

# UNAPREĐENJE SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA U BIH



PROJEKAT JE FINANSIRAN  
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



© 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)

OVA PUBLIKACIJA JE URAĐENA UZ POMOĆ  
EVROPSKE UNIJE.

SADRŽAJ OVE PUBLIKACIJE JE ISKLJUČIVA  
ODGOVORNOST TI BIH I NI U KOM SLUČAJU NE  
PREDSTAVLJA STANOVIŠTA EVROPSKE UNIJE.



# ZAHVALE

**Autor:** Aleksandra Martinović  
**Menadžer projekta i urednik:** Lejla Ibranović  
**Grafički dizajn:** Saša Đorđević

## O AUTORU PUBLIKACIJE

**Aleksandra Martinović** je diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu, nakon čega je tri godine radila u privredi, u oblastima međunarodnih ekonomskih odnosa i marketinga. Od 2003.g. zaposlena u TI BiH, od 2005. do 2007. je izvršni direktor ove organizacije, dok je od 2008. član Odbora direktora.

TI BiH zahvaljuje sljedećim predstavnicima institucija i organizacija koji su dali svoj doprinos ovoj publikaciji učešćem u NIS fokus grupama:

- **Diana Ružić**, Federalna uprava za inspeksijske poslove
  - **Zoran Savić**, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
  - **Dževad Nekić**, Ured za reviziju institucija BiH
  - **Đemo Ćar**, Federalna uprava za inspeksijske poslove
  - **Edin Jahić**, Ministarstvo sigurnosti BiH
  - **Eldan Mujanović**, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije
  - **Mirjana Popović**, Centar za istraživačko novinarstvo
  - **Mirsad Sirbubalo**, Agencija za javne nabavke BiH
  - **Sead Lisak**, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
  - **Suad Arnautović**, Centralna izborna komisija BiH
- **Almedina Karić**, Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH
  - **Boris Ivanović**, Državna Agencija za istrage i zaštitu
  - **Dejan Buha**, Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave



---

# SADRŽAJ

---

5	ZAHVALE
9	UVOD
11	MEĐUNARODNE OBAVEZE BIH NA POLJU BORBE PROTIV KORUPCIJE
15	SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA
23	JAVNE NABAVKE
33	SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA
41	FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA I IZBORNIH KAMPANJA
49	BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE





# UVOD

Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH) je tokom 2012.g. realizovao istraživanje Studija Sistema Nacionalnog Integriteta (NIS) BiH 2013. Koncept NIS razvio je Transparency International (TI) kao dio svog sveobuhvatnog pristupa borbi protiv korupcije. Iako ne postoji propisana shema efikasnog sistema za sprečavanje korupcije, na međunarodnom planu dolazi do sve većeg konsenzusa o tome koja su to institucionalna obilježja najbolja zasprečavanje korupcije i promociju integriteta. Studija prati međunarodnu metodologiju TI-a, koja je u brojnim državama svijeta predstavlja temelj nacionalne anti-korupcione strategije.

NIS studija pruža procjenu zakonskog osnova i stvarnog učinka institucija koje su relevantne za cjelokupan antikorupcijski sistem. Ove institucije – ili „stubovi” – obuhvataju izvršnu i sudsku vlast, zakonodavstvo, glavne državne institucije nadzora (npr. vrhovne revizorske institucije, agencije za provođenje zakona, antikorupcijsku agenciju itd.), kao i medije, civilno društvo i poslovni sektor, kao primarne društvene sile koje su aktivne u polju vlasti. Kada ove institucije ispravno funkcionišu, čine zdrav i snažan sistem državnog integriteta, koji je učinkovit u borbi protiv korupcije. Stoga jačanje sistema nacionalnog integriteta stoga promoviše bolje upravljanje u zemlji i doprinosi pravednijem društvu uopšte.

Publikacija „Unapređenje sistema nacionalnog integriteta” predstavlja nastavak rada započetog na projektu Studija NIS. Njen cilj je da, na osnovu ključnih nalaza Studije NIS i rezultata radionica društvenog integriteta, identifikuje osnovne međunarodne obaveze koje je BiH preuzela na polju borbe protiv korupcije i međunarodne standarde koji se odnose na propise o sprečavanju sukoba interesa, finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, javnim nabavkama i slobodnom pristupu informacijama, te preporuke za unapređenje ovih propisa i njihovu efikasnu primjenu u BiH.

U radionicama društvenog integriteta učestvovali su eminentni stručnjaci i predstavnici relevantnih institucija, organizacija i medija, kao što su: Centralna izborna komisija BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, predstavnici agencija za provođenje zakona, revizorskih institucija, Agencija za javne nabavke, Ombudsman za ljudska prava BiH, Centar za istraživačko novinarstvo i drugi.



