potrebno je da svi nadležni organi uspostave saradnju, koordinaciju



i redovnu razmjenu informacija i podataka, kako bi se međusobno dopunjavali i zaokružili aktivnosti u ovoj oblasti. „Integritet službenih odluka, a posebno primjena politike na pojedinačne slučajeve, ne smije biti unaprijed određen vjerskim, profesionalnim, etničkim, rodbinskim ili drugim osobnim sklonostima ili vezama onog koji odlučuje. Situaciju u kojoj privatni interes u stvarnosti kompromitira pravilno obavljanje dužnosti od strane javnog dužnosnika, najbolje je smatrati prekršajem ili slučajem zloupotrebe službenog položaja, ili slučajem korupcije, a ne sukobom interesa“.<sup>75</sup> U tom cilju, donesen je Zakon, koji je Agenciji za prevenciju korupcije dao značajnu ulogu.

## PROVOĐENJE ZAKONA O AGENCIJI ZA PREVENCIJU I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE

Vijeće ministara BiH je krajem septembra 2009. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provedbu Strategije. Iste godine, 30. decembra, usvojen je Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, a 20 i nešto više mjeseci od usvajanja Strategije odnosno Zakona imenovano je rukovodstvo Agencije. Zanimljivo je da se na izbor direktora Agencije čekalo više od godinu dana, a da su u jednom danu političke stranke odlučile o tome ko će biti imenovan, tako da je odugovlačenje bilo potpuno bespotrebno, a da višemjesečni rad Komisije za izbor predstavljao rasipanje sredstava.

Ignorisanje Zakona demonstrirano je izborom uprave Agencije, koju je Parlamentarna skupština BiH imenovala prema političkom dogovoru, ignorišući procedure za imenovanje, što je tada TI BiH oštro osudio, ocijenjujući da ovakav pristup prilikom imenovanja uprave Agencije, kao najvažnijeg antikorupcijskog tijela u zemlji, dovodi u pitanje njenu nezavisnost i ponovo pokazuje da se sve institucije pokušavaju staviti pod kontrolu stranaka, pa čak i one koje bi se trebale boriti protiv takve kontrole. Ovo je veoma opasna poruka, imajući u vidu da je upravo Agencija ta koja treba da koordinira rad ostalih tijela za provođenje antikorupcijskih zakona i sukoba interesa. Ovim je potezom dodatno narušeno i inače slabo povjerenje građana u tijela za provedbu zakona, a politika poslala poruku o političkoj kontroli i lojalnosti na uštrb legalnosti i opšteg napretka.

Savremeni trendovi borbe protiv korupcije sve se

više okreću prevenciji na način da se prepoznaju rizici nastanka korupcije koji se preventivno mjerama nastoje ukloniti, uz aktivno učešće šire društvene zajednice i građana. Bez ozbiljne, jasne političke podrške nema ni borbe protiv korupcije. Do sada je od strane vlasti iskazivana samo deklarativna opredjeljenost za borbu protiv korupcije, a ozbiljan poziv za učešće građanskog društva koje je od presudne važnosti za uspjeh bilo kakve antikorupcione strategije, uglavnom je izostao.

Dakle, u periodu od od dvije i pol godine od usvajanja Zakona o Agenciji i Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana, izostale su aktivnosti koje bi vodile ostvarivanju ciljeva zbog kojih su doneseni - suzbijanju korupcije u BiH povećanjem institucionalnih kapaciteta institucija zaduženih za borbu protiv korupcije i njihovom koordiniranom aktivnošću. Odnos institucija u BiH prema obavezama koje proizlaze iz navedenih dokumenata pokazuje odsustvo volje za borbu protiv korupcije, iako su spomenuti dokumenti sastavni dio obaveza koje je BiH preuzela u procesu evropskih integracija i usvajanjem međunarodnih konvencija. Zakon o Agenciji i Strategija su usvojeni pro forme kako bi se ispunili uslovi iz Mape puta za liberalizaciju viznog režima. Nakon odluke o liberalizaciji viznog režima, njihova primjena je izostala i oni su potpuno zaboravljeni.

Sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, ali se često naziva predvorjem korupcije, jer osoba u takvoj situaciji vrlo lako može zloupotrijebiti javne resurse za vlastitu dobrobit. Direktor Agencije Sead Lisak u razgovoru za Agenciju FENA izjavio je: „Ono što stvara određene nedoumice jeste postupanje po prijavama s indicijama koruptivnog ponašanja, pitanje imovinskih kartona i sukoba interesa, a što je Agenciji formalnopravno dato u nadležnost, ali na jedan veoma ograničen način, bez mogućnosti efikasnog djelovanja u tom pogledu“.

U martu 2012. godine TI BiH i Fond otvoreno društvo BiH uputili su Apel<sup>76</sup> predstavnicima Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara BiH da u što kraćem roku preduzmu neophodne mjere i aktivnosti kako bi se osiguralo finansiranje i funkcioniranje Agencije za prevenciju korupcije u BiH, kao i primjena Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana. „U protivnom, period primjene usvojenih strateških dokumenata će isteći, a da ni trećina preuzetih obaveza i aktivnosti neće biti realizirana, posebno imajući u vidu zvanične rezultate poslednjih analiza koji govore da je, nakon više od dvije godine primjene, realizovano 17 posto aktivnosti, i to samo djelimično, upozorava se u

otvorenom pismu ovih nevladinih organizacija. Ističu i da su u proteklom periodu predvodili napore civilnog društva na praćenju provođenja antikorupcionih reformi u BiH, dajući aktivan doprinos i u kreiranju antikorupcionih zakona, politika i strateškog okvira za borbu protiv ove pojave... Svako dalje odlaganje osiguravanja elementarnih preduslova za rad Agencije i primjenu Strategije za borbu protiv korupcije predstavljat će jasnu potvrdu saučesništva i novog saziva Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH u opstrukciji borbe protiv korupcije“, zaključeno je u Apelu ove dvije nevalidne organizacije. Nakon toga, tek je sredinom 2012. godine riješeno pitanje smještaja Agencije, usvojen Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i odobren Budžet Agencije.

Od Agencije TI BiH je zatražila informaciju o njenim aktivnostima u 2012. godini u oblasti sukoba interesa, a naročito o obavezama praćenja sukoba interesa, davanja preporuka za strategiju upravljanja sukobom interesa u pojedinačnim slučajevima, te izdavanja smjernica za politiku upravljanja sukobom interesa u institucijama vlasti (stav d.) člana 10. Zakona o Agenciji). Agencija je u štutom odgovoru na jednoj stranici, navela da je Zakonom Agenciji dato „formalno malo u nadležnosti i da oni, zapravo, nemaju nikakvih stvarnih nadležnosti u ovoj oblasti... Stoga će jedan od prioriteta Agencije u narednom periodu biti da sa CIK razjasnimo ovo pitanje, jer će se samo na taj način, nadležnosti koje su nam date Zakonom o Agenciji, a koje se odnose na oblast sukoba interesa, biti provode u praksi“.

Iz ovoga se može izvesti zaključak da od svog osnivanja, dijelom zbog odnosa vlasti i neadekvatnog zakonskog okvira, a dijelom i zbog pasivnosti i nezainteresovanosti samog rukovodstva, Agencija nije imala praktičnih iskustava ni rezultata u suzbijanju korupcije i provođenju ciljeva utvrđenih Zakonom.

## PROVOĐENJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA U INSTITUCIJAMA VLASTI BIH, ZAKONA O SUKOBU INTERESA U ORGANIMA VLASTI U FEDERACIJI BIH I ZAKONA O SUKOBU INTERESA U INSTITUCIJAMA BRČKO DISTRIKTA BIH

Prema članu 17. Zakona o sukobu interesa u insti-

tucijama vlasti Bosne i Hercegovine, članu 14. Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH i članu 14. Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH, institucija nadležna za njihovo provođenje je CIK.

U skladu sa Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK redovno podnosi Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH godišnji izvještaj o provođenju Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine. U iscrpnom Izvještaju za 2012. godinu, CIK je, između ostalog, dala veoma korisna zapažanja i preporuke u pogledu dogradnje ovog zakona i poboljšanja u njegovoj primjeni.

Pored toga, CIK je nadležna i za provođenje dijela Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine,<sup>77</sup> u smislu da, na osnovu dostavljenih informacija i podataka iz službene evidencije, ocjenjuje da li kandidat za predsjedavajućeg, ministra i zamjenika ministra u Vijeću ministara BiH ispunjava uvjete za imenovanje (propisane Izbornim zakonom BiH i da se na njih ne odnosi nijedna nespojiva dužnost, kao i da li su svi kandidati dostavili sve informacije) i potvrdu o tome dostavlja organu nadležnom za imenovanje. U toku 2012. godine dva puta su obavljane provjere za ukupno 22 kandidata za ministre i zamjenike ministra u Vijeću ministara BiH.

Takođe, na osnovu člana 13. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, CIK vrši provjeru kandidata za direktora i zamjenika direktora Agencije.

U toku 2012. godine CIK je izvršila provjere i formirala 447 dosijea izabranih zvaničnika, nosilaca izvršne funkcije i savjetnika. Ovi dosijei čuvaju se za vrijeme trajanja mandata, odnosno obavljanja dužnosti izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, i šest mjeseci nakon prestanka mandata, odnosno prestanka obavljanja dužnosti, nakon čega se arhiviraju.

S obzirom na to da je Agencija za zaštitu ličnih/osobnih podataka u Bosni i Hercegovini svojim aktima iz 2010. godine ukazala da obrada JMB u Obrascima ličnih podataka izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika od strane CIK nije u skladu s članom 18. stav (1) Zakona o jedinstvenom matičnom broju,<sup>78</sup> CIK je izmijenila obrasce ličnih podataka izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika i obrasce koje su dužni ispuniti i dostaviti lica koja se imenuju u skladu sa Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.<sup>79</sup>

CIK je u 2012. godini dostavila Republičkoj komisiji za utvrđivanje sukoba interesa Republike Srpske šest predmeta na nadležno postupanje.

U skladu sa Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK nadležna je za davanje mišljenja o tome da li neko djelovanje ili propust izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika predstavlja povredu odredbi Zakona.

Na osnovu primljenih zahtjeva za davanje mišljenja, nadležna služba CIK preduzimala je istražne radnje s ciljem utvrđivanja svih relevantnih činjenica u vezi sa zahtjevima, te je na osnovu toga CIK na svojim sjednicama donosila konačan stav i u 2012. godini dala 214 mišljenja o tome da li neko djelovanje ili propust predstavlja kršenje odredbi zakona o sukobu interesa. Najčešći upiti odnosili su se na obavljanje neke funkcije u javnoj ustanovi (njih 72) i u javnom preduzeću (35 upita). Ukupno 22 upita odnosilo se na obavljanje neke funkcije u udruženju ili fondaciji, a 16 upita na privatna preduzeća i 14 na angažman bliskih srodnika. Nešto manji broj upita ticao se agencija za privatizaciju i nevladinih organizacija, dok 51 upit uopće nije bio predmet zakona o sukobu interesa. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici koji su primili mišljenje Centralne izborne komisije BiH, najvećim dijelom su ga ispoštovali.

Kada je u pitanju provođenje odredbi Zakona koje se odnose na limite u primanju poklona i obavezu vođenja registra i dostavljanja izvještaja CIK-u o primljenim poklonima od strane institucija u čije ime zvaničnici obavljaju povjerenu javnu funkciju, javni zaničnici i institucije su pokazale potpunu neodgovornost. CIK je uspostavila Centralni registar poklona koje su izabrani zvaničnici, nosioci izvršne funkcije ili savjetnici primili u obavljanju javne funkcije u koji je od 2008 do sada izvršen upis samo za par poklona. U skladu sa Zakonom, sve institucije su dužne informaciju o predatim poklonima dostaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH u roku od 15 dana od dana sačinjavanja informacije. Ova zakonska odredba se ne poštuje, jer u toku 2012. godine CIK nije primila nijedan izvještaj o primljenim poklonima, a nije poznato da je zatražila od državnih organa da ovu obavezu ispoštuju.

U 2012. godini na Apelacionom odjeljenju Suda Bosne i Hercegovine pokrenuto je šest postupaka po žalbama protiv odluka Centralne izborne komisije BiH, od kojih je njih pet odbijeno, a jedna nije riješena, što ukazuje na kvalitet iako malobrojnih odluka koje je donijela CIK.

Od početka primjene Zakona izrečeno je 118 novčanih sankcija u ukupnom iznosu od 409.500,00 KM, od kojih je 88 realizovano u potpunosti, dok se 10 uplaćuje sukcesivno, što ukupno iznosi 267.380,00 KM. (Od toga u 2012 godini njih pet u potpunosti i tri sukcesivno u ukupnom iznosu od 24.500 KM). Kao što se može zaključiti, poredeći budžetske prilive kroz naplatu sankcija i stvarnu štetu nastalu zbog sukoba interesa javnih zvaničnika, a medijski i drugi izvještaji često govore o višemilionskim iznosima, disproporcija u korist onih koji se nalaze u sukobu interesa je i dalje više nego izražena, što govori u prilog neophodnosti hitnog revidiranja postojećeg sistema sankcija i njegovog kombinovanja sa oduzimanjem nelegalno stečene imovinske koristi.

U skladu sa Zakonom, postupak za utvrđivanje sukoba interesa pred CIK pokreće se ex officio i to na osnovu saznanja i vlastitih istraga Centralne izborne komisije BiH ili na osnovu prijave nekog drugog lica. Izvršena je provjera 4.198 osoba imenovanih na javne dužnosti koja, u smislu primjene Zakona, mogu dovesti do sukoba interesa. i upisano je u baze podataka 823 izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika i njihovih bliskih srodnika. U okviru predistražnih ili istražnih radnji, upućeno je više od 810 zahtjeva za dostavljanje podataka potrebnih za utvrđivanje činjeničnog stanja, na osnovu čega je pribavljen dokazni materijal (spiskovi članova relevantnih upravnih organa, lični podaci, rješenja o sudskoj registraciji, strukturi kapitala, zaključivanje ugovora itd.).

Na osnovu provedenih istražnih radnji CIK je u 2012. godini pokrenula samo 13 postupaka za utvrđivanje postojanja sukoba interesa. U toku postupka, a prije donošenja konačne odluke, uzimane su izjave od svake osobe.

U šest predmeta utvrđeno je da nema elemenata za izricanje sankcije, nakon čega je postupak obustavljen, dok je u sedam predmeta utvrđena povreda Zakona i donesena odluka o izricanju sankcije, kojom su prekršioci proglašeni nepodobnim da se kandiduju za bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja. Prilikom izricanja novčanih sankcija, CIK se rukovodila određenim kriterijima: težina djela, finansijski interes koji je zvaničnik ostvario u toku trajanja sukoba interesa, dužina i vremenski period trajanja sukoba interesa, svijest o kršenju odredbi Zakona, lična primanja, odnosno visina plate, druge vrste naknada, imovno stanje, te porodične prilike izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika.

Od sedam izrečenih sankcija 1 ili 14% se odnose na zvaničnike koji obavljaju dužnost na državnom nivou vlasti, jedna ili 14% na kantonalnom i pet ili 72% na općinskom nivou vlasti. Uočeno je da su najčešće kršene odredbe Zakona koje se odnose na javno preduzeće, zbog čega je izrečeno pet sankcija. Jedna sankcija je izrečena zbog angažmana bliskog srodnika, a jedna zbog kršenja odredba koje se tiču privatnih preduzeća. Za šest zvaničnika izrečena je, osim kazne nepodobnosti za kandidovanje, i novčana kazna, dok je za jednog zvaničnika izrečena samo sankcija nepodobnost kandidovanja.<sup>80</sup>

#### TABELARNI PREGLED RADA CIK ZA PERIOD 2010 / 2011 / 2012

GODINA	POKRENUTI POSTUPCI	OBISTAVA POSTUPKA	UTVRĐENE POVREDE	DRŽAVNI NIVO	FEDERACIJA	KANTONALNI NIVO	OPĆINSKI NIVO	BRČKO DISTRIKT
2010	54	5	35	2 (6%)	-	10 (29%)	23 (65%)	-
2011	23	1	35	2 (6%)	-	6 (17%)	24 (68%)	3 (9%)
2012	13	6	7	1 (14%)	-	1 (14%)	5 (72%)	-

Činjenica je da je u proteklih dvije godine broj pokrenutih i okončanih predmeta pred CIK drastično opao i da je u tom okviru broj državnih i federalnih zvaničnika brojčano manji u poređenju sa kantonalnim ili opštinskim. Podatak da je u 2012. godini broj pokrenutih i okončanih predmeta zvaničnika na federalnom (niti jedan) i na državnom (jedan), potkrepljuje nalaze Centra za pružanje pravne pomoći TI BiH, prema kojima CIK i dalje nije sasvim depolitizovana u procesu donošenja odluka o provođenju zakona iz njene nadležnosti, a politički uticaji se najviše manifestuju upravo kada su u pitanju zvaničnici viših nivoa vlasti. TI BiH je iz tog razloga i tokom 2012. godine nastavio da ukazuje Centralnoj izbornoj komisiji na ovakve slučajeve, koristeći mogućnost datu članom 18. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, kojim se postupak za utvrđivanje sukoba interesa pred CIK može pokrenuti i na osnovu prijave neke druge osobe.

Jedan od takvih slučajeva mogućeg nezakonitog ponašanja visoko pozicioniranih zvaničnika, do kojeg je TI BiH došao na osnovu medijskih izvještaja i koje je prijavio CIK-u BiH, odnosi se na federalnog premijera Nermina Nikšića koji je 2011. godine, potpisao i odluku o imenovanju svog brata za vršioca dužnosti izvršnog direktora za upravljanje i održavanje u Javnom preduzeću "Autoceste Federacije BiH", mijenjajući Statut ovog javnog preduzeća po hitnom postupku, kako bi ga prilagodio uslovima stručne spreme premijerovog brata. Takođe, u istom preduzeću za v.d. izvršnog direktora za ekonomsko-finansijske poslove imenovan je zet Jerka Ivankovića Lijanovića, federalnog dopremijera i ministra poljoprivrede (kom je CIK prethodno izrekao četverogodišnju zabranu kandidovanja na izborima, odnosno imenovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, koja je još uvijek na snazi, te novčanu kaznu od 1.500 KM). Postupci su trajali neopravdano dugo, dijelom zbog opstrukcije Vlade Federacije da blagovremeno dostavi traženu dokumentaciju. U oba navedena slučaja CIK je donijela odluku da obustavi postupak, konstatirajući da nema osnova za izricanje sankcija, što je izazvalo burne reakcije javnosti i TI BiH.

Takođe, primjećeno je da izabrani zvaničnici, posebno u periodu pred izbore do objave rezultata izbora, u velikom broju podnose ostavke na „nespojivu dužnost“. Radi se uglavnom o slučajevima prelaska u državnu službu, odnosno o određenom vidu tzv. pantoflaže. Ova pojava predstavlja grubi sukob interesa, jer izabrani zvaničnici koriste uspostavljene veze i svoj položaj poslanika i vijećnika, odnosno odbornika u zakonodavnom organu

zapošljavajući se u organima uprave. Napominjemo da nadležne institucije do sada ovu pojavu nisu istraživale, niti navodile kao problem. Ovaj oblik zloupotrebe nije obuhvaćen ni jednim zakonom o sukobu interesa, što je nužno učiniti. TI BiH namjerava napraviti analizu ovih slučajeva, čije će rezultate predložiti javnosti.

Uočeno je i postojanje specifičnih preduzeća, poput SERDA, čiji su osnivači Kanton Sarajevo, Grad Sarajevo, Grad Istočno Sarajevo i 32 općine, tako da Skupštinu SERDA čine premijer Kantona Sarajevo, gradonačelnik Grada Sarajeva, gradonačelnik Grada Istočno Sarajevo i načelnici 32 općine. Dosljednom primjenom zakona, prema mišljenju CIK, svi gradonačelnici i načelnici općina iz Federacije BiH bili bi u sukobu interesa, što bi dovelo do nejednake primjene zakona na zvaničnike iz Federacije BiH i iz Republike Srpske. Ovakvi stavovi CIK, koliko god da su opravdani zbog očigledno problematičnih odredbi, u javnosti daju sliku da se ova institucija ponekad više bavi obezbjeđenjem ravnopravnog položaja zvaničnika iz različitih dijelova BiH, nego njihovim nezakonitim poslovanjem. Ovakve i slične probleme CIK bi mogao umanjiti bržim rješavanjem slučajeva u koje su involvirani zvaničnici viših nivoa, istragama koje bi rezultirale pokretanjem postupaka po službenoj dužnosti, kao i prestankom uskog tumačenja Zakona.

Ovo je samo jedan od problema u strukturi Zakona i njegovoj primjeni, na koje TI BiH već godinama ukazuje, a koji još uvijek nisu naišli na adekvatan odgovor. U svojim zapažanjima vezanim za primjenu predmetnih zakona o sukobu interesa u njenoj nadležnosti, i sama CIK u svom godišnjem izvještaju za 2012. godinu navodi niz problema koji joj otežavaju kvalitetno obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

Bitno je na vrijeme uočiti situaciju i povući određene poteze, kako bi se javni zvaničnik koji se nalazi ili se nalazio u sukobu interesa isključio iz procesa odlučivanja. Ukoliko se sukob interesa ne riješi, realno postoji opasnost nastavka ovakve djelatnosti. Dosljednom prevencijom i pravovremenim rješavanjem sukoba interesa znatno bi se smanjile mogućnosti za korupciju i povećalo povjerenje građana u izabrane dužnosnike, što bi imalo brojne pozitivne učinke, ne samo na demokratske procese, već i na jačanje javnog morala u društvu.

## PROVOĐENJE ZAKONA O SPREČAVANJU SUKOB INTERESA U ORGANIMA VLASTI REPUBLIKE SRPSKE

Provođenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, koji je stupio na snagu 16.08.2008. godine, a provodi se od 01. marta 2009. godine, i dalje je obilježeno poteškoćama vezanim za manjkavosti Zakona na koje je ukazano u prethodnom polavlju.

Na osnovu prikupljenih informacija koje smo dobili od Komisije, za razliku od 2009. godine, kada nije utvrđen ni jedan slučaj sukoba interesa, u periodu prethodne tri godine ovaj broj se ustalio, tako da je do sada Komisija utvrdila ukupno 17 slučajeva sukoba interesa.

### IZREČENE SANKCIJE

GODINA	2009	2010	2011	2012
BROJ IZREČENIH SANKCIJA	-	6	5	6

Broj predmeta koje je Republička komisija okončala u 2012. godini je 100, od ukupno 105 uzetih u rad, te je u odnosu na 2011. godinu to više za oko 15%. Komisija je navela da su razlog ovome bili lokalni izbori 2012. godine, kada je uslijedio veliki broj upita i inicijativa podnesenih od oktobra do kraja godine, i ime su osobe obuhvaćene Zakonom željele izbjeći situacije koje bi ih dovele u sukob interesa.

Od ukupno 19 donesenih rješenja, Komisija je u 2012. godini donijela šest rješenja kojim je utvrđen sukob interesa i 13 rješenja kojim je obustavljen postupak. Pored toga, 55 slučajeva je riješeno usvajanjem drugog akta (odgovori, informacije i sl.), a doneseno je i 15 zaključaka. U odnosu na 2010. godinu, kada je dato je 26 mišljenja, u 2012. godini na upite je dato devet mišljenja kojim se, prema mišljenju Komisije, u oko 50% slučajeva preventivno otklonio sukob interesa.

U prošloj godini izjavljeno je 10 žalbi na odluke Komisije, koje su prosljeđene Komisiji za žalbe koja je razmotrila 7 žalbi od kojih su tri odbačene, tako da su ukupno potvrđene četiri odluke Komisije. Protiv akata drugostepene komisije nezadovoljne stranke su pokrenule dva upravna spora, a riješena su četiri upravna spora pokrenuta prije 2012. godine. U tri slučaja donesena je presuda kojom se prihvata tužba i poništava odluka Komisije i rješenje drugostepene komisije i predmet vratio na ponovno odlučivanje. U skladu s tim, Komisija je donijela odluke po ovim predmetima, tako da je u jednom predmetu donesena presuda kojom se tužba odbija i potvrđuju odluke Republičke komisije i Komisije za žalbe.

Zakonom je propisano da su izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dužni dostavljati redovne finansijske izvještaje. Pravilima o postupku pred Komisijom i načinom kontrole finansijskih izvještaja uređen je postupak pred Komisijom za osobe određene članom 4. Zakona (funkcioneri i članovi porodice), i njihova kontrola prema pravilima finansijske struke i zakonima iz oblasti finansija. Broj izvještaja u bazi podataka koja se vodio za ove osobe je 5.560. Broj finansijskih izvještaja izabranih predstavnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika bio je 2.620, te 2.940 izvještaja za povezana lica.

U predhodnoj godini evidentirano je 28 prijavljenih poklona.

## FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI I POKLONI

GODINA	2009	2010	2011	2012
BROJ IZVJEŠTAJA IZ ČLANA 4	1565	1797	2584	2620
BROJ IZVJEŠTAJA POVEZANIH OSOBA	1835	1951	2832	2940
BROJ POKLONA	10	14	22	28

Analizirajući četverogodišnje uporedne pokazatelje broja podnesenih finansijskih izvještaja osoba iz člana 4. Zakona, povezanih osoba i prijavljenih poklona, može se ocijeniti da je u posljednje dvije godine Komisija napravila izvjestan napredak.

Takođe, može se izvući zaključak da su organi vlasti u Republici Srpskoj i drugi nadležni organi poštovali zakonsku obavezu da Komisiji pruže pravnu i druge oblike pomoći. U odnosu na 23 predmeta u 2010. godini, CIK BiH je u 2012. godini dostavila Komisiji RS šest predmeta na nadležno postupanje, što pokazuje da je poboljšana informativna i edukativna kampanja o sukobu interesa u ovom entitetu.

Iako unekoliko poboljšana, primjena Zakona se mora dodatno ubrzati i unaprijediti, naročito imajući u vidu da je ovakav relativno loš učinak, prema mišljenju Komisije, ipak maksimalno moguć prema važećem Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS. Kada su u pitanju problemi u implementaciji Zakona, analize, iskustva i prijedlozi koje je Republička komisija iznijela u Inicijativi za izmjene i dopune Zakona, ukazali su na mnoge probleme i ponudili dosta kvalitetnih rješenja za unapređenje Zakona, od kojih je većina ugrađena u Nacrt izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti RS. Imajući u vidu da Komisija i dalje nema dovoljno ekspertskih i drugih resursa, preporuka organima vlasti je da omoguće potpuniju i efikasniju primjenu zakona, kako njegovim unapređenjem, tako i izdvajanjem dovoljno sredstava za obezbjeđenje ostalih neophodnih resursa. Uštede koje bi budžet Republike Srpske imao sprečavanjem pojedinaca da se okoriste o javnu funkciju i time steknu protivpravnu imovinsku korist, jasno govore o isplativosti ovakvih investicija.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kako se može zaključiti iz navedenog, napredak Bosne i Hercegovine u oblasti sprječavanja sukoba interesa u posljednjih nekoliko godina je u zastoju, a u izvještajnom periodu doživljava ozbiljan pad. Dobrim dijelom on je obilježen odsustvom političke volje za dogradnju i unapređenje postojećih zakonskih rješenja, kao i za implementaciju zakona na svim nivoima. Polazeći od ocjene da je BiH na vrhu ljestvice evropskih zemalja po razvijenoj korupciji, koja je glavna prepreka demokratskom, političkom i ekonomskom razvoju društva, vladavini prava i jačanju morala, neophodno je ići u pravcu uvođenja odlučnih i radikalnih mjera u suzbijanju korupcije i sprječavanja sukoba interesa.

Nakon više od desetljeća postojanja zakonodavstva u ovoj oblasti, sazrelo je vrijeme za sistematsku procjenu rezultata i ažuriranje mehanizama izvršenja, kako bi se osigurala njihova usklađenost sa stalnim promjenama i kretanjima u društvu i time stavila na znanje jasna i kontinuirana predanost postupku savladavanja rizika i zaštite integriteta rada državnih organa i izabranih i imenovanih dužnosnika i savjetnika. Razvijanje institucionalne politike upravljanja sukobom interesa u cilju razvijanja instrumenata za jačanje integriteta funkcija javnih zvaničnika, a time i samih institucija, jedan je od osnovnih pristupa potrebnih u razvoju oblasti sprječavanja sukoba interesa.

Reformi zakonodavstva u oblasti korupcije i sukoba interesa trebalo bi pristupiti na osnovi sveobuhvatnog sagledavanja cjelokupnog zakonodavstva u ovoj oblasti. U toj aktivnosti bitno je izvršiti procjenu i ocjenu politike i postupanja u primjeni zakona i prepoznavanja (identifikacije) situacija i odnosa u kojima dolazi do sukoba interesa i, u tom svjetlu, otkrivanja novih oblika koruptivnih aktivnosti (slučajevi Razvojne banke Federacije BiH, Stranke radom za boljitak, SERDE i dr.). Zakoni u ovoj oblasti bi trebali predvidjeti i obuhvatiti sve slučajeve gdje bi privatni interesi mogli stvoriti situacije sukoba interesa: finansijski i ekonomski interesi, dugovi i imovina, veze s profitnim i neprofitnim organizacijama, političkim strankama ili profesionalnim organizacijama i drugi privatni interesi, obaveze i odnosi (prema profesionalnim, lokalnim, etničkim, porodičnim ili vjerskim grupama). Ovo se posebno odnosi na one javne zvaničnike koji rade u rizičnim područjima prožimanja privatnog i javnog sektora, npr. javne nabavke, regulatorni i inspektorski položaji ili „sivim“ područjima, kao što su sklapanje ugovora u ime države, sponzorski odnos u privatnom sektoru, programi privatizacije, partnerstvo između javnog i privatnog sektora, te razmjena osoblja među njima. Posebna pažnja bi se trebala obratiti na položaje koje su predmet strogog nadzora javnosti ili medijske pažnje (slučajevi „Alkalaj“, „Branković“, „Razvojna banka“, „Lijanović“, „Nikšić“ i dr., koje je inicirala upravo TI BiH).

Temeljit analitički pristup podrazumijevao bi uključivanje svih zainteresiranih i kompetentnih u javnu raspravu koja bi rezultirala revizijom postojeće politike i zakonodavstva i projektom njihove dogradnje. Prije svega, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, (koja je nadležna ukupnu koordinaciju prevencije i borbe protiv korupcije i iniciranje aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja); Centralne izborne komisije BiH (koja redovno u svojim godišnjim izvještajima o provođenju Zakona, koje podnosi Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH, upozorava na potrebu dogradnje Zakona); tužilaštava (koji ima bogata iskustva i saznanja u predmetima koja graniče sa sukobom interesa); Suda BiH (koji odlučuje o žalbama na odluke CIK), akademske zajednice, te civilnog društva i medija koje se bave ovom oblasti.

Umjesto da na ovim osnovama unaprijedi ovu oblast dogradnjom zakona i podstiče njihovu implementaciju u pravcu poboljšanja prevencije i mjera sprječavanja i jačanja borbe protiv svih vidova korupcije i sukoba interesa od strane javnih zvaničnika, zakonodavstvo i

praksa u BiH su se do sada kretali u sasvim suprotnom pravcu.

Zbog toga je, na osnovi dosadašnjih iskustava, uz učešće svih relevantnih faktora, neophodna što skorija sveobuhvatna revizija svih predmetnih zakona, kako bi se jačala odgovornost javnih zvaničnika, uskladili zakoni na svim nivoima vlasti, otklonile postojeće pravne praznine i pojasnile pojedine neprecizne i nejasne odredbe koje stvaraju poteškoće u njihovoj primjeni. Kako je u svom Mišljenju istakla Venecijanska komisija, „Promjene bi trebale voditi ka većem povjerenju, većoj odgovornosti, većem integritetu i smanjenju neetičkog ponašanja, odnosno korupcije. Takođe, one trebaju da uspostave instrumente kojim će se identificirati i razriješiti potencijalni sukobi interesa, kao i:

- povećati povjerenje javnosti u vlast,
- demonstrirati visoki nivo integriteta vladinih dužnosnika,
- sprječavati pojave sukoba interesa, tako da aktivnosti dužnosnika budu predmetom javnog promatranja,
- sprječavati osobe, čije osobne financije ne bi izdržale javnu kontrolu i osudu, od ulaska u državnu službu, i
- omogućiti javnosti da prosuđuje o učinkovitost javnih službenika u svjetlu njihovih vanjskih finansijskih interesa“.<sup>81</sup>

Pored toga, u ovoj aktivnosti, potrebno je domaće zakonodavstvo u potpunosti uskladiti sa međunarodnim standardima u oblasti sukoba interesa koji su regulirani u:

- Programu Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije i Akcionom planu za borbu protiv korupcije iz 1996. i Rezoluciji o 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije iz 1997;
- Krivičnopravnoj konvenciji protiv korupcije od 1998. godine, koju je BiH ratificirala 2001. godine i Dodatnom protokolu uz Kaznenopravnu konvenciju o korupciji, iz 2003. godine;
- Građanskopravnoj konvenciji protiv korupcije, koju je BiH ratificirala 2001. godine i Preporuci broj 10 o pravilima ponašanja za javne zvaničnike, iz 2000. godine;
- Konvenciji Ujedinjenih naroda protiv korupcije, poznatijoj kao *Merida konvencija*, iz 2003. godine, koju je BiH ratificirala 2006. godine;
- Globalnom programu Ujedinjenih naroda za borbu protiv korupcije i Rezoluciju (987), kojom je osnovana „Grupa država protiv korupcije-GRECO“;
- Smjernicama Organizacije za ekonomsku suradnju (OECD), za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi,

maj 2003. godine;

- Preporukama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, iz 1999. godine;
- Zaključcima Evropske komisije za demokratiju, doneseni putem Zakona (Venecijanska komisija), dati u mišljenjima, od 16. juna 2008. godine i 4. juna 2010. godine.

Prije svega, što je i najvažnije, organima za provođenje zakona neophodno je osigurati političku podršku i ambijent koji insistira na njihovom dosljednom zakonitom obavljanju posla, u skladu sa datim ovlaštenjima. Reguliranje sukoba interesa u Bosni i Hercegovini već duže vrijeme nameće dva pitanja ustavne prirode. Prisutne su dvije osnovne dileme: prva je, da li ovu oblast urediti na jedinstven način uspostavljanjem pune državne nadležnosti za sukob interesa na svim nivoima vlasti, sa odgovarajućom ulogom CIK, i druga, da li zadržati ili brisati postojeću sankciju zabrane kandidovanja. U empiriji i praksi prisutni su oprečni stavovi, o čemu iznosimo dva relevantna, u pogledu navedene sankcije zabrane kandidovanja oprečna stava: Venecijanske komisije i Ustavnog suda BiH.

Venecijanska komisija<sup>82</sup> je istina primijetila da sukob interesa ne spada pod nadležnost države, ali je naglasila važnost jedinstvenog propisa na nivou države. Takođe je navela snažne argumente koji podržavaju da se implementacija entitetskih zakona o sukobu interesa povjeri CIK.

U pogledu sankcije četverogodišnje zabrane kandidovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, uočeno je postojanje oprečnih mišljenja i stavova između Venecijanske komisije i Ustavnog suda BiH.

Venecijanska komisija u svom Mišljenju broj 560/2009 od 4. 6. 2010. godine pozdravlja uklanjanje navedene sankcije iz Zakona, ističući da je ona imala svoje opravdanje u specifičnim uvjetima koji su bili u Bosni i Hercegovini u vrijeme donošenja ovog zakona iz 2002. godine. Po našem mišljenju ovo nije odlučan argument, jer stanje u proteklom periodu nije bitno izmjenjeno.

Međutim, za razliku od ovog stava, Ustavni sud BiH<sup>83</sup> je odbio kao neosnovan zahtjev Željka Komšića, predsjedavajućeg Predsjedništva BiH u vrijeme podnošenja zahtjeva, za ocjenu ustavnosti člana 16 stav 1. Zakona o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH (zabrana kandidiranja) i njegove usklađenosti sa članom II/2 Ustava BiH, u vezi sa



članom 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i članom IX/1 Ustava BiH. U obrazloženju Odluke, Ustavni sud ukazuje na: „stavove Evropskog suda za ljudska prava, koji je u više svojih odluka naglasio da prava, koja garantira član 3. Protokola broj 1, nisu apsolutna, te zaključio da države ugovornice, u svojim unutrašnjim pravnim sistemima, pravo pojedinca da glasa i da bude biran, ograničavaju uvjetima koji, u principu, nisu nedopušteni. Evropski sud je zaključio da države ugovornice u ovoj sferi imaju širok stepen slobodne procjene, kao i da je zadatak Suda da se uvjeri da ti uvjeti ne „ograničavaju ova prava do te mjere da ugrožavaju njihovu suštinu i lišavaju ih njihove efektivnosti; da su ovi uvjeti uvedeni kako bi zadovoljili legitiman cilj kojem se teži; da primijenjena sredstva nisu neproporcionalna“ (vidi, Evropski sud, Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, presuda od 2. marta 1987. godine, stav 52). Dovodeći u vezu navedene principe sa predmetnim zahtjevom, Ustavni sud smatra da osporenu odredbu treba posmatrati u kontekstu diskrecionog prava države da, pri ostvarivanju određenih prava pojedinaca, postavi izvjesna ograničenja. Predmetna ograničenja imaju opravdanje u specifičnosti unutarnjeg uređenja i specifičnog historijskog trenutka BiH.“ Napominjemo da su, prema odredbama Ustava BiH, odluke Ustavnog suda BiH konačne i obavezujuće.

Venecijanska komisija<sup>84</sup> je primijetila da sukob interesa ne spada pod nadležnost države, ali je naglasila važnost jedinstvenog propisa na nivou države. Takođe je navela snažne argumente koji podržavaju da se implementacija entitetskih zakona o sukobu interesa povjeri CIK. Polazeći od toga, entiteti i Brčko Distrikt bi trebali osigurati da njihovi zakoni o sukobu interesa ne budu u suprotnosti, te da budu usaglašeni sa državnim Zakonom o sukobu interesa i međusobno, i u pogledu temeljnih, posebnih, proceduralnih i kaznenih odredaba. U koliko se ovo ne postigne, bilo bi dobro da se omogući da se ovaj problem ublaži tako da se protiv odluka donesenih na entitetskom nivou može ulagati žalba CIK.

Pored toga, prema Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK primjenjuje i Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH i Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH. Pitanje je da li niži nivoi vlasti mogu svojim zakonima propisivati nadležnosti državnoj instituciji, a da za to nisu ovlašteni zakonom BiH. Time se usložnjava obim poslova i troškovi CIK u njihovoj primjeni, jer se novčane sankcije uplaćuju u budžete Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, a svi troškovi istraga i izgubljenih sporova na Sudu BiH idu na teret budžeta BiH. Osim

navedenog, CIK kao institucija BiH, nema ni ustavne niti zakonske nadležnosti da entitetima i Brčko distriktu BiH podnosi izvještaj o provođenju tih zakona.

Kada su u pitanju zakonske korekcije, neophodno je prije svega dograditi državni Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, u skladu sa iznesenim preporukama, a potom, na toj osnovi, uskladiti entitetske zakone. S tim u vezi, potrebno je:

- Promicati kulturu i etiku javne službe u kojoj se sukob interesa rješava ili savladava na odgovarajući transparentan i pravovremen način, ne smanjujući pritom u djelotvornost i učinkovitost državnih organa;
- Unaprijediti strategiju, metode i djelotvorne postupke identifikacije, otkrivanja i prijavljivanja sukoba interesa, te uvesti obavezu prijavljivanja sukoba interesa za sve državne organe, a posebno: tužilaštva, sudova, policijskih organa, ureda za reviziju, komisije za žalbe (na postupke javnih nabavki), kao i za sve dužnosnike, posebno za rukovodioce organa i utvrditi sankcije ako to ne učine;
- Preciznije definirati javna i privatna preduzeća, javne i privatne ustanove, kao i obrte i samostalne djelatnosti, uskladiti zakone o javnim preduzećima i privrednim društvima, zakone o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima, zakone o javnim nabavkama i druge relevantne propise sa Zakonom o sukobu interesa, te donijeti odgovarajuće akte svakom državnom organu (poslovnike, pravilnike, kodekse ponašanja i druge akte) koji bi sadržavali dodatne preventivne mjere, kako bi primjena zakona bila jasna i konzistentna, s ciljem smanjenja rizika i onemogućavanja ili ograničavanja negativnih posljedica postupaka koji dovode do sukoba interesa;
- Utvrditi zakonski osnov u krovnom zakonu, kako bi niži nivoi vlasti mogli svojim zakonima propisivati nadležnosti državnoj instituciji (CIK) u provođenju njihovih zakona, kao i da se dio sredstava od naplate novčanih sankcija izrečenih po tim zakonima uplaćuju u budžet institucija BiH, radi pokrivanja dijela troškova CIK;
- Vršiti konstantna usklađivanja entitetskih propisa sa državnim zakonom, kako bi javni zvaničnici na različitim nivoima u BiH bili u ravnopravnom položaju;
- Zakonski osigurati istovjetan tretman sukoba interesa za sve rukovodioce institucija koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima, uključujući i rukovodeće državne službenike Direktori i zamjenici direktora organa državne uprave, agencija, direkcija, zavoda, ustanova i drugih institucija nalaze se sada u neravnopravnom položaju, jer se na jedne, kao nosioce

izvršnih funkcija, primjenjuju odredbe zakona o sukobu interesa, dok se na druge, kao državne službenike, ovaj zakon ne odnosi, iako su i oni rukovodioci institucija koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima;

- Pojačati, odnosno proširiti odredbe i veći akcenat dati na ostvareni finansijski interes, umjesto na nespojivosti funkcija, kao što je to sada slučaj i u zakonima i njihovoj provedbi, odnosno, jasno razdvojiti opće statusne nespojivosti koje se odnose na sukob nadležnosti od specifičnih situacija sukoba interesa koje bi trebale biti znatno proširene i Zakonom ih precizirati i razraditi;<sup>85</sup>
- Povećati raspon novčanih sankcija, uključujući oduzimanje stečene imovinske koristi, odnosno vraćanje protivpravno stečene dobiti i poništavanje djela nastalog u dokazanoj situaciji sukoba interesa. Ove mjere mogu uključivati retroaktivno poništenje kompromitiranih odluka (javnog konkursa, tendera i ugovora), kao i zabranu obavljanja dužnosti za određeni period za sva lica obuhvaćena Zakonom;
- U odnosu na sadašnja zakonska rješenja u kojima to nije konsekvantno provedeno, za sve slučajeve utvrđenog sukoba utvrditi izricanje odgovarajuće sankcije;
- Uvesti obavezu dostavljanja izvještaja o imovinskom stanju, uz obavezu prijavljivanja svih značajnijih promjena, za sve zvaničnike obuhvaćene Zakonom, kao i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje ove obaveze i davanje netačnih i nepotpunih podataka o imovini zvaničnika i bliskih srodnika. Trebalo bi razviti formu izvještavanja, kako bi finansijski podaci zvaničnika bili predstavljeni na dosljedan i uporediv način, zbog represivnih i preventivnih razloga. Preporučuje se objavljivanje samo izvještaja o imovinskom stanju javnih zvaničnika, a ne i njihovih bliskih srodnika;
- U pogledu dostavljanja obrazaca ličnih podataka i izjava o finansijskom stanju: propisati ovu obavezu i za nosioce izvršnih funkcija i savjetnike; utvrditi obavezu prijavljivanja finansijskog stanja u slučaju značajnije promjene u stanju imovine (preporuka GRECO-a); uvesti kontrolu tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim izvještajima o imovinskom stanju; obavezu drugih relevantnih organa da pomognu CIK u otkrivanju netačnih podataka; predvidjeti adekvatne sankcije za davanje netačnih podataka (preporuka GRECO-a), te sve izjave o imovini, prihodima i interesima učiniti javnim (dostupnim na internetu) s ciljem prevencije i ranog otkrivanja sukoba interesa i neosnovanog bogaćenja.
- Relativizirati trenutnu opću nekompatibilnost koja se tiče bliskih srodnika, po principu individualiziranja svakog pojedinačnog slučaja, i predvidjeti izricanje sankcije samo ukoliko postoji stvarni sukob interesa;
- Proširiti odredbe o pantoflaži, odnosno o sprječavanju

neprikladnog prelaska zvaničnika iz javnog u privatni sektor, kao i njihovog zapošljavanje u državnoj službi, javnim preduzećima i ustanovama, za vrijeme od 6 ili 12 mjeseci nakon prestanka mandata, kako ne bi zloupotrebili javni ili službeni položaj koji su prethodno imali, uključujući i davanje povjerljivih informacija, posebno kada traže zaposlenje ili imenovanje na novu dužnost nakon što napuste javni položaj;

- Uspostaviti identifikaciju bitnih privatnih i poslovnih interesa pojedinaca u poslovnom i neprofitnom sektoru, te mehanizme koji će spriječiti da se povjerljiva informacija, ovlaštenje ili utjecaj u državnim organima iskoriste za osobnu dobit ili nekorektnu prednost poduzeća ili neprofitnih tijela i uvesti djelotvorne mehanizme za prevenciju koje uključuju ograničen pristup informacijama i vođenje evidencija o pristupu određenoj povjerljivoj informaciji;
- Javne ustanove tretirati jednako kao javna preduzeća i unijeti odredbe o jednakim ograničenjima;
- Uvesti mehanizam kontrole prijavljivanja poklona, obavezu javnih zvaničnika i institucija da informacije o primljenim poklonima zvaničnika sačinjavaju periodično, u određenom vremenskom roku, te uvesti sankcije za pojedince i institucije koje ne poštuju ove odredbe;
- Zakonski regulisati obavezu da organi koji provode zakone o sukobu interesa u određenom zakonskom roku pokrenu i okončaju postupak i na osnovu toga, u roku donesu odluku o sukobu interesa, a ne nakon protoka roka od četiri godine od dana počinjenja prekršaja, nakon čega predmeti zastarjevaju, te se nakon isteka ovog roka ne mogu pokretati, niti voditi;
- Obezbijediti mehanizme u zakonu i efikasna sredstva za dosljednu primjenu zakona od strane svih državnih organa i institucija kako bi se izbjegli ostanak na funkciji i postavljanje na javnu funkciju zvaničnika kojima je izrečena sankcija nepodobnosti kandidovanja za bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja, u slučajevima težih povreda određenih zakonskih odredaba. U protivnom, jer je očigledno da zakonodavac nije spreman da ovu sankciju zadrži, uvesti sankciju obaveznog podnošenja ostavke na dužnost u roku od sedam dana od pravosnažnosti odluke. U slučaju nepostupanja, smatraće se da je takva ostavka podnesena, što ex lege za konsekvencu ima prestanak funkcije na koju je izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik izabran, odnosno imenovan (što bi otklonilo prisutne dileme, onemogućilo izbjegavanje razrješenja od strane organa ili lica koje je izvršilo imenovanje i pojednostavilo postupak oduzimanja mandata izabranih zvaničnika i razrješenja imenovanih

zvaničnika i savjetnika);

- Osigurati nadležnim organima dovoljno resursa za provedbu zakona u njihovoj nadležnosti;
- Zakonski obavezati nadležne organe: CIK, Agenciju, tužilaštva, SIP, reviziju, agencije za javne nabavke, poreske i druge nadležne organe na čvrstu saradnju, razmjenu informacija i međusobnog pružanja pomoći u provedbi zakona u ovoj oblasti;
- Obezbjediti adekvatnu edukativnu i informativnu kampanju, tako da svi javni dužnosnici po preuzimanju javne funkcije budu detaljno upoznati sa propisima o sukobu interesa. Potrebno je osigurati pravodobnu informaciju široj javnosti o pravilima, postupcima i mogućem sukobu interesa i posljedicama. Takođe, pružiti pomoć javnim zvaničnicima putem informiranja i savjeta, primjera iz prakse o tome kako su se sporne situacije rješavale, te javno objavljivati mišljenja CIK datih povodom upita.

U odnosu na nalaze iz posljednjeg Monitoring izvještaja TI BiH iz novembra 2011. godine,<sup>86</sup> opća je ocjena da stanje u oblasti unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u BiH u 2012. godini stagnira i u nekim segmentima nazaduje, sa osnovnom karakteristikom snažnog slabljenja zakonodavstva i institucionalne i javne kontrole aktivnosti javnih zvaničnika koje ih dovode u sukob interesa, i u preventivnom i represivnom smislu. To potvrđuje

sadržaj okončanih, pokušanih ili zakonskih izmjena koje su u proceduri, kao i broj pokrenutih, utvrđenih i pravosnažno okončanih postupaka sukoba interesa pred nadležnim organima, što je vidljivo iz cjelokupne analize iznesene u ovom izvještaju. Činjenica da se na ljestvici od 180 zemalja u kojima je ispitivana korupcija, BiH nalazi na 81. mjestu, upravo je rezultat takvog stanja.

Umjesto da se legislativa i implementacija razvija i unapređuje u pravcu jačanja javne odgovornosti nosioca javnih funkcija i uspostavljanja efikasnih mehanizama u skladu sa potrebama sadašnjeg i predvidljivog stanja, nadležni zakonodavni organi u BiH nastoje da ovu oblast oslabe, relativiziraju i potrebu jačanja borbe protiv korupcije i sukoba interesa, kao njenog bitnog dijela, otupe i dovedu u stanje mirovanja. Ovakav pristup u određenoj mjeri prate i organi zaduženi za provođenje zakona u ovoj oblasti.

Tenzije povezane sa nepostojanjem zajedničkih političkih ciljeva i usporenim uspostavljanjem i rekonstrukcijom vlasti prisutne u izvještajnom periodu takođe nisu pogodovale razvoju zakonodavstva, efikasnosti institucija i napretku reformi ka putu u Euroatlantske integracije. Opravdana je bojazan da će se ovakvo stanje nastaviti.

## PRILOG: PREGLED IZABRANIH ZVANIČNIKA, NOSILACA IZVRŠNIH FUNKCIJA I SAVJETNIKA PO NIVOIMA VLASTI KOJIMA JE OD STRANE CIK IZREČENA SANKCIJA U 2012. GODINI.

### 1 DRŽAVNI NIVO

BR	IME/PREZIME	NESPOJIVOST	ODLUKA SADRŽAJ	DATUM
1	MURIS ČIČIĆ	član Upravnog odbora Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta i član Upravnog odbora Lutrije Bosne i Hercegovine	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 7.12.2012. godine i novčana kazna u iznosu od 1.000 KM	17.12.2012.

## 2 KANTONALNI NIVO

BR	IME/PREZIME	NESPOJIVOST	ODLUKA SADRŽAJ	DATUM
1	<b>JURO ZEČEVIĆ</b>	poslanik u Skupštini Posavskog kantona i funkcija suvlanika, odnosno člana Skupštine i ovlašteno lice privatnog preduzeća "ZEKO PROMET" d.o.o Odžak	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 8.11.2012. godine i novčana kazna u iznosu od 5.000 KM	8.11.2012.

## 3 OPĆINSKI NIVO

BR	IME/PREZIME	NESPOJIVOST	ODLUKA SADRŽAJ	DATUM
1	<b>FARUK HADŽIĆ</b>	vijećnik u Općinskom vijeću Travnik, a bliski srodnik, otac, Jusuf Hadžić istovremeno obavljao funkciju člana Skupštine privatnog preduzeća PGUD "Fara" d.o.o Travnik	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 31.12.2010. i novčana kazna u iznosu od 2.000 KM	25.9.2012.
2	<b>BOŠKO BARIŠIĆ</b>	vijećnik u Općinskom vijeću Jajce i osnivač i član Skupštine privatnog preduzeća "Komotin" d.o.o. Jajce, koje je u 2008, 2009, 2010. i 2011. godini sklapalo ugovore veće od 5.000,00 KM godišnje s organima koji se finansiraju iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 31.12.2011. i novčana kazna u iznosu od 8.000 KM	25.9.2012.
3	<b>DŽEVAD HOPIĆ</b>	direktor Javne ustanove "Osnovna škola 21. mart" Matuzići i član Nadzornog odbora Javnog komunalnog preduzeća "VIS" d.o.o. Doboj Jug	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja, tj. od 18.7.2012.	8.11.2012.
4	<b>BENJAMIN SMALBE-GOVIĆ</b>	vijećnik u Općinskom vijeću Tešanj i član Nadzornog odbora Javnog preduzeća "Šumsko privredno društvo Zeničko-dobojskog kantona" d.o.o. Zavidovići	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 8.5.2012. godine i novčana kazna u iznosu od 1.000 KM	8.11.2012.
5	<b>ANTE ZORIĆ</b>	vijećnik u Općinskom vijeću Grude i član uprave JP Autoceste Federacije BiH	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 1.3.2012. godine i novčana kazna u iznosu od 1.000 KM	8.11.2012.



MONITORING  
IMPLEMENTACIJE  
ZAKONA O JAVNIM  
NABAVKAMA BOSNE I  
HERCEGOVINE

## UVOD

Javne nabavke su institut koji privlači mnogo pažnje u analizama pravnika, ekonomista i politikologa širom svijeta. I dok se kod nas ovo pitanje uglavnom predstavlja kao „područje pravne struke“ jer je oblast definisana zakonskim i podzakonskim aktima, pitanje javnih nabavki se čini mnogo značajnije za ekonomiste, politikologe ali i sve nosioce javnih funkcija u jednoj zemlji. Do danas je ustanovljeno da loš sistem javnih nabavki, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju, negativno utiče na održivi razvoj i ekonomski rast. Istovremeno, javne nabavke su jako osjetljiv segment regulisanja javnog sektora, gdje propusti u njihovom regulisanju imaju strašne posljedice u smislu povećanja korupcije i koruptivnih praksi, a ujedno i utiču na demokratske procese u jednoj zemlji. Kodifikacija normi u okviru sistema javnih nabavki zahtijevaju jasno razumijevanje i čvstu posvećenost svih aktera – vlasti, poslovnog sektora i društva. Stoga je jako značajno da se prilikom razvoja sistema javnih nabavki uključe svi relevantni akteri, s ciljem definisanje konkretnih mjera – preventivnih ali i kaznenih – koje su usmjerene na pitanja odgovornosti, transparentnosti i (ne)poštenja na svim nivoima društvenog, političkog i ekonomskog sistema.

Zakon o javnim nabavkama BiH je 2004. godine uspostavio sistem javnih nabavki, koji je do tog perioda bio oblast regulisana entitetskim zakonodavstvom. Samom zakonu nisu prethodile neke značajnije analize u segmentu ekonomskih efekata, dok su se javne rasprave uglavnom zasnivale na *pro et contra* argumentima centralizacije/decentralizacije ili potrebe usklađivanja predmetne oblasti sa pravnom tekovinom u Evropskoj uniji. Upravo će ovakva praksa, zajedno sa birokratskim pristupom problemima sistema javnih nabavki, prouzrokovati da se za nešto više od 6 godina od početka njegove primjene, BiH suočava sa lošim stanjem u ovoj oblasti sa aspekta korupcije i koruptivnih praksi, neefikasnosti procesa, velikog broja pritužbi i krivičnih prijava, te odsustva generalne odgovornosti za učinjene propuste. Pored navedenih, čini se da razlozi za ovakvo stanje leže i u pasivnosti društva, „skrivenim interesima“ donosioca odluka u okviru vladajućih elita, te slijepom podređivanju argumentima „autoriteta“ bez adekvatno provedenih analiza.

Već nekoliko godina poslovni sektor ukazuje na brojne propuste koji se dešavaju prilikom javnih nabavki, a koji narušavaju osnovne principe zbog kojih se javne nabavke i kodifikuju zakonima. Istovremeno, pojedine organizacije iz sektora civilnog društva takođe ukazuju na manjkavosti postojećih zakona i praksi. U ovom izvještaju dat je osvrt na pravni okvir, okvir za implementaciju, zahtjeve međunarodnih aktera, te statistiku provođenja javnih nabavki sa aspekta postojećeg sistema i mogućnosti pojave korupcije u okviru njega.

## ZAKONSKI I PODZAKONSKI OKVIR

Zakon o javnim nabavkama iz 2004. godine<sup>37</sup> uspostavio je sistem javnih nabavki u BiH, te prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavke, kao i sam postupak kontrole javnih nabavki. S obzirom na dotadašnje stanje, zakonodavac je namjeravao da obezbijedi pravni okvir za:

- Najefikasniji način korištenja javnih sredstava;
- Proceduru provođenja javnih nabavki i zakonom definisan način dodjele ugovora;
- Poštovanje pravične i aktivne konkurencije među potencijalnim ponuđačima, kao i vođenje računa o jednakom tretmanu, nediskriminaciji i transparentnosti.

Međutim, nezavisni izvještaji i analize ukazuju da postojeći zakonski okvir nije u potpunosti ispunio očekivanja u prethodnom periodu, kada govorimo o aspektima efikasnog korištenja sredstava, provođenja procedura, poštovanja konkurencije, te nediskriminaciji i transparentnosti. Iako je u međuvremenu došlo do određenih izmjena i dopuna samog zakona,<sup>88</sup> može se reći da je postojeće stanje i dalje zabrinjavajuće sa aspekta postojanja obima korupcije u javnim nabavkama. Ovo ne iznenađuje jer su čak četiri dopune i izmjene postojećeg zakona bile usmjerene uglavnom na tehničke aspekte uspostavljanja Ureda za razmatranje žalbi, odnosno prolongiranje zakonom definisanih rokova za početak rada ovog drugostepenog organa za žalbe ponuđača. Istovremeno, Zakon o izmjenama Zakona o javnim nabavkama BiH<sup>89</sup> iz 2009. godine se ocjenjuje kao akt koji je uveliko doprinio postojećoj praksi provođenja netransparentnih postupaka u oblasti javnih nabavki. Naime, izmjena člana 6. Zakona o javnim nabavkama dovela je do podizanja novčanik cenusa za nabavke roba i usluga sa 30.000 na 50.000 KM i radova sa 60.000 na 80.000 KM kod postupaka koji se provode putem Konkurentskih zahtjeva bez objave. U okviru istog Zakona o izmjenama Zakona o javnim nabavkama iz februara 2009. godine, došlo je do porasta i novčanog cenusa za Direktnu sporazume sa 3.000 na 6.000 KM. Ovo je dovelo do ogromnog povećanja u netransparentnosti, te broju postupaka koji se provode putem Konkurentskih zahtjeva i Direktnih sporazuma. Istovremeno, Otvoreni postupci su sa sveukuopnog učešća u javnim nabavkama od oko 91% u 2008. godini, pali na 38% u 2010. godini. Pored uticaja koji je na ovaj trend imala izmjena zakona i dizanje novčanik cenusa, Agencija za javne nabavke ukazuje na trend povećanja pregovaračkog postupka bez objave kao posljedice nabavki između povezanih preduzeća. U dijelu koji se bavi kvantitativnim pokazateljima provedenih javnih nabavki data je i detaljna statistika provedenih javnih nabavki tokom 2010. godine.

Osim postojećeg Zakona o javnim nabavkama, oblast javnih nabavki reguliše i set podzakonskih akata kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva te modeli standardnih tenderskih dokumenata. Ovim aktima su detaljno razrađeni određeni elementi rada institucija, te postupci provođenja javnih nabavki. Ukupno je do sada doneseno 6 pravilnika, od čega su najvažniji:

- Pravilnik o postupku direktnog sporazuma<sup>90</sup> kojim se definišu osnove pripreme i vođenja postupka direktnog sporazuma. Iako on definiše da su ugovorni organi u obavezi da donesu interne pravilnike koji bi bili

usklađeni sa njim, većina ugovornih organa još uvijek nema ove interne akte na šta ukazuju i nalazi generalnih službi revizije entiteta i države.

- Pravilnik o akreditaciji i registraciji predavača javnih nabavki<sup>91</sup> kojim se definiše postupak akreditacije i registracije predavača u oblasti javnih nabavki. Ovaj podzakonski akt je u skladu sa članom 48. Zakona, no može se postaviti pitanje da li ovaj posao treba da radi Agencija ili bi se time trebalo baviti neko strukovno udruženje koje bi bilo usmjereno na dalji razvoj sistema javnih nabavki. Za sada, strukovno udruženje osoba koje se bavi javnim nabavkama<sup>92</sup> ne postoji, iako je prošlo više od 6 godina od donošenja Zakona. Postojanje nezavisnih udruženja je jedan od osnovnih elemenata za profesionalizaciju određenih djelatnosti, te jačanje integriteta osoba koje se njome bave.
- Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki<sup>93</sup> koji definiše sistem praćenja primjene Zakona o javnim nabavkama, te ulogu Agencije za javne nabavke u ovom procesu. Iako donesen, ovaj pravilnik je često osporavan iz ugla pojedinih eksperata jer se dosta selektivno primjenjuje. Naime, monitoring postupaka javnih nabavki bi trebao da se vrši na osnovu obavještenja koja se objavljuju u Službenom glasniku BiH i dnevnim novinama, izvještaja o postupku nabavke koji se dostavljaju Agenciji, odluka Ureda za razmatranje žalbi, izvještaja generalnih službi revizije, dopisa ugovornih organa i ponuđača, izvještaja drugih nadležnih institucija, izvještaja nevladinih organizacija, i informacija medija. Nepravilnosti koje bi monitoring postupaka javnih nabavki trebao da identifikuje su upravo jedan od osnovnih anti-koruptivnih mehanizama koje su u rukama vlasti. Osnovni razlog za neprovođenje ovog podzakonskog akta leži u postojećim kapacitetima Agencije da obavi ovaj posao. Naime, u Agenciji je na dan 31.12.2010. godine bilo zaposleno 19 osoba, dok je aktima bilo planirano da u njoj u tom trenutku radi 23 osobe. Primjetna je i loša saradnja Agencije sa organizacijama civilnog društva kao što je UG Tender, koji je u okviru svojih aktivnosti provodio monitoringa nad obavještenjima koja se objavljuju u Službenom glasniku BiH. U dijelu koji se bavi kvantitativnim pokazateljima prikazana je i statistika provedenog monitoringa.

Ostala 3 pravilnika se odnose na izmjene i dopune gore navedenih pravilnika, čija je suština ostala ista.

Kompleksan sistem javnih nabavki je dalje razradjen sa čak 22 akta koja se odnose na uputstva, 5 akata u vezi modela standardne dokumentacije, 4 odluke, te 2



## INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PROVOĐENJE ZAKONA

poslovnika. Najvažniji akti sa aspekta ovog izvještaja te uticaju na potencijalnu korupciju u segmentu javnih nabavki su svakako Poslovnik o radu Ureda za razmatranje žalbi, Odluka o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg, Lista ugovornih organa koji su obavezni da primjenjuju Zakon o javnim nabavkama BiH, te svi modeli standardne tenderske dokumentacije za ugovore o javnim nabavkama (za otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak). Može se reći da je postojeći zakonski okvir sistema javnih nabavki dosta dobro kodifikovan, dok se zloupotrebe dešavaju sa aspekta implementacije postojećih rješenja, proizvoljnih tumačenja, loše koordinacije institucija svih nivoa, te neodgovornosti pojedinaca u svim bitnim segmentima za sprečavanje korupcije.

Da bi se razumjela suština problema koji pogoduju rastu korupcije u javnim nabavkama, neophodno je osvrnuti se na generalni model korupcije. Korupcija, kao i svi drugi vidovi kriminala,<sup>94</sup> zavise od nekoliko faktora kao što su korist koja se pribavlja, cijena koja se plaća za uslugu, vjerovatnoća detekcije jedne koruptivne transakcije ili događaja, te veličina kazne koja očekuje strane u koruptivnoj transakciji ili događaju. Što je veća korist koja se može dobiti, to je potreba kontrole od strane nezavisnog organa veća. Svakako, za veću korist se mora platiti i veća cijena, a posebno u slučajevima gdje je vjerovatnoća detekcije veća ili gdje je potencijalna sankcija visoka. Znači, ne postoji ništa što bi uticalo na pojavu korupcije osim vjerovatnoće detekcije koruptivnog posla i visine sankcija za takvo ponašanje.

Međutim, postojeći Zakon o javnim nabavkama, te prakse u njegovom provođenju, su u mnogome u suprotnosti sa izloženom logikom. Tako se na primjer u pojedinim slučajevima dešava da se cijenom tenderske dokumentacije ili načinom njenog pribavljanja u startu obeshrabruju pojedini ponuđači roba, usluga ili radova, koji su upravo najznačajnija determinanta u onome što zovemo „vjerovatnoća detekcije“ jer sa više aktera u procesu provođenja javnih nabavki, raste i vjerovatnoća otkrivanja potencijalnih dogovora odnosno korupcije. Ovaj vid „eliminisanja konkurencije“ tj. smanjenja vjerovatnoće detekcije je vidljiv i u aspektu načina pripreme tenderske dokumentacije gdje se u kriterijume koji ponuđači treba da ispune ugrađuju aspekti koji favorizuju samo određene ponuđače, bez validnih ekonomskih i činjeničnih razloga za ovakve postupke.

Još je na početku primjene Zakona o javnim nabavkama BiH, ukazivano na pojedini elementi koji pogoduju mogućim zloupotrebama i mogućnosti pojave korupcije. I dok su mnoge ove stvari vremenom kodifikovane u formi poslovnika, pravilnika, odluka, uputstava, te modela standardne tenderske dokumentacije, i dalje se pojavljuje veliki broj nepravilnosti usljed, načina na koji se provodi javna nabavka, neprimjereno niskih i malog broja kazni, te (ne)odgovornosti tijela koja su zadužena za sistem javnih nabavki – Agencije za javne nabavke BiH, Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi, te Suda BiH. Upravo su to osnovni razlozi za pojavu korupcije u sistemu javnih nabavki.

Agencija za javne nabavke je tijelo zaduženo za provođenje javnih nabavki. Agencija je obavezna da pruža tehničku i savjetodavnu pomoć svim učesnicima u postupku javnih nabavki, ali mišljenja agencije su savjetodavna i nisu obavezujuća. Odgovornost za sve preuzete radnje i odluke u postupku javnih nabavki su na strani ugovornog organa. Agencija za javne nabavke BiH je ključni akter cjelokupnog sistema, koji trenutno pridaje jako mali značaj ukazanim nepravilnostima u vezi sa mogućom pojavom koruptivnih praksi. Treba napomenuti da se rad Agencije ne smije svesti na dnevno operativne poslove, davanjem mišljenja i odgovora ugovornim organima i ponuđačima, i tumačenjem pojedinih zakonskih i podzakonskih odredbi s ciljem realizacije poslova u oblasti javnih nabavki. Bez Agencije za javne nabavke, u kojoj je prisutna visoka stopa integriteta rukovodilaca i zaposlenih, te jakog analitičkog tima koji će pripremati podloge za unapređenje zakona sa aspekta veće transparentnosti i odgovornosti, može se reći da je borba protiv korupcije u javnim nabavkama unaprijed izgubljena. Naročito je bitno da se predstavnici Agencije upoznaju sa „stvarnim problemima“<sup>95</sup> sa kojima se suočavaju akteri u procesu javnih nabavki, te uspostavi bolju saradnju sa predstavnicima poslovnog sektora i civilnog društva, te drugim javnim institucijama kontrole – Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, javnim revizijama, tužilaštvima, pravobranilaštvima, itd.

Značajnu ulogu u provođenju Zakona ali i detekciji „koruptivnih dogovora“ ima i Ured/Ured za razmatranje žalbi, kao drugostepeni kontrolni organ za razmatranje i rješavanje žalbi ponuđača odnosno žalbi subjekata iz poslovnog sektora. Međutim, izuzetno zabrinjava

činjenica da gotovo 80% donesenih rješenja o opravdanosti žalbi ponuđača završi okončavanjem postupka ne u njihovu korist, već na razne načine, a najčešće neregularnim poništavanjem javnih nabavki od strane ugovornih organa. Primjera radi u 2009. godini u korist ponuđača od 1476 upućenih žalbi doneseno je 756, a u 2010. od 1831 doneseno je 1.081 rješenje o opravdanosti žalbi ponuđača, što najbolje govori o stalnom rastu neodgovornosti i nezakonitosti u provođenju postupaka javnih nabavki. Međutim, u 2009. godini novčana kazna je izrečena samo u jednom slučaju u visini od 1.000 KM, dok su u 2010. godini izrečene 2 novčane kazne od 500 i 1.000 KM, a istovremeno je pokrenuto 5 krivičnih i jedan prekršajni postupak. U dosadašnjoj praksi rada organa ni jedan ponuđač nije oštećen što je jako značajno za utvrđivanje odgovornosti i detekciju koruptivnih sporazuma između odgovornih osoba u ugovornom organu i pojedinih ponuđača. U kojoj mjeri ovaj kontrolni organ primjenjuje odredbe Zakona najbolje svjedoče pokazatelji, da je za 6 godina svoga rada, zaprimio 6.260 žalbi, da je od toga više od 60% donio u korist žalioaca – ponuđača, da je protiv ugovornih organa koji su kršili odredbe Zakona izrekao samo 8 novčanih kazni od 500 do 1.000 KM, pokrenuo samo 6 postupaka odgovornosti kod nadležnih prekršajnih i krivičnih organa, dok ni jednom od ponuđača koji su evidentno oštećeni u postupku provođenja predmetne nabavke, nije dodjelio obeštećenje u skladu sa Zakonskom mogućnošću 10% od vrijednosti njihovih ponuda.

Da dosadašnji rad Ureda za razmatranje žalbi ne pogoduje povećanju detekcije korupcije govori i petogodišnje neizvršavanje obaveze, da se na web stranici javnih nabavki objavljuju sva donesena rješenja, gdje bi javnost imala neposredan uvid u ponašanje ugovornih organa i ponuđača i odgovornih lica u istima. Tek u posljednjih godinu dana su se rješenja počela objavljivati na web stranici, ali bez navođenja podataka o ugovornim organima ili ponuđačima koji su kršili postojeći zakon o javnim nabavkama. Ono što takođe zabrinjava je i činjenica da se odluke ovog organa donose preglasavanjem članova Vijeća, i to čak u 25% slučajeva tokom 2010. godine.

Pored već ukazane činjenice da je tek nekoliko ugovornih organa kažnjeno zbog uočenih nepravilnosti u provođenju postupka javnih nabavki, treba napomenuti da je do sada podneseno nekoliko stotina krivičnih prijava Sudu BiH bez adekvatnog tretiranja istih od strane Suda. Sud BiH, kao trećestepeni organ u upravnom postupku, predmete iz oblasti javnih nabavki nije tretirao kao hitne, iako je obavezan da to čini po zakonu.

Kašnjenje sa donošenjem presuda čak dvije, tri godine, pa i duže, čini teško izvodivim poništavanje rješenja drugostepenog organa, te omogućavanje uspješnog i zakonitog okončavanja javne nabavke. Za šest godina Sud je zaprimio 367 tužbi, a istovremeno je donio samo 147 presuda. Neadekvatni kontrolni mehanizmi, praćeni jako lošim kaznenim odredbama za kršenje Zakona o javnim nabavkama, su jedan od glavnih elemenata za neodgovorno ponašanje ugovornih organa i ponuđača u postupcima javnih nabavki. A upravo su kaznene odredbe tj. visina kazne jedan od glavnih elemenata koji pogoduje ili ne pogoduje razvoju korupcije u određenoj oblasti. Primjera radi, u novom Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije u 52 člana, a Zakona Republike Hrvatske u 11 članova, utvrđena je odgovornost za ugovorne organe i najodgovornije pojedince sa predviđenim konkretnim novčanim iznosima koji u Republici Srbiji dostižu 20.000 KM a u Republici Hrvatskoj čak 270.000 KM, što je nesumnjivo najefikasnija antikoruptivna mjera

U provođenju javnih nabavki, te eliminisanju moguće korupcije i zloupotrebe trošenja javnih sredstava, značajna je uloga i Vijeća ministara kao tijela koje je zaduženo za rad Agencije za javne nabavke, te Parlamentarna skupština BiH kao tijela kojoj odgovaraju članovi Ureda za razmatranje žalbi. Nadležne institucije koje su zadužene za rad Agencije i Ureda ne pokazuju odgovarajući stepen zainteresiranosti za kadrovsko jačanje i dalji razvoj sistema javnih nabavki, što za posljedicu ima jačanje korupcije u javnim nabavkama. Tokom 2010. godine, Vijeće ministara je donijelo odluku o imenovanju članova Odbora Agencije za javne nabavke, dok se prva sljedeća odluka u ovoj oblasti odnosila na definisanje naknada za rad članova ovog Odbora. Kada je riječ o samom Zakonu o javnim nabavkama, Parlamentarna skupština BiH nije podržala veće izmjene i dopune zakona u 2007. godini, kao ni novi Zakon u 2009. godini. U toku je izrada novog Zakona, koji se zasniva na usvojenoj Strategiji razvoja sistema javnih nabavki za period 2010-2015 godina,<sup>96</sup> gdje se umjesto proširivanja i pooštavanja mjera odgovornosti i sankcija, definišu mjere i aktivnosti u podizanju javne svijesti, obrazovanju, osposobljavanju i jačanju administrativnih kapaciteta. U Strategiji se u rezultate uspješne normativne dogradnje navodi i podizanje cenzusa za Direktnu sporazume i Konkurentske zahtjeve, bez bilo kakvog kritičkog osvrtu na moguću koruptivnu primjenu i štetnost istih po budžetska sredstva. Poređenja radi, u Republici Srbiji, sve nabavke veće od 5.000 KM, a u Republici Hrvatskoj veće od 19.000 KM moraju biti javno oglašene. Imajući u vidu brojne dokazane zloupotrebe

od primjene navedenog cenzusa i pozitivna iskustva susjednih zemalja, može se postaviti pitanje zašto se ne razmišlja u tom pravcu, kao veoma značajnom mehanizmu za moguće smanjenje korupcije.

Jako je značajno da se prilikom donošenja novog Zakona i okvira za regulisanje sistema javnih nabavki uvažava i glasovi poslovnog sektora i civilnog društva, te svih drugih zainteresovanih strana kao što su revizije, pravosuđe, ministarstva unutrašnjih poslova, pravobranilaštva, mediji i drugi. Prepuštanje donošenja novog zakona neolicini „eksperata“, bez validnih analiza budućih efekata, te bez značajnog animiranja poslanika Parlamentarne skupštine BiH, mogao bi da prouzrokuje katastrofalne efekte po rasprostranjenost korupcije u javnim institucijama.

Na kraju, treba napomenuti da ne postoji ništa što bi spriječilo koruptivno ponašanje osim straha od otkrivanja ovakvog ponašanja i adekvatnih sankcija. Pored sankcija koje propisuje Zakon o javnim nabavkama, treba imati na umu i državni/entitetske Krivične zakone, te Krivični zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji pruža dovoljno rigorozan okvir za prakse davanja/primanja mita u slučajevima korupcije u javnim nabavkama. Takođe, ovdje se od velikog značaja vidi i uloga drugih aktera a naročito novouspostavljene Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u aktivnostima koordinacije raznih institucija radi smanjenja stope korupcije u javnom sektoru. Međutim, Agencija za prevenciju korupcije i

koordinaciju borbe protiv korupcije je još uvijek finansijski i kadrovski nedovoljno osnažena da se uključi u analizu potencijalnih koruptivnih praksi u oblasti javnih nabavki.

## MEĐUNARODNI ZAHTEVI

U vrijeme pripreme ovog izvještaja, stigla je vijest iz Brisela o okvirnom sporazumu između predstavnika vlasti i političkih lidera iz Bosne i Hercegovine i predstavnika Evropske Unije. Među 6 definisanih zahtjeva koji se moraju ispoštovati do kraja godine, nalazi se i pitanje javnih nabavki. Naime, BiH je u obavezi da dobro iskoordiniše i odgovori, najkasnije od 31. oktobra 2012, na listu pitanja o izabranim poglavljima – javne nabavke (Poglavlje 5) i Životna sredina (Poglavlje 27), kao ilustraciju neophodnih uslova za pripremu procesa pristupanja EU. Ovo će svakako predstavljati novi impetus za usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama do predviđenog roka.