# MEĐUNARODNE OBAVEZE BIH NA POLJU BORBE PROTIV KORUPCIJE

---

Osnovni 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,
- 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 počilaca krivičnih djela korupcije, usvajanje politike nulte tolerancije prema korupciji, osiguranje provedbe zakona o sukobu interesa, kao i uspostavljanje efikasnog sistema na državnom nivou za prikupljanje podataka i vođenje krivičnih statistika iz oblasti 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 za domaćim zakonodavstvom i njihova praktična implementacija. Zakonski okvir za borbu protiv korupcije ne samo da nije poboljšán, već su posljednjih mjeseci prisutni sve snažiji politički naponi da se najvažniji anti-koruptivni propisi derogiraju, a pristup javnosti informacijama od javnog značaja limitira. Posledično, implementacija antikoruptivnih reformi na svim nivoima

vlasti stagnira, dok percepcija korupcije i građansko nezadovoljstvo konstantno rastu.





# SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA

Pravo na slobodu pristupa informacijama fundamentalno je demokratsko pravo koje spada u mlađu (treću) generaciju ljudskih prava i sloboda. Ono je pred uslov uspostavljanja *osnovnih principa demokratske vladavine, omogućavanja efikasnije borbe protiv korupcije kroz kontrolu odgovornosti organa vlasti i olakšavanja novinarsko-istraživačkog rada*. Kao takvo, utemeljeno je u brojnim međunarodnim konvencijama i drugim dokumentima, među kojima su najvažniji:

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija (član 19)
- Pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija (član 19)
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 10)
- Preporuke Vijeća Evrope
- Arhuška konvencija Ujedinjenih nacija.

## PRAVNI OKVIR

Zahvaljujući angažmanu međunarodne zajednice, BiH je prva država u regiji koja je 2000. godine usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) na državnom nivou koji je kasnije nekoliko puta mjenjan i dopunjavao,<sup>1</sup> a zatim 2001. godine i u oba entiteta, Republici Srpskoj<sup>2</sup> i Federaciji BiH<sup>3</sup>. Zakoni su velikim dijelom usklađeni sa međunarodnim standardima, s izuzetkom odredbi ili posebne regulative o zaštiti pojedinaca koji prijavljuju ili objavljuju neregularnosti („uzbunjivači“ ili „zviždači“ – eng. „whistleblowers“).

Zakoni su bili revolucionarni po principu koji su uveli – da su „sve informacije u posjedu javnih organa javno dobro“ i kao takve dostupne javnosti.

Javni organi, kao i informacije su definisani prilično široko, sa ciljem maksimalne otvorenosti vlasti. Izuzetaka od slobodnog pristupa informacijama je malo i odnose se na „interese odbrane, sigurnosti, sprečavanje kriminala i otkrivanje kriminala, na zaštitu postupka donošenja odluka u javnom organu“, ili „zaštite povjerljivih komercijalnih informacija“, odnosno „zaštitu privatnosti trećih osoba“, s tim da se odluka o uskraćivanju mora donositi u svakom konkretnom slučaju, provodeći *test javnog interesa* koji mora uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koja može nastati objavljivanjem informacija. Zakon omogućava i djelimičan pristup informacijama ukoliko je dio informacije proglašen izuzetkom.

U pogledu procedura podnošenja zahtjeva, potreban je pismeni oblik, uz minimum podataka, i bez naročitog obrazloženja zašto se zahtjeva pristup. Pristup informacijama je u principu besplatan, osim kada dostavljena dokumentacija u štampanoj formi prelazi određeni broj strana. Na proceduru postupanja sa zahtjevima primijenjuju se odredbe upravnog postupka. U slučaju odbijanja pristupa informacijama, podnositelji zahtjeva

imaju pravo obraćanja i instituciji Ombudsmana za ljudska prava BiH.

Ured Ombudsmana ima i ulogu sačinjavanja informacije o provedbi zakona koji su poseban dio njegovog godišnjeg izvještja, kao i davanje uputstava i preporuka javnim organima za primjenu zakona.

Zakonima su takođe ustanovljene obaveze svih javnih organa da imenuju službenika za informisanje, izrade i distribuiraju vodič za građane, izrade i distribuiraju indeks registar informacija kojima raspolažu i kvartalno izvještavaju Ured ombudsmana o primljenim zahtjevima za pristup informacijama i načinu odlučivanja po njima, i druga pitanja.

Dok Zakon na državnom nivou ispunjava većinu zahtjeva za adekvatnu implementaciju, uključujući prekršajne sankcije za kršenje zakona, kako za organ, tako i za odgovornu osobu unutar institucije, enitetski zakoni ne predviđaju sankcije u slučaju kršenja zakona.