Treba istaći i jako veliku zainteresovanost međunarodne zajednice u segmentu razvoja adekvatnog sistema javnih nabavki, jer kompleksna priroda sistema javnih nabavki može imati jako značajne efekte na međunarodnu saradnju i koordinaciju, naročito sa ekonomskog i političkog aspekta, te unapređenja odgovornosti i upravljanja u jednoj zemlji. Međutim, dosadašnja praksa u BiH je ova pitanja uglavnom prepuštala neolicini „pravnih eksperata“, bez uključivanja šire javnosti i predstavnika poslovnog i civilnog sektora.

## DIREKTIVE EVROPSKE UNIJE – DOBRI NAPUTCI U LOŠEM BIH KONTEKSTU

DA LI ZBOG SEMANTIČKOG ILI NEKOG DRUGOG RAZLOGA, DIREKTIVE EU SE U GLAVAMA BIH DONOSIOCA ODLUKA POSMATRAJU KAO OBAVEZUJUĆI ELEMENT KOJE SE PRIHVATAJU BEZ OZBILJNIH ANALIZA O MOGUĆIM NEGATIVNIM EFEKTIMA, POTREBAMA PRILAGOĐAVANJA I VREMENSKOM IZUZEĆU OD NJIHOVE PRIMJENE. INTERESANTNA JE STVAR DA SE EU DIREKTIVE DEFINIŠU KAO PRAVNI DOKUMENT EVROPSKE UNIJE KOJI ZAHTJEVA OD ZEMLJE ČLANICE DA OSTVARI ODREĐENI REZULTAT, BEZ NAMETANJA NAČINA NA KOJI ĆE SE Taj rezultat ostvariti, što ostavlja određeni dio slobode u vezi načina na koji će se primjeniti. Međutim, nedostatak sveobuhvatnih analiza prouzrokuje da se rješenje u vezi prihvatanja određenih direktiva EU u BiH radi na „SOLOMONSKI NAČIN“, što vrlo često dovodi do ozbiljnih posljedica po pojedine druge segmente. OBLAST JAVNIH NABAVKI SE ČINI KAO JEDNA OD OBLASTI U KOJIMA SE DONOSIOCI ODLUKA POZIVAJU NA PRIMJENU EU DIREKTIVA PRILIKOM PRIJEDLOGA IZMJENA ILI DONOŠENJA NOVIH RJEŠENJA, DOK SU RAZLOZI ZA IZMJENU PROPISA UGLAVNOM MANIFESTOVANI U ZADRŽAVANJU POSTOJEĆEG STANJA (NE)ODGOVORNOSTI, SMANJENJU TRANSPARENTNOSTI ILI OBEZBJEDIVANJU PROSTORA ZA MANIPULACIJE U ODREĐENIM OBLASTIMA. OVAKVI PROPUSTI SVAKAKO NISU NEŠTO ŠTO JE EU ŽELI DA VIDI U SISTEMU JAVNIH NABAVKI BOSNE I HERCEGOVINE, ALI SE SPECIFIČNOST LOKALNOG KONTEKSTA I SVEBUHVATNE KORUPCIJE JOŠ UVIJEK NE NALAZI U DETERMINANTAMA JEDNAČINE POJEDINIH STRANIH EKSPERATA KOJI DAJU SVOJE MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI ZAKONA SA EU PRAVNOM TEKOVINOM.

Potreba unapređenja sistema javnih nabavki je definisana u svim dokumentima koji trasiraju evropski put BiH. Evropska unija, u svom godišnjem Izvještaju o napretku BiH iz 2011. godine, ukazuje da nije bilo značajnih pomaka u oblasti unapređenja stanja javnih nabavki. Naime, izvještaj ukazuje na pozitivan aspekt usvajanja smjernica o elektronskoj objavi javnih nabavki i završetku tehničkih priprema za elektronsko objavljivanje tendera na internetskoj stranici Agencije za javne nabavke. Međutim, broj osoblja Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi koji je ostao nepromijenjen se ocjenjuje kao potencijalni problem u primjeni samog Zakona. Evropsku Uniju zabrinjava i odgađanje primjene usvojene Strategije razvoja sistema javnih nabavki za 2010-2015., te preuzimanje direktiva o javnim nabavkama iz 2004. i 2007. godine.

Izvještaj Evropske Unije ukazuje i na činjenicu da Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi nisu dovoljno proaktivni u širenju informacija o sistemu javne nabavke i pružanju praktične pomoći javnim naručiocima tj. ugovornim organima i privrednim subjektima. Saradnja između Agencije za javne nabavke i Ureda se ocjenjuje neefektivnom, što dovodi do pojedinih problema u cjelokupnom sistemu javnih nabavki. Izvještaj ukazuje i na potrebu i unapređenja praćenja postupaka javnih nabavki u cijeloj zemlji, te sposobnost ugovornih organa da primjenjuju zakon. Ocjena je i da profesionalne sposobnosti službenika za nabavku u pogledu adekvatne provedbe postupaka javnih nabavki nisu na zadovoljavajućem nivou. Trošak objavljivanja obavijesti o ugovorima u Službenom glasniku i dalje je nesrazmjerno visok za javne naručitelje.

Preporuka Izvještaja o napretku je da se usvoji novi Zakon o javnim nabavkama koji će u cijelosti uključiti EU direktive. Međutim, Evropska Unija ukazuje i na potrebu poboljšanja mehanizama koordinacije i saradnje između relevantnih institucija, kao i rada Ureda za razmatranje žalbi. Ovo se svakako odnosi na veću ulogu izvršne i zakonodavne vlasti na svim nivoima, te pravosudnih organa, s ciljem borbe protiv korupcije u javnim nabavkama. Naime, nisu zabilježeni slučajevi pokretanja odgovornosti predstavnika određenih ugovornih organa tj. naručioca javnih nabavki iako brojni izvještaji službi za reviziju javnog sektora ukazuju na prisutne nepravilnosti u provođenju zakonom propisanih pravila u oblasti javnih nabavki. Više detalja o ovome je dato u dijelu koji se bavi kvantitativnim podacima.

Izvještaji koje periodično provode eksperti SIGMA Programa ukazuju na stanje bez promjena. U posljed-

njem izvještaju iz maja 2011. godine, eksperti ovog programa ocjenjuju potrebu donošenja novog Zakona s ciljem njegovog usklađivanja sa direktivama Evropske Unije i *Acquis*. Kao glavne zamjerke postojećih zakonskih rješenja u odnosu na EU zakonodavstvo navedene su sljedeće:

- Postojanje odredbi za obaveznu preferenciju domaćih ponuđača koji nude domaću robu ili angažuju domaću radnu snagu. Odluka Vijeća ministara BiH o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg je donesena s ciljem podrške domaće privrede i preduzeća, no EU eksperti ukazuju da je ovo neprihvatljiva praksa sa stanovišta evropskog zakonodavstva, jer diskriminiše strane kompanije. Ujedno, ovo pogoduje smanjenoj konkurenciji ali i mogućnosti pojave korupcije. U svom dosadašnjem radu, UG Tender je identifikovao zloupotrebe u postupcima javnih nabavki sa aspekta preferencije domaćih proizvođača koji nude domaću robu a koja se verifikuje kod institucija koje izdaju potvrde kojima se dokazuje ovaj status. Iako se određene robe uopšte ne proizvode u BiH, određene privatne kompanije u postupcima javnih nabavki prilažu potvrde da se one proizvode, povećavajući vjerovatnoću da pobijede u postupcima javnih nabavki. Međutim, još niko nije sankcionisan u vezi sa ovim problemom.
  - Nedostatak novih načina ugovaranja tj. nedostatak tehnika i instrumenata javnih nabavki koji su definisani evropskim direktivama (okvirni sporazumi, kompetitivni dijalog, elektronske aukcije, socijalni i ekološki aspekti javnih nabavki). Međutim, treba napomenuti da se uvođenje novih tehnika i instrumenata treba bazirati na kapacitetu institucija, prvenstveno Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, da na adekvatan način implementiraju određena EU rješenja.
  - Obuhvat primjene postojećeg zakona nije u potpunosti usklađen jer ne obuhvata privatne kompanije koje pružaju javne usluge na bazi specijalnih ili ekskluzivnih prava dok istovremeno obuhvata javne kompanije koje pružaju usluge na tržišnom principu.
  - Nedostatak fleksibilnosti u segmentu javnih komunalnih usluga.
  - Određene razlike u načinu dodjele ugovora.
- Interesantno je da se SIGMA eksperti uglavnom osvrću na usklađenost sistema javnih nabavki u odnosu na usklađenost sa EU direktivama sa stanovišta efikasnosti, konkurentnosti i ne-diskriminacije, dok su transparentnost i integritet u drugom planu. Razlike su svakako rezultat fokusa eksperata, te razumjevanja pojavnih oblika korupcije, naročito u kontekstu BiH. Međutim, izvještaji SIGMA programa ukazuju na i dalje prisutne aspekte koji pogoduju postojećem stanju i potencijalnoj

korupciji:

- Birokratski pristup javnim nabavkama i formalistički pristup implementaciji kao što je na primjer potreba da se ovjeravaju sva dokumenta koja ukazuju na kvalifikovanosti ponuđača. Ovo dovodi do povećanja troškova za učesnike, te smanjenja konkurencije.
- Neusklađenost pravnih propisa i nepriznavanje određenog statusa ponuđača između kantona/entiteta što dovodi do favorizovanja određenih ponuđača
- Visoki troškovi objavljivanja javnih nabavki u Službenom glasniku BiH, što pojedine institucije navodi na izbjegavanje objave izvještaja o dodjeli ugovora. Naime, izvještaji se moraju objavljivati u Službenom glasniku BiH bez obzira na postojanje alternativnog načina e-nabavki u okviru Agencije za javne nabavke. Izvještaji za 2010. godinu ukazuju da 742 subjekta dostavlja ove izvještaje, dok je u BiH identifikovano više od 2000 ugovornih organa.
- Nedovoljan kapacitet Agencije za javne nabavke BiH i Ureda za razmatranje žalbi, naročito kada se radi o monitoring aktivnostima Agencije, te transparentnosti rada Ureda za razmatranje žalbi. Takođe je identifikovana i potreba za boljom koordinacijom između ovih institucija.
- Nedostatak političke volje za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

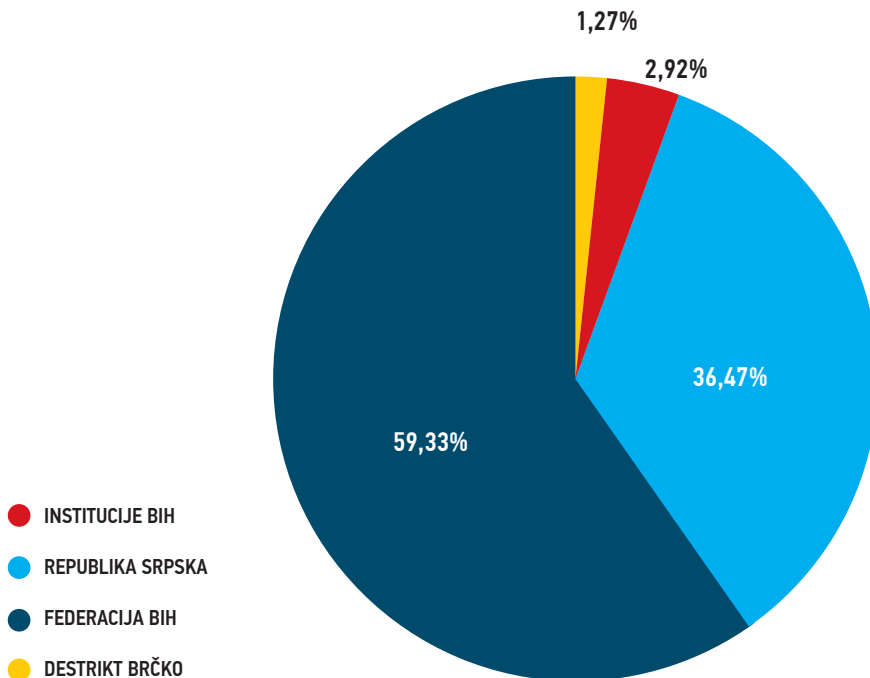
## STATISTIKA SISTEMA JAVNIH NABAVKI I NJIHOVOG PROVOĐENJA<sup>97</sup>

Dana 27.10.2009. godine na snagu je stupilo Uputstvo o pripremi i dostavi izvještaja o dodjeli ugovora u postupcima javnih nabavki iz poglavlja II i Poglavlja III Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.<sup>98</sup> Prema članu 3. Uputstva, ugovorni organ je dužan registrovati glavnog operatera, u svrhu korištenja elektronskog sistema za dostavu izvještaja tj. web informacionog sistema za izvještavanje o provedenim postupcima (WisPPA). U BiH ma preko 2000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama. Od ukupnog broja ugovornih organa samo 860 ugovornih organa je imenovalo svoje glavne operatere, a 742 ugovorna organa su se u navedenom periodu registrovali u WisPPA aplikaciji i dostavljali izvještaje o dodjeljenim ugovorima o postupcima javnih nabavki za 2010. godinu. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki se kreira na osnovu dostavljenih izvještaja od strane registrovanih ugovornih organa u WisPPA-i.

Ukupna vrijednost zaključenih ugovora za period 01.01.-31.12. 2010. godine je bila 3.469.981.667,61 KM, što predstavlja povećanje od 163,3% kada poređimo 2010. godinu u odnosu na 2009. godinu, kada je zaključeno ugovora u vrijednosti od 2.124.813.917,41 KM.<sup>99</sup> Istovremeno, ukupna vrijednost zaključenih ugovora u 2010. godini odnosno povećanje od 175,93% u odnosu na 2008. godinu, kada je zaključeno ugovora u vrijednosti od 1.972.330.047,28 KM. Vidljivo je da je uvođenje elektronskog sistema za dostavu izvještaja u velikoj mjeri dovelo do poboljšanja u evidentiranju provedenih postupaka i zaključenih ugovora. Još uvijek ostaje neregistrovan veliki broj subjekata koji podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama, ali se procjenjuje da je vrijednost njihovih nabavki relativno mala. Najveće zamjerke za proces izvještavanja se odnose na neažurnost u prezentaciji godišnjih izvještaja od strane Agencije za javne nabavke jer se, i pored informacionog sistema, na godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki čeka više od 10 mjeseci.

Od ukupno 3.469.981.667,61 KM, vrijednost zaključenih ugovora tokom 2010. godine od strane institucija BiH iznosila je 101.375.988,43 KM ili 2,92%. Najveća vrijednost zaključenih ugovora odlazi na javne nabavke koje su ugovorene u Federaciji BiH, i to 2.058.706.851,59 KM (59,33%) dok je vrijednost zaključenih ugovora u Republici Srpskoj iznosila 1.265.660.314,67 KM (36,47%). Vrijednost zaključenih ugovora tokom 2010. godine u Brčko Distriktu BiH iznosila je 44.238.512,92 KM odnosno 1,27%. U grafikonu koji slijedi prikazana je struktura zaključenih ugovora po nivou vlasti iz koje dolaze ugovorni organi.

## VRIJEDNOST ZAKLJUČENIH UGOVORA PO NIVOIMA VLASI (U %)



U 2010. godini u ukupnoj vrijednosti zaključenih ugovora, najzastupljenija je nabavka roba u iznosu od 1.840.798.374,88 KM odnosno 53,05% od svih provedenih postupaka. Nabavka usluga ponovo je najmanje zastupljena u iznosu od 533.939.863,38 KM, odnosno 15,39 % od svih postupaka. Nabavka radova u 2010. godini iznosi 1.095.243.429,35 KM odnosno 31,56% od svih postupaka.

Vrijednost zaključenih ugovora putem otvorenog postupka tokom 2010. godine iznosila je 1.343.821.679,59 KM, odnosno 38,73% od svih ugovora. Ukupna vrijednost zaključenih ugovora putem otvorenog postupka u 2010. godini predstavlja smanjenje u iznosu od 163.484.322,09 KM ili 10,85% u odnosu na 2009. godini, kada je ta vrijednost iznosila 1.507.306.001,68 KM. Vrijednost zaključenih ugovora putem pregovaračkog postupka tokom 2010. godine iznosila je 1.510.857.886,84 KM odnosno 43,54% od svih ugovora. Ukupna vrijednost zaključenih ugovora putem pregovaračkog postupka povećana je tokom 2010. godine u vrijednosti od 1.235.715.915,88 KM odnosno 549,12% u odnosu na 2009. godinu. I dok

Agencija za javne nabavke smatra da su glavni uzroci za povećanje pregovaračkih postupaka u otpočinjanju izvještavanja o zaključenim ugovorima od strane povezanih preduzeća, te činjenici da prirodni i zakonski monopoli u WisPPA sistem svoje nabavke unose kao pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci, UG Tender ukazuje i na povećanje praksi nabavke roba, usluga i radova putem Konkurentskog zahtjeva i Direktnog sporazuma kao posljedice povećanje novčanih cenzusa, te brojne anekse na već postojeće ugovore. Vrijednost zaključenih ugovora putem ograničenog postupka je iznosila 47.762.312,35 KM odnosno 1,38% od svih zaključenih ugovora.

Ukupna vrijednost 10 dodijeljenih ugovora sa najvećim vrijednostima u 2010. godini iznosi 941.962.684,41 KM, što predstavlja 27,15% ukupnih nabavki. U narednoj Tabeli predstavljena je lista 10 ugovora sa najvećim vrijednostima za 2010. godinu sa osnovnim informacijama iz ugovora.

BR	UGOVORNI ORGAN	VRSTA POSTUPKA	ODLUKA SADRŽAJ	PREDMET	VRIJEDNOST
1	Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Unifarm doo promet lijekova na veliko	Robe	614.976.752,00
2	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo, zavisno društvo rudnici kreka doo, Tuzla	Robe	112.129.677,00
3	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Banovići DD, rudnici mrkog uglja	Robe	66.040.200,00
4	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Kakanj doo Kakanj	Robe	62.121.152,00
5	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Đurđević doo Đurđevik	Robe	32.679.780,00
6	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Breza doo Breza	Robe	32.000.000,00
7	ZP Rudnik i TE Gacko, AD Gacko, Gračanica, b.b.	Otvoreni postupak	Grupa dobavljača: Ski Topeko Beograd, Kolubara metal doo, Vreoci	Usluge	31.301.232,12
8	Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo, Ložionička 2	Otvoreni postupak	Hercegovina lijek doo	Robe	23.410.838,74
9	Ministarstvo trgovine i turizma, Trg Republike Srpske br. 1, Banja Luka	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Nestro Petrol AD	Robe	23.076.000,00
10	JP Komunalno Brčko Distrikt, Studenstska br.13	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Elektroprivreda RS mješoviti Holding, matično preduzeće ad	Robe	21.000.000,00
11	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Vilsonovo šetalište 15, Sarajevo	Otvoreni postupak	TPK Zavod za energetske i procesnu opremu dd Zagreb	Radovi	19.451.316,00
12	Rudnik i Termoelektrana Ugljevik, Ugljevik BB	Otvoreni postupak	Rudnik i Termoelektrana Ugljevik, Ugljevik BB	Robe	15.798.154,68
13	Ministarstvo trgovine i turizma, Trg Republike Srpske br. 1, Banja Luka	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Fertil	Robe	15.706.500,00
14	JP Elektroprivreda BiH d.d. Vilsonovo šetalište 15, Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Zenica doo Zenica	Robe	14.850.000,00
15	JP Putevi Republike Srpske, Trg Republike Srpske broj 8	Otvoreni postupak	NLB Razvojna banka ad	Usluge	14.241.000,00
16	JP Grijanje d.o.o. Zenica, Bilmišće br. 107	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Arcelormittal zenica doo	Usluge	10.189.000,00
17	ZP Rudnik i TE Gacko, AD Gacko, Gračanica, b.b.	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Trigma doo	Robe	8.542.760,00
18	JP Putevi Republike Srpske, Trg Republike Srpske broj 8	Otvoreni postupak	Hypo aple adria Bank ad	Usluge	8.050.000,00
19	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH doo Sarajevo, ZD RU Gračanica doo Gornji Vakuf-Uskoplje	Robe	7.990.000,00
20	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	EFT Rudnik i Termoelektrana Stanari doo	Robe	7.740.000,00

Da je došlo do pogoršanja stanja sa stanovišta transparentnosti i odgovornosti u sistemu javnih nabavki u BiH ukazuje podatak da je 2008. godine, od 20 najvećih potpisanih ugovora, 19 provedeno Otvorenim postupkom, dok je 2010. godine čak 15 najvećih sklopljenih ugovora bilo posljedica provedenih Pregovaračkih postupaka sa jednim ponuđačem, bez javne objave.

Ured za razmatranje žalbi je tokom 2010. godini zaprimio 1831 žalbu na postupke javnih nabavki. Ured je ukupno donio 1794 rješenja dok je broj žalbi na odluke Ureda za razmatranje žalbi iznosio 115. Ukupan broj zaprimljenih žalbi tokom 2010. godine predstavlja 10,01 % u odnosu na broj obavještenja o nabavci, što predstavlja poboljšanje stanja u odnosu na 2009. godinu kada je broj primljenih žalbi iznosio 14,12 % u odnosu na objavljena obavještenja o nabavci. Do kraja 2010. godine je identifikovana i loša praksa da se rješenja Ureda po žalbama ne objavljuju na web stranici javnih nabavki te je objavljeno svega 159 odluka. Za prva 3 mjeseca 2011. godine objavljeno je 276 rješenja odnosno odluka po žalbama, nakon čega je Ured prestao da ispunjava zakonom utvrđene obaveze.

Tokom 2010. godine Agencija za javne nabavke je počela intenzivan monitoring Obavještenja o javnoj nabavci, dodjeli ugovora i poništenju postupka koja se objavljuju u Službenom glasniku BiH. U skladu sa članom 6. Pravilnika o monitoringu Agencija za javne nabavke je uputila 537 dopisa ugovornim organima o uočenim nepravilnostima u određenim postupcima javne nabavke. Najčešće povrede Zakona konstatovane prilikom provođenja monitoringa Obavještenja o nabavci su sljedeće:

- Robe, usluge i radovi nabavljaju se jednim postupkom javne nabavke,
- Postupak je podijeljen u lotove koji su „nesrodni“,
- Traženje uvjerenost o registraciji obveznika poreza na dodatnu vrijednost pod sposobnošću za obavljanje profesionalne djelatnosti,
- Kriteriji za kvalifikaciju primjenjeni kao kriteriji za vrednovanje ponuda,
- U okviru tehničke i profesionalne sposobnosti, traženje da ponuđač ima stalno zaposleno tehničko osoblje,
- U okviru tehničke i profesionalne sposobnosti, traženje da ponuđač posjeduje određenu tehničku opremljenost,
- Traženje neprimjereno visoke naknade za tendersku dokumentaciju,

- Navođenje da „naručilac zadržava pravo da poveća ili umanji količine u odnosu na one navedene u tenderskoj dokumentaciji“.

Vidljivo je da se glavne zamjerke na postupke koji provode ugovorni organi odnose na smanjenje konkurencije, te usloznavanje uslova što indicira na moguće zloupotrebe koruptivne prirode. Službe revizije institucija iz javnog sektora na svim nivoima ukazuju na stalna kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki, iako su primjetna određena poboljšanja kod određenih ugovornih organa tj. naručilaca. Najčešće greške u primjeni Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata utvrđene kroz analizu izvještaja nadležnih službi za reviziju institucija na svim nivoima u BiH su:

- nepostojanje plana javnih nabavki,
- loše planiranje javnih nabavki,
- neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije,
- detaljno nerazrađivanje kriterija za izbor dobavljača,
- dijeljenje postupaka dodjele ugovora,
- dostavljanje konkurentskog zahtjeva bez dodatnog obavještenja na samo tri adrese,
- izbor dobavljača koji ne ispunjava kvalifikacione uslove ili nije dostavio kompletnu dokumentaciju,
- izbor dobavljača zasnovan na manje od tri ponude,
- izbor dobavljača na bazi jedinične cijene,
- neprovođenje procedura javne nabavke, i
- izbor pregovaračkog postupka bez adekvatnih argumenata i ispunjavanja svih uslova za njegov izbor, tačno navođenje robnih marki;

Čak kod 13 institucija na nivou BiH je izneseno mišljenje sa kvalifikacijom zbog propusta u procedurama javnih nabavki.<sup>100</sup> U godišnjem izvještaju o provedenoj reviziji institucija BiH za 2010. godinu, navode se propusti u javnim nabavkama kod Agencije za lijekove i medicinska sredstva, Ministarstva komunikacije i sabračaja, Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja, Granične policije, Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Institucije ombudsmena za ljudska prava, Pravobranilaštva, te drugih institucija. Takođe, analiza godišnjih izvještaja entitetskih službi za reviziju javnog sektora ukazuje da se u oblasti javnih nabavki dešavaju nepravilnosti kod određenog broja institucija u većem ili manjem obimu. Ono što je najčešća zamjerka je činjenica da ne postoje detaljno razrađeni planovi javnih nabavki, dok su tamo i gdje je to prisutno oni nedostupni javnom uvidu. Time se povećava diskrecija ugovornih organa u načinu provođenja, te smanjuje sama konkurencija u postupcima javnih nabavki.



Takođe, jedna od najčešćih zamjerki se odnosi na izvršenje ugovora o javnoj nabavci (neefikasan sistem interne kontrole i izostavljanje zaštitnih klauzula u tekstovima ugovora).

Imajući u vidu sam stepen kršenja zakona i sankcionisanje ovih postupaka, vidljivo je da predstavnici zakonodavne vlasti i pravosudni organi ne posvećuju dovoljno pažnje javnim nabavkama. Izvještaji eksternih revizija su uglavnom deklarativni, bez adekvatnog odgovora pravosuđa i državnih i entitetskih parlamenata oko pokretanja odgovornosti za propuste.

## ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Imajući u vidu dosadašnju primjenu Zakona o javnim nabavkama, može se zaključiti da je sistem javnih nabavki potrebno dograđivati sa aspekta transparentnosti, efikasnosti i integriteta. Korupcija u javnim nabavkama je sveprisutni fenomen koji se pojavljuje u svim državama dok je osnovni cilj borbe protiv korupcije da se svede u razumne okvire. Postojeće stanje u BiH nije zadovoljavajuće ukoliko se poredi sa stanjem po zemljama u okviru Evropske Unije.

Normativne manjkavosti, nejasnoće i nepreciznosti u odredbama postojećeg Zakona o javnim nabavkama BiH doprinose zloupotrebama i i dovode do korupcije u ugovornim organima. Neophodno je usvojiti mjere smanjenja korupcije u javnim nabavkama, stavljanjem pod veći nadzor i efikasniju kontrolu, kako bi se time uspješnije zaštitila sredstva poreskih obveznika i građana. Istovremeno, nova zakonska rješenja treba da počivaju na uočenim nepravilnostima i manjkavostima postojećeg normativnog okvira, direktivama Evropske Unije, te zakonodavnim rješenjima zemalja iz okruženja. Imajući u vidu zahtjeve EU, novi Zakon o javnim nabavkama treba da bude donesen u što skorije vrijeme, uz puno uvažavanje stavova predstavnika civilnog društva i institucionalnog okvira za njegovu primjenu. Zakonski i podzakonski akti ne smiju da djeluju diskriminatorski, naročito u slučajevima urušavanja principa konkurencije u procesu javnih nabavki, te povećanja troškova za učesnike u sistemu javnih nabavki. Nova zakonska i podzakonska rješenja treba da počivaju na sljedećim osnovama:<sup>101</sup>

- Da tenderska dokumentacija bude besplatna,
- Da obaveznu ovjeru kvalifikacionih dokumenata u ponudi obezbjeđuje samo pobjednik javne nabavke,
- Da se prihvati svaki vid validne garancije a ne samo

bankarska garancija,

- Da se po donesenoj odluci o izboru najpovoljnijeg ponuđača, omogući uvid u ponude zainteresovanim ponuđačima,
- Da se svako navođenje tajnosti podataka u ponudama mora obrazložiti pozivanjem na odgovarajuće pozitivne propise,
- Da se smanji procenat za dopunske nabavke roba, usluga i radova u Pregovaračkim i drugim postupcima,
- Da se mora pribaviti mišljenje Agencije za javne nabavke prije pokretanja Pregovaračkog postupka bez objave,
- Da se u zakonski okvir uvedu sva rješenja iz EU direktiva,
- Da se razmotre potencijalni efekti uvođenja EU direktiva i utvrdi potreba za eventualnim prolongiranjem primjene (npr. da se prolongira uvođenje Kompetitivnog dijaloga do ulaska BiH u Evropsku uniju),
- Da se unaprijedi transparentnost Konkurentskih zahtjeva,
- Da se smanje novčani cenzusi za Direktne sporazume,
- Da se jasnije razrade pravila u okviru postupka javnih nabavki (podjela na lotove, promjenljivost ugovornih cijena, postupci izvršenja zaključenog ugovora),
- Da se dopune i unaprijede prekršajne i krivične odredbe, te uvedu rigoroznije sankcije za nepoštovanje zakonskih odredbi,
- Da se unaprijedi način rada i donošenja odluka Ureda/Kancelarije za razmatranje žalbi.

Ugradnjom navedenih rješenja i mehanizama bi se povećala transparentnost, efikasnost, odgovornost i racionalno raspolaganje javnim sredstvima. Nacrt Zakona o javnim nabavkama BiH,<sup>102</sup> koji je nedavno Agencija za javne nabavke prosljedila Vijeću ministara BiH, je u velikoj mjeri i uvažio gore navedene osnove. Delegati Parlamentarne skupštine BiH treba da pokažu visok nivo integriteta i odgovornosti u vezi sa donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama, te omoguće prihvatanje antikoruptivnih amandmana na nacrt novog Zakona. Poseban akcent se treba dati kaznenim odredbama i sankcijama za neodgovorno ponašanje i zloupotrebe čime bi se obezbijedila dalja osnova za uspješan početak borbe protiv korupcije u javnim nabavkama. Politička volja je ključ za borbu protiv korupcije koji se nalazi u rukama građana i njihovih izabranih predstavnika. Nova zakonska rješenja treba da prati i dalja realizacija aktivnosti predviđenih u dokumentu „Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2009.- 2014. godina“. Uloga Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u provođenju Strategije je od izuzetne važnosti.

PROCESUIRANJE  
KORUPCIJE  
PRED SUDOVIMA I  
TUŽILAŠTVIMA U BIH  
(2011-2012)

## UVOD

Već nekoliko godina unazad, tačnije od 2010. godine, *Transparency International BiH* realizira projektne aktivnosti usmjerene ka sagledavanju rada pravosudnih organa u Bosni i Hercegovini po pitanju procesuiranja krivičnih djela koja se, u zavisnosti od važećih zakonskih odredbi, nazivaju krivičnim djelima korupcije, odnosno, krivičnim djelima protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Vrijednost tih aktivnosti leži u tome što se nakon proteka određenog vremena mogu sagledati trendovi u krivično-pravnom tretiranju ovih krivičnih djela i njihovih počiniilaca, te na vrlo precizan i mjerljiv način objektivno ukazati na neke od problema sa kojim se nadležni pravosudni organi moraju suočiti u pravcu podizanja stepena svoje efikasnosti prilikom suzbijanja krivičnih djela koja imaju obilježja korupcije. Predmet analiza u ovom izvještaju su statistički podaci o radu pravosudnih organa, tužilaštava i sudova na svim nivoima sudske vlasti u Bosni i Hercegovini, koji se odnose na ukupan broj prijava u radu tužilaštava, te broj provedenih istraga i podignutih optužnica, sa posebnim osvrtom na spomenuta krivična djela, te oni podaci koji referiraju na ukupan broj i strukturu donesenih sudskih odluka, sa osvrtom na korupcijska krivična djela, kao i podaci o broju predmeta i visini imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, za koju su done-sene odluke nadležnih sudova o oduzimanju, sa osvrtom na trendove u izricanju novčanih kazni. Podaci su dobijeni od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, i odnose se na period 2011.-2012. godina.

Cilj analiza u predmetnom izvještaju je da se opišu trendovi u procesuiranju svih krivičnih djela u pravosuđu Bosne i Hercegovine, na osnovu usporednih pokazatelja za period 2009-2010. naspram 2011-2012. godina, te da se objasne određeni pokazatelji trendova nastalih tokom procesuiranja krivičnih djela korupcije i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Poseban cilj je usmjeren opisu stanja i trendova u izricanju specifične krivično-pravne mjere oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom koja ima izrazito značenje za suzbijanje svih vidova krivičnih djela koja u svom zakonskom obilježju sadrže namjeru pribavljanja protiv-pravne imovinske koristi.

Slijedom iznesenog, korupcijska krivična djela su upravo specifična po tome što se njihovim počinjenjem, odnosno, zloupotrebom određenog položaja, ovlaštenja, sebi ili drugome pribavlja imovinska ili neka druga korist. Analiza podataka iz pravosudne statistike koji ukazuju na obim aktivnosti nadležnih sudova u oblasti oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom iz tih razloga ima specifičnu vrijednost.

Iako se radi o jednostavnom pojmovnom određenju korupcije, ipak je značajno još jednom podsjetiti na neka od shvatanja ovog pojma koja su i ranije bila tretirana u izvještajima o procesuiranju korupcije pred sudovima u Bosni i Hercegovini. Naime, sa stanovišta izučavanja fenomenologije kriminaliteta, tradicionalna i savremena kriminologijska stanovišta fenomen korupcije najčešće svrstavaju u domenu tzv. „kriminaliteta bijelih ovratnika“ i korporacijskog kriminaliteta. Prema tim shvaćanjima, podmićivanje i druge vrste korupcije su najčešće integrirani u politički aparat lokalnih i državnih tijela izvršne vlasti (Adler, Mueller & Laufer, 2006: s. 328).<sup>103</sup> Jedna od vrlo važnih karakteristika ovih oblika kriminalnog ponašanja je u tome da se počinioci inkriminiranim radnjama dominantno služe radi sticanja imovinske koristi. Šta više, Singer (1994) ističe da je „*kriminalitet bijelog ovratnika uvijek kriminalitet usmjeren na pribavljanje imovinske koristi, gdje delikvent, u pravilu, ne postupa iz nužde, već iz želje da povisi ionako visok standard, da zadobije veću moć i prestiž*“ (s. 576), čime ukazuje na potrebu istraživanja aspekta stjecanja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi proistekle činjenjem korupcijskih krivičnih djela.<sup>104</sup>

Pravno uređenje korupcije se zasniva na međunarodnim i unutrašnjim izvorima.<sup>105</sup> Iz toga slijedi da postoje pravna i tzv. *policy* određena koruptivnih ponašanja. Prema drugoj grupi mišljenja, pod korupcijom se podrazumijeva širok spektar aktivnosti koje se sastoje u zloupotrebama javne ili privatne službe u svrhe sticanja lične koristi (Organisation for economic co-operation and development, 2008: s. 22).<sup>106</sup> To je posebno važno, jer predmetna analiza upravo pripada području *policy* istraživanja, odnosno analizi efikasnosti sistema krivičnog pravosuđa u suzbijanju korupcije u BiH.

Jedan od značajnijih problema vezanih za analizu pravosudne statistike kriminaliteta je vezan za postojanje tzv. „tamne brojke kriminaliteta“. Naime, pod ovim pojmom se najčešće podrazumijeva onaj obim krivičnih djela koji ostane nepoznat (za koji se ne sazna) tijelima za provođenje zakona. Najčešći načini aproksimiranja stvarnog obima kriminaliteta u jednoj državi su, pored zvanične statistike kriminaliteta: (a) procjene ili pretpostavke, (b) studije samoprijavlivanja i (c) viktimizacijska istraživanja (Williams, 2004: s. 75). Uzimajući u obzir činjenicu da su korupcijska krivična djela takve prirode da ih, u pravilu, prate različite forme prikrivanja kriminalne aktivnosti, odnosno da su takve radnje obavijene velom tajnosti, onda treba sa rezervom uzeti pokazatelje pravosudnog tretiranja korupcije u BiH.<sup>107</sup> Njih treba, isključivo, posmatrati zajedno sa dopunskim podacima o rasprostranjenosti korupcije u državi. Ovi podaci se, najčešće, dobijaju provedenim studijama o percepciji rasprostranjenosti korupcije odnosno iskustvima ispitanika u pogledu njihovog učešća u koruptivnim radnjama.<sup>108</sup>

Osnovni problem sa kojim se pravosuđe u Bosni i Hercegovini suočava je pitanje postojanja četiri skoro autonomna sudska sistema koji se faktički (osim nekih izuzetaka u predmetima ratnih zločina) i ne dotiču u pogledu nadležnosti što je, zapravo, posljedica ustavne strukture BiH (Blagovčanin, 2009: s. 19). Osim toga, dodatan problem predstavlja činjenica da je prisutna slaba koordinacija u borbi protiv korupcije na državnom nivou. Ne postoji sveobuhvatan pregled niti analiza statistike slučajeva borbe protiv korupcije. Izvršenje sudskih odluka za slučajeve korupcije je sporo. Konstantan nedostatak konačnih presuda je veoma zabrinjavajući (Evropska komisija, 2009: s. 14). Posljednji evaluacijski izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine prema članstvu u Evropskoj uniji, između ostalog, navodi kako je stepen efikasnosti u istraživanju, i procesuiranju slučajeva korupcije i dalje ostao nizak (Evropska komisija, 2012: s. 15). Uzmu li se u obzir, s jedne strane, izneseni nedostaci u pogledu organizacije i funkcionisanja sistema krivičnog pravosuđa u BiH, te opće karakteristike koruptivnih delikata, s druge, može se pretpostaviti da je efikasnost procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH u ovom momentu i dalje na izrazito niskom nivou.

## ZAKONSKI OKVIR

### A) MATERIJALNO-PRAVNI PROPISI

Materijalno krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini sadrži i odredbe kojima su inkriminirana krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Preciznije rečeno, radi se o krivičnim djelima koja su propisana Krivičnim zakonom BiH (Glava XIX- krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnim zakonom FBiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela

protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnim zakonom RS (Glava XXVII- Krivična djela protiv službene dužnosti) i Krivičnim zakonom Brčko Distrikta BiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti).<sup>109</sup> Napomene radi, ovi propisi se uzajamno razlikuju u pogledu korištenih naziva za pojedine inkriminacije, nazivima pojedinih glava krivičnih zakona u kojima su sadržana

korupcijska krivična djela, odnosno razlika u zakonodavnoj sistematizaciji (koje ne bi trebale odražavati stav zakonodavaca o važnosti zajedničkog objekta zaštite). Na taj način se može zaključiti da je materijalno-pravni okvir kojim su inkriminirana korupcijska krivična djela u značajnoj mjeri harmonizirana sa relevantnim izvorima međunarodnog karaktera. Također, unutrašnja konzistentnost između državnog i krivičnog zakonodavstva na nižim razinama je na zadovoljavajućem nivou.<sup>110</sup> Isto tako, nedavnim izmjenama i dopunama državnog krivičnog zakona su učinjeni značajni koraci ka proširivanju kruga počinitelja (međunarodni službenici) kod krivičnih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi.<sup>111</sup> Osim toga, propisivanje instituta oduzimanja primljene ili pribavljene nagrade, imovinske koristi, novca, vrijednosnih papira i drugih pokretnih stvari u sastavu pojedinih inkriminacija protiv službene ili druge odgovorne dužnosti, odnosno koruptivnih krivičnih djela (protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi i prijevara u službi) idu u prilog tvrdnji da postojeći materijalno-pravni okvir pruža adekvatnu osnovu za efikasno suzbijanje svih oblika koruptivnih delikata u BiH. I dalje se kao najveći nedostaci ističu neprihvatanje Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvencije OECD-a o suzbijanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama te harmoniziranje zakonodavstva u BiH sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (Evropska komisija, 2009: s. 14). U pogledu Dodatnog protokola najvažniji elementi usklađivanja se odnose na proširenje opsega kažnjivosti na počinioca koji imaju zvanja domaćih odnosno inostranih arbitara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmičivanja. Usaglašavanje sa Konvencijom OECD-a se najprije tiče proširivanja kruga kažnjivosti na službene osobe, koje ne pripadaju javnim službenicima, a koji su uključeni u različite oblike koruptivnih praksi prilikom međunarodnih poslovnih transakcija. S druge strane, unutrašnji propisi u BiH trebaju biti usklađeni sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji u mjeri u kojoj BiH, putem vlastitog zakonodavstva, treba omogućiti efektivnu zaštitu prava osoba koje su pretrpjele određenu štetu usljed koruptivnih radnji.

## B) PROCESNO-PRAVNI PROPISI

Za analizu procesuiranja korupcije pred tužilaštvima i sudovima u BiH je važno podsjetiti kako je krivično procesno zakonodavstvo također uređeno autonomnim propisima koji postoje na svim nivoima vlasti u

BiH, skupa sa Brčko Distriktom BiH.<sup>112</sup> Jedan od često spominjanih problema u vezi sa suzbijanjem korupcije u BiH se odnosio na nemogućnost primjene tzv. posebnih istražnih radnji prilikom otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih djela, iz razloga što je reformom krivičnog zakonodavstva iz 2003. godine primjena ovih zakonskih instrumenata bila, između ostalog, vezana za propisani posebni minimum kazne kod pojedinih inkriminacija. Na taj način su koruptivna krivična djela bila izostavljena iz kataloga krivičnih djela za koja su se mogle odrediti posebne istražne radnje. Međutim, tokom 2009. godine je izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH omogućeno tužilačkim i policijskim tijelima da poduzimaju posebne istražne radnje prilikom istraživanja svih inkriminacija iz kataloga koruptivnih krivičnih djela (ukoliko su ispunjeni opći zakonski uslovi koji se odnose na posebno otežavajuće okolnosti pribavljanja dokaza o ovim krivičnim djelima i dr.).<sup>113</sup> Ostvareni napredak u ovoj oblasti je tim veći jer je ova oblast, konačno, usaglašena sa važnijim međunarodnim izvorima u ovoj oblasti.<sup>114</sup> Općenito govoreći, radi se o izuzetno važnom instrumentariju za efikasnije i odlučnije suzbijanje korupcije u BiH. Važno je istaći da je nakon otklanjanja uočenih zakonskih nedostataka cjelokupna stručna javnost opravdano očekivala da se ove radnje dokazivanja počnu intenzivnije primjenjivati prilikom suzbijanja korupcije u BiH.

U kontekstu vrlo značajnih izmjena i dopuna krivičnog zakonodavstva iz 2009. treba spomenuti i donošenje propisa kojim je uređena međunarodna pravna saradnja u krivičnim predmetima. Podsjećanja radi, to je posebno važno jer cijeli niz međunarodnih izvora sadrži odredbe o uzajamnoj suradnji i pomoći država članica prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela. U tom smislu, značajno je pomenuti da je u BiH na snazi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, kojim su propisani opći i posebni instituti međunarodne pravne pomoći.<sup>115</sup> Važno je ponoviti kako se radi o propisu koji predstavlja začajan napredak u stvaranju pretpostavki za efikasnije suzbijanje svih slučajeva korupcije kojim imaju međunarodne elemente. To je svakako važno uzme li se u obzir da različite forme transnacionalnih kriminalnih aktivnosti mogu u sebi sadržavati i počinjenje svih oblika koruptivnih delikata.

## C) OSTALI PROPISI

U okviru reforme krivičnog zakonodavstva BiH je donijela i nekoliko "pratećih" propisa kojima se treba osigurati nesmetano i efikasno vođenje krivičnih postupaka. Među tim propisima vrijedi nanovo spo-

menuti zakone kojima se osigurava zaštita svjedoka u postupcima za koruptivna i druga krivična djela. U tom smislu, treba pomenuti Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka i Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini koji osiguravaju adekvatne mjere zaštite integriteta osoba koje se mogu javljati u svojstvu prijavitelja koruptivnih krivičnih djela (ukoliko su bili u prilici da se od njih traži kakav dar ili drugi oblici koristi) ili su svjedoci takvih radnji.<sup>116</sup> I dalje se kao najveći nedostatak zakonskih rješenja o zaštiti svjedoka u BiH se ističe nemogućnost izmještanja svjedoka pod prijetnjom ili ugroženih svjedoka u druge države, koju mjeru predviđaju pojedini međunarodni izvori.<sup>117</sup>

Isto tako, vrijedi ukazati na druge propise u kontekstu analize efikasnosti kaznene politike prilikom procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH. Ponovo vrijedi ukazati na Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, Zakon o sprečavanju pranja novca, Zakon o slobodi pristupa informacijama, Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o zaštiti tajnih podataka i dr.<sup>118</sup>

#### **D) PROPISI O ORGANIZACIJI I NADLEŽNOSTIMA PRAVOSUDNIH I TIJELA ZA PROVOĐENJE ZAKONA**

Sistem krivičnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini čine sudovi i tužilaštva na svim nivoima vlasti zajedno sa tijelima za provođenje zakona čija uloga je da pružaju podršku pravosudnim tijelima u ostvarivanju njihove funkcije otkrivanja, procesuiranja i izricanja krivičnih sankcija počiniocima koruptivnih krivičnih djela. Napomene radi, organizacija sistema krivičnog pravosuđa je usklađena sa organizacijom vlasti u BiH tako da u ovom trenutku postoje četiri uzajamno nepovezana sistema tužilaštava koja nisu u sistemu međusobne subordinacije nego se njihovi odnosi zasnivaju na saradnji i pružanju uzajamne pomoći u skladu sa važećim zakonskim propisima. Ovakvo institucionalno uređenje može, na izvjestan način, uticati na efikasnost suzbijanja koruptivnih krivičnih djela u BiH, posebno ako se uzmu u obzir poteškoće sa kojima se tužilaštva na nižim nivoima vlasti susreću u svom radu. Ipak, Tužilaštvo BiH je u najvećoj mjeri posvećeno istraživanju i krivičnom progonu počinioca koruptivnih krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH. Istovremeno, ovo tužilaštvo u okviru svoje nadležnosti obavlja poslove međunarodne pravne pomoći i suradnje čime je dodatno naglašena uloga i značaj ovog pravosudnog tijela za suzbijanje koruptivnih krivičnih djela višeg nivoa.<sup>119</sup> U organizacijskom smislu, u okviru Tužilaštva BiH je

zakonom uspostavljen Posebni odjel za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju čime su stvorene i institucionalne pretpostavke za efikasno suzbijanje korupcije na najvišem nivou vlasti u BiH. Ipak, analiza rada tužilaštava u BiH po predmetima koruptivnih krivičnih djela u 2009. godini će dati prikaz o distribuciji krivičnog gonjenja korupcije na svim nivoima organizacije tužilaštava u državi.

Istovjetna je situacija i u pogledu organizacije sudova u BiH. Praktično, u praksi je organizacija sudova postavljena tako da su u entitetima i Brčko Distriktu BiH osnovani sudovi prvostepene (općinski i osnovni sudovi), drugostepene (kantonalni, okružni i apelacijski sudovi) i vrhovne nadležnosti (Vrhovni sudovi FBiH i RS) za krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Veoma važnu ulogu za profesionalno obavljanje pravosudnih funkcija ima i Visoko sudsko i tužilačko vijeće/savjet BiH, pri kojem djeluje i Kancelarija disciplinskog tužioca čija nadležnost se odnosi na postupanje po pritužbama na rad sudija i tužilaca u BiH. S druge strane, stvarna nadležnost Suda BiH u pogledu korupcijskih krivičnih djela je uređena Zakonom o Sudu BiH, prema kojem je ovo sudsko tijelo nadležno za krivična djela utvrđena (propisana) Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH. Pored toga, krivična nadležnost Suda BiH se proteže i na ona krivična djela propisana drugim krivičnim zakonima u BiH ako je njima ugrožen suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, nacionalna sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH ili ta krivična djela mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine ili mogu izazvati druge štetne posljedice za Bosnu i Hercegovinu ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorija datog entiteta ili Brčko Distrikta.<sup>120</sup> Iz navedenog slijedi da Sud BiH ima izuzetno važnu ulogu u procesuiranju korupcije u BiH, posebno što je unutar organizacione strukture ovog sudskog tijela formiran poseban odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju. Iz podataka o postupcima za koruptivna krivična djela pred sudovima u BiH će se steći predstava o tome koliko je učešće državnih pravosudnih tijela u ukupnom procesuiranju koruptivnih krivičnih djela u BiH.

Nadalje, policijski sistem u Bosni i Hercegovini je organiziran na decentraliziranim, višestruko nekoordiniranim osnovama, pri čemu postoje značajne razlike u modelu organizacije policije između dva entiteta i Brčko Distrikta BiH kao zasebne cjeline. Policijski sistem FBiH, organizovan na decentralističkim osnovama, čine policijske kantona i Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova,

koje se, sa stanovišta stvarne nadležnosti, bave otkrivanjem, dokazivanjem i sprečavanjem krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti iz KZ FBiH. Treba istaći da poslovima istraživanja korupcije, u okviru organizacijske strukture Federalne uprave policije, bave posebna tijela kriminalističke policije, tačnije Odjeljenje za borbu protiv ekonomskog kriminala, korupcije i pranja novca i kompjuterskog kriminala. Treba napomenuti da u FBiH, u okviru Ministarstva finansija, djeluje i Finansijska policija koja ima veoma značajnu ulogu u otkrivanju različitih oblika privrednog kriminala i korupcije. S druge, strane, centralizirani policijski sistem RS čine organizacione jedinice regionalnog nivoa (Centri služe bezbjednosti) i centralna upravljачka struktura policije zajedno sa njenim specijaliziranim službama kriminalističke i temeljne policije. U pogledu nadležnosti za suzbijanje korupcije ova tijela postupaju po saznanjima za krivična djela propisana KZ RS, pri čemu se težim oblicima ovih krivičnih djela primarno bave specijalizirane službe kriminalističke policije iz sjedišta MUP-a RS (primarno jedinica za posebne istrage i odjeljenje za sprečavanje privrednog kriminaliteta). Model organizacije policije Brčko Distrikta BiH je specifičan u tome što policijom rukovodi šef policije, koji je direktno (dakle bez posredovanja političkog tijela u vidu ministarstva unutrašnjih poslova) odgovoran lokalnom parlamentu i gradonačelniku Distrikta. Pojave krivičnih djela korupcije iz krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH se istražuju u okviru organizacionih cjelina Jedinice kriminalističke policije odnosno njezinog specijaliziranog tijela (Odsjek za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije). Na državnom nivou BiH najznačajnije mjesto u otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju koruptivnih krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, svakako, ima Državna agencija za istrage i zaštitu. Konkretno postupanje u predmetima koruptivnih krivičnih djela je prepušteno Kriminalističko-istražnom odjelu ove agencije, u okviru kojeg djeluje specijalizirano tijelo koje se bavi pomenutim poslovima (Odsjek za sprečavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i korupcije).<sup>121</sup> Na kraju, treba naglasiti da je izvjestan napredak u pogledu koordinisanja postojećih policijskih tijela u BiH učinjen usvajanjem nekolicine zakona iz oblasti policijske reforme, čijom provedbom bi se, između ostalog, trebala osigurati veća usaglašenost postupanja policijskih tijela prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela.<sup>122</sup> Pomenutim zakonima je predviđeno osnivanje novih policijskih tijela, koja nemaju neposredne operativne nadležnosti u smislu istraživanja krivičnih djela, nego su njihove ovlasti određene tako da vrše koordinaciju, podršku, osiguravaju nezavisnost i operativnu samostalnost

policijskih tijela u BiH.

Posljednji u nizu propisa kojima je uređena nadograđena institucionalna arhitektura za efikasnije suprotstavljanje korupciji u BiH je Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.<sup>123</sup> Napomene radi, donošenjem ovog zakona, ispunjen je jedan od važnijih uslova iz tzv. Mape puta za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH, njegovim donošenjem je ispoštovana jedna od "Greco" preporuka, i što je značajnije, BiH je na taj način uskladila svoje zakonodavstvo sa odredbama Konvencije UN-a protiv korupcije čija je stranka. Ovim zakonom je propisano da je Agencija nezavisna i samostalna upravna organizacija direktno odgovorna Parlamentu BiH, čije aktivnosti će se odnositi na donošenje antikoruptivnih mjera, preporuka i instrukcija, te davanje mišljenja i pokretanje inicijativa. Međutim, i nakon skoro tri godine od donošenja ovog zakona Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije počela sa svojim radom, što svakako predstavlja značajan nedostatak.

Na kraju, potrebno je još spomenuti i druge institucije koje imaju ovlasti za suzbijanje korupcije u BiH, kao što su Granična policija, Uprava za indirektno oporezivanje i dr. Isto tako, nezaobilaznu ulogu u otkrivanju slučajeva korupcije bi trebala imati i porezne uprave koje djeluju na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH u predmetima obračuna i naplate direktnih poreza. To je posebno važno u kontekstu uloge porezne administracije u dostavljanju podataka važnih za utvrđivanje obima nezakonite imovinske koristi pribavljene počinjenjem koruptivnih krivičnih djela.

## PROVOĐENJE ZAKONA

Analiza podataka iz zvanične statistike pravosudnih organa po pitanju procesuiranja predmeta krivičnih djela korupcije, i onih protiv službene i druge odgovorne dužnosti u ovom trenutku ima izuzetan značaj i upotrebnu vrijednost. Naime, u posljednjih nekoliko godina, tačnije od 2009. godine *Transparency International BiH* provodi ove vrste analiza sa ciljem izvještavanja opće i stručne javnosti o tome koliko su organi tužilaštava i sudova na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini u protekle četiri godine bili uspješni u svom radu kada je riječ o procesuiranju slučajeva korupcije u državi. S obzirom na ovaj protok vremena, sa ove distance je moguće identificirati određene trendove u radu pravosudnih organa po ovom pitanju, što daje dodatnu

vrijednost izloženim podacima. Ključna limitacija prikazanih podataka se tiče činjenice da su u predmetnom izvještaju podaci o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela i onih protiv službene i druge odgovorne dužnosti prikazani zbirno prema sudovima na: državnom nivou, te onim sudovima u entitetima i Brčko Distriktu BiH,

dok su u ranijim godinama ovi podaci bili izloženi u odnosu na pojedina krivična djela. Razlog takvom stanju su različiti načini dostavljanja podataka od strane VSTV na što nije bilo moguće uticati sa stanovišta zakonskih normi koje uređuju oblast slobodnog pristupa javnim informacijama.

NIVO TUŽILAŠTVA	UKUPNO PRIJAVA U RADU		UKUPNO PRIMLJENIH PRIJAVA U RADU ZA KORUPTIVNA I KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE I DRUGE ODGOVORNE DUŽNOSTI		UDIO PRIJAVA ZA KORUPTIVNA I KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE I DRUGE ODGOVORNE DUŽNOSTI	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
TUŽILAŠTVO BIH	1.205	1.265	35	58	2,9%	4,5%
KANTONALNA TUŽILAŠTVA UKUPNO	28.791	28.866	506	587	1,75%	2,1%
OKRUŽNA TUŽILAŠTVA UKUPNO	12.147	12.366	393	397	3,2%	3,2%
DISTRIKT BRČKO-TUŽILAŠTVO	566	446	8	16	1,4%	3,5%
<b>UKUPNO</b>	<b>42.709</b>	<b>42.943</b>	<b>942</b>	<b>1.058</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,4%</b>

**TABELA BR. 1**

Usporedni prikaz statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju primljenih prijava za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti za period 2011-2012.

U odnosu na prvi segment analize koji se odnosi na ukupan broj prijava koje su sva tužilaštva u Bosni i Hercegovini imala u svom radu tokom 2011 i 2012 godine moguće je primjetiti kako se u ovom periodu ovaj broj povećao u odnosu na prethodne dvije godine. Tokom 2009. godine nadležna tužilaštva su imala ukupno 41.351 prijavu u radu, dok je u 2010. godini taj broj iznosio 41.803 prijave. Prosječno su tužilaštva u Bosni i Hercegovini imala 42.201 prijavu u radu za posmatrani period.

S druge strane, broj prijava u radu za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti je u posmatranom periodu bio znatno manji nego u toku 2009. i 2010. godine. Ova razlika je primjetna kako u apsolutnim brojkama, tako i u pogledu

procentualnog učešća broja prijava za ova krivična djela u odnosu na ukupan broj prijava u radu tužilaštava. Tokom 2009 godine taj udio je iznosio 4,3%, dok je u 2010. godini on bio 4,47%. Međutim, u posmatranom periodu je evidentirano smanjenje broja prijava za koruptivna krivična djela. U 2011 godini tužilaštva su imala 942 prijave u radu (2,2%), dok je taj broj u 2012 godini iznosio 1058 prijava u radu (2,4%). Slijedom iznesenog se može konstatovati kako su podaci o povećanju ukupnog broja prijava u radu kod nadležnih tužilaštava u svakom slučaju zabrinjavajući, bez obzira na moguća objašnjenja uzroka takvog stanja. Svako evidentiranje povećanja broja krivičnih djela, makar ono bilo na nivou brojki o povećanom obimu posla nadležnih tijela krivičnog progona nije dobra poruka općoj javnosti. S druge strane, moguće je



postaviti pitanje koji su stvarni uzroci naglog smanjenja broja prijava u radu tužilaštava koje se odnose na koruptivna krivična djela? Očekivano je bilo da se u državi koja je prema velikom broju različitih izvora odavno označena kao država u kojoj vlada sistemska korupcija nadležne policijske i pravosudne institucije više i odlučnije bave suzbijanjem svih koruptivnih ponašanja. Međutim, izloženi podaci su takvi da empirijski ne potkrepljuju ovu hipotezu. Gledano po pojedinom nivou tužilaštava iznesene brojke prijava u radu za koruptivna krivična djela su gotovo prepolovljene što je svakako zabrinjavajući podatak. Iako su tužilaštva organ krivičnog progona koji je nadležan za otkrivanje krivičnih djela i procesuiranje njihovih počinitelja, ipak većinu saznanja o krivičnim djelima, uključujući i ona koruptivnog karaktera tužilaštvima dolaze od strane nadležnih policijskih organa. Iako ovom analizom nisu obuhvaćeni podaci o radu tih organa, ipak je potrebno istaći kako je najveća odgovornost za otkrivanje koruptivnih krivičnih djela na policijskim organima. Izloženi podaci ukazuju da je u posljednje dvije godine značajno smanjen broj prijava za koruptivna krivična djela u radu svih tužilaštava u Bosni i Hercegovini što je veliki

neuspjeh svih onih organa koji se bave otkrivanjem korupcije.

U nastavku će se prikazati podaci o provedenim istragama i sudskim odlukama u pogledu koruptivnih krivičnih djela što će svakako dati potpuniju sliku o rezultatima rada nadležnih institucija po ovom pitanju.

NIVO TUŽILAŠTVA	UKUPNO ISTRAGA U RADU		UKUPNO ISTRAGA U RADU ZA KORUPTIVNA I KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE I DRUGE ODGOVORNE DUŽNOSTI		UDIO ISTRAGA ZA KORUPTIVNA I KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE I DRUGE ODGOVORNE DUŽNOSTI	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>TUŽILAŠTVO BIH</b>	917	787	37	44	4%	5,5%
<b>KANTONALNA TUŽILAŠTVA UKUPNO</b>	17.184	16.291	424	768	2,4%	4,7%
<b>OKRUŽNA TUŽILAŠTVA UKUPNO</b>	9.546	9.248	350	614	3,6%	6,6%
<b>DISTRIKT BRČKO-TUŽILAŠTVO</b>	842	653	18	38	2,1%	5,8%
<b>UKUPNO</b>	<b>28.489</b>	<b>26.979</b>	<b>829</b>	<b>1.464</b>	<b>2,9%</b>	<b>5,4%</b>

**TABELA BR. 2**

Usporedni prikaz statističkih podataka o ukupnom broju istraga koje su provela tužilaštava u BiH, te broju istraga za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti za period 2011-2012.

Kada je riječ o provedenim istragama koje su provela tužilaštva u Bosni i Hercegovini, primjetno je da je u posmatranom periodu došlo do blagog povećanja broja istraga u radu u odnosu na period 2009-2010 godina. Tokom 2009. godine tužilaštva su provela 27.695 istragu, dok je u 2010 godini taj broj iznosio 26.569 istraga. Prosječan broj provedenih istraga u ovom četverogodišnjem periodu je bio 27.433. Trend blagog povećanja broja istraga je također zabilježen i u pogledu istraga za koruptivna krivična djela. Posebno je interesantna 2012. godina kada je provedeno 1.464 istraga za ova krivična djela što je najveći zabilježeni rezultat u posljednje četiri godine. Do povećanja u broju provedenih istraga za koruptivna krivična djela nije došlo isključivo u apsolutnim brojkama nego i u pogledu njihovog udjela spram svih provedenih istraga.

Tako je u 2012. godini taj udio bio 5,4% što nije ranije bio slučaj. S obzirom da o tome ne postoje pouzdani pokazatelji, teško je reći da li ovaj broj provedenih istraga isključivo obuhvata prijave koje su tužilaštva zaprimila tokom posmatranog perioda ili se radi o predmetima iz ranijeg perioda? U svakom slučaju, dobro je da je došlo do povećanja broja istraga koje su tužilaštva sprovela za koruptivna krivična djela. Javnost zaista očekuje da borba protiv rasprostranjene korupcije u Bosni i Hercegovini najprije doživi svoju pravosudnu renesansu koja će biti uvertira za osnaživanje svih preventivnih programa i aktivnosti koji se provode u onim sektorima za koje se vjeruje da su opterećeni problemom korupcije. Tek onda kada se ova dva pravca djelovanja uzajamno počnu nadopunjavati može se govoriti o nekom pomaku u suprotstavljanju korupciji u Bosni i Hercegovini.

NIVO TUŽILAŠTVA	UKUPNO POTVRĐENI		UKUPNO POTVRĐENIH OPTUŽNICA ZA KORUP- TIVNA I KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE I DRUGE ODGOVORNE DUŽNOSTI		UDIO POTVRĐENIH OPTUŽNICA ZA KORUP- TIVNA I KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE I DRUGE ODGOVORNE DUŽNOSTI	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>TUŽILAŠTVO BIH</b>	253	170	10	5	3,9%	2,9%
<b>KANTONALNA TUŽILAŠTVA UKUPNO</b>	10.293	9.945	107	101	1%	1%
<b>OKRUŽNA TUŽILAŠTVA UKUPNO</b>	4.878	5.087	106	112	2,1%	2,2%
<b>DISTRIKT BRČKO- TUŽILAŠTVO</b>	478	353	5	5	1%	1,4%
<b>UKUPNO</b>	<b>15.902</b>	<b>15.555</b>	<b>228</b>	<b>223</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,4%</b>

**TABELA BR. 3**

Usporedni prikaz statističkih podataka o broju potvrđenih optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH, te broju potvrđenih optužnica za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti za period 2011-2012.

Trend povećanja obima rada nadležnih tužilaštava u Bosni i Hercegovini se prenio i na fazu optuživanja u krivičnom postupku. Upoređivanjem prikazanih podataka sa onima iz 2009. i 2010. godine može se

primjetiti kako je došlo do povećanja broja potvrđenih optužnica pred nadležnim sudovima. U 2009. godini taj broj je iznosio 14.571 potvrđenu optužnicu, dok su u 2010. godni sudovi potvrdili 14.360 optužnica koje su

podigla nadležna tužilaštva. U ovom četverogodišnjem periodu prosječno je bilo potvrđeno 15.097 optužnica pred sudovima u Bosni i Hercegovini.

S druge strane, ovaj trend povećanja broja potvrđenih optužnica se nije, nažalost, odrazio na broj potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela. Njihov broj je ostao na nivou prosjeka iz prethodne dvije godine što svakako nije dobar pokazatelj. Udio od nekih 1,4% potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela u odnosu na sve ostale potvrđene optužnice je zaista mizern i ne može se tako lako opravdati. Iako se u ranijim izvještajima na temu procesuiranja korupcije u Bosni i Hercegovini možda očekivao „radikalniji zaokret“ ipak ovi podaci o broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela ne nude nikakvu podlogu za takvu tvrdnju.

Ako brojku od 223 potvrđene optužnice za koruptivna krivična djela dovedemo u vezu sa brojem od oko 74 redovna suda u Bosni i Hercegovini onda možemo vidjeti da se zaista radi o vrlo malom broju potvrđenih optužnica za ova krivična djela. Još kada ovakvom nalazu pridodamo pojedinačne pokazatelje, poput onog da je Sud BiH u 2011. godini potvrdio 10 optužnica za koruptivna krivična djela koje je podiglo Tužilaštvo BiH, dok se taj broj u 2012. godini smanjio na 5 potvrđenih optužnica onda ukupna slika u ovom dijelu izvještaja o procesuiranju korupcije postaje još negativnija.

SUD	BROJ DONESENIH PRESUDA								BROJ RJEŠENJA O OBUSTAVI POSTUPKA	
	BROJ OSLOBAĐAJUĆIH PRESUDA		BROJ ODBIJAJUĆIH PRESUDA		BROJ OSUĐUJUĆIH PRESUDA		UKUPAN BROJ DONESENIH PRESUDA			
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>SUD BIH</b>	26	10	3	6	299	343	328	359	8	1
<b>VRHOVNI SUD FBIH</b>	8	4	0	2	151	112	159	118	0	0
<b>VRHOVNI SUD RS</b>	1	2	1	1	171	184	173	187	0	1
<b>APELACIONI SUD BD BIH</b>	2	0	0	0	81	103	83	103	0	1
<b>KANTONALNI SUDOVI (FBIH)</b>	49	83	12	14	327	1.794	388	1.846	9	8
<b>OKRUŽNI SUDOVI (RS)</b>	32	41	6	10	212	920	250	971	5	4
<b>OPĆINSKI SUDOVI (FBIH)</b>	270	419	149	246	10.704	10.605	11.123	11.270	878	576
<b>OSNOVNI SUDOVI (RS)</b>	233	208	210	192	4.562	4.904	5.005	5.304	286	142
<b>OSNOVNI SUD BRČKO DISTRIKT</b>	12	33	5	2	640	448	657	483	25	14
<b>UKUPNO</b>	<b>633</b>	<b>800</b>	<b>386</b>	<b>473</b>	<b>17.147</b>	<b>19.413</b>	<b>18.166</b>	<b>20.641</b>	<b>1.211</b>	<b>747</b>

**TABELA BR. 4**

Usporedni prikaz statističkih podataka o sudskom ishodu potvrđenih optužnica za sva krivična djela, koje su podigla tužilaštva u BiH za period 2011–2012.

Opći pregled statističkih podataka o radu pravosuđa u Bosni i Hercegovini za period 2011–2012 godina se završava prikazom podataka o broju i strukturi sudskih odluka po potvrđenim optužnicama sudova na svim nivoima vlasti u državi. Prva impresija u pogledu prikazanih podataka je da su sudovi u odnosu na period 2009–2010 godina u suštini imali skoro pa isti učinak kada su u pitanju ne-osuđujuće presude (oslobađajuće i odbijajuće presude). S druge strane, broj osuđujućih presuda se u ovom periodu znatno povećao. Broj osuđujućih presuda koje su donijeli sudovi u 2009. godini je bio 15.725 presude, dok su u 2010. godini

sudovi bilo donijeli ukupno 15.182 osuđujuće presude. Kao što se vidi iz prikazanih podataka taj broj u 2011 (17.147) i 2012. godini (19.413) predstavlja povećanje od nekih 23% više osuđujućih presuda. Jedan od razloga takvom stanju vjerovatno leži u činjenici kako je pravosudni sektor u Bosni i Hercegovini kao jedan od svojih strateških ciljeva rada postavio smanjenje broja neriješenih (zaostalih) predmeta u radu sudova (VSTV, 2013). To je svakako pohvalan podatak, i očekivati je da se trend povećanja broja osuđujućih presuda u radu sudova u Bosni i Hercegovini prenio i na oblast proce-suiranja koruptivnih krivičnih djela.

SUD	KZ	ČLAN	GOD.	OSLOBAĐAJUĆE PRESUDE	ODBIJAJUĆE PRESUDE	OSUĐUJUĆE PRESUDE	OBUSTAVLJENI POSTUPCI	UKUPNO
SUD BiH	KZ BiH GLAVA XIX	217 (Primanje dara i drugih oblika koristi)	2011	1	2	N/P	N/P	3
			2012	1	2	3	0	6
		218 (Davanje dara i drugih oblika koristi)	2011	N/P	N/P	3	N/P	3
			2012	N/P	N/P	2	N/P	2
		220 (Zloupotreba položaja ili ovlaštenja/ ovlasti)	2011	1	4	1	0	6
			2012	N/P	N/P	3	N/P	3
		221 (Pronevjera u službi)	2012	N/P	N/P	2	N/P	2
		222 (Prevara u službi)	2012	N/P	N/P	1	N/P	1
<b>UKUPNO</b>				<b>3</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>26</b>

TABELA BR. 5

Usporedni prikaz statističkih podataka o broju i strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti pred Sudom Bosne i Hercegovine za period 2011–2012.

Iako je metodologija prikupljanja podataka u odnosu na raniji izvještajni period nešto drugačija, o čemu je već bilo govora, ipak je moguće izvršiti usporednu analizu broja i strukture donesenih sudskih odluka u predmetima koruptivnih i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. U pogledu broja i strukture odluka koje je Sud Bosne i Hercegovine donio u ovim predmetima može se bez dileme konstatovati kako nije došlo do značajnijih promjena u smislu povećanja ili smanjenja broja tih odluka. Izuzetak je 2012. godina kada je zabilježen nešto veći broj osuđujućih presuda pred vim sudom. U suštini, u ranijem periodu za ova krivična djela Sud Bosne i Hercegovine je najčešće donosio oko pet osuđujućih presuda (iskazano po predmetima) godišnje. Tokom 2011. godine taj broj je iznosio 4 osuđujuće presude, dok je tokom 2012. godine ovaj sud donio 11 osuđujućih presuda za predmetna krivična djela. Dakle, isključivo u 2012. godini je došlo do povećanja broja osuđujućih presuda u radu

Suda Bosne i Hercegovine u predmetima za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Međutim, ključni element svih pokazatelja o procesuiranju korupcije pred nadležnim sudovima u Bosni i Hercegovini se tiče profila pojedinih slučajeva i njihovih počinitelja. Javnost odavno očekuje da se pred sudovima procesuiraju slučajevi sistemske korupcije, koja se često označava kao ključni problem za evropski napredak Bosne i Hercegovine.<sup>124</sup> Ovaj nedostatak je prepoznat i u nekim od izvještaja međunarodnih subjekata prisutnih u Bosni i Hercegovini, u kojima se konstatuje da je vrlo mali broj slučajeva korupcije u koje su umješani visoki dužnosnici došao u fazu sudskog procesuiranja (Evropska komisija, 2012: s. 15). Ukoliko bi se ovakvo stanje promijenilo, institucije javne vlasti bi mogle steći povjerenje građana u njihov rad što danas i nije baš slučaj.

SUD	KZ	ČLAN	GOD.	OSLOBAĐAJUĆE PRESUDE	ODBIJAJUĆE PRESUDE	OSUĐUJUĆE PRESUDE	OBUSTAVLJENI POSTUPCI	UKUPNO
KAN- TONALNI SUDOVI	KZ FBiH	383-392	2011	3	20	4	N/P	27
	GLAVA XXXI	383-389	2012	10	29	13	N/P	52
OPĆINSKI SUDOVI	KZ FBiH	383-389	2011	22	4	56	1	83
	GLAVA XXXI	383-389	2012	12	4	52	N/P	68
VRHOVNI SUD FBiH	KZ FBiH	383-389	2011	N/P	3	N/P	N/P	3
	GLAVA XXXI	383-389	2012	N/P	4	N/P	N/P	4
<b>UKUPNO</b>				<b>47</b>	<b>64</b>	<b>125</b>	<b>1</b>	<b>237</b>

**TABELA BR. 6**

Usporedni prikaz statističkih podataka o broju i strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti pred nadležnim sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine za period 2011–2012.

Kada je riječ o broju sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti koje su tokom 2011. i 2012. godine donijeli sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine također se može reći kako u odnosu na raniji period nije bilo značajnijih promjena u smislu smanjenja ili povećanja broja donesenih sudskih odluka. Na primjeru osuđujućih sudskih presuda za ova krivična djela je moguće konstatovati kako je tokom 2011. i 2012. godine došlo do blagog

smanjenja broja ove vrste sudskih odluka za 16% u odnosu na 2009. i 2010. godinu, pri čemu je skoro pa nemoguće pouzdano utvrditi stvarne razloge takvog smanjenja. U pogledu ukupnog broja sudskih odluka donesenih za ova krivična djela od strane sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine je zabilježen trend smanjenja od nekih 26% što je definitivno nalaz koji zaslužuje da bude naglašen.

SUD	KZ	ČLAN	GOD.	OSLOBADAJUĆE PRESUDE	ODBIJAJUĆE PRESUDE	OSUĐUJUĆE PRESUDE	OBUSTAVLJENI POSTUPCI	UKUPNO
OKRUŽNI SUDOVI	KZ RS GLAVA XXVII	351-359	2011	1	22	2	N/P	25
		351-359	2012	5	21	2	N/P	28
OSNOVNI SUDOVI	KZ RS GLAVA XXVII	351-359	2011	26	0	66	N/P	92
		351-359	2012	12	5	57	N/P	74
VRHOVNI SUD RS	KZ RS GLAVA XXVII	351-359	2011	N/P	8	N/P	N/P	8
		351-359	2012	N/P	3	N/P	N/P	3
<b>UKUPNO</b>				<b>44</b>	<b>59</b>	<b>127</b>		<b>230</b>

#### TABELA BR. 7

Usporedni prikaz statističkih podataka obroju i strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti pred nadležnim sudovima u Republici Srpskoj za period 2011-2012.

Kada je riječ o broju i strukturi sudskih odluka koje su za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti tokom 2011. i 2012. godine donijeli sudovi u Republici Srpskoj evidentno je došlo do smanjenja tog broja u odnosu na 2009. i 2010. godinu za nekih 30%. S druge strane, broj osuđujućih presuda za ova krivična djela je nešto veći u odnosu na raniji period, ali bez nekih značajnijih razlika. Najveću broj osuđujućih presuda su u posmatranom periodu donijeli osnovni sudovi. Jednako kao i u ranijim nalazima je moguće konstatovati kako osim stagnacije u procesuiranju korupcije pred sudovima u Bosni i Hercegovini ključni izazov predstavlja započinjanje odlučnijeg

procesuiranja systemske korupcije koja je jednako zahvatila sve segmente javnog i privatnog sektora u cijeloj državi.

SUD	KZ	ČLAN	GOD.	OSLOBAĐAJUĆE PRESUDE	ODBIJAJUĆE PRESUDE	OSUĐUJUĆE PRESUDE	OBUSTAVLJENI POSTUPCI	UKUPNO	
OSNOVNI SUD BRČKO DISTRİK- TA BIH	KZ RS GLAVA XXXI	377 (Zloupotreba položaja ili ovlaštenja/ovlasti)	2011 2012	N/P N/P	N/P N/P	3 N/P	N/P N/P	3	
		378 (Pronevjera u službi)	2011 2012	N/P N/P	N/P N/P	N/P 1	N/P N/P		1
		381 (Nesavjestan rad u službi)	2011 2012	N/P N/P	N/P N/P	1	N/P N/P		1
<b>UKUPNO</b>						<b>5</b>		<b>5</b>	

**TABELA BR. 8**

Usporedni prikaz statističkih podataka o broju i strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti pred Osnovnim sudom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine za period 2011–2012.

Iako je prostor Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine znatno manji u odnosu na ostale tri administrativne cjeline, odnosno, ostala tri krivično-pravna sistema u državi, ipak se zbog kontinuiteta u izvještavanju o procesuiranju korupcije treba nakratko osvrnuti i na podatke o broju donesenih sudskih odluka od strane Osnovnog suda Brčko Distrikta. Evidentno je da je u odnosu na raniji izvještajni period došlo do balgog povećanja broja sudskih odluka za predmetna krivična djela, tako da je u ovom izvještajnom periodu prema dostupnim podacima doneseno ukupno pet osuđujućih

presuda. U ranijem periodu je taj broj bio negdje oko jedna osuđujuća presuda godišnje. Ono što je u ovom dijelu analize najznačajniji nalaz jeste svakako to da nije bilo osuđujućih presuda u radu Osnovnog suda Brčko Distrikta za krivična djela podmićivanja, što je svakako hronični problem sa kojim se susreće pravosuđe u smislu efikasnog suzbijanja korupcije mjerama krivičnog sankcionisanja. Sve dok se takva slika bitno ne promijeni ne može se govoriti o napretku u borbi protiv korupcije.

SUD	BROJ PREDMETA U KOJIMA JE IZREČENA ODLUKA O ODUZIMANJU IMOVINSKE KORISTI		UKUPNA VRIJEDNOST ODUZETE IMOVINSKE KORISTI (KM)		BROJ PREDMETA U KOJIMA JE IZREČENA NOVČANA KAZNA		UKUPAN IZNOS IZREČENIH NOVČANIH KAZNI (KM)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
SUD BIH	29	42	529.152	2.419.084	31	33	214.400	163.000
VRHOVNI SUD FBIH	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	1	N.P	18.000
VRHOVNI SUD RS	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P
APELACIONI SUD BD BIH	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P	N.P
KANTONALNI SUDOVI (FBIH)	15	5	170.641	170.212	10	172	88.200	787.480
OKRUŽNI SUDOVI (RS)	0	1	0	10.000	15	3	168.200	2.800
OPĆINSKI SUDOVI (FBIH)	178	9	2.123.021	42.505	816	722	767.930	856.262
OSNOVNI SUDOVI (RS)	5	0	155.471	0	808	1.065	1.130.444	1.618.510
OSNOVNI SUD-BRČKO DISTRIKT	1	0	9.415	0	59	53	54.700	63.760
<b>UKUPNO</b>	<b>228</b>	<b>57</b>	<b>2.987.700</b>	<b>2.641.801</b>	<b>1.739</b>	<b>2.049</b>	<b>2.423.874</b>	<b>3.509.812</b>

**TABELA BR. 9**

Usporedni prikaz statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni koje su izrekli sudovi u BiH u periodu 2011-2012.

Na kraju, analiza učinaka rada pravosuđa u pogledu procesuiranja koruptivnih i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti treba zahvatiti i oblast oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i izricanje novčanih kazni od strane nadležnih sudova u Bosni i Hercegovini. Sa

metodološkog stanovišta treba istaći kako su podaci o broju predmeta u kojima su izrečene mjere oduzimanja imovinske koristi i novčane kazne dostavljeni prema administrativnom nivou vlasti kojem pripadaju sudovi, te da isti obuhvataju oduzetu imovinsku korist i novčane kazne u predmetima suđenja za sva krivična djela



propisana odgovarajućim krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini. Dakle, prikazani podaci se ne odnose isključivo na oduzetu imovinsku korist i izrečene novčane kazne za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Svrha njihovog predstavljanja je da se prikažu tendencije u primjeni ovih vrlo važnih zakonskih instituta od strane sudova u Bosni i Hercegovini tokom procesuiranja krivičnih djela, te da se ukaže na potrebu njihove efikasnije primjene u postupcima za korupcijska krivična djela.

Što se tiče konkretnih pokazatelja, odmah je moguće primjetiti kako je u odnosu na prethodni izvještajni period 2009–2010 godina došlo do određenih promjena u broju sudskih predmeta u kojima je izrečena mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Tokom 2009. ova mjera je bila izrečena u 147 predmeta, a tokom 2010. godine u 220 predmeta. Kao što se iz prikazanih podataka vidi u 2011. godini taj broj je bio 228 sudskih predmeta, dok on u 2012 godini iznosi 57 predmeta što predstavlja značajno smanjenje. Međutim, ključni razlog zabrinutosti leži u činjenici kako u periodu 2011–2012 godina dolazi do drastičnog smanjenja iznosa oduzete imovinske koristi. U ranijem periodu 2009–2010. godina, sudovi su u svojim presudama bili naložili oduzimanje ukupno 29.469.505 KM imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. S druge strane, u izvještajnom periodu taj iznos je smanjen na 5.629.501 ili 80,9%. To je izrazito smanjenje za koje je teško naći objašnjenje i opravdanje, pogotovo ako se uzme u obzir činjenica da je institut oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom jedno od najefikasnijih sredstava u borbi protiv svih vidova organiziranog kriminala i korupcije. Očigledno je da prema ovim pokazateljima ova spoznaja nije adekvatno prihvaćena u pravosudnoj praksi sudova. Poseban problem predstavlja to što je odavno poznato kako se odluke sudova kojima je naloženo oduzimanje imovinske koristi ionako slabo izvršavaju, usljed nepostojanja efikasnih kapaciteta za oduzimanje i upravljanje oduzetom imovinom. Slijedom iznesenog, komotno se može konstatovati kako je bavljenje kriminalom, korupcijom i drugim nezakonitim radnjama još uvijek unosna djelatnost u Bosni i Hercegovini, kojom se pojedinci mogu obogatiti bez realnog straha da će im nezakonita imovina biti oduzeta od strane pravosudnih organa.

Što se tiče broja predmeta u kojima su sudovi izrekli novčane kazne, nisu zabilježena neka značajnija odstupanja u odnosu na raniji izvještajni period 2009–2010. godina. Moguće je primjetiti da je tokom 2012. godine zabilježeno blago povećanje broja predmeta u kojima

je izrečena novčana kazna, kao i povećanje vrijednosti izrečenih kazni. I dalje nisu poznati podaci o stvarnim efektima izrečenih kazni u smislu procenta izvršenih sudskih odluka u kojima su izrečene ove vrste krivičnih sankcija.

## ZAKLJUČAK

Nakon provedenih analiza moguće je doći do jednog općeg zaključka kako se u posljednje dvije godine u domenu procesuiranja krivičnih djela korupcije, i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti pred pravosudnim organima u Bosni i Hercegovini ništa značajno nije promijenilo. Osim toga, opće konstatacije u pogledu rezultata rada pravosuđa u ovom području bi mogle ići u pravcu stava da postoje i neke zabrinjavajuće tendencije, uzmu li se u obzir razmjere korupcije u državi, i svakodnevnih zahtjevi opće populacije, građana, da se konačno počne sa odlučnijim obračunom sa ovom pojavom koja prijete da ugrozi normalno funkcionisanje institucija i države u cjelini. Ovakav zaključak je u punoj mjeri na tragu onih spoznaja do kojih se došlo u nekim drugim sličnim analizama, procjenama i ocjenama stanja u domenu borbe protiv korupcije i generalno evropskog napretka Bosne i Hercegovine. Iako se to nije očekivalo nakon nekoliko prethodnih izvještaja, kritika i preporuka da se započne sa odlučnijim procesuiranjem slučajeva systemske korupcije, većina podataka koji su prezentirani u ovom izvještaju nažalost govore drugačije. Rezime svih pokazatelja o procesuiranju predmetnih krivičnih djela u periodu 2011–2012 godina bi se mogao konstatovati u sljedećem:

- U radu tužilaštava je zabilježen povećan broj prijava, ali je s druge strane došlo do smanjenja broja prijava u radu za korupcijska i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti;
- Nadležna tužilaštva su u odnosu na raniji period imala nešto veći broj provedenih istraga u radu, ali taj trend nije zabilježen u pogledu predmetnih krivičnih djela;
- Zabilježen je trend povećanja broja optužnica, ali je primjetna stagnacija u pogledu broja podignutih optužnica za predmetna krivična djela. Na primjerima nekih tužilaštava ovaj broj se čak i smanjio;
- U pogledu ukupnog broja donesenih presuda od strane nadležnih sudova primjetno je povećanje obima rada ali bez nekih značajnijih promjena u broju presuda za predmetna krivična djela;
- Najizraženiji problem u pogledu sudskih odluka za korupcijska krivična djela, kao i u ranijem periodu,

predstavlja nedostatak predmeta sistemske korupcije u kojim bi bili procesuirani visoki javni dužnosnici;

- U nekim aspektima rada sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine prisutna je stagnacija, čak i opadanje broja presuda za predmetna krivična djela;
- Trend stagancije u pogledu broja sudskih presuda za ova krivična djela je prisutan i u Republici Srpskoj;
- Prostor Brčko Distrikta, sa podacima za samo jedan sud je, isuviše mali da bi se izvodili neki usporedni zaključci u odnosu na ostala tri krivično-pravna sistema;
- Poražavajući su podaci o obimu i vrijednosti oduzete imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Jedan od najefikasnijih instrumenata za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije nažalost nije doživio svoju primjenu u Bosni i Hercegovini;

I na samom kraju, neophodno je istaći kako je borba protiv korupcije u Bosni i Hercegovini nažalost još uvijek u fazi samo deklarativnog zalaganja. Ne postoji niti jedan akter iz javnog, društvenog života koji, skoro pa svakodnevno, odlučno zagovara borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini. Međutim, to nije dovoljno da bi se stvari pomakle sa onog mjesta gdje se, evo, nalaze već duži niz godina. Jedino objašnjenje takvog stanja vjerovatno leži u činjenici kako u Bosni i Hercegovini zaista vlada sistemska korupcija u njenom punom kapacitetu, koja onemogućava bilo kakve promjene u državi. Hoće li se ovakvo stanje promijeniti i kada, u najmanju ruku bi bilo neozbiljno prognozirati. Barem dok imamo ovakve pokazatelje o pravosudnom tretiranju korupcije u Bosni i Hercegovini.



MONITORING –  
FUNKCIONISANJA  
INSTITUCIJA  
ZA REVIZIJU JAVNOG  
SEKTORA (2011-2012)

## REGULATORNI OKVIR RADA INSTITUCIJA ZA REVIZIJU I PRAKSE KOJE UGROŽAVAJU NEZAVISNOST, PROFESIONALNOST I UČINKOVITOST EKSTERNE REVIZIJE JAVNOG SEKTORA U BIH

U Bosni i Hercegovini (BiH) djeluju četiri službe ili ureda za eksternu reviziju institucija javnog sektora (u daljem tekstu VRI): Ured za reviziju institucija BiH (VRI BiH)<sup>125</sup>, Ured za reviziju institucija Federacije BiH (VRI FBiH)<sup>126</sup>, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (GSR RS)<sup>127</sup> i Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (VRI BD BiH)<sup>128</sup>. Prva tri ureda su započela sa radom tokom 2000. godine, nakon usvajanja prvih zakona o reviziji javnog sektora u entitetskim i Parlamentu BiH, a ured u Brčko distriktu je započeo sa radom tokom 2007. i 2008. godine.

Ove četiri institucije međusobno sarađuju u okviru Koordinacionog odbora vrhovnih institucija za reviziju javnog sektora u BiH (KO BiH), čije postojanje, način i djelokrug rada su predviđeni članom 46. Zakona o reviziji institucija BiH, a članstvo Glavnih/Generalnih revizora i njihovih zamjenika iz četiri VRI je predviđeno entitetskim i zakonom BD BiH o reviziji javnog sektora. KO BiH je koordinaciono i regulatorno tijelo koje ima svoj Poslovnik o radu i kojim predsjedava Generalni revizor VRI BiH. Nadležnosti KO BiH su: uspostavljanje konzistentnih vodiča i uputstava zasnovanih na INTOSAI revizijskim standardima; razmjena profesionalnih iskustava i težnja ka osiguranju konzistentnog kvaliteta revizije; organizacija i koordinacija razvojnih aktivnosti ureda za reviziju; dodjeljivanje revizorske odgovornosti za zajedničke aktivnosti i određivanje predstavljanja u međunarodnim tijelima.

Prema važećim zakonskim rješenjima, sve četiri VRI isključivo i jedino su odgovorne svojim parlamentima i u tom pogledu institucije predsjednika, vlada i ministarstava nemaju nikakve regulatorne, finansijske, proceduralne, nadzorne, ni suštinske ingerencije i nadležnosti nad njihovom organizacijom, radom i razvojem.

### VANUSTAVNA POZICIJA VRI

Za razliku od većine zemalja Evropske unije, pravno-politički i regulatorni osnov za rad i nadležnosti ni jedne VRI u BiH nikada nije postavljen u aktualne **ustave/statut** entiteta, BiH i BD BiH, koji ne poznaju funkciju parlamentarnog i javnog nadzora izvršne vlasti, javnih institucija i korporacija, i javnih finansija. Ne postoje ni ustavne odredbe o saradnji, koordinisanom djelovanju i razvoju VRI u BiH.

Zbog ovog nedostatka, VRI u BiH se suočavaju sa čitavim nizom suštinskih problema, kako u vezi sa svojom nezavisnošću i apolitičnošću, tako i sa domašajima i efektima svojih ovlašćenja, rada i uticaja na javne institucije i funkcionere. U većini zemalja EU, vrhovne institucije eksterne revizije javnog sektora, iako imaju, zavisno od države do države, različite zakonske mandate i ovlašćenja, sve listom imaju pravno-političku ustavnu poziciju smještenu u funkciji parlamentarnog nadzora izvršne vlasti, zbog čega se njihova snaga i uticaj u javnom sektoru gotovo izjednačava sa snagom i djelovanjem sudske vlasti, i onda kada nemaju kvazisudskih i procesnih ovlašćenja. Bez ustavne pozicije, nezavisnost i stručnost VRI u BiH je de iure prepuštena na milost i nemilost volji političkih lidera i stranaka, odnosno njihovih skupštinskih većina. Ovo doprinosi klimi u kojoj VRI i njihovi rukovodioci lako mogu biti meta vrlo uspješnih i protivzakonitih nasrtaja predstavnika izvršne vlasti, političkih lidera i stranaka.

Tako su političke stranke i predstavnici izvršne vlasti u mogućnosti da vrlo jednostavnim zakonodavnim (ili budžetskim) inženjeringom ugroze finansijsku nezavisnost VRI u BiH, kao što se to desilo u Republici Srpskoj dodjeljivanjem manjeg budžeta GSR RS za 2013. u odnosu na prethodne godine,<sup>129</sup> ili na državnom nivou, propisivanjem plata rukovodiocima i zaposlenima u VRI BiH tokom 2008. godine,<sup>130</sup> što je protivno postojećim zakonima o reviziji javnog sektora.

Također, moguće je da izvršna vlast i političke stranke protivzakonito i direktno utiču na nezavistan status institucija i revizora usvajanjem drugih sistemskih zakona (npr. Zakona o ministarstvima ili Zakona o državnoj upravi), koji iako se ne odnose na eksternu reviziju javnog sektora, ex lege pretvaraju te institucije u upravne organizacije,<sup>131</sup> a revizore u državne službenike (sa pravima i obavezama uglavnom kao i službeničko i administrativno osoblje javne uprave).<sup>132</sup> Ovo je bio slučaj sa udarom Vijeća ministara BiH na nezavisnost VRI BiH i njihovih revizora tokom 2009. godine.

Zbog odsustva ustavne pozicije institucija za reviziju i hrabrosti političkih lidera da rade protivno zakonima, moguće je da Vlada RS uvodi praksu po kojoj je ona ta koja prvo usvaja nacrt Strategije razvoja GSR RS u periodu 2013–2015. godine,<sup>133</sup> a potom ga šalje u parlamentarnu proceduru u NS RS na usvajanje. Ovim su direktno prekršeni Zakon o reviziji javnog sektora RS i međunarodni ISSAI principi i standardi te najbolje prakse, koji zagovaraju nezavisnost ovih institucija od akata i volje izvršne vlasti. Ispravan pristup bi bio da parlament bude taj koji će, nakon skupštinskog usvajanja prvog nacrta Strategije, zatraži mišljenje Vlade i resornih ministarstava, ali čuvajući nadležnost i nezavisnost institucije za reviziju da samostalno i u saradnji sa parlamentom, odlučuje o svom razvoju i funkcionisanju.

Također, iz ovih razloga je moguće da Vlada RS, opet protivzakonito, običnim podzakonskim aktom kakve su Smjernice, relativizira Zakon o reviziji javnog sektora RS i ISSAI revizorske principe i standarde, te nametne obavezu i ovlašćenje Ministarstvu finansija da u fazi pisanja revizorskog izvještaja arbitrira između GSR RS i revidiranog subjekta koji ima negativno mišljenje.<sup>134</sup> Koristeći ovaj mehanizam, izvršna vlast i funkcioneri političkih partija koji obnašaju javne funkcije u revidiranim subjektima, imaju priliku da samostalno ili preko Ministarstva finansija direktno utiču na revizore, vode revizorskih timova i same revizorske izvještaje. Vlada RS je ovim Smjernicama uputila svojevrsni indirektni

poziv revizorima da budu kooperativni pri sastavljanju izvještaja, naročito onih kojima se otkrivaju i impliciraju značajne nezakonitosti i neučinkovitosti institucija i neodgovornosti funkcionera. Nažalost, čini se da su pojedini revizori u GSR RS shvatili ovaj mehanizam previše ozbiljno i svoje revizije i izvještaje pretvorili u neformalne pregovore i „trgovanja“ sa onima čiji rad trebaju da revidiraju i ocjenjuju.

## ČETIRI SRODNA ZAKONA

Regulatorni okvir za rad institucija eksternih revizija javnog sektora nalazi se u **četiri aktuelna zakona**.<sup>135</sup> Njihove odredbe su prilično usklađene i na gotovo identičan način definišu ciljeve, organizaciju i rukovođenje; nezavisnost, apolitičnost i finansiranje institucija za reviziju; mandat, okvire i način rada; ovlašćenja i nadležnosti revizora i revizija; standarde revizije; objavljivanje revizorskih izvještaja; zapošljavanje, plate i prava zaposlenih; izbor i imenovanje Glavnih/Generalnih revizora i njihovih zamjenika; odnos sa parlamentima i drugim javnim institucijama i međusobnu saradnju u okviru Koordinacionog odbora vrhovnih revizorskih institucija u BiH.

Iako ovi zakoni daju dovoljno čvrst okvir za normalno funkcionisanje VRI u BiH, oni nisu dovoljno precizni u definisanju njihovih ovlašćenja i nadležnosti, definisanju revizijske procedure i proceduralnih pitanja koji se tiču odnosa institucija za reviziju i izvršne vlasti, naročito u završnim fazama izrade, komuniciranja nalaza, objavljivanja i medijske promocije revizorskih izvještaja. Također, zakoni nisu ažurirani u pogledu proceduralne i materijalne razrade određenih ključnih ISSAI principa i standarda.<sup>136</sup>

Identičnost zakonskih rješenja u uslovima aktualne neracionalne kompleksnosti, podijeljenosti, neučinkovitosti i asimetričnosti pravno-političkog uređenja BiH, ne garantuje harmonično i uspješno djelovanje i razvoj institucija i profesije eksterne revizije javnog sektora. Udvojenost centara političke moći u entitetima i kantonima, uz mnoštvo političkih stranaka koje participiraju u vlasti, čini cijeli javni sektor u BiH vrlo politički, ali i tehnički otpornim na bilo koju vrstu nadzora, a naročito na parlamentarni nadzor putem institucija za reviziju. Ova prenaplašena podijeljenost, ne samo da tehnički otežava rad i obesmišljava rezultate rada VRI (naročito na državnom nivou), već i stvara uslove u kojima se ove institucije i revizori ne mogu odbraniti od sve brojnijih političkih pritisaka raznih političkih lidera i centara u

BiH.

Ovi problemi se posebno osjećaju u revizijama učinka i revizijama usklađenosti. U njima je gotovo nemoguće u potpunosti i po dubini istražiti neki javni resor, problem, oblast ili sistem, obzirom da su često određena pitanja van mandata, na primjer VRI BiH, jer se nalaze u unutrašnjim nadležnostima entiteta, kantona ili opština; ili su, na primjer, određene, vrlo značajne aktivnosti i odluke izvršne vlasti, u vezi sa međunarodnim obavezama BiH kao države, van mandata GSR RS i nalaze se u nadležnosti VRI BiH. Naravno, situacija u FBiH je i složenija i tehnički napornija za VRI FBiH, usljed postojanja kantonalnih nivoa vlasti.

Ovakva situacija stvara od pojedinih institucija za reviziju pravno-politički slabe, izolovane i ograničene organizacije, koja svaka za sebe obavlja revizije u onim mandatima koje su joj postavili politički lideri, od kojih trpe velike pritiske i koruptivne uticaje. Ove institucije, bez harmonizacije revizorske struke i prakse, razmjene iskustava, zajedničkih i koordiniranih aktivnosti, prepuštene su same sebi i političkim uticajima fragmentiranih političkih centara u BiH, od nivoa opštine do nivoa države. U svojoj izolovanosti i ograničenosti mandata, ove institucije, naročito na entitetskom nivou, ne mogu sagledati cjelokupnu sliku evro-integrativnih procesa i međunarodnih obaveza države BiH koji nameću demokratičnije vrijednosti, nove standarde i korijenite reforme u organizaciji i funkcionisanju javnog sektora, a time i u načinu i praksama funkcionisanja institucija za reviziju.

Ovo je pogotovo vidljivo u stavovima entitetskih institucija, koje sebe smatraju vrhovnim revizorskim institucijama u svom entitetu, izjednačenim sa državnom institucijom, i koje smatraju (naročito GSR RS), da imaju jednako pravo na međunarodno predstavljanje i prepoznavanje. Međutim, gledano sa pozicija statuta INTOSAI i međunarodnog prava, u jednoj međunarodno priznatoj državi može da postoji samo jedna vrhovna revizorska institucija, dok se sve ostale posmatraju kao regionalne i uslovno vrhovne za svoje regije. Obaveze koje proizilaze iz članstva BiH u INTOSAI, zahtijevaju da jedna državna institucija za reviziju ima ključnu profesionalnu kontrolu i garantuje harmoničan i nezavistan razvoj funkcije eksterne revizije javnog sektora u cijeloj BiH. Od sposobnosti VRI BiH da uskladi i koordinira funkciju eksterne revizije, značajnim dijelom zavisi i stepen finansijske i regulatorne discipline i učinkovitosti javnog sektora, koji se u EU očekuje od BiH kao cjeline. Trenutno VRI BiH nije u mogućnosti da

ostvari takav uticaj.

Navedeni problemi se manifestuju i na primjeru javne kontrole sredstava iz evropskih fondova (trenutno IPA, a kasnije fondova za članice), jer ni jedna od postojećih institucija za reviziju, zbog nedostatka mandata, nije u mogućnosti provesti potpunu (od dna do vrha) reviziju, na primjer efekata i načina trošenja sredstava iz IPA fondova. Slična situacija bi se desila i u slučaju svih onih aktivnosti izvršnih vlasti i utroška javnih resursa koje se protežu od međunarodnog do nivoa lokalne zajednice (revizije javnih infrastrukturnih projekata sa stranim kontraktorima, međunarodne koncesije, međunarodni javni konzorciji, elektroprenos, međunarodni saobraćaj, organizovani kriminal i korupcija i slično).

## ISSAI PRINCIPI I STANDARDI – DIO PRAVNOG SISTEMA U BIH

Pored navedenih zakona o reviziji, pravni okvir za djelovanje institucija za reviziju je početkom 2011. godine proširen i osnažen preuzimanjem i automatskom inkorporacijom kompletnog ISSAI okvira međunarodnih principa i standarda<sup>137</sup> za eksternu reviziju javnog sektora u domaći pravno-politički sistem. U januaru 2011.g. KO BiH je usvojio Odluku o preuzimanju međunarodnih standarda ISSAI okvira u BiH, čijim je objavljivanjem u službenim glasnicima entiteta i države, polovinom 2011.,<sup>138</sup> kompletan ISSAI okvir postao dio pravnog sistema u BiH, kao skup pozitivnopravnih normi i pravosnažnih profesionalnih principa i standarda za sve vrste revizija za koje institucije u BiH imaju zakonski mandat, i sa obavezujućom primjenom na cijeloj teritoriji i u cijelom javnom sektoru u BiH. Uz ovu Odluku su u službenim glasnicima 2011. godine objavljeni i Limska deklaracija (koja sadrži temeljne principe i smjernice za pravila eksterne revizije ISSAI 1), Meksička deklaracija (koja sadrži preduslove za nezavistan rad vrhovnih revizorskih institucija - ISSAI 10) i Osnovni principi revizije u javnom sektoru (ISSAI 100, 200, 300 i 400), a još 2001. godine je u službenim glasnicima u BiH objavljen ISSAI 30 - Etički kodeks za revizore u javnom sektoru.

Ovim je ISSAI okvir postao pravno obvezujući izvor prava u BiH, a time su i vodiči i uputstva INTOSAI Komiteta za profesionalne standarde<sup>139</sup> dobili značajnije mjesto na listi pravnih izvora koje bi institucije za reviziju u BiH trebale konsultovati u svom radu, kako bi uspješno implementirale ISSAI principe i standarde. Ovo

je utoliko značajnije jer VRI u BiH nemaju sve potrebne pravosnažne i efektivne vodiče kojima bi (u svjetlu ISSAI standarda) propisale obavezujuće revizorske procedure i metode.

I prije 2011. godine, sva četiri zakona koji regulišu eksternu reviziju javnog sektora su sadržavali odredbe prema kojima su revizori i revizije bili obavezni da primarno primjenjuju INTOSAI standarde. Međutim, implementacija je išla i još uvijek ide vrlo sporo, ne-sistematski, individualno i prilično neformalno, naročito na entitetskom nivou. To je bio i jedan od razloga što je KO BiH odlučio da ove standarde direktno inkorporira u pravni sistem BiH i time osnaži svoju nezavisnost i profesionalnost revizija. No, i dalje se oni ne ugrađuju u interna pravila i procedure pojedinih institucija za reviziju, zbog čega izostaje obaveza njihove proceduralne primjene u različitim fazama revizije (na primjer: prilikom izbora najrizičnijih institucija, područja i tema za revidiranje, kontrole kvaliteta samih revizija, ili u proceduri finalne izrade revizorskih izvještaja i njihovog objavljivanja, itd). Tako se primjena ISSAI principa i standarda ostavlja individualnim tumačenjima i praksama revizora i srednjeg menadžmenta, što je naročito izraženo u praksama revizija usklađenosti i revizija učinka. Revizori se najčešće formalistički pozivaju na ove standarde, ali bez jasne slike veze između pravila na koje oni upućuju i njihovog revizorskog ili menadžerskog rada. Štaviše, institucije za reviziju i KO BiH dobar dio ISSAI principa i standarda ili nisu zvanično preveli sa engleskog jezika ili nisu zvanično ažurirali njihove ranije prevode, što njihovu primjenu čini jako otežanom, jer većina revizora i srednjeg menadžmenta u BiH slabo ili uopšte ne poznaje engleski jezik.

Problem primjene ISSAI standarda se već duži period pokušava ublažiti djelovanjem KO BiH. Glavni/Generalni revizori i njihovi zamjenici koji učestvuju u radu KO BiH i radne grupe koje su imenovali, uspjeli su izraditi i usvojiti nekoliko zajedničkih BiH uputstava za provođenje pojedinih vrsta revizije, baziranih na ISSAI standardima koji predstavljaju pokušaj njihovog obaveznog uvođenja u revizorsku proceduru i praksu. Do sada su izrađeni i usvojeni: Vodič za finansijsku reviziju (2005.), Vodič za IT reviziju (2006.), Principi revizije učinka u VRI u BiH (2009.), Vodič za reviziju učinka (2013.), a u pripremi je i Vodič za kontrolu kvaliteta u reviziji učinka. Međutim, u praksi ovi vodiči nisu shvaćeni kao obavezujući, naročito u entitetskim VRI, a izostala je i njihova zvanična pravna inkorporacija u interne akte ovih institucija. Zbog svega toga, izostaju ozbiljniji efekti primjene ovih standarda i uputstava.

Iako postoje mehanizmi za prevazilaženje pravno-političkog partikularizma u djelovanju institucija za reviziju u BiH i za harmonizaciju revizorske struke, prakse, kvaliteta i procedura revizije, oni se rijetko ili uopšte ne koriste. Izostaje intezivnija razmjena profesionalnih iskustava između institucija i revizora i obezbjeđivanje konzistentnog kvaliteta revizija. Takođe, iako postoje zajedničke strategije razvoja<sup>140</sup> i zajednički planovi komunikacije,<sup>141</sup> izostaje organizacija i koordinacija aktivnosti na njihovoj implementaciji u sve četiri VRI podjednako.

Iako za provođenje koordiniranih, pa i zajedničkih revizorskih aktivnosti, ne postoje ni stručne ni zakonske prepreke (dokle god revizori iz jedne revizorske institucije vrše reviziju i provode ovlašćenja nad javnim institucijama i sektorom kojem pripada njihova institucija), do sada KO BiH nije uspio dogovoriti i provesti ni jednu tako koordinisanu revizijsku aktivnost u cijeloj BiH. Ovakve aktivnosti bi naročito bile značajne za reviziju IPA fondova, te svih onih oblasti i tema koje se mandatno protežu od državnog, preko entitetskog i kantonalnog, do lokalnog nivoa. Očigledno je da, pored drugih motiva, članovi KO BiH osjećaju i veliki pritisak aktuelnih političkih lidera i politike, kao i to da političkim liderima i predstavnicima izvršne vlasti na svim nivoima odgovara ova ograničenost i fragmentiranost mandata institucija za reviziju u BiH, te neharmonizacija, razjedinjenost i nesaradnja revizorske struke i prakse, kao uostalom i u mnogim drugim područjima javne kontrole i nadzora nad radom javnih institucija (inspekcije, policija, tužilaštva i slično). Ove boljke eksterne revizije će oslabiti implementaciju ISSAI revizijskih principa i standarda na svim nivoima, te nastaviti da olakšavaju politički uticaj na institucije i revizore, ugrožavaju nezavisnost i degradiraju revizijsku struku. To se naročito odnosi na ona rizična područja, institucije i procese, koji su posebno osjetljivi na sve oblike korupcije. Za rješavanje ovih problema ne postoji politička volja, ali zato postoji volja da se mijenjaju postojeći zakoni o reviziji.

Trenutno, Vlada RS i Ministarstvo finansija pripremaju novi nacrt Zakona o reviziji javnog sektora RS. U sam proces je djelomično, mada ne i ključno, uključena i GSR RS, a suština promjena i njihovi pravno-politički motivi su još uvijek tajna za većinu poslanika i članova nadležnog parlamentarnog odbora za reviziju NS RS, za same revizore u GSR RS, stručnu javnost, akademsku zajednica i nevladin sektor. Sam način na koji se trenutno izrađuje novi zakon u suprotnosti je sa principom



nezavisnosti GSR RS od izvršne vlasti i budi sumnje da će nova rješenja očuvati i dosadašnji nivo nezavisnosti GSR RS, ili unaprijediti saradnju i harmonizirati eksternu reviziju javnog sektora u BiH, već upravo suprotno.

Ovakav način funkcionisanja i pravno-politički tretman VRI je u potpunoj suprotnosti sa strategijom evro- integracija i harmonizacijom BiH sa evropskim pravom, standardima i praksom, naročito u pogledu implementacije principa nezavisne i stručne javne (parlamentarne) kontrole i odgovornosti. Ovo tim prije što institucije EU očekuju od svake zemlje buduće članice da posjeduje potpun, koherentan, nezavistan, stručan i učinkovit sistem javne odgovornosti i javnog nadzora nad javnim finansijama, upravljanja javnim resursima i učinkovitošću institucija javnog sektora, od nivoa opštine do nivoa države. Sistem u BiH je daleko od toga.

## FINANSIRANJE RADA VRI U BIH

U pogledu načina finansiranja VRI u BiH, postojeći zakoni o reviziji i prakse nisu promijenjeni u protekle dvije do tri godine.

GODINA	VRI BIH	VRI BD BIH	VRI FBIH	GSR RS
<b>2013.</b> (PLAN)	3,665,000 KM	860,827 KM	3,765,268 KM	3,250,000 KM
<b>2012.</b> (IZVRŠENJE)	3,545,000 KM (plan)	738,893 KM (97%)	3,316,565 KM (98%)	3,500,000 KM (100%)
<b>2011.</b> (IZVRŠENJE)	2,843,504 KM (100%)	714,552 KM (98%)	3,378,867 KM (98%)	3,500,000 KM (100%)
<b>2010.</b> (IZVRŠENJE)	2,712,234 KM (78%)	795,929 KM (plan)	3,100,162 KM (100%)	3,500,000 KM (100%)

### TABELA BR. 10

Uopredni pregled budžeta institucija za reviziju u BiH, period 2010–2013. godina.

Budžeti i izvršenje budžeta sve četiri VRI se planiraju po proceduri koja je ista za sve budžetske korisnike, i kreću se od Glavnih/Generalnih revizora, preko ministarstva finansija, do parlamenata koji ih odobravaju i

usvajaju. Ministarstva finansija prikupljaju zahtjeve za budžetskim sredstvima od svih institucija za reviziju na sličan način. Ti zahtjevi imaju određenu klasifikaciju troškova koji se planiraju u institucijama za reviziju, a

zatim se objedinjuju sa zahtjevima drugih korisnika u jedinstveni predlog budžeta koji se šalje parlamentu na razmatranje i usvajanje. Slično je i sa izvještavanjem o izvršenju budžeta. Međutim, tu postoje značajne razlike između GSR RS i drugih institucija za reviziju u BiH, u smislu da GSR RS ima najveću finansijsku autonomiju i samostalnost u načinu trošenja dodijeljenih sredstva u BiH.

Naime, iako GSR RS zahtijeva budžetska sredstva kao i svi budžetski korisnici, njihove zahtjeve Ministarstvo finansija RS ne tretira na isti način, odnosno ne predlaže parlamentu sredstva iz Budžeta RS za GSR RS po određenoj strukturi i ekonomskoj klasifikaciji rashoda, već kao jedinstveni monolitni godišnji budžetski iznos koji se definiše kao transfer i koji najviše podsjeća na grant. Tako u planiranju i predlaganju, izvršna vlast ne zadaje i ne nameće GSR RS strukturu rashoda i troškova po namjenama ili po programskim ciljevima, niti na neki drugi način utiče na plan i dinamiku izvršenja budžeta u GSR RS. Ovakvo budžet se doznajuje GSR RS u jednakim mjesečnim tranšama, dvanestinama, i to ne preko trezora (kakav je slučaj u ostale tri institucije za reviziju), već kao transfer na samostalni bankovni račun kojeg GSR RS ima u poslovnoj banci. Ove tranše se također odobravaju GSR RS u jednom monolitnom iznosu, bez ikakve nametnute i obavezne klasifikacije troškova. Tim mjesečnim iznosom, kao i cjelokupnim godišnjim budžetom, uz punu samostalnost, upravlja Glavni revizor, određujući troškove za plate, materijalne i druge troškove, mjesečne i godišnje troškove, a u skladu sa unaprijed definisanim planom rada i finansijskog poslovanja GSR RS, kojeg izrađuje i usvaja sam Glavni revizor. U tom smislu GSR RS ima mnogo više autonomije i slobode da raspoláže i upravlja budžetskim sredstvima dodjeljenim za određenu godinu i da ih prilagođava sopstvenim strateškim i godišnjim ciljevima, planovima, potrebama i aktivnostima, ali i očekivanim rezultatima. Iako se od GSR RS očekuje da sredstva troši u skladu sa zakonom i usvojenim planom, izvršna vlast, ni u strukturi plana, ni u strukturi novčanih transfera, za sada ne utiče na način upotrebe i realokacije ovih sredstava. Ovo nameće i veliku odgovornost rukovodstvu GSR RS i Glavnom revizoru da dobro planiraju i definišu svoje ciljeve, aktivnosti i željene rezultate i efekte rada i usklade ih sa NS RS, kako bi opravdali svoju ulogu, finansijsku autonomiju i garantovali transparentno i učinkovito trošenje javnog novca. S druge strane, ovo predstavlja i rizik od netransparentnog i neučinkovitog trošenja sredstava u GSR RS, tim prije što prilikom planiranja rada i finansijskih potreba u GSR RS (kao ni

u drugim VRI u BiH), ne postoji direktan link između planiranja i raspodjele troškova na jednoj strani, i planiranih i očekivanih mjerljivih rezultata i ciljeva, na drugoj strani. Tako ni u izvještavanju nema ove veze između izvještaja o radu i rezultatima i izvještaja o utrošenom budžetu. Ovakvo planiranje i trošenje javnih sredstava je generalni problem i rizik u cijelom javnom sektoru u BiH. Čak ni NS RS, koja je jedina nadležna za GS RS, ne vrši integralnu kontrolu rezultata i efekata rada GSR RS i dodijeljenih finansijskih sredstava, niti na bilo koji način proaktivno utiče na strategiju i plan rada i planiranje troškova u GSR RS. U tom smislu postoji i slaba veza između GSR RS i NS RS i nadležnih odbora za reviziju, kao i u slučaju ostala tri ureda za reviziju i njihovih parlamenata i nadležnih odbora, koji nemaju nikakve utvrđene strategije i planove za rad VRI, pa ni utvrđene kriterije njihove učinkovitosti. Ovo je jako neobično obzirom da sve četiri VRI jedino, isključivo i direktno odgovaraju samo svojim parlamentima i njihovim nadležnim odborima. Stiče se utisak da su parlamenti u BiH generalno ispustili iz svog vidokruga i nadzora ovaj vid kontrole rada izvršne vlasti, kao i da su, usljed njihovog nerazumijevanja i političkog ignorisanja, VRI prepuštene same sebi. Parlamentarci očekuju da brigu o finansiranju ovih institucija vode ministarstva finansija, a da se rezultati rada revizija koriste isključivo u dnevopolitičke svrhe. To potvrđuje i činjenica generalno slabe i nedovoljno stručne upotrebe revizorskih izvještaja u parlamentima prilikom usvajanja budžeta ili izvještaja o izvršenju budžeta. Na primjer, NS RS često, pri usvajanju vladinog izvještaja o izvršenju budžeta, uopšte ne konsultuje završni konsolidovani i druge revizorske izvještaje finansijske revizije, niti izvještaje revizije učinka. Čak se dešava i da NS RS usvoji konsolidovani revizorski izvještaj GSR RS tek nakon usvajanja vladinog izvještaja o izvršenju budžeta, što je neshvaćen nonsens koji dovodi u pitanje sam razlog postojanja revizije javnog sektora u RS. Jedan od razloga za to je što NS RS nema zakonsku obavezu da prije usvajanja vladinog izvještaja razmatra izvještaj eksterne revizije, a drugi, manje značajan razlog, je što ovi procesi nisu sinhronizovani. Naime, GSR je dužna objaviti završni revizorski

izvještaj sa 31. avgustom tekuće godine za budžet iz prethodne godine, dok NS RS često razmatra vladin izvještaj o izvršenju budžeta za prethodnu godinu u prvoj polovini tekuće godine. Najveći razlog zapravo leži u nepostojanju profesionalne i političke volje i odgovornosti poslanika i parlamenata u BiH da podrobno i transparentno kontrolišu rad i rezultate rada vlada u BiH.

U slučaju ostale tri institucije za reviziju, ministarstva finansija izrađuju, tretiraju i predlažu njihove budžete, ne kao monolitni budžetski transfer, već po unaprijed definisanim ekonomskim klasifikacijama i namjenama, kao i za sve ostale budžetske korisnike. Ovakvim planiranjem budžeta VRI u FBiH, BD BiH i institucijama BiH, ozbiljno se dovodi u pitanje njihova realna nezavisnost i samostalnost rada. Kako im se sredstva planiraju po strogo određenoj namjeni, tako im se i mjesečno doznačuju, po kodovima ekonomske klasifikacije (posebno za plate, posebno za materijalne troškove itd). Za razliku od GSR RS, ove institucije posluju preko trezora i nemaju svoj samostalni račun. One mogu trošiti doznačena sredstva samo za tako definisane namjene i njihova rukovodstva nemaju slobodu da ovim novcem raspolaze samostalno u skladu sa strateškim i godišnjim planovima i potrebama, da utiču na nagrađivanje, stimulacije i plate, na troškove u skladu sa godišnjim tempom rada, koji nije uvijek lako unaprijed planirati. Ovo je tim prije veći problem jer i ovdje vlada generalna slabost da se pri planiranju sredstava za ove institucije ne razmatraju i ne postavljaju mjerljivi i opipljivi rezultati i efekti rada i ne povezuju se sa planiranim budžetima, kao i već istaknuti problem nazainteresovanosti parlamenata u BiH da se bave radom i rezultatima VRI.

Time je u slučaju ove tri institucije za reviziju stvoren prostor da izvršne vlasti mogu vršiti značajan i nelegitiman uticaj na način planiranja, doznačivanja i trošenja budžetskih sredstava, a time i na rad i snagu ovih institucija. Dešavalo se, na primjer u VRI BiH, da im se prilikom izvršenja budžeta institucija BiH smanjuju ili kasne plate, kao i svim drugim budžetskim korisnicima sa kojima dijele isti tretman. S druge strane, ne zna se šta će u smislu finansiranja rada GSR RS donijeti novi nacrt Zakona o reviziji javnog sektora RS koji je u pripremi u Ministarstvu finansija RS.

## IMENOVANJE GLAVNIH/GENERALNIH REVIZORA I NJIHOVIH ZAMJENIKAT PRAKSE KOJE NARUŠAVAJU ZAKONITOST, NEZAVISNOST I STRUČNOST PROCESA

U posljednje 2 do 3 godine, procedura imenovanja Glavnih/Generalnih revizora i njihovih zamjenika nije se mijenjala u postojećim zakonima, ali je izbor novog

Glavnog revizora i njegovog zamjenika GSR RS u 2012. godini, pokazao sve slabosti, netransparentnost i nedovoljnu uređenost ove procedure imenovanja na vrlo značajne funkcije. To je moguće opisati u sljedećih nekoliko tačaka:

1. Zakoni u BiH su predlaganje kandidata za Glavne/Generalne revizore i zamjenike povjerali parlamentarnim komisijama za izbor i imenovanje koje su dužne od svih pristiglih aplikacija napraviti rang listu kandidata. Međutim, ni jednim propisom nije definisana procedura i poslovnik rada ove komisije, niti je garantovana javnost njenog rada. Nisu predviđeni ni kriteriji na osnovu kojih bi komisija bodovala i rangirala kandidate, te članovi komisije ocjenjuju podobnost svakog od kandidata na osnovu dostupnih informacija i poluinformacija, uglavnom paušalno i volunтарыstički. Ovakav izbor i rang listu, parlamentarna komisija dostavlja Predsjedniku/Predsjedništvu, koji, osim političkih, nemaju nikakvih drugih kapaciteta da provjeriestručnost kandidata, čime se još više narušava kvalitet i politizuje izbor i imenovanje Glavnog/Generalnog revizora i njegovog zamjenika.

2. Navedeno je omogućilo da prvi izbor ove komisije za Glavnog revizora u RS bude osoba sa neodgovarajućom i na sumnjiv način stečenom diplomom, gospodin Mile Banika (postoje indicije da su i pojedini drugi prijavljeni kandidati imali slično neodgovarajuće i/ili sumnjive diplome), što je predstavljalo još jedno narušavanje ugleda i slabljenje profesije i institucije eksterne revizije u RS. Ovakav prijedlog je komisija uputila Predsjedniku RS, što je praćeno intenzivnim medijskim pisanjem o slučaju „diplome Mile Banike“<sup>142</sup>. Nakon ovih pisanja, Predsjednik RS je rang listu vratio komisiji na ponovno razmatranje, poslije čega je ona uputila novi izbor koji je usvojen od strane Predsjednika RS i upućen NS RS na glasanje i usvajanje<sup>143</sup>. Ovakva promjena prvorangiranih kandidata od strane Predsjednika RS i komisije nije predviđena i propisana ni jednim aktom, te je jedna od brojnih netransparentnih improvizacija koje se dešavaju pri imenovanju visokih funkcionera u RS, ali i cijeloj BiH. Takođe, čitav proces rada ove komisije nije bio javan, a javnosti nisu ni sada dostupna mišljenja i zapisnici sa njenih sjednica.;

3. Zakoni nalažu da, pored završenog ekonomskog fakulteta, 10 godina radnog iskustva i neosuđivanosti za krivična djela na kazne duže od 6 (odnosno 9) mjeseci, kandidati nisu u sukobu interesa u institucijama svojih entiteta, odnosno države. Republička komisija

za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS je, na upit Komisije za izbor i imenovanje Glavnog revizora kojom je predsjedavao poslanik SNSD Radovan Vuković, tokom oktobra 2012. godine dala kratko, neobjavljeno i ničim dokumentovano konsultativno saopštenje da kandidat za Glavnog revizora nije u sukobu interesa. Međutim medijski napisi i stručna javnost su ukazivali na određene činjenice zbog kojih se kandidat za Glavnog revizora, Duško Šnjegota možda nalazi u sukobu interesa i zbog kojih neće moći validno obavljati funkciju Glavnog revizora, niti potpisivati izvještaje koji se tiču revizije jednog od ključnih organa u Vladi RS, Ministarstva finansija RS<sup>144</sup>. Niko se nije bavio vrlo indikativnom činjenicom da je supruga kandidata za Zamjenika glavnog revizora u RS, Darka Pejića, u trenutku njegovog kandidovanja i izbora, obnašala vrlo povjerljivu i visoku poziciju internog revizora u Kabinetu Predsjednika RS, u neposrednoj blizini funkcionera koji je svojim mandatom, političkim uticajem i odlukom vrlo lako mogao uticati da se kandidatura Darka Pejića nađe ili ne nađe pred poslanicima NS RS. O ovom slučaju se nije odredila niti Komisija za utvrđivanje sukoba interesa, niti Komisija za izbor i imenovanje Glavnog revizora i zamjenika.

## ZAPOŠLJAVANJE I EDUKACIJA REVIZORA I SREDNJEG MENADŽMENTA I PRAKSE KOJE NARUŠAVAJU NJIHOVU NEZAVISNOST, STRUČNOST I UČINKOVITOST

### ZAPOŠLJAVANJE U INSTITUCIJAMA ZA REVIZIJU

Zakonska obaveza institucija za reviziju u BiH je da se svi revizori zapošljavaju na osnovu javno objavljenog konkursa i u propisanoj proceduri, a da se zapošljavanje bez javnog konkursa može desiti izuzetno, samo uz argumentovane razloge hitnosti, na određeno vrijeme i to korištenjem rang lista sa prethodnih konkursa. Međutim, u institucijama za reviziju, naročito entitetskim, prisutan je hroničan problem netransparentnog zapošljavanja revizora, bez javnih konkursa i bez poštovanja zakonske procedure. Obzirom da su ove evidencije nedostupne, ne zna se tačan broj, ali prema raspoloživim informacijama se može pretpostaviti da je na ovaj način zaposlena polovina svih

revizora javnog sektora, pogotovo u entitetskim institucijama. Tako je, na primjer u GSR RS posljednja javna konkursna procedura za zapošljavanje, prije ovogodišnje, od 11.6.2013., objavljena i obavljena još 2008. godine, a u međuvremenu je zaposleno više od 10 revizora u finansijskoj i reviziji učinaka, uglavnom na neodređeno vrijeme. Na osnovu informacija dobijenih od zaposlenih u ovoj instituciji, ova lica su dovedena na insistiranje i uticaj rukovodioca i privilegovanih pojedinaca u ovoj instituciji, a na zahtjev i po želji njihovih uticajnih „prijatelja“ i rođaka, rukovodioca javnih institucija, univerzitetskih profesora i političkih funkcionera.

Ovakve prakse daju indicije o privatizaciji revizorskih institucija od strane menadžmenta i zaposlenih koji imaju političku podršku partija i lidera na vlasti, i koji tim putem u institucije za reviziju upošljavaju svoje rođake, prijatelje ili vraćaju „usluge“, kao i i snažnim političkim pritiscima na rukovodioce VRI. Posljedice ovoga su tim veće jer su upravo revizorske institucije te koje bi svojim vlastitim primjerom i djelovanjem trebale suzbijati kako pojave korupcije i netransparentnosti, tako i prostore i uslove koji pogoduju ovim pojavama.

Ni u ovom segmentu, zakonima i internim aktima VRI u BiH, ni poslije 13 godina od njihovog uspostavljanja, nije predviđena detaljna interna procedura i pravila testiranja kandidata, rada komisije, intervjua i kriterija, te procedura bodovanja i donošenja odluka o rangiranju, izboru i zapošljavanju revizora i ostalog osoblja, osim opštih i posebnih uslova za određena radna mjesta.

Problem nezakonitog i koruptivnog zapošljavanja naročito ostavlja posljedice na dva nivoa:

1. U pogledu stručnosti i sposobnosti tako zaposlenih revizora da profesionalno i učinkovito obavljaju poslove, tim prije što nemaju nikakav program inicijalnih obuka i edukacija koji bi im podigli kapacitete da se uhvate u koštac sa ISSAI standardima, javnim sektorom i revizijama, a što uveliko utiče na kvalitet revizorskih izvještaja i degradira ugled struke.
2. U pogledu nezavisnosti tako zaposlenih revizora da razmišljaju, edukuju se i rade revizorski posao samostalno, stručno i bez straha i uticaja kolega preko kojih su došli u instituciju. Ovo je izrazito opasno jer može da dovede do toga da rukovodni kadar, protivno pravilima i standardima, utiče na revizore i revizijske izvještaje. Zbog ovoga se i dešava da revizorski izvještaji pretrpe krupne izmjene u završnim fazama pisanja od strane srednjeg menadžmenta i „kružoka“ povjerljivih revizora,

i to bez znanja i saglasnosti vođe ili drugih članova revizorskih timova“.

## EDUKACIJA REVIZORA

Poseban i ozbiljan problem u institucijama za reviziju jeste nepostojanje kontinuirane i sistemske edukacije, naročito one koja bi bila zajednička svim revizorima javnog sektora u BiH. BH institucije za reviziju ni interno, ni na nivou KO BiH, ne posjeduju programe i pravila kontinuiranog usavršavanja i edukovanja, niti primjenjuju finansijske i druge mehanizme kojima bi ohrabrile revizore da se usavršavaju van okvira ovih institucija. Sve je uglavnom prepušteno samim revizorima.

KO BiH je usvojio dva Strateška plana razvoja VRI u BiH 2007-2009. i 2009-2012., u kojima značajno mjesto zauzima edukacija revizora i razmjena iskustava i znanja između institucija i revizora. Međutim, kao što je pomenuto u prethodnom poglavlju, ovi planovi nisu implementirani na odgovarajući način i njihovi ozbiljniji efekti na planu edukacija su izostali.

Određeni napredak je bio zabilježen za vrijeme intezivnije konsultantske podrške Švedskog ureda za reviziju (SNAO), ali smanjivanjem njihovih aktivnosti u BiH i fokusiranjem pažnje na druge zemlje u regionu, interne i eksterne edukacije revizora su također smanjenje.<sup>145</sup>

Rukovodstva VRI pokušavaju i periodično uspijevaju da pronadu i pošalju revizore i srednji menadžment na eksterne edukacije u i van BiH koje organizuju strani i međunarodni razvojni programi (USAID, OSCE i dr.), tijela EU ili edukativni centri (npr. Centar za izvrsnost u finansijama Ljubljana, ICGFM – Međunarodni konzorcijum za finansijsko upravljanje u javnom sektoru i dr.). Međutim, ovi edukativni događaji nisu sistematični, a često ili nisu prilagođeni revizorima javnog sektora i iskustvu zaposlenih, ili su fokusirani ka ciljevima nekih projekata, a ne ka potrebama revizora, ili se javlja problem nepoznavanja engleskog jezika i nemogućnosti praćenja ovih edukacija od strane većine revizora u BiH. Stoga su te aktivnosti sporadične. I onda kada neko iz institucija za reviziju učestvuje na nekim od edukativnih događaja, mehanizmi diseminacije naučenih lekcija su vrlo skromni, a mehanizmi za primjenu naučenih novih iskustava uopšte ne postoje. Stiče se utisak da se sve radi zbog formalnosti, a ne zbog kreativnijeg i uspješnijeg vršenja poslova revizije.

Ovo može biti posljedica toga što u institucijama za reviziju već godinama rade i rukovode iste osobe, pogotovo na srednjim rukovodnim mjestima, koje imaju otpor bilo kakvim značajnijim promjenama načina rada (motivi variraju od nepoznavanja i neshvatanja dobrih praksi i iskustava zemalja EU, suštinskog nepoznavanja i nerazumijevanja dejstava demokratskih principa i mehanizama i uloge institucije za reviziju demokratskom društvu, neshvaćanja značaja i obaveza BiH u evro-integracijama, do čuvanja pozicija i privilegija koje idu uz te pozicije, itd.).

Neke od slabosti u domenu upravljanja ljudskim resursima i kvalitetom revizorskog rada, istakla je i organizacija SIGMA koja vrši eksternu kolegijalnu reviziju institucija za reviziju javnog sektora, a koja je u svojim procjenama kvaliteta tokom 2005. i 2011. ukazala na sljedeće:

- nedovoljan broj zaposlenih za predviđeni obim revizije javnog sektora;
- neblagovremeno prevođenje objavljenih revizorskih standarda i smjernica i ažuriranje Vodiča za reviziju i Vodiča za kontrolu kvaliteta;
- neobezbjedena podrška iz oblasti pravne struke;
- nepostojanje analize potreba i planova kontinuiranih obuka zaposlenih;
- neuspostavljen sistem monitoringa i interne procjene kvaliteta;
- postojanje prostora za unapređenje efikasnosti procesa i djelotvornosti rezultata kroz svrsishodnije planiranje, statističko uzorkovanje i povećanje kvaliteta izvještavanja.

Uz pitanje edukacije, usko je vezano i pitanje obuke revizora za usvajanje, razumijevanje i implementaciju ISSAI principa i standarda i BH vodiča o reviziji, a s tim i pitanje harmonizacije revizorskih standarda u praksi, za koje je prethodno konstatovano da nije uspješno. Naime, institucije i profesija eksterne revizije nemaju svoje udruženje, profesionalnu komoru, niti strukovni sindikat, ni na jednom nivou. Porazno je da nakon 13 godina funkcionisanja eksterne revizije u BiH, ovakve organizacije ne postoje i ne vrše ulogu u uvezivanju, licenciranju i harmonizaciji ove profesije. Povezano je i pitanje licenciranja i statusa eksternih revizora javnog sektora, naročito u odnosu na već postojeće sisteme licenciranja finansijskih (tzv. ovlaštenih) revizora i internih revizora u privatnom sektoru, kao i internih revizora u javnom sektoru. U ovim profesijama postoje organizacije koje pružaju obuku i izdaju licence za rad, i to su u slučaju ovlaštenih (esk-

ternih) revizora u privatnom sektoru Savezi računovođa i revizora u entitetima, u slučaju internih revizora u privatnom sektoru to je Udruženje internih revizora BiH, a u slučaju internih revizora u javnom sektoru to su Centralne harmonizacijske jedinice u okvirima Public Internal Financial Control modela (PIFC) koje se u posljednje 2-3- godine razvijaju na svim nivoima u BiH.

Bez internih (u pojedinim institucijama) i/ili zajedničkih (na nivou KO BiH) stručnih i licencirajućih programa edukacije i usavršavanja, eksterni revizori u javnom sektoru ne samo da su prepušteni sebi, već su prepušteni i uplivima koji dolaze od Saveza računovođa i revizora. Dobar dio finansijskih revizora u VRI u BiH imaju licence ovlaštenih revizora koje izdaju ovi savezi, a institucije za reviziju su do skora plaćale zaposlenima učešće na njihovim seminarima. Jedan dio zaposlenih revizora i srednjeg menadžmenta revizorskih institucija drži predavanja na seminarima ovih Saveza. Također, postoje i pojedina udruženja ekonomista kao npr. UE SWOT iz Banja Luke, koji bez ikakvih referenci pokušavaju da popune nepopunjen prostor (tržište) edukacije i licenciranja internih ili eksternih revizora javnog sektora, kao i Savezi računovođa i revizora. U tome često imaju podršku pojedinih javnih revizora, koji vjerovatno njihovim aktivnostima vide priliku za ličnu promociju i dodatnu zaradu, iako ta udruženja nemaju mnogo zajedničkog sa eksternom revizijom javnog sektora, pogotovo sa revizijom učinka.

Zanimljiv primjer koji govori o partikularnosti, izolovanosti i nekoordiniranosti profesije eksternih revizora

javnog sektora, jeste i nelogičnost fragmentiranih entitetskih propisa koji dozvoljavaju da revizori npr. u GSR RS mogu obavljati javnu funkciju u FBiH i dalje biti revizori u RS, a ako je ta javna funkcija formalno neplaćena, ne trebaju za nju tražiti ni odobrenje Glavnog revizora. Isti je slučaj i u zakonu koji ovu oblast reguliše u FBiH.

## REVIZORSKI IZVJEŠTAJI I PRAKSE KOJE NARUŠAVAJU NEZAVISNOST, STRUČNOST I UČINKOVITOST REVIZIJA I IZVJEŠTAJA

U izvještajnom periodu, institucije za reviziju javnog sektora su obavljajući finansijske revizije (i u sklopu njih revizije usklađenosti), revizije učinka i IT revizije, te objavljujući revizorske izvještaje, ispunjavale svoje zakonske obaveze.

## FINANSIJSKA REVIZIJA

Finansijske revizije u sve četiri VRI provedu godišnje između 200 i 220 finansijskih revizija, pokušavajući njima obuhvatiti predimenzionirani javni sektor u BiH. Entitetske i državna institucija za reviziju provedu u prosjeku svaka od 60 do 70 finansijskih revizija godišnje, dok URI BD BiH godišnje uradi 26 finansijskih revizija.

REVIDIRANA GODINA	GOD. OBAVLJANJA I/ILI OBJAVLJIVANJA REVIZIJA	VRI BIH <sup>146</sup> UKUPNO	+	R	-	BD BIH <sup>147</sup> UKUPNO	+	R/U	-	VRI FBiH <sup>148</sup> UKUPNO	+	R	-	GSR RS <sup>149</sup> UKUPNO	+	R	-
2011.	2012.	71	61	6	3	26	3	22	1	60	0	45	15	53	29	22	1
2010.	2011.	68	50	17	0	26	2	18	6	63	0	47	16	62	21	39	1
2009.	2010.	63	47	15	0	26	6	16	4	61	0	50	10	56	14	40	2
<b>UKUPNO</b>		<b>202<sup>150</sup></b>	<b>158</b>	<b>38</b>	<b>3</b>	<b>78</b>	<b>11</b>	<b>56</b>	<b>11</b>	<b>184<sup>151</sup></b>	<b>0</b>	<b>142</b>	<b>41</b>	<b>171<sup>152</sup></b>	<b>64</b>	<b>101</b>	<b>4</b>

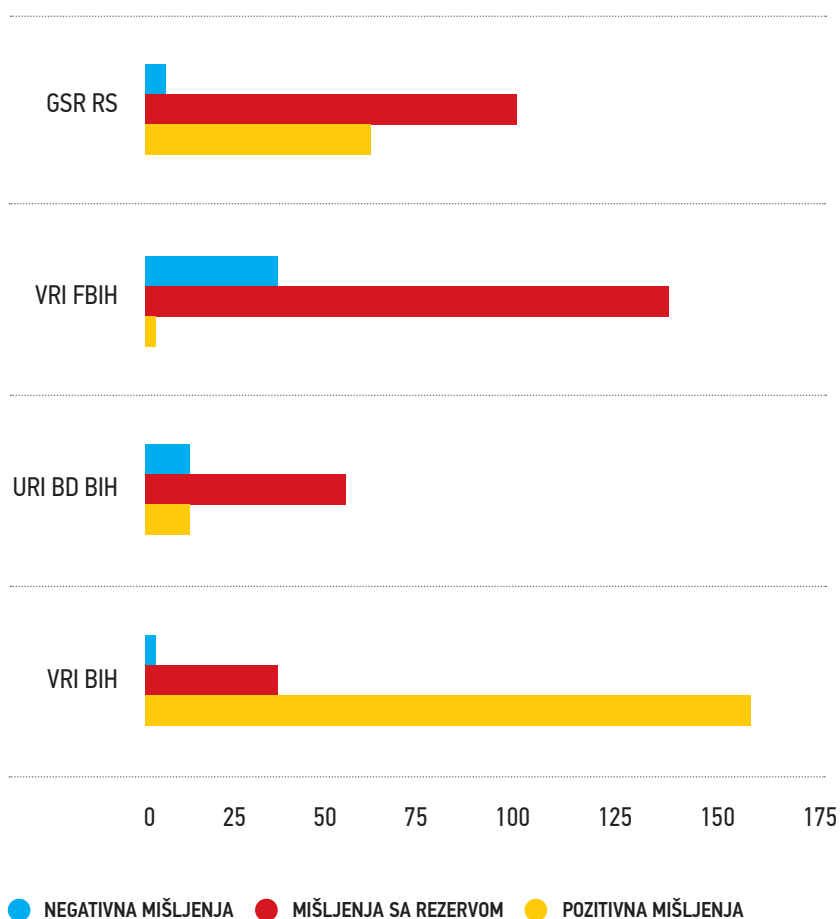
**TABELA BR. 11**

Uporedni pregled obavljenih i objavljenih finansijskih revizija za period 2010-2012. godina (revidirane godine 2009-2011.) u sve četiri institucije za reviziju u BiH

Kao što se vidi u tabeli br. 11 i grafikonima 1 i 2, uporedni rezultati finansijskih revizija u BiH u 4 VRI pokazuju velike razlike u godišnjoj i trogodišnjoj strukturi i trendovima datih mišljenja i ocjena finansijskih revizora. Tako u periodu 2010-2012., najveće učešće pozitivnih revizorskih mišljenja ima VRI BiH (78%), zatim GSR RS (37%), a najmanje VRI FBiH (0%) i URI BD BiH (14%). Najveće učešće negativnih mišljenja ima VRI FBiH (22%) i URI BD BiH (14%), a najmanje VRI BiH (1,5%) i GSR RS (2,3%). Najviše mišljenja sa rezervom je za ove tri godine dato u VRI FBiH (77%) i GSR RS (59%).

Trendovi pokazuju da je u ove tri godine broj negativnih mišljenja u laganom porastu u VRI BiH i VRI FBiH, a u

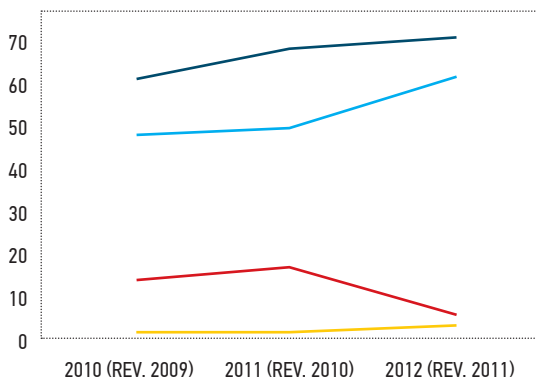
opadanju u GSR RS i URI BD BiH. S druge strane, broj mišljenja sa rezervom datih u VRI BiH, VRI FBiH i GSR RS je u blažem ili jačem opadanju, a u URI BD BiH u porastu. Broj pozitivnih mišljenja u VRI BiH i GSR RS je u porastu, u VRI FBiH u stagnaciji, a u URI BD BiH u opadanju.



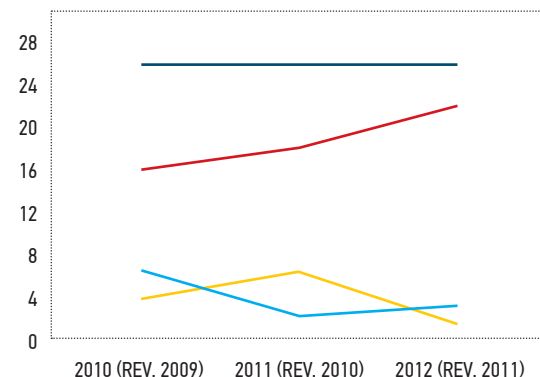
**GRAFIKON BR. 1**

Uporedni prikaz strukture ukupno datih revizorskih mišljenja za period 2010-2012. godina (revidirane godine 2009-2011.) u sva četiri ureda za reviziju javnog sektora u BiH

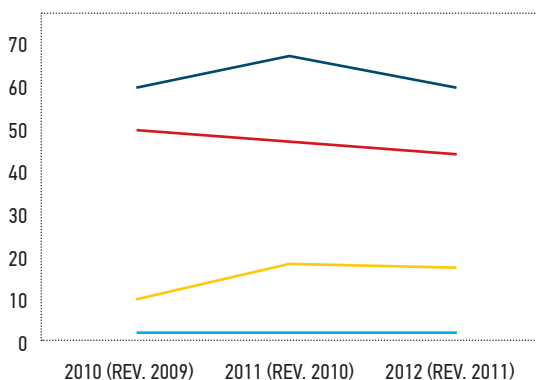
**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH**



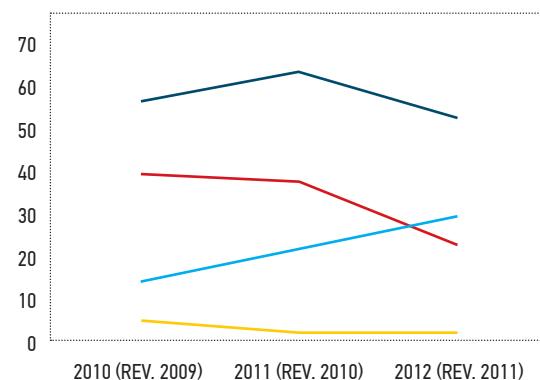
**URED ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA BRČKO DISTRIKTA BIH**



**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA FEDERACIJE BIH**



**GLAVNA SLUŽBA ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA RS**



● UKUPAN BROJ FINANSIJSKIH REVIZIJA ● POZITIVNO MIŠLJENJE ● MIŠLJENJE SA REZERVOM ● NEGATIVNO MIŠLJENJE

**GRAFIKON BR. 2**

Trendovi datih revizorskih mišljenja za period 2010-2012. godina (revidirane godine 2009-2011.) u sva četiri ureda za reviziju javnog sektora u BiH

Kada se pogleda glomaznost, rasparčanost i kompleksnost javnog sektora u BiH, broj od 200 do 220 finansijskih revizija godišnje je samo kap u moru, obzirom da svaki političko-administrativni nivo vlasti donosi i raspoložive vlastitim budžetom.

Na državnom nivou djeluje 74 budžetskih korisnika. Brčko distrikt BiH ima oko 26 javnih institucija, jedinica i preduzeća koji podliježu finansijskoj reviziji. U javnom sektoru u RS i njene 63 opštine djeluje oko 800 javnih entitetskih i lokalnih organizacionih jedinica, korisnika budžeta, i oko 150 javnih preduzeća, koji svi podliježu kontroli finansijske revizije. Nikada nije objavljen tačan

podatak, ali pretpostavlja se da u Federaciji BiH, njenih 10 kantona i 79 opština, djeluje oko 1500 javnih organizacionih jedinica i preduzeća, koji podliježu kontroli finansijske revizije.

Prostom računicom dolazi se do konstatacije da 4 institucije za reviziju u BiH pokušavaju da kontrolišu javnu potrošnju i poslovanje oko 2500 javnih organizacionih jedinica i javnih preduzeća na svim nivoima. Ukupni prihodi i rashodi države BiH (uključujući i međunarodne obaveze), Brčko distrikta BiH, FBiH i RS su samo za 2012. godinu bili planirani u iznosu od oko 5,4 milijarde KM, a za 2013. godinu oko 6,14 milijardi KM (za javnu



potrošnju za 2012. godinu, na nivou države planirano je 1,39 milijardi KM, u Brčko distriktu 220,2 miliona KM, u FBiH 1,92 milijardi KM, a u RS 1,82 milijardi KM). Ovaj iznos je i veći jer u računicu nisu uključeni budžeti kantona i opština.

Očigledno je da finansijska revizija sve 4 VRI objektivno ne uspijeva godišnje pokriti ni 10% institucija i organizacionih jedinica javnog sektora u cjelokupnoj BiH, tako da van radara finansijske kontrole često izostaju poslovanja lokalnih institucija, javnih preduzeća, te entitetskih, kantonalnih i opštinskih institucija na periferiji (obrazovne organizacije, centri za socijalni rad, domovi zdravlja, bolnice, klinički centri, instituti, zavodi i agencije), a češće su u fokusu centralne entitetske i kantonalne jedinice, pogotovo one koje podliježu obaveznim godišnjim revizijama (parlamenti, predsjednici, vlade i ministarstva, upravne organizacije, agencije i fondovi).

Ovi nesrazmjeri veličine javnog sektora i nemogućnosti njegove obuhvatnije revizije su još očigledniji ako se uzme u obzir da u cijeloj BiH finansijsku reviziju provodi oko 115 finansijskih revizora (u VRI BiH radi oko 30 finansijskih revizora i pomoćnik revizora, u URI BDBiH oko 10, u VRI FBiH oko 40, a u GSR RS oko 35). U 4 institucije za reviziju BiH ima ukupno oko 200 zaposlenih.

## NALAZI FINANSIJSKIH REVIZIJA

Generalno, u javnim institucijama svih nivoa u BiH ne postoji učinkovit sistem pojedinačne i opšte upravljačko-političke i profesionalno-menadžerske odgovornosti za utrošeni javni novac (principi, standardi, kriteriji, mjerila, pravila i procedure, kontrole, nagrade i sankcije). Sistem izvještavanja o radu i rezultatima rada je često sveden na izvještavanje o planiranim, ostvarenim i utrošenim sredstvima iz budžeta, a vrlo malo ili nimalo pažnje se posvećuje informisanju javnosti o planiranim i ostvarenim rezultatima/učincima, tj. o vrijednostima koje su građani i poreski obveznici dobili za njihov utrošeni (javni) novac. Izvještaji i analize o radu javnih institucija ne sadrže ni kriterije i mjerila za utvrđivanje odgovornosti rukovodilaca, funkcionera i drugih odgovornih lica i tijela za učinkovito, ekonomično i zakonito upravljanje javnim novcem i resursima.

### SISTEM INTERNE KONTROLE

U vezi sa prethodno rečenim, u javnom sektoru BiH postoji nedovoljno razvijen i učinkovit sistem internih kontrola, interne revizije i funkcija centralnih harmo-

nizacijskih jedinica. Ovo dodatno čini funkcionere u javnom sektoru slobodnim od bilo kakve odgovornosti za rukovođenje javnim institucijama i servisima za trošenje i upravljanje javnim novcem i resursima.

### PLATE I NAKNADE

Principi, regulativa, kriteriji, računovodstvene i druge prakse o obračunu i isplaćivanju plata i naknada za službenike i zaposlene u javnom sektoru nisu razdvojeni i prilagođeni za različite grane vlasti i revizorske institucije kao nezavisne parlamentarne agencije. Nisu prilagođena i odvojena ni jedinstvena pravila obračuna i isplata plata i naknada za javne korporacije i one javne institucije koje dio prihoda ostvaruju iz vlastitih autonomnih izvora (npr. regulatorne agencije za osiguranje, komisije za hartije od vrijednosti i slično) ili iz komercijalnih aktivnosti (npr. javne zdravstvene ustanove, univerziteta i slično). Dodatno, na nivou državnih institucija, ne postoji jednak porezni tretman za sve zaposlene kako bi u konačnici 'svi imali istu platu za isti posao', obzirom da je u praksi različit porezni tretman zaposlenih u odnosu na mjesto prebivališta.

Plate i naknade u BH javnom sektoru se ne obračunavaju po učinku, a svijest i vizija odgovornih osoba daleko su od toga. Ne postoje nikakve naznake da bi se u doglednoj budućnosti mogao uvesti takav sistem plaćanja. Često se narušava hijerarhija propisa i nepoštuju ni one norme koje postoje u zakonskim i podzakonskim aktima, a mnoga pravila obračuna i isplate plata i naknada su ostavljena nedorečena, pa čak i ne postoje, što situaciju čini nejasnom, nereguliranom i slobodnom za manipulacije.

Ističe se i problem netransparentnog, nepravičnog i neregularnog zapošljavanja u javnim institucijama u cijeloj BiH (posebno zapošljavanje bez konkursa, namještanja konkursa za osobe koje su već zaposlene na određeno vrijeme ili po ugovoru o djelu ili po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima). Pritom, ne postoje adekvatne reakcije javnih organa koji za to imaju zakonski mandat, kao što su agencije za državnu službu, radne i upravne inspekcije. Ovo dodatno povećava nepovjerenje građana u institucije i otvara velike mogućnosti za korupciju.

### MATERIJALNI TROŠKOVI

U javnim institucijama u BiH ne postoje nedvosmisleni i jasni standardi i pravila potrošnje i ponašanja za frekventne troškove poslovanja, tj. odgovarajući

interni akti kojima bi se adekvatno razradili i definisali kriteriji, standardi i pravila namjenske potrošnje. To je pogotovo vidljivo u osjetljivim kategorijama troškova kao što su: naknade troškova za službene puteve, upotreba i nabavka službenih automobila, nabavka računarske opreme, usluge reprezentacije, telefoni i PTT usluge, odvojeni život i smještaj i slično. A upravo u ovim troškovima pojavljuju se značajne nepravilnosti, nelogičnosti, zloupotrebe i neujednačenosti: bez argumentovanih dokaza i analiza opravdanosti kupuje se skuplja i navodno „kvalitetnija” oprema ili viša klasa vozila isključivo određene marke; češće se mijenja vozni park i računarska oprema; putuje se biznis klasom; vrši se javna nabavka i iznajmljivanje poslovnih mlaznjaka za prevoz funkcionera u situaciji kada BiH nema ni jedne letjelice za gašenje požara ili spašavanje života; ulažu se ogromna sredstva u helikopterski servis koji ne služi ni za jedne druge društvene namjene osim prevoza funkcionera (često i za privatne potrebe); iznajmljuju se hoteli viših kategorija; na putovanja se šalje veći broj lica nego što je neophodno; postoje neusklađenosti između isplaćenih troškova i vjerodostojne dokumentacije/evidencije o radnim satima, izvršenom službenom putovanju, troškovima korištenog goriva, dnevnica i slično.

## PLANIRANJE I IZVRŠENJE BUDŽETA

Poslovne aktivnosti budžetskih korisnika često nisu u skladu sa planom utroška sredstava, što je posljedica nepostojanja programskog budžetiranja. U svim javnim institucijama u BiH izrada budžeta se obavlja potpuno odvojeno od dugoročnih i kratkoročnih strategija, programa i planova rada, a pritom se ne zadaju nikakvi očekivani i mjerljivi rezultati, efekti i rokovi utroška javnog novca. Tako je system potrošnje novca odvojen od objektivnog rada institucija, očekivanih i potrebnih rezultata i efekata, i vrlo često i od stvarnih potreba građana, korisnika javnih usluga i poreskih obveznika. Budžetski planovi se donose na bazi sistematizacija radnih mjesta, instrukcija ministarstava finansija i neformalnih političkih i personalnih uticaja i želja. U ovakvom nerealnom planiranju, ne vrše se preko potrebne analize i procjene potreba i rizika, kako za tekuće, tako i za kapitalne izdatke, što uveliko povećava rizik nenamjenske, neučinkovite, neregularne i koruptivne potrošnje javnog novca. Na primjer, čest je slučaj da se grantovi odobravaju i isplaćuju bez jasno utvrđene programske i projektne namjene i cilja, bez postojanja ili dosljedne primjene kriterija i procedura za odobravanje i praćenje namjenskog korištenja i rezultata, a često se vrši i naknadna promjena namjena

grantova. Također, čest je slučaj da se značajni kapitalni projekti i troškovi planiraju, odobravaju i plaćaju bez prethodnog obezbjeđenja neophodnih pravnih i tehničkih pretpostavki za njihovu realizaciju, procjene rizika, bez planiranja mjerljivih efekata, ishoda i uticaja i redovno nekoordinisano sa bliskim, susjednim, javnim ili privatnim oblastima i poslovima. Na ovaj način, javne institucije uvijek iskazuju veće potrebe i rezervišu više sredstava od realno potrebnih, pretvarajući se u institucije koje primarno služe zapošljavanju i isplaćivanju plata po sistematizaciji, a ne u institucije od kojih se očekuju vrlo konkretni i vidljivi rezultati i efekti. Često je slučaj i da institucije premašuju odobrene budžete i traže rješenja u realokacijama sa drugih budžetskih stavki ili u trošenju sredstava posebnih namjena, ili pak u domaćem ili inostranom/međunarodnom kreditnom zaduženju. Ovakvom praksom su naročito pogođeni mnogobrojni javni fondovi socijalnog osiguranja u BiH, tim prije što oni javni novac troše posredstvom mnogih drugih javnih subjekata (zdravstvene ustanove, centri za socijalni rad, opštine i dr.). Zbog ovakve nerealne i neanalizirane masovne javne potrošnje, često postoje ogromni deficiti sredstava za ključne, građanima i društvu značajne potrebe, kao što su, na primjer, banke tkiva i transplantivnih organa i ćelija, skupe i specifične zdravstvene usluge, operacije i njege drugog i trećeg nivoa i dr. U prilog ovome govori i činjenica da dinamika zapošljavanja u javnim institucijama u BiH tokom budžetske godine često nadilazi planirani broj zaposlenih po kojem je izrađena projekcija budžeta. Također, nalazi finansijskih revizija govore da su najveći nedostaci i nedosljednosti u izvršenju budžeta javnih institucija u BiH prisutni u oblastima obračuna i isplate bruto plata i naknada, putnih troškova, izdataka za PTT usluge, upotrebu službenih vozila, usluge reprezentacije, ugovora o djelu, a zatim i u oblastima kapitalnih izdataka i tekućih grantova.

## JAVNA IMOVINA

U javnom sektoru BiH od državnog nivoa, preko javnih korporacija i preduzeća, do institucija lokalne samouprave, nije adekvatno popisano/evidentirano, a često ni riješen status i vlasništvo nad javnom imovinom i infrastrukturom. Tako mnogi javni subjekti uopšte ne posjeduju ili posjeduju neažuriran, nekvalitetan, sporan, netačan i nepotpun katastarski i zemljišno-knjižni popis/evidenciju sopstvene imovine, tj. imovine koju koriste, kojom upravljaju ili raspolažu., “Lideri” neurednog imovinskog stanja su javne korporacije/preduzeća i opštine i generalno institucije koje u svojim mandatima imaju obavezu izgrađivanja,

obezbjedivanja i upravljanja infrastrukturom.

## JAVNE NABAVKE

U oblasti javnih nabavki proces zakonodavne harmonizacije sa legislativom EU nije doživio značajnije pomake. U izvještajima finansijske revizije se konstatuje da postoje određena poboljšanja i napredak, te tendencija smanjenja broja institucija kod kojih se uočavaju značajnije nepravilnosti, ali i da još uvijek postoji dosta prostora za unapređenje ove oblasti.

Dio javnih institucija na svim nivoima u BiH, opravdano ili neopravdano kasni u pokretanju i/ili okončavanju procedure javnih nabavki, tako da je često slučaj da se u tekućoj godini nabavke vrše od dobavljača koji su izabrani u prethodnim, a kod pojedinih institucija i prije 2-3 godine. Također, neke institucije izbjegavaju pokretati javne tendere i pribjegavaju zatvorenijim i manje javnim konkurentskim procedurama ili direktnim pogodbama. Ovakvom praksom, institucije se izlažu riziku da odugovlačenjem postupka nabavke i proizvoljnim izborom dobavljača preplate nabavljeni materijal i usluge ili da ostvare poslovnu saradnju sa pravnim subjektima koji ne poštuju poreske i druge propise u svom poslovanju i tako direktno oštećuju državni budžet i podržavaju sivu ekonomiju. Ovim se znatno više izlažu riziku da srednji rukovodni kadar, interne komisije za nabavke ili sami rukovodioci institucija uđu u opasnu zonu koruptivnog djelovanja i privilegovanja pojedinih poslovnih subjekata koji su za to spremni dati neformalnu i personalnu protivuslugu ili mito.

Javne institucije u BiH nemaju koordinisanu politiku javnih nabavki i okvirno definisane standarde i tehničke karakteristike artikala koji se nabavljaju, ni za jedan nivo vlasti posebno, niti između kantona i entiteta i državnog nivoa. Ovim bi se sprečile manipulacije i namještanja tendera, u kojima se tenderskim uslovima predviđaju predetaljne tehničke karakteristike artikala, uz definisanje "specifičnih" finansijskih uslova nabavke i održavanja, koji zajedno unaprijed preferiraju marke i dobavljače i sužavaju krug potencijalnih dobavljača, obično na jednog. Time bi se smanjili izdaci za javne nabavke, omogućilo uspostavljanje mehanizma kojim bi se snizile cijene nabavki većih količina i skupljih artikala, te olakšalo nabavljanje manjim i novoosnovanim institucijama.

Kod značajnog broja institucija, a posebno kod manjih i novoosnovanih, i dalje je prisutan problem nedostatka adekvatnog kadra, nedovoljne osposobljenosti članova

komisija koji provode procedure javnih nabavki, kao i problem njihove višestruke uloge jer se često nalaze i u ulozi sastavljača tenderske dokumentacije, ocjenjivača ponuda, te sastavljača ugovora, što nisu spojive dužnosti. Također, kod nekih institucija postoji praksa da se imenuju personalno iste i nepromjenljive komisije za javne nabavke ili da se jedna ista osoba imenuje u sve komisije.

Česte su i nepravilnosti pri određivanju obima planirane nabavke i vrijednosnog razreda i/ili dijeljenja predmeta nabavke, te neusaglašenosti kod određivanja strukture LOT-ova, čime se, ustvari, narušava princip aktivne i pravične konkurencije, a javni subjekt (ugovorni organ) onemogućava da objektivno vrednuje i pravilno izabere najpovoljnije ponude. Ovo često za rezultat ima neracionalno trošenje javnih sredstava, poništavanje i obnavljanje postupaka zbog podnesenih žalbi, primjenu manje transparentnih postupaka, kao i izvršenje pojedinih nabavki prije okončanja provođenja postupka uz navođenje razloga hitnosti.

Pored navedenih, finansijska revizija ističe i sljedeće nedostatke u javnim nabavkama: česti propusti i proceduralne pogreške u sastavljanju tenderske dokumentacije; nepostojanje ili nedovoljno kvalitetan plan nabavki; nekompletni predmeti javnih nabavki; neažurne evidencije direktnih sporazuma; iznosi direktnih sporazuma iznad iznosa propisanih zakonima; neobezbjedivanje zadovoljavajućeg nivoa konkurentnosti i transparentnosti postupaka; pogrešan izbor postupaka ili nedostatak obrazloženja za provođenje odabranog postupka; neargumentovano dijeljenje postupaka i uzimanje jediničnih cijena kao kriterija nabavke bez okvirnih količina zasnovanih na prethodno donesenim analizama potreba i planovima; nepostojanje sistema kontrole ispunjenja stavki iz ugovora (rokovi isporuke, rokovi plaćanja, kvalitet); angažovanje različitih dobavljača od onih koji su izabrani kroz tendersku proceduru i sa kojima je zaključen ugovor; nastavak postupka javnih nabavki iako ne postoji dovoljan broj zadovoljavajućih ponuda; razmatranje ponuda prispjelih nakon definisanog roka za prijem; neobjavlivanje obavijesti o dodjeli ugovora; nedostavljanje izvještaja o provedenim postupcima Agenciji za javne nabavke; korištenje kriterijuma evaluacije koji nisu u duhu zakona ili njihovo neprecizno definisanje; vrednovanje ponuda koje nije izvršeno u skladu sa definisanim kriterijumima onda kada su oni već jasno definisani.

Dio ovih problema bi se mogao riješiti adekvatnim i

koordinisanim zajedničkim nabavkama, ali u proteklom periodu javne institucije u BiH i njihovi rukovodioci, slučajno ili namjerno, nisu uvidjeli dobre, ekonomične i antikoruptivne osobine zajedničkih nabavki, te nisu u dovoljnoj mjeri usvojili njihove principe i dobre prakse. Navedene problematične prakse govore da u cijelom javnom sektoru u BiH ne postoji pravičan, transparentan, učinkovit, ekonomičan, regularan i kontrolisan sistem javnih nabavki. Postoji mnogo pogrešaka i namjernih zaobilaženja i izigravanja zakonskih kriterija, pravila i procedura, što sve zajedno ozbiljno narušava ekonomičnost i efikasnost javnih nabavki i stvara značajan prostor za pretjeranu potrošnju, korupciju i prevare.

## PRIMJENA PREPORUKA FINANSIJSKIH REVIZORA

Prema dostupnim podacima, realizacija i poštovanje preporuka revizorskih institucija je na vrlo niskom nivou i godinama ima iste, niske, vrijednosti.

Prema podacima za period 2008-2012., revidirane državne institucije prosječno svake godine potpuno realizuju manje od pola (42%) datih preporuka VRI BiH. U momentu narednog revizijskog pregleda i analize primjene preporuka finansijske revizije, ostane nerealizovano ili djelomično realizovano prosječno oko 55% datih preporuka. U istom periodu, revidirane entitetske institucije u RS do momenta narednog revizijskog pregleda i analize, u potpunosti realizuju prosječno 58%

datih preporuka GSR RS, dok prosječno oko 42% preporuka ostaje nerealizovno ili djelimično realizovano.

Može se zaključiti da na nivou cijele BiH, prema dostupnim podacima, revidirane institucije izvršne vlasti i javnog sektora svake godine u potpunosti realizuju polovinu (49%) datih preporuka finansijske revizije, do momenta narednog revizijskog pregleda. Oko 19% datih preporuka se ne primijeni i ne realizuje, a oko 29% datih preporuka bude djelomično realizovano, vodeći računa da ovi procenti variraju od jedne do druge revizorske institucije i od godine do godine (Tabela br. 12).

Polovina preporuka koje se moraju realizovati u toku jednogodišnjeg računovodstvenog perioda, da bi imale svoj efekat, ustvari se ili realizuju mnogo kasnije ili uopšte ne realizuju. Ovakva ignorantska praksa revidiranih institucija i nemoć revizorskih institucija da osiguraju provođenje preporuka, ostavlja velike posljedice na istinitost i ispravnost računovodstvenih evidencija, kao i na rezultate finansijskog poslovanja i upravljanje rizicima, od kojih je korupcija u javnim nabavkama jedan od materijalno, krivično i društveno najvećih, najznačajnijih i najprisutnijih problema.

Ovo ima za posljedicu i to da revizorske institucije rade neefektivan posao, a značajan dio problema finansijskog izvještavanja javnih institucija se ponavlja iz godine u godinu. Zato se može reći da je stepen nepoštovanja preporuka od strane revidiranih institucija, u stvari stepen neefikasnosti i neefektivnosti revizora i revizorskih institucija.

	BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2009. ZA REV. 2008. I NJIHOVA PRIMJENA		BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2010. ZA REV. 2009. I NJIHOVA PRIMJENA		BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2011. ZA REV. 2010. I NJIHOVA PRIMJENA		BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2012. ZA REV. 2011. I NJIHOVA PRIMJENA	
		%		%		%		%
<b>UKUPNO PREPORUČENIH</b>	242	100	286	100	463	100	412	100
<b>NEREALIZOVANE</b>	39	16.1	61	21.3	80	17.3	-	-
<b>REALIZOVANE</b>	123	50.8	113	39.5	183	39.5	-	-
<b>REALIZACIJE DJELIMIČNE ILI U TOKU</b>	80	33.1	112	39.2	137	29.6	-	-
<b>NISU MOGLE BITI SAGLEDANE</b> <sup>154</sup>	0	0	0	0	63	13.6	-	-

**TABELA BR. 12**

Nivo poštovanja preporuka datih u reviziji finansijskih izvještaja u VRI BiH<sup>153</sup>

	BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2009. ZA REV. 2008. I NJIHOVA PRIMJENA	%	BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2010. ZA REV. 2009. I NJIHOVA PRIMJENA	%	BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2011. ZA REV. 2010. I NJIHOVA PRIMJENA	%	BROJ PRE-PORUKA DATIH U 2012. ZA REV. 2011. I NJIHOVA PRIMJENA	%
<b>UKUPNO PREPORUČENIH</b>	174 (341) <sup>156</sup>	100	301 (153) <sup>157</sup>	100	232 (279) <sup>158</sup>	100	165	100
<b>NEREALIZOVANE</b>	55	31.6	47	15.6	38	16.4	-	-
<b>REALIZOVANE</b>	119	68.4	186	61.8	146	62.9	-	-
<b>REALIZACIJE DJELIMIČNE ILI U TOKU</b>			68	22.6	48	20.7	-	-

**TABELA BR. 13**

Nivo poštovanja preporuka datih u reviziji finansijskih izvještaja u GSR RS<sup>155</sup>

## REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je u BiH počela sa radom 2006. godine u entitetskim i državnoj instituciji za reviziju, a u BD BiH

2008. godine. Aktivnosti SNAO projekta u BiH su od tada uglavnom bile fokusirane na razvoj ove vrste revizije.

GOD. OBJAVE	VRI BIH UKUPNO <sup>159</sup>	VRI BD BIH UKUPNO <sup>160</sup>	VRI FBIH UKUPNO <sup>161</sup>	GSR RS UKUPNO <sup>162</sup>
2013.	4	1	2	2
2012.	3	0	1	3
2011.	2	1	2	4
2010.	0	0	0	0
2009.	1	0	2	2
2008.	1	-	0	0
2007.	1	-	1	1
2006.	-	-	-	-
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>12</b>

**TABELA BR. 14**

Uporedni pregled obavljenih i objavljenih revizija učinka za period 2006–2013. godina u sve četiri institucije za reviziju u BiH

Obzirom na metodologiju, zahtjevnost i dužinu trajanja pojedinačnih projekata revizije učinka, VRI nisu u mogućnosti da svake godine započnu nove revizijske projekte. U prosjeku, revizije učinka u BiH traju od 1,5 do 2 godine, zavisno od složenosti i obima revidirane teme, iskustva tima i drugih metodoloških preduslova. Najveći broj revizija do sada je proveo VRI BiH (koji će do kraja 2013. godine objaviti još 2 izvještaja revizije učinka), koji u posljednje 3 godine ozbiljnije i intezivnije od drugih ureda radi kako na popunjavanju revizorskim osobljem, tako i na razvoju i implementaciji standarda i BH vodiča o reviziji učinka, kao i na promociji revizorskih izvještaja. Njihovi intezivniji međunarodni kontakti, te međunarodni status državne vrhovne revizorske institucije za BiH, uveliko im pomažu u razvoju svih funkcija. No i njihov rad obilježavaju slični nedostaci i slabosti, kako oni eksterni koji uglavnom dolaze od izvršne vlasti, tako i oni unutrašnji, organizacioni.

Do sada provedene revizije učinka u BiH su uglavnom bile revizije efikasnosti (studije vremena, produktivnosti i kvaliteta) ili efektivnosti (studije rezultata, efekata i ishoda) rada javnih institucija i upotrebe javnih resursa, a nekada i mješavina ova dva pristupa. Studije ekonomičnosti su se vrlo rijetko provodile.

Nalazi i zaključci svih revizija učinka u BiH pokazuju:

- *da odgovorni menadžeri i funkcioneri javnih institucija i njihovi metodi i stilovi rukovođenja, planovi i izvještaji o radu, kao ni organizaciona kultura, profesionalna i institucionalna klima nisu uopšte orijentisani i posvećeni mjerenju i ocjenjivanju učinkovitosti (efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti) osoblja, menadžera, institucija i korištenja javnih resursa u tim institucijama;*
- *da javne institucije i njihovi funkcioneri nisu posvećeni pružanju kvalitetnih i blagovremenih usluga građanima, da su procedure komplikovane i skupe i da se razlikuju od opštine do opštine, od kantona do kantona, a u dva entiteta razlike su kao u dvije nezavisne države;*
- *da javne institucije i njihovi funkcioneri planiraju rad tih institucija i upotrebu javnih resursa bez jasnih, argumentovanih i objektivno utvrđenih ciljeva, kriterija i mjerila, a pogotovo bez onih kojima bi se strateško i operativno planiranje trošenja javnih resursa stavilo u funkciju učinkovitijeg, racionalnijeg, jeftinijeg, demokratičnijeg, pravičnijeg i transparentnijeg rada institucija, koje bi bilo orjentisano dostizanju evropskih i uopšte demokratskih standarda i kvaliteta, kako javnih servisa, tako i učešća građana u odlučivanju o upotrebi javnih resursa;*
- *da javne institucije i funkcioneri uopšte ne izgrađuju*

*sistem javne upravljačko-političke odgovornosti menadžera u javnom sektoru, kako na nivoima parlamenata i vlada, tako ni na nivoima javnih servisa i procedura;*

- *da mnogobrojne procedure i javni servisi, mnogi procesi donošenja bitnih odluka na entitetskom i lokalnom nivou, pored toga što nisu učinkoviti, nisu ni definisani regulativom, ne mogu se pratiti i ocjenjivati, nisu transparentni i dokazivi (jer o mnogim procesima odlučivanja ne postoje pisani tragovi), što sve zajedno stvara ogroman prostor za korupciju i nezakonito trošenje javnih resursa i izbjegavanje svakog oblika odgovornosti funkcionera, a naročito u uslovima kompleksnog, izolovanog i razdjeljenog pravno-političkog, a time i pravosudnog, kaznenog i kontrolnog sistema u BiH;*
- *da sistemi interne kontrole i interne revizije u BiH uopšte nisu u funkciji u javnim institucijama, jer i tamo gdje postoje, ne vrše svoje međunarodnim standardima i metodologijama utvrđene funkcije i zadatke;*
- *da ne postoji učinkovita i kvalitetna razmjena podataka, znanja i iskustava ni između opština i kantona jednog entiteta, a kamoli između entiteta, ili entiteta i države;*
- *da usljed pravno-političke kompleksnosti i neracionalnosti uređenja u BiH, mnoge javne procedure, javne dužnosti i mandati, mnogi procesi i institucije koje trebaju da garantuju ispunjavanje prava građana (korisnika, potrošača, poreskih obveznika), nisu koordinisani, usklađeni ili izvodivi, bilo između države i entiteta ili između kantona i opština. Zbog toga su građani BiH uskraćeni za čitav niz građanskih i potrošačkih prava (kao npr. pravo na zdravo i kvalitetnu prehranu, zaštitu potrošača, pravo na dostupnost domaćim i stranim, pogotovo evropskim fondovima, pravo nad nekretninama i pravo na pravično, ravnopravno, zakonito i transparentno vođenje zemljišne evidencije, pravo na zdravstveno, penziono i druge vidove socijalnih osiguranja i slično);*
- *da krupne i ključne reformske promjene javnog sektora i društva u BiH nisu ni započete, i da zbog toga čitav niz javnih servisa i procedura koji su propisani i nadograđeni na nereformisane osnove (koje su uglavnom relikti prošlog socijalističkog sistema), nisu učinkoviti, pravični i transparentni, već razdijeljeni i nekoordinisani između opštinskih, kantonalnih, entitetskih i državnih mandata (npr. nisu provedene jedinstvene BH reforme poreskog sistema i sistema neporeskih nameta i javnih taksi; zemljišnih evidencija; zdravstvenog, penzionog i svih vidova socijalnog osiguranja; te reforma i racionalizacija javne uprave; reforma statusa i načina rada javnih monopola i javnih*

*preduzeća; reforma tržišta rada i javnih regulatora tog tržišta; reforma visokog obrazovanja; reforma tržišta finansijskih usluga; reforma policijskih servisa; a nedovršena je i reforma pravosudnog i kaznenog servisa i dr.)*

Primjetno je da funkcioneri i odgovorne osobe u javnim institucijama ne pridaju nikakav suštinski značaj reviziji učinka i njenim zaključcima i preporukama, smatraju je „bezopasnom“, tako da preporuke često ostaju samo mrtvo slovo na papiru. U pojedinim slučajevima gdje i postoji volja da se one provedu, to nije moguće zbog prethodno opisane pravno-političke razdjeljenosti i drugih osobina BiH javnog sektora. Do sada nije primjećen ozbiljniji zaokret javnih institucija i njihovih funkcionera ka principima učinkovitosti, transparentnosti i kvaliteti javnog odlučivanja, javnih servisa i trošenja javnih resursa, osim na riječima.

## SLABOSTI U PROCESIMA REVIZIJE KOJE UGROŽAVAJU OBJEKTIVNOST, KVALITET I NEZAVISNOST REVIZIJA, REVIZORSKIH IZVJEŠTAJA I INSTITUCIJA ZA REVIZIJU

U proteklom periodu proces vršenja revizija, izrade i objavljivanja revizorskih izvještaja su pratile karakteristične regulatorne, organizacione i sistemske slabosti eksterne revizije, opisane u poglavlju 1. ovog izvještaja. U ovom poglavlju će biti prezentovane one najznačajnije sa aspekta nezavisnosti i transparentnosti institucija, revizora i revizija.

**1. Snaga svake institucije za reviziju i revizionog projekta, u prvi mah, leži u činjenici da njihovi rukovodioci i srednji menadžment imaju priliku i obavezu da samostalno, nezavisno, i pomoću argumentovanih i objektivnih pokazatelja, biraju prioriteta područja, teme, projekte, institucije i periode za reviziju, bilo finansijsku ili reviziju učinka. ISSAI standardi i uputstva<sup>163</sup> poznaju najmanje 15 kriterija na osnovu kojih Glavni/Generalni revizori mogu argumentovano i stručno procjenjivati rizičnost, problematičnost i značaj određenih javnih resora, institucija, tema, projekata i perioda.**

Međutim, BH institucije za reviziju i njihovi rukovodioci uopšte ne koriste ni ISSAI ni neka druga uputstva i smjernice na osnovu kojih bi pred svaki revizion

ciklus procjenjivali najveće rizike, a time i revizijske prioritete. Redovan je slučaj da menadžerski odabir ili neodabir određenih područja, tema i perioda za reviziju učinka, ili javnih institucija, preduzeća i revidiranih godina za finansijsku reviziju, nije uopšte pisano obrazložen i potkrijepljen dokazima i indikacijama, a naročito ne u skladu sa ISSAI standardima i uputstvima. Štaviše, sastanci na kojima se biraju područja, teme i institucije za reviziju često nisu praćeni ni običnim zapisnicima, pa se ni na taj način ne može provjeriti kako i zašto je plan revizija takav kakav jeste. Revizori i timovi koji vrše revizije, nikada do sada nisu dobili pisana i obrazložena mišljenja, stavove, procjene rizika ili neke druge analize od svojih rukovodilaca, iz kojih bi se vidjeli razlozi i motivi odabira tema, perioda ili institucija. To bi bilo od velike koristi, jer bi s jedne strane, revizori znali na koji način razmišljaju rukovodioci, čime se vode i kako se njihovi stavovi mijenjaju (ako se mijenjaju) kako se revizije približavaju fazi izvještavanja, a s druge strane, same revizije bi bile otpornije na koruptivne uplive i pritiske koji dolaze izvana i iznutra. Intitucije za reviziju u tom pogledu ne posjeduju interna pravila i procedure koje definišu i garantuju kvalitet pri ciklusnom planiranju revizijskog područja rada. Ovakva praksa neformalnog i volontarističkog planiranja, na samom početku ozbiljno lomi kvalitet, nezavisnost i snagu revizija i revizorskih izvještaja i otvara značajan prostor za korupciju i miješanje funkcionera izvršne vlasti i revidiranih institucija u rad revizije.

Često je slučaj da su srednji menadžment i zamjenici glavnih/generalnih revizora ti koji se nađu u prilici ili na meti uticaja i pritisaka izvana, da svojim rukovodnim položajem utiču na odluke Glavnih/Generalnih revizora da se određene teme ili institucije ne diraju, naročito ako Glavni/Generalni revizori imaju snažne etičke i profesionalne distance u odnosu na izvršnu vlast. Ovo je naročito čest slučaj u reviziji učinka, obzirom da finansijska revizija ima određeni broj subjekata koje revidira svake godine. Međutim, kako VRI ne mogu svake godine revidirati sve fondove i institucije, i u oblasti finansijske revizije postoji veliki prostor za izbor institucija (fondova, javnih preduzeća i razvojnih banaka, zavoda, kliničkih centara, opština) i revidiranih godina, u kojima se koruptivnim tajmingom mogu izbjeći osjetljive teme i periodi. Uprkos brojnim rizicima, za sada institucije za reviziju nemaju transparentne pisane podatke i obrazloženja o motivima i razlozima odabira i planiranja revizionih ciklusa, a ako takvi zapisi negdje i postoje, oni nisu dostupni ni zaposlenim revizorima, a kamoli građanima koji plaćaju te institucije.

Kada se konačno, na gore opisan način, odaberu i planiraju revizije, onda se svakom revizorskom timu ostavlja na volju da sam vrši procjene rizika i značaja već zadatog revizijskog područja, institucije, projekta ili teme, što svaki revizorski tim i radi, u skladu sa svojim sposobnostima i znanjima, a ne na osnovu nekog obvezujućeg uputstva ili vodiča, jer takav akt ili ne postoji ili se ne primjenjuje.

**2.** Ovaj početni nedostatak najčešće se osjeti i proizvodi nove probleme za nezavisnost i kvalitet revizija u fazi pisanja i objavljivanja izvještaja. U toj fazi dolazi do pregledanja i komentaranja nacrtu izvještaja od strane srednjeg menadžmenta, Glavnih/Generalnih revizora i njihovih zamjenika. Intezitet njihovog miješanja zavisi od revidiranog područja, teme i institucije. Pri tome je često prisutan obrazac da su miješanja jača tamo gdje revizije obrađuju politički moćnije funkcionere i politički osjetljivije javne projekte i aktivnosti.

Često se dešava da srednji menadžment i rukovodstvo mijenja nalaze i zaključke u izvještajima. Po priznanju samih revizora, često se desi da izvještaji „ne liče na sebe“ i uopšte ne šalju one evaluacije, nalaze, ocjene i poruke o radu revidiranih institucija koje su revizori provobitno objektivno utvrdili i zabilježili na terenu, već sasvim druge, ublažene, pa i fingirane nalaze.

Pri ovakvim doradivanjima izvještaja u završnim fazama, pribjegava se i praksi čestih formalnih i neformalnih sastanaka, od kojih mnogi nisu predviđeni metodologijom, ni planom rada, nisu formalno i pisano zakazani, a uglavnom nisu praćeni zapisnikom, niti bilo kakvim pisanim aktom. Sve se dešava apsolutno netransparentno, nekada uz pristanak ili aktivno učešće samih vođa timova i revizora, a nekada uz snažna ali neefektivna protivljenja revizora.

Ovakve prakse klijentelističkog ponašanja, ozbiljno i dugoročno ugrožavaju objektivnost, validnost, kvalitet, nezavisnost i ugled revizija, revizora i institucija, a omogućene su zbog odsutva referentnih obavezujućih internih pravila i procedura, nezakonitog i netransparentnog zapošljavanja „podobnih“ i „poslušnih“ revizora, i autokratskog rukovođenja unutar institucija.

**3.** Pored ovoga, prisutna je i tendencija da se određenim revizijama i revizorskim izvještajima u fazi izrade i objavljivanja ne pridaje apsolutno nikakva institucionalna pažnja, pa ni onaj, inače standardan publicitet. To se dešava najčešće u revizijama u kojima vođe timova

snažno brane svoje nalaze i ne dozvoljavaju neargumentovano, nezakonito, nemetodološko i neformalno miješanje rukovodstva.

Takvi revizorski izvještaji se samo objavljuju na web stranicama institucija za reviziju, bez pres konferencije i druge vrste promocije, za razliku od onih revizija nad kojima se ima kakva takva kontrola ili pak onih „bezopasnih“. A upravo su te snažno promovisane revizije često najnekvalitetnije, jer su nastale koruptivnim miješanjem, te uglavnom ne sadrže neke značajne nalaze i ocjene o neregularnostima i neučinkovitostima revidiranih institucija i upravljačkoj odgovornosti funkcionera.

I ovakva praksa je omogućena upravo zato što ne postoje jasne i obvezujuće procedure koje će obezbijediti istovjetnost javne, medijske i stručne promocije i komunikacije revizorskih izvještaja, nalaza i ocjena ka građanima i transparentnost revizorskog rada i izvještavanja.

**4.** Jedan od značajnijih problema u funkcionisanju institucija za reviziju jeste nepostojanje pravila, procedura i odgovornosti za kontrolu kvaliteta i sukoba interesa revizorskog osoblja. Ovih procedura nema ni za procese provođenja revizija, prikupljanja dokaza i dokazivanja, ni za fazu pisanja i objavljivanja revizorskih izvještaja, kao ni za procese izbora i planiranja revizijskih područja, tema i projekata. U nedostatku sopstvenih internih akata, menadžeri u institucijama za reviziju mogu koristiti brojne metodologije za kontrolu kvaliteta i kontrolu sukoba interesa, ali je očigledno da za to nema profesionalne volje, ni odgovarajućeg profesionalnog i znalačkog okruženja. Posljedično, u institucijama za reviziju trenutno ne djeluje niti jedan mehanizam ili metodologija kontrole kvaliteta revizorskog rada i izvještavanja, pa ni sistem kolegijalnih pregleda. Postoje neki rudimentarni procesi praćenja i kontrole rada revizora ali oni suštinski nisu posvećeni podizanju kvalitete i nezavisnosti, već hijerarhijskoj, formalističkoj i netransparentnoj kontroli rokova, rada i vrlo upitnoj kontroli sadržaja revizorskih izvještaja. Čak i ovi procesi su lišeni bilo kakvih pisanih tragova komunikacije, timskog rada i slobode govora i mišljenja, koja je nužna za procese u eksternoj reviziji javnog sektora u jednom demokratskom društvu.

Ovaj nedostatak lišava odgovornosti menadžment institucija za reviziju za loše provedene revizije, nekvalitetne revizorske izvještaje i sukob interesa, a omogućava im da svu odgovornost za nekvalitet pripišu operativnim



revizorima.

S druge strane, upravo ovaj nedostatak im omogućuje da se nemetodološki, neargumentovano, klijetelistički i koruptivno ponašaju, te da obavljaju revizije u institucijama gdje su zaposleni ili u nadzornim odborima sjede njihove supruge/supruzi, djeca, kumovi, braća, sestre, bliski rođaci i prijatelji. Primjera za tako nešto je bilo više u svim institucijama za reviziju, naročito na entitetskom nivou.

**5.** Na kraju, prilikom vršenja revizija, sve četiri VRI su dužne da obezbijede i provedu pravila i procedure pomoću kojih će od revizora prikupljati informacije, saznanja, podatke i dokaze o značajnim neregularnostima i sumnjama da u određenim institucijama postoje nezakonite i po javni novac štetne radnje. Ova zakonska obaveza postoji posljednjih 7 godina, ali ni danas VRI ne posjeduju ove procedure, kao ni registar takvih informacija, niti uspostavljene redovne kanale komuniciranja saznanja i sumnji prema nadležnim policijskim i istražnim tijelima. Zbog toga, ogroman broj informacija i saznanja o nezakonitim i koruptivnim ponašanjima odgovornih osoba u javnim institucijama ostaje neotkriven i neiskorišten, naročito kada su u pitanju javne nabavke, ugovaranja i aneksiranja poslova i usluga, izdavanje raznih vrsta dozvola, koncesionih odobrenja i saglasnosti i slično.

Umjesto toga, ovaj proces se odvija paušalno, neformalno i od slučaja do slučaja, uglavnom u usmenoj komunikaciji na liniji revizor - Glavni/Generalni revizor - policija/tužilac. S druge strane, ni tužilaštva ni policijske agencije nisu pokazali nikakav interes da istraže arhive institucija za reviziju i uspostave bližu i kontinuiranu saradnju sa njima, te da vođeni nalazima iz revizorskih izvještaja, u arhivama i razgovorima sa revizorima, pronalaze indicije i dokaze koji će poslužiti kao osnov za dalju finansijsko-forenzičku obradu i vještačenje (a kasnije i zvaničnu istragu).

Stiče se utisak da menadžeri u institucijama za reviziju, naročito entitetskim, nemaju volje, profesionalne snage, smjelosti, znanja ali i nezavisnosti da se odupru ovakvim neprofesionalnim i koruptivnim praksama i obrascima rada i upravljanja. Također, nemaju volje i smjelosti da medijski istupaju i iznose na vidjelo krupne probleme u funkcionisanju svojih institucija, kao ni da se upuste u proces intenzivnijeg i sistematičnijeg stručnog i medijskog promovisanja revizorskih nalaza i izvještaja i kritikovanja neučinkovitih i nezakonitih akata izvršne vlasti. Takve volje i snage izgleda nema

dovoljno ni kada je u pitanju zaštita nezavisnosti sopstvene revizorske institucije i struke od napada i podriivanja, na koje se često odlučuje izvršna vlast.

## PREPORUKE

Obzirom na sve rečeno i više je nego očigledno da institucije za reviziju javnog sektora, kao i sama profesija eksterne revizije, moraju doživjeti korjenite reforme i harmonizaciju sa ISSAI standardima, ali i principima, standardima i praksama zemalja Evropske unije. Također, pozicije revizorskih institucija u javnom sektoru i njihovi odnosi prema parlamentima i građanima (i njihovim organizacijama i interesima) moraju doživjeti značajan kvalitativni skok, jer u tim odnosima demokratske procedure i povjerenja leži polovina snage revizorskih izvještaja i njihovih mišljenja. S druge strane, odnosi revizorskih institucija sa institucijama izvršne vlasti i revidiranim subjektima javnog sektora moraju biti oslobođeni političkih pritiska i prestati ličiti na poslovno-partnerske odnose i nepotizam.

Ovdje će se navesti samo nekoliko osnovnih preporuka koje za cilj imaju transparentnije, zakonitije, stručnije i učinkovitije funkcionisanje institucija za reviziju javnog sektora u BiH.

**1.** Sve institucije za reviziju javnog sektora u BiH moraju dobiti jasnu ustavnu poziciju sa nedvosmislenim ustavnim mandatom i principima djelovanja, što mora obezbijediti da postojanje i rad ovih institucija i njihovih zaposlenih budu jasno, sistematično, učinkovito i isključivo vezani za parlamente i njihove ustavne mandate kontrole rada izvršne vlasti i kontrole upravljanja i trošenja javnog novca i resursa. U Ustavu BiH i zakonu na državnom nivou potrebno je odrediti jasnu poziciju, ulogu i ovlaštenja koordinacionog tijela revizorskih institucija, kao i poziciju i hijerarhiju samih revizorskih institucija.

**2.** U ustavu i zakonima, sve institucije za reviziju u BiH moraju dobiti jasna i nedvosmislena pravna ovlaštenja i mehanizme pomoću kojih bi efektivnije mogle uticati da revidirani subjekti i odgovorna lica i tijela primjenjuju njihove preporuke, a prije svega ovlaštenja da podnose odgovarajuće prijave nadležnim istražnim/tužilačkim organima i/ili da pred nadležnim sudovima pokreću prekršajne postupke za odgovorna lica, i/ili procedure upravljačko-političke odgovornosti i saslušanja funkcionera, rukovodilaca i rukovodnih tijela pred parlamen-

tom. Također, potrebno je da VRI dobiju jasna zakonska ovlaštenja i procedure za tretiranje i obradu sumnji, podataka i informacija o nezakonitim i neregularnim radnjama, počiniocima i štetnim posljedicama, do kojih dođu u toku vršenja revizije ili putem zviždača/insajdera i anonimnih prijava.

**3.** U ustavu i zakonima bi se morali jasno i precizno utvrditi i razraditi principi, kriteriji, standardi, pravila i procedure komunikacije i odnosa između parlamenata i institucija za reviziju u eksternoj reviziji:

- u pogledu izrade, usvajanja i verifikacije internih akata, procedura i pravila rada tih institucija ;
- u pogledu analiziranja, izrade i usvajanja strateških i godišnjih programa i planova rada, kriterija i mjerljivih rezultata i efekata rada i izvještaja o radu i učincima institucija za reviziju;
- u pogledu finalizacije i objavljivanja revizorskih izvještaja i njihovog primarnog komuniciranja prema parlamentima, uključujući i obaveze svih parlamentarnih odbora da razmatraju revizorske izvještaje iz svojih resora, a ne da se svi revizorski izvještaji razmatraju u jednom jedinom odboru;
- u pogledu mehanizama obavezne i procesne reakcije parlamenata na negativne revizorske izvještaje ili njihove djelove i provođenja postupaka parlamentarnih saslušanja, istraga, pozivanja na odgovornost i ostavku/smjenu odgovornih funkcionera;
- u pogledu kriterija i procedure kandidovanja, provjere kandidata, ocjenjivanja, rangiranja i imenovanja Glavnih/Generalnih revizora i njihovih zamjenika, internog konkursa i izbora srednjeg rukovodnog kadra, te u pogledu ocjenjivanja i verifikacije kvaliteta pri zapošljavanju, edukaciji i certifikaciji revizorskog osoblja;
- u pogledu procesnog razmatranja, ispitivanja i preduzimanja korektivnih mjera u vezi sa pritužbama na rad institucija za reviziju, rukovodioca i revizorskog osoblja.

Čak i bez novih ustavnih i zakonskih rješenja, parlamenti u BiH bi se morali pozabaviti svojim odnosom i načinom komunikacije sa institucijama za reviziju, kontrolom kvalitete revizorskog osoblja i rada i načinima učinkovitijeg iskorištavanja njihovog rada, rezultata i izvještaja, za šta i sada imaju sve potrebne pravne i druge mehanizme.

**4.** Parlamenti i institucije za reviziju bi morali usvojiti značajan broj paketa internih akata, principa, standarda, kriterija, pravila i procedura kojima bi se ISSAI principi, standardi i uputstva zvanično preveli i uveli u obaveznu

proceduralnu primjenu, te kojima bi se, precizno i jasno regulisali: način unutrašnje kancelarijske i revizorske komunikacije; obavezne revizorske i logističke procedure i vodiči; procedure tretiranja povjerljivih informacija; procedure formalne i jedino dozvoljene komunikacije rukovodilaca i revizora sa revidiranim subjektima, funkcionerima, odgovornim političarima i drugim uticajnim osobama; procedure ispitivanja i sankcionisanja sukoba interesa, korupcije, otkrivanja povjerljivih informacija, vanproceduralne komunikacije i neprimjerenih kontakata između rukovodioca i revizora i uticajnih političara i nadležnih osoba u revidiranim subjektima, i dr. Ova značajna pravila i procedure bi trebalo usvojiti i primijeniti jedinstveno za sve eksterne revizije u BiH.

**5.** Institucije za reviziju bi morale razviti i kontinuirano primjenjivati mehanizme za kontrolu kvaliteta i učinka rada revizora, rukovodioca i institucija, kao i mehanizme za ocjenjivanje učinkovitosti, težine i značaja svake revizije i revizorskog izvještaja, i prije i poslije provođenja revizije. U okviru sistema kontrole kvaliteta naročito bi se trebala posvetiti pažnja na stroga i formalna pravila i procedure komunikacije i konsultacija sa parlamentima, institucijama izvršne vlasti i revidiranim subjektima u svim fazama revizionog ciklusa, od kandidovanja i izbora tema, do finalizacije i objavljivanja izvještaja. Također, pažnju bi trebalo posvetiti najranjivijim fazama u kojima se najčešće dešava kompromitovanje revizije i njenih nalaza, planiranje revizija i finalizacija izvještaja. U tom smislu, institucije bi morale razviti principe, precizna i stroga pravila, kriterije i procedure za planiranje revizija, kandidovanje, evaluaciju i izbor institucija, perioda, oblasti i tema za reviziju i za finalizaciju i komunikaciju izvještaja prema vani, njihovo objavljivanje i stručno- medijsku promociju. Pri tome bi se trebali primijeniti ISSAI standardi i uputstva, te vršiti ozbiljne i obimne analize i procjene rizika.

**6.** Institucije za reviziju bi, u saradnji sa parlamentima i organizacijama civilnog društva, morale razviti procedure i mehanizme intenzivne i kontinuirane komunikacije i odnosa sa javnošću i medijima. U tom smislu bi trebalo jasno odrediti koje informacije tekućih revizija su povjerljive i nedostupne i do kada, a koje nisu. VRI bi trebale razviti i implementirati principe, pravila i transparentne i olakšane mehanizme i procedure pristupa svim ostalim javnim informacijama, podacima i arhivskoj građi za sve zainteresovane stranke. Tako bi VRI morale na svojim web stranicama objaviti imena i kratke biografije revizorskog i nerevizorskog osoblja, sva interna akta i pravila, sve revizorske izvještaje i svoje strateške i godišnje planove, programe i izvještaje

o radu i rezultatima rada, sve konkurse i potrebe za radnim osobljem. U okviru sistema za komunikaciju sa javnošću, bi trebale razviti i implementirati on-line i klasične mehanizme za olakšan pristup informacijama, procedure za pritužbe na rad revizora, rukovodioca i samih institucija, procedure za zviždače/insajdere i anonimne prijave nezakonitog, neučinkovitog i neregularnog trošenja i upravljanja javnim novcem i resursima. U okviru ovog sistema, VRI bi trebale (po mogućnosti zajednički i jedinstveno) uspostaviti edukativno-izdavačku djelatnost, pomoću koje bi izdavale sižee i komentare svojih izvještaja (i čitave izvještaje) i druge dokumente, te putem seminara, radionica i sistematične komunikacije doprli do svih građana i njihovih asocijacija (sindikati, poslodavci, profesionalne asocijacije, mediji, akademske zajednice, NVO, humanitarne organizacije, obrazovne institucije) i omogućili im da jasnije razumiju i snažnije iskoristavaju revizorske izvještaje i samu funkciju eksterne revizije.

**7.** Institucije za reviziju bi, u saradnji sa parlamentima i partnerskim institucijama iz inostranstva, morale zajednički razviti jedinstveni sistem kontinuirane i intezivne edukacije i testiranja eksternih revizija u BiH, u okviru kojeg bi se razvio i sistem certifikacije eksternih revizora javnog sektora. Kao dio ovog sistema, trebale bi razviti i referentne mehanizme testiranja i ocjenjivanja kandidata pri zapošljavanju, kako bi se njihov ulazni kvalitet mogao uporediti sa kvalitetom postojećeg osoblja. Također, morale bi značajnije raditi na izgradnji profesije eksterne revizije javnog sektora i njenom jasnijem razgraničavanju od susjednih revizorskih profesija. U tom smislu bi se, u saradnji sa partnerima iz inostranstva, trebale formirati komore i/ili institute u kojima bi se vršile edukacije, testiranja i certifikacije, te strukovni sindikat eksternih revizora javnog sektora BiH.

A white, hand-painted brushstroke graphic that serves as a background for the title text. It consists of several overlapping, horizontal strokes of varying lengths and thicknesses, creating a textured, painterly effect.

# BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

- <sup>1</sup> Izvještaj o monitoringu javnih nabavki objavljen je u decembru 2012., monitoring zakonskog okvira i primjene zakona o sukobu interesa objavljen je u aprilu 2013., dok su izvještaji o procesuiranju korupcije i institucijama za reviziju sačinjeni u julu, odnosno avgustu 2013. godine.
- <sup>2</sup> Transparency International „Corruption Perception Index 2012“, preuzeto sa <http://www.transparency.org/cpi2012/results>
- <sup>3</sup> Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)
- <sup>4</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 123, 124, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)
- <sup>5</sup> Ibid. 125.
- <sup>6</sup> Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za 2012. godinu. Januar, 2013. Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne\\_sjednice/predstavnicki\\_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=790&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=790&langTag=bs-BA&pril=b)
- <sup>7</sup> Transparency International BiH „Četvrti monitoring provođenja strategije za borbu protiv korupcije“, septembar 2012, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)
- <sup>8</sup> Ibid.
- <sup>9</sup> Ibid.
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 128, 129, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)
- <sup>12</sup> Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)
- <sup>13</sup> Transparency International BiH „Četvrti monitoring provođenja strategije za borbu protiv korupcije“, septembar 2012, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)
- <sup>14</sup> GRECO. Evaluacijski izvještaj o Bosni i Hercegovini – inkriminacije, 2011.
- <sup>15</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 38, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)
- <sup>16</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 38, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)
- <sup>17</sup> Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)
- <sup>18</sup> „Tužioc: Dogovor Lagumdžija-Dodik zaustavlja borbu protiv kriminala i korupcije“, 6.11.2012, dostupno na <http://www.slobodnaevropa.org/content/tuzioci-dogovor-lagumdzija-dodik-udar-na-nezavisnost-pravosudja/24762238.html>
- <sup>19</sup> Ibid.
- <sup>20</sup> „Nevladine organizacije protiv štetnog sporazuma Dodika i Lagumdžije“, 1.11.2012, dostupno na [http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/3059/nevladine\\_organizacije\\_protiv\\_stetnog\\_sporazuma\\_dodika\\_i\\_lagumdzije.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/3059/nevladine_organizacije_protiv_stetnog_sporazuma_dodika_i_lagumdzije.html)
- <sup>21</sup> „Sudije i tužioc BiH traže pomoć međunarodne zajednice“, 13.11.2012, dostupno na <http://www.slobodnaevropa.org/content/sudije-i-tuzioci-u-bih-traze-pomoc-medjunarodne-zajednice/24769991.html>
- <sup>22</sup> Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)
- <sup>23</sup> Ibid.
- <sup>24</sup> Transparency International BiH. Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH (2011-2012). Juli 2013. Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/07/Procesuiranje-korupcije-pred-sudovima-i-tu%C5%BEila%C5%A1tvima-u-Bosni-i-Hercegovini-2011-2012.pdf>
- <sup>25</sup> Transparency International BiH „Četvrti monitoring provođenja strategije za borbu protiv korupcije“, septembar 2012, dostupno [http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/09/Cetvrti-monitoring-strategije.Eldan\\_Rev2\\_.doc](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/09/Cetvrti-monitoring-strategije.Eldan_Rev2_.doc)
- <sup>26</sup> Vijeće Ministara BiH, Prijedlog zakona o upravljanju imovinom privremeno i trajno oduzetom u kaznenom postupku pred Sudom BiH“, 27. decembar 2012, dostupno na [https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u\\_proceduri/default.aspx?id=38569&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=38569&langTag=bs-BA&pril=b)
- <sup>27</sup> Vlada FBiH, Nacrt zakona o oduzimanju imovinske koristi pribavljenje kaznenim djelom i prekršajem federacije BiH, april 2012, dostupno na [http://www.fmp.gov.ba/useruploads/files/zakon\\_o\\_oduzimanju\\_imovinske\\_koristi\\_federacije\\_bih\\_final\\_hrv.pdf](http://www.fmp.gov.ba/useruploads/files/zakon_o_oduzimanju_imovinske_koristi_federacije_bih_final_hrv.pdf)
- <sup>28</sup> <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:391676-RS-Oduzimanjem-imovine-u-budzet-20-miliona>
- <sup>29</sup> [http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti\\_dana/U-RS-oduzeta-40-miliona-KM-vrijedna-imovina-stecena-krivicnim-djelom/](http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/U-RS-oduzeta-40-miliona-KM-vrijedna-imovina-stecena-krivicnim-djelom/)

lat/115810.html

<sup>30</sup> Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

<sup>31</sup> „Prošle godine oprano najmanje 30 miliona KM“, 13.01.2013, dostupno na <http://www.avaz.ba/vijesti/teme/prosle-godine-oprano-najmanje-30-miliona-km>

<sup>32</sup> „BiH: Hapšenja zbog „pranja novca“, 16.07.2012, dostupno na [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=07&dd=16&nav\\_category=167&nav\\_id=627102](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=07&dd=16&nav_category=167&nav_id=627102)

<sup>33</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 167, 168, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>34</sup> GRECO, Treći krug evaluacije „Evaluacijski izvještaj za Bosnu i Hercegovinu Transparentnost finansiranja političkih partija (Tema II), 27.maj 2011, dostupan na <http://msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=6244>

<sup>35</sup> Transparency International BiH. „Monitoring finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini (2010–2011)“, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/08/Monitoring-finsiranje-partija-2011.pdf>

<sup>36</sup> Transparency International BiH. „Prijedlog zakona o finansiranju političkih stranaka BiH potiče korupciju“, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/11/Press-rls-15.11.2012.doc>

<sup>37</sup> Transparency International BiH. „Monitoring finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini (2010–2011)“, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/08/Monitoring-finsiranje-partija-2011.pdf>

<sup>38</sup> Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

<sup>39</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>40</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>41</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 56, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>42</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 56, 136, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>43</sup> Prijedlog zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, 21 juni 2012, dostupno na [https://www.parlament.ba/sadržaj/zakonodavstvo/u\\_proceduri/default.aspx?id=36039&highlight=Prijedlog%20zakona%20o%20sukobu%20interesa%20u%20institucijama%20vlasti%20BiH&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadržaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=36039&highlight=Prijedlog%20zakona%20o%20sukobu%20interesa%20u%20institucijama%20vlasti%20BiH&langTag=bs-BA&pril=b)

<sup>44</sup> <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/04/Monitoring-sukob-interesa-2012.doc>

<sup>45</sup> Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

<sup>46</sup> OECD SIGMA, Bosnia and Herzegovina assessment, May 2011, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/40/56/48971635.pdf>

<sup>47</sup> Nacrt zakona o javnim nabavkama, Agencija za javne nabavke BiH, oktobar 2012, dostupno na [http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Konacna\\_verzija\\_nacrta\\_Zakona\\_u\\_BiH.pdf](http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Konacna_verzija_nacrta_Zakona_u_BiH.pdf)

<sup>48</sup> Ibid. 8, 9.

<sup>49</sup> Transparency International BiH. „Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH“, decembar 2012, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/Monitoring-javnih-nabavki-2012.pdf>

<sup>50</sup> Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

<sup>51</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 158, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>52</sup> Transparency International BiH. „Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv korupcije“, juni 2012, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>53</sup> „Glavni revizor protiv izmjena Zakona o reviziji institucija“, 10.05.2012, dostupno na <http://www.mojevijesti.ba/novost/122839/Glavni-revizor-protiv-izmjena-Zakona-o-reviziji-institucija>

<sup>54</sup> Ibid. 90.

<sup>55</sup> Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 10.10.2012SWD (2012) 335, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

<sup>56</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 27, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>57</sup> Zaključak Vlade RS Broj: 04/1–123–886/06, 28 mart 2006.

<sup>58</sup> Transparency International BiH. „Četvrti monitoring provođenja strategije za borbu protiv korupcije“, septembar 2012, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>59</sup> Transparency International BiH. „Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama“, septembar 2011, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/09/Izvestaj-o-istrazivanju-primjene-ZoSPI-2011.pdf>

<sup>60</sup> Sud Bosne i Hercegovine, Pravilnik o ostvarivanju pristupa informacijama pod kontrolom suda i saradnji suda sa zajednicom“, 20. Mart 2012, dostupno na [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)

<sup>61</sup> Transparency International BiH. „Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama“, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/2012-Istrazivanje-Slobode-Pristupa-Infomacijama.pdf>

<sup>62</sup> Transparency International BiH. „Studija sistema nacionalnog integriteta 2013“, str. 91, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>63</sup> <http://www.zurnal.info/novost/17189/zastita-zvzdaca-predvidena-strategijom-borbe-protiv-korupcije-u-rs-u>

<sup>64</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 16/02, 14/03, 12/04 i 63/08 i 18/12

<sup>65</sup> Zakon o dopuni Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 18/12

<sup>66</sup> U ovom dijelu izvještaja korišteni su pojedini stavovi iz materijala TI BiH: „Komentari na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH“, autorice Ivane Korajlić, prezentiranog na Okruglom stolu koji je organizovao TI BiH, održanog u Sarajevu, 11. 2. 2013. godine.

<sup>67</sup> U Srbiji se sukobom interesa bavi Agencija za borbu protiv korupcije, u Hrvatskoj Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, u Crnoj Gori Komisija za sprječavanje sukoba interesa, u Sloveniji Komisija za suzbijanje korupcije, u Albaniji Viši inspektorat za deklaraciju i kontrolu imovine, u Makedoniji Državna komisija za sprječavanje korupcije, u Rumuniji sukob interesa istražuje Agencija za integritet, u Bugarskoj Komisija za prevenciju i utvrđivanje sukoba interesa, a u Latviji Agencija za borbu protiv korupcije.

<sup>68</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH“, broj 103/09)

<sup>69</sup> Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH, „Službene novine FBiH“ 70/08

- <sup>70</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 43/08 i 47/08);
- <sup>71</sup> Zakon o spriječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, „Službeni Glasnik RS“, broj: 73/08
- <sup>72</sup> Nacionalni izvještaj o sukobu interesa- Bosna i Hercegovina, Balkan Anti-Corruption Civic Initiative-BACCI, 2011.
- <sup>73</sup> [http://www.sukobinteresa-rs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4%3Arijepredsjednice&catid=1&Itemid=3&lang=sr-YU](http://www.sukobinteresa-rs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4%3Arijepredsjednice&catid=1&Itemid=3&lang=sr-YU)
- <sup>74</sup> Transparency International Bosne i Hercegovine: „Komentari na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o spriječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, 08.02.2013. godine
- <sup>75</sup> Tačke 13. i 16. Smjernica OECD za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, maj 2003. godine
- <sup>76</sup> <http://www.tip.ba/2012/03/17/osigurati-funkcioniranje-agencije-za-prevenciju-korupcije>
- <sup>77</sup> Zakon o Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)
- <sup>78</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 32/01 i 63/05
- <sup>79</sup> Obrasci su objavljeni u „Službenom glasniku BiH“, broj 93/12
- <sup>80</sup> Prilog – Pregled izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika po nivoima vlasti kojima je od strane CIK izrečena sankcija u 2012. godini, str. 34.
- <sup>81</sup> Konzultirani: Uređivanje sukoba interesa za nositelje javnih dužnosti u Europskoj uniji, str. 32, ([http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)) Konz. CDL-AD(2008)014, § 18.
- <sup>82</sup> Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) o Nacrtu zakona o spriječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, juni 2010. godine (Mišljenje broj 560/2009, Org. engl.CDL-AD(2010)0189).
- <sup>83</sup> Odluka Ustavnog suda BiH, broj U 14/09, od 30. januara 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 39/10.
- <sup>84</sup> Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) o Nacrtu zakona o spriječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, juni 2010. godine (Mišljenje broj 560/2009, Org. engl.CDL-AD(2010)0189).
- <sup>85</sup> Na primjer, u oblasti javnih nabavki: prijevremeno davanje informacija ponuđačima o elementima javnog natječaja ili davanje informacija samo pojedinim ponuđačima; zadržavanje informacija koje su od pomoći za prilagođavanje ponude; određivanje nekvalifikovanog osoblja za provođenje tendera; stavljanje nepotrebnih dodatnih zahtjeva ili ograničenja kako bi se smanjila mogućnost ravnopravnog učešća na tenderu; neopravdano odbacivanje ili neprihvatanje ponude; nepropisno poništavanje tendera, omogućavanje učešća nekonkurentnih ponuda u slučaju prikupljanja najmanje tri ponude; uključivanje učesnika tendera u pripremu projektnog prijedloga ili dokumentacije; utvrđivanje uslova, pravila i rokova koji isključuju druge učesnike; materijalne promjene u toku realizacije ugovora; nezakonito produžavanje rokova utvrđenih ugovorom i dr.
- <sup>86</sup> <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/08/Monitoring-Sukob-interesa-2011.pdf>
- <sup>87</sup> „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 49/04
- <sup>88</sup> „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10
- <sup>89</sup> „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 12/09
- <sup>90</sup> „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 53/06
- <sup>91</sup> „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 99/06
- <sup>92</sup> Treba napomenuti da je tokom 2009. godine registrovano udruženje građana Tender koje se bavi pitanjem javne nabavke iz ugla firmi koje učestvuju u javnim nabavkama kao ponuđači. Ova organizacija, osnovana od strane direktora i vlasnika privatnih firmi, djeluje kao „watch dog“ institucija na ukazivanje nepravilnosti i potencijalnih koruptivnih praksi u segmentu javnih nabavki.
- <sup>93</sup> „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj:48/08
- <sup>94</sup> Prema nobelovcu Gary Becker-u i njegovoj teoriji kriminala
- <sup>95</sup> Prema nalazima analitičko-istaživačkog tima UG Tener, udruženje posebno zamjera Agenciji na njenom upornom ignorisanju primjene najefikasnijeg antikoruptivnog mehanizma primjenljivog kod provođenja javnih nabavki Otvorenim i Ograničenim postupkom kao i Konkurentskim zahtjevom sa objavom u kojima bi svaka robna stavka ili grupa srodnih roba imala karakter LOT-a, te na osnovu zaključenih Okvirnih sporazuma i sklapanja ugovora sa svim ponuđačima koji nude najniže cijene za tražene robe. Za razliku od Agencije brojni veći ugovorni organi za pojedine nabavke sve više u okviru Otvorenog postupka koriste upravo navedeni princip.
- <sup>96</sup> Strategija je usvojena 28. avgusta 2010. godine.
- <sup>97</sup> Statistika je zasnovana uglavnom na izvještajima Agencije za javne nabavke iz 2010. godine jer podaci za 2011. godinu još uvijek nisu javno dostupni.
- <sup>98</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj 81/09
- <sup>99</sup> Godišnji izvještaj i zaključanim ugovorima u prstucima javnih nabavki za 2010. godinu, Agencija za javne nabavke BiH
- <sup>100</sup> Tokom pripreme ovog izvještaja (prva sedmica mjeseca juli 2012. godine), glavni revizor institucija Bosne i Hercegovine (Milenko Šego) je na press konferenciji predstavio nalaze izvršenih revizija za 2011. godinu. Državni revizori su utvrdili značajne nedostatke i propuste u trošenju novca u devet institucija BiH na koje otpada više od 55% ukupnog državnog budžeta. Najveći dio primjedbi se odnosi na primjenu zakona o javnim nabavkama. Negativna mišljenja su dobili Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo odbrane, te Ministarstvo inostranih poslova. Mišljenje s rezervom dobili su Parlament BiH, Predsjedništvo BiH, Ured za veterinarstvo, Uprava za indirektno oporezivanje, Generalni sekretarijat Vijeća ministara i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa.
- <sup>101</sup> Dio rješenja je preuzet iz Zaključaka Konferencije u sklopu provođenja projekta „Jačanje prve watch dog funkcije o korupciji u javnim nabavkama“ koji provodi UG Tender a finansiraju Evropska Unija i Agencija za međunarodni razvoj Vlade SAD (USAID).
- <sup>102</sup> Predloženi Nacrt novog Zakona sadrži 123 člana dok aktuelni Zakon ima samo 57 članova.
- <sup>103</sup> Pored podmičivanja, korupcije i političkih prevara u grupu kriminaliteta „bijelih ovratnika“ I korporacijskog kriminaliteta se još ubrajaju sljedeći manifestni oblici kriminaliteta: (1) zloupotrebe prilikom trgovanja vrijednosnim papirima, (2) prevare u vezi lažnih stečaja, (3) prevare na štetu javnih budžeta, (4) komercijalne prevare, (5) prevare osiguranja, (6) porezne prevare i (7) različite vrste pronevjera.
- <sup>104</sup> Među starijim kriminološkim izvorima o kriminalitetu „bijelih ovratnika“ nezaobilazno je djelo američkog kriminologa Edwina Sutherlanda, koji je, u okvirima razmatranja teorija diferencijalne asocijacije i društvene dezorganizacije, isticao da ovaj oblik kriminaliteta karakterišu sljedeće osobine: (1) radi se o krivičnom djelu, (2) počinioc je osoba određenog ugleda, (3) počinioc ima viši društveni položaj, (4) počinjeni delikt u neposrednoj je vezi sa zanimanjem počinioca i (5) najčešće se radi o zloupotrebi povjerenja.
- <sup>105</sup> Među pravnim definicijama korupcije svakako dominira pojmovno određenje delikta podmičivanja, koje se sastoji u nezakonitom davanju ili primanju (aktivno i pasivno podmičivanje) nečega što ima određenu vrijednost s namjerom uticaja na obavljanje službene

dužnosti (Gifis, 1975).

<sup>106</sup> Svakako je među grupom policy određenja korupcije najpoznatija ona koju koristi organizacija Transparency International, prema kojoj korupcija obuhvata ponašanja pojedinaca u javnom sektoru, političara ili državnih službenika, gdje se oni ili njima bliske osobe, neutemeljeno i nezakonito bogate, zloupotrebama javnih ovlasti koje su im povjerene.

<sup>107</sup> Općenito govoreći, u praksi otkrivanja i procesuiranja korupcijskih krivičnih djela postoje određene poteškoće koje se, između ostalog, odnose na: (1) svojstva počinitelja, (2) raznovrsnost pojava oblika i radnji prikrivanja, (3) složenost krivičnih situacija u kojima se ostvaruju ova krivična djela i sl. (Teofilović, Jelačić, 2006).

<sup>108</sup> U tom smislu, svakako treba izdvojiti studije nacionalnog integriteta koje provodi Transparency International u preko 20 država svijeta, s ciljem procjene Sistema nacionalnog integriteta u teoriji (zakon i zakonske odredbe) i praksi (kako funkcioniše). Studije NIS pružaju referentne tačke za mjerenje daljnjeg napretka i osnovu za upoređivanje sa velikim brojem drugih zemalja. One se također mogu sprovoditi na regionalnom nivou i tada se nazivaju studije integriteta (Transparency International, 2006). U svom radu Transparency International koristi holistički pristup, odnosno nastoji pomoći u suzbijanju korupcije na sveobuhvatan način putem pet nezavisnih stubova integriteta.

<sup>109</sup> Krivični zakon Bosne i Hercegovine (za pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 08/10. Ovom glavom zakona su propisane sljedeće inkriminacije: (a) Primanje dara i drugih oblika koristi (čl. 217), (b) Davanje dara i drugih oblika koristi (čl. 218), (c) Protuzakonito posredovanje (čl. 219), (d) Zloupotreba položaja ili ovlaštenja (čl. 220), (e) Pronevjera u službi (čl. 221), (f) Prijevara u službi (čl. 222), (g) Posluga u službi (čl. 223), (h) Nesavjestan rad u službi (čl. 224), (i) Krivotvorenje službene isprave (čl. 226), (j) Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227), (k) Protuzakonito oslobodjenje osobe lišene slobode (čl. 228) i (l) Protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju (čl. 229); Krivični zakon FBiH, Službene novine FBiH, br. 36/03; Krivični zakon RS, Službeni glasnik RS, br. 49/03; Krivični zakon Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik BD BiH, br. 10/03.

<sup>110</sup> Vid. Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona FBiH, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 42/10. (čl. 62).

<sup>111</sup> Vid. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, br. 8/10. (čl. 94 i 95). Naime, proširenje kruga počinitelja koji obuhvata i međunarodne službenike je predviđeno nekolicinom međunarodnih izvora, tačnije Konvencijom UN-a protiv korupcije (čl. 16), Kaznenopravnom konvencijom o korupciji (čl. 5) i dr.

<sup>112</sup> Zakon o krivičnom postupku BiH (za pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09.

<sup>113</sup> Vid. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH, br. 58/08. (čl. 34).

<sup>114</sup> Vid. Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 50, UN Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, čl. 20, Kaznenopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji, čl. 23, Konvencija Vijeća Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom, čl. 4.

<sup>115</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik BiH, br. 53/09.

<sup>116</sup> Vid. Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka (za pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 21/03, 61/04, 55/05. Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 29/04.

<sup>117</sup> U tom smislu, posebno je važna odredba iz čl. 32 Konvencije

UN-a protiv korupcije koja, između ostalog, predviđa usvajanje takvih mjera, od država članica ovog ugovora, kojima će se osigurati relokacija (dakle nije izričito navedeno da se radi o izmještanju u druge države) svjedoka, vještaka i oštećenih osoba kao i članova njihovih obitelji i njima bliskih osoba. Radi se o onim osobama koje su svjedočile u postupcima koji se vode za krivična djela obuhvaćena ovom konvencijom.

<sup>118</sup> Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 13/05, 53/07, 97/07, 37/09; Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, Službeni glasnik BiH, br. 53/09; Zakon o slobodi pristupa informacijama (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 28/00, 45/06, 102/09; Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH, br. 49/06; Zakon o zaštiti tajnih podataka (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 54/05, 12/09.

<sup>119</sup> Vid. Zakon o tužilaštvu BiH (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni Glasnik BiH, br. 24/02, 42/03, 03/03, 37/03, 42/03, 09/04, 35/04, 61/04, 97/09.

<sup>120</sup> Vid. Zakon o Sudu BiH (pročišćeni tekst), Službeni glasnik BiH, br. 49/09, 74/09, 97/09.

<sup>121</sup> Napomene radi, zakonom uređena stvarna nadležnost SIPE predviđa da će se ova agencija Ministarstva sigurnosti BiH baviti sprečavanjem, otkrivanjem i istraživanjem krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, posebno slučajevima teškog finansijskog kriminala. Vid. Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH, br. 27/04, čl. 3. st. 1.

<sup>122</sup> Vid. Zakon o nezavisnim nadzornim tijelima policijske strukture u BiH (Službeni glasnik BiH, br. 36/08) i Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 36/08).

<sup>123</sup> Vid. Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, br. 103/09.

<sup>124</sup> Inače, za sistematsku korupciju se kaže da je ona više destruktivna za funkcionisanje države. Ona je može dovesti do potpune propasti i uništavanja privrede. Ovaj vid korupcije se prema Rose-Ackerman (2006), ogleda u najmanje tri karakteristike: (a) monopolizacija državnih službi kao sredstva za iznudiavanje (policija), (b) devijacije u izbornom sistemu (kupovina glasova), (c) veliki infrastrukturni projekti kao instrument povećanja blagostanja domaćih i stranih poslovnih organizacija (stvaranje snažnog bilateralnog monopola gdje mala grupa moćnih javnih i privatnih persona kontroliše cijelu državu).

<sup>125</sup> <http://www.revizija.gov.ba>

<sup>126</sup> <http://www.saifbih.ba>

<sup>127</sup> <http://www.gsr-rs.org>

<sup>128</sup> <http://revizori-bdbih.ba>

<sup>129</sup> Budžet Republike Srpske za 2013. godinu, pozicija 482100.

<sup>130</sup> Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH broj 50/08

<sup>131</sup> Zakon o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, broj 43/09

<sup>132</sup> Zakon o izmjenama i dopunama zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, Službeni glasnik BiH broj 103/09, uz napomenu da su Parlamentarna skupština i Dom naroda BiH, krajem 2012. i početkom 2013. godine, usvojili prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH kojim se Ured za reviziju institucija BiH briše iz kategorije samostalnih upravnih organizacija.

<sup>133</sup> Dnevni red i zapisnik sa 10. sjednice Vlade Republike Srpske od 10.5.2013. godine

<sup>134</sup> Smjernice za postupanje institucija javnog sektora Republike Srpske sa nacrtom izvještaja Glavne službe za reviziju javnog sektora



Republike Srpske koji sadrži negativno mišljenje, Službeni glasnik RS, broj 52/09

<sup>135</sup> Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 12/06, Zakon o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, broj 22/06, Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj 98/05, Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH, Službeni glasnik BD BiH, broj 40/08

<sup>136</sup> To su ISSAI 100, 200, 300 i 400 (<http://www.issai.org/3-fundamental-auditing-principles/>) te ISSAI opšte smjernice za finansijsku reviziju - ISSAI 1000-2999 General Auditing Guidelines on Financial Audit; ISSAI opšte smjernice za reviziju učinka - ISSAI 3000-3999 General Auditing Guidelines on Performance Audit i ISSAI opšte smjernice za reviziju uskladjenosti - ISSAI 4000-4999 General Auditing Guidelines on Compliance Audit (<http://www.issai.org/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines/>)

<sup>137</sup> ISSAI okvir (<http://www.issai.org>) je integralni, klasifikovani i sistematizovan skup temeljnih revizorskih principa, standarda i smjernica za postojanje, rad i razvoj nezavisne eksterne revizije javnog sektora, koje je tokom svog postojanja razvijala i usvojila Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija INTOSAI. Prvi kompletirani set ISSAI standarda je predstavljen na XX Kongresu INTOSAI u Johanezburgu u Južnoafričkoj Republici, a opredjeljenost i namjere INTOSAI u pogledu ISSAI okvira su izraženi u Južnoafričkoj deklaraciji. ISSAI okvir se sastoji od 5 nivoa, odnosno dijelova: 1. nivo - Temeljni principi (ISSAI 1i2); 2. nivo - Preduslovi za rad vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI 10, 11, 20, 21, 30i 40); 3. nivo - Osnovni principi revizije u javnom sektoru (ISSAI 100, 200, 300 i 400), 4. nivo - Revizorski standardi i smjernice podijeljeni u Opšte revizorske standarde i smjernice (ISSAI 1000-4200), među kojima i Revizorske standarde i smjernice za specifične revidirane oblasti i subjekte (ISSAI 5000-5699) i INTOSAI smjernice za dobro upravljanje u javnom sektoru (INTOSAI GOV 9100-9199).

<sup>138</sup> Odluka o preuzimanju okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija ISSAI okvira u BiH (Službeni glasnik BiH broj 38/11, Službeni glasnik RS 55/11)

<sup>139</sup> Više na: <http://www.psc-intosai.org/>

<sup>140</sup> Strateški planovi razvoja VRI u BiH za periode 2007-2009. i za period 2009-2012.

<sup>141</sup> Plan komunikacije VRI u BiH iz 2009. godine

<sup>142</sup> <http://www.slobodnaevropa.org/content/sa-sumnjivom-diplomom-u-skupstinski-kklupu/24756738.html>; <http://www.6yka.com/novost/29922/prijedlog-za-glavnog-revizora-rsjos-jedna-sprdnja>; <http://www.6yka.com/novost/30090/traljavi-izbor-glavnog-revizora-rs-banika-kao-mjera-svih-stvari>

<sup>143</sup> <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/umjesto-banike-dodik-za-glavnog-revizora-rsa-predlozio-duska-snjegotu>

<sup>144</sup> <http://www.24sata.info/vijesti/bosna-i-hercegovina/119404-Nije-sukobu-interesa-Snjegota-kandidat-glavnog-revizora--.html>

<sup>145</sup> Naime, SNAO je u proteklih 7 godina provodio (i još provodi) redovne seminare i radionice sa revizorskim osobljem i edukativne konsultacije sa revizorskim timovima u toku vršenja pojedinih revizija (naročito revizora i revizija učinka), ali i periodične edukacije rukovodstva institucija za reviziju i parlamentarnih odbora za reviziju. Bez SNAO projekta, rukovodstva kao staljniji vid obuke revizora imaju samo seminare za ovlaštene računovođe i revizore ili interne revizore u strukovnim asocijacijama, koji vrlo rijetko ili uopšte ne tretiraju materiju ISSAI standarda i metodologije rada koji su potrebni revizorima javnog sektora (naročito reviziji učinka). Da situacija bude složenija, rukovodstvo GSR RS je odbilo potpisati ugovor o nastavku projekta sa SNAO, tako da je njeno osoblje lišeno i ovog, do sada jedinog stalnog vida edukacija.

<sup>146</sup> Izvori: Godišnji zbirni izvještaj o reviziji institucija BiH i glavnim nalazima i preporukama za 2009. (Sarajevo, 2010.), za 2010. (Sarajevo, 2011.) i za 2011. godinu (Sarajevo, 2012.)

<sup>147</sup> Izvor: Javni izvještaj o provedenim revizijama u 2011. godini, Brčko, avgust 2012. godine

<sup>148</sup> Izvor: Izvještaji o poslovanju Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2010. godinu (Sarajevo, februar 2011.), za 2011. (Sarajevo, februar 2012.) i za 2012. godinu (Sarajevo, mart 2013.)

<sup>149</sup> Izvor: Nacrta Strategije razvoja Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske u periodu 2013-2015. godine, Banja Luka, maj 2013. godine

<sup>150</sup> Za revidirane 2011. i 2010. godine su izrađeni po 1 izvještaj o finansijskoj reviziji koji su sadržavali uzdržavajuća mišljenja revizora, a za revidiranu 2009. izrađen je revizorski izvještaj Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, čiji rezultati nose oznaku tajnosti, te to objašnjava razliku u ukupnom zbiru.

<sup>151</sup> Za revidiranu 2009. godinu izrađen je i 1 izvještaj o finansijskoj reviziji koji je sadržavao uzdržavajuće mišljenje revizora, te to objašnjava razliku u ukupnom zbiru.

<sup>152</sup> Za revidirane 2011. i 2010. godinu izrađeni su i po 1 izvještaj o finansijskoj reviziji koji su sadržavali uzdržavajuća mišljenja revizora, te to objašnjava razliku u ukupnom zbiru.

<sup>153</sup> Izvor: Godišnji izvještaji revizije o glavnim nalazima i preporukama VRI BiH za revidiranu 2009. (septembar 2010.), revidiranu 2010. (oktobar 2011.) i revidiranu 2011. (oktobar 2012.) godinu, Sarajevo

<sup>154</sup> Nisu mogle biti sagledane zbog privremenog finansiranja državnih institucija BiH u 2011. godini.

<sup>155</sup> Izvori: Godišnji izvještaji Glavnog revizora RS o izvršenim revizijama iz 2009. (za revidiranu 2008.), iz 2010. (za revidiranu 2009.), iz 2011. (za revidiranu 2010.) i iz 2012. (za revidiranu 2011.) godine, Banja Luka

<sup>156</sup> Prikazan je različit broj ukupno datih preporuka za revidiranu 2008. godinu, jer dva sukcesivna godišnja izvještaja Glavnog revizora pružaju različite podatke na uvid. Tako izvještaj iz 2009. govori da je u toj godini dato ukupno 341 preporuka za revidiranu 2008. godinu, a analiza primjene preporuka datih u 2009., u izvještaju iz 2010. govori o 174 ukupno date preporuke za revidiranu 2008. godinu.

<sup>157</sup> Godišnji izvještaju Glavnog revizora iz 2010. govori da je u toj godini ukupno dato 153 preporuke za revidiranu 2009. godinu, a analiza primjene preporuka datih u 2010., u izvještaju iz 2011. govori o 301 ukupno datoj preporuci za revidiranu 2009. godinu.

<sup>158</sup> Godišnji izvještaju Glavnog revizora iz 2011. govori da je u toj godini ukupno dato 279 preporuke za revidiranu 2010. godinu, a analiza primjene preporuka datih u 2011., u izvještaju iz 2012. govori o 232 ukupno date preporuke za revidiranu 2010. godinu.

<sup>159</sup> Revidirane teme u reviziji učinka u VRI BiH su sljedeće: „Rad komisija institucija Bosne i Hercegovine“; „Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima“; „Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga“; „Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara BiH“; „Upravljanje voznom parkom u institucijama BiH“; „Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH“; „Stambeno zbrinjavanje povratnika“; „Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH“; „Naknadna revizija - Informacija o realizaciji preporuka Ureda za reviziju institucija BiH iz oblasti revizije učinka“; „Nabavka računarske opreme u institucijama BiH“; „Proces zapošljavanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine“.

<sup>160</sup> Revidirane teme u reviziji učinka u URI BD BiH su sljedeće: „Efikasnost u rješavanju imovinsko pravnih odnosa u postupku eksproprijacije“; „Efikasnost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave“.

<sup>161</sup> Revidirane teme u reviziji učinka u VRI FBiH su sljedeće: „Podrška u razvoju malog i srednjeg preduzetništva u FBiH”; „Prevenција poplava u FBiH”; „Upravljanje Programom zapošljavanja mladih”; „Upravljanje primarnom zdravstvenom zaštitom u FBiH”; „Upravljanje koncesijama u FBiH”; „Efikasnost nadležnih institucija u procesu plasiranja federalnih poticaja”; „Proces eksproprijacije nekretnina pri izgradnji dionica autoceste na Koridoru Vc”; „Planiranje visokog obrazovanja u FBiH”.

<sup>162</sup> Revidirane teme u reviziju učinka u GSR RS su sljedeće: „Bezbednost saobraćaja”; „Upravljanje grantovima”; „Stečajni postupci u RS”; „Upravljanje izgradnjom i rekonstrukcijom lokalne putne mreže”; „Distributivni gubici i potraživanja od kupaca u elektroenergetskom sektoru RS”; „Funkcionisanje projekata zapošljavanja pripravnika visoke stručne spreme”; „Naknadni pregled provođenja preporuka iz Izveštaja revizije učinka Efikasnost plasiranja podsticajnih sredstava za razvoj poljoprivrede”; „Dodjela i realizacija koncesija iz oblasti energetike (male hidroelektrane) u RS”; „Sistem izdavanja urbanističkih saglasnosti, odobrenja za građenje i odobrenja za upotrebu”; „Upravljanje primarnom zdravstvenom zaštitom”; „Efikasnost plasiranja podsticajnih sredstava za razvoj poljoprivrede”; „Efikasnost organa lokalne uprave u procesu registracije radnji zanatsko preduzetničke djelatnosti”.

<sup>163</sup> INTOSAI Performance Audit Subcommittee: Selecting performance audit topics. <http://www.psc-intosai.org/media/33211/Selecting-Performance-Audit-Topics.pdf>