Pored toga, Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, sadrži odredbe da se podnositelj zakona o odbijanju ili odobravanju pristupa informacijama obavještava dopisom, koji nije upravni akt, umjesto rješenjem koje to jeste. Ovo je ujedno i jedini predmetni Zakon koji do sada nije unapređivan.

Ostale značajnije primjedbe na zakonski okvir odnose se na:

- nedostaje obaveza institucija da organizuju proces osiguravanja slobodnog pristupa informacijama u smislu donošenja pravilnika i procedura za tu svrhu;
- podnošenje žalbe istom organu koji je odbio pristup informacijama manje je kvalitetna zaštita prava, nego da je popisano podnošenje žalbe drugostepenom organu ili nezavisnoj instituciji;
- nedovoljno je naglašena obaveza institucija da budu



proaktivne, odnosno da učine javnim što je moguće više informacija i kada se to od njih ne traži.<sup>4</sup>

Generalni pokušaji derogiranja zakonskog okvira koji se direktno ili inidirektno tiče borbe protiv korupcije, koji su prisutni poslednjih nekoliko godina, prisutni su i na polju slobodnog pristupa informacijama. Tako je na inicijativu Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH i na osnovu odluka Vijeća ministara BiH, Ministarstvo pravde BiH maja 2013. godine objavilo Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama i omogućilo javne konsultacije.

Ovim nacrtom se utvrđuju principi pristupa informacijama na drugačiji način od postojećih, nešto drugačije daju definicije pojmova, isključuje se cijeli jedan odjeljak koji se odnosi na lične informacije (pošto je to preciznije regulisano u Zakonu o zaštiti ličnih podataka), definiše se ograničenje radi zaštite prava na privatnost i drugih legitimnih privatnih interesa i precizira žalbeni postupak.

Predloženi nacrt je vrlo negativno okarakterisan od strane stručne javnosti i civilnog društva. Prije svega, dio predloženih novih rješenja je već propisan odredbama drugih materijalnih i procesnih zakona, i sadržan u međunarodnim konvencijama, pa ih nije potrebno dodatno ugrađivati u ovaj akt.

Naročito sporna su predložena ograničenja u pristupu informacijama koje se odnose na zaštitu privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa, dok bi pristup ovim informacijama predstavljao izuzetak koji je propisan Zakonom za određene slučajeve. Na ovaj način bi se uvelo pravilo neobjavlivanja informacija i automatizam u takvom postupanju javnih organa, što je u suprotnosti sa osnovnim ciljem i duhom zakona o slobodi pristupa informacijama u svijetu, po kome je objavljivanje informacija pravilo, a neobjavlivanje izuzetak. Zaštita ličnih podataka se, prema dokumentima Vijeća Evrope i Ev-

ropske unije, odnosi na zaštitu obrade tih podataka i u tim dokumentima ne postoji ništa što sugerise potrebu automatskog onemogućavanja pristupa informacijama. Pored toga, predloženim izmjenama bi se praktično isključio test *javnog interesa iz Zakona*, a koji utemeljuje princip rješavanja svakog zahtjeva od slučaja do slučaja, što se smatra jednim od najvećih dostignuća novijeg bh. zakonodavstva. Uvođenje predloženih ograničenja predstavljalo bi značajan korak unazad na ovom polju, omogućilo bi veće zloupotrebe javnim organima, ograničilo istraživačko novinarstvo i konačno, kosilo bi se sa članom 10. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i Ustavom BiH.

## IMPLEMENTACIJA

Kada je u pitanju praktična primjena zakona o slobodi pristupa informacijama, i nakon trinaest godina ona je još uvijek daleko od zadovoljavajuće.

Evropska komisija u Izvještaju o napretku BiH za 2012. godinu, konstatuje da je malo napora učinjeno kako bi se Zakon o slobodnom pristupu informacijama bolje provodio, dok je poštovanje preporuka Ombudsmena BiH i dalje ograničeno.<sup>5</sup>

Vjerovatno iz navedenih razloga odsustva sankcija, istraživanja ukazuju da zakone u većoj mjeri poštuju institucije na državnom nivou od entitetskih institucija.<sup>6</sup>

Prema rezultatima istraživanja TI BiH iz 2012. godine, tek je 53% institucija izvršilo svoje obaveze u zakonskom roku (15 dana), tako da je prosječna dužina trajanja postupka više od mjesec dana, dok 20 % institucija nije dostavilo nikakav odgovor. Bilo je i slučajeva nepravilnog izuzimanja javnih informacija, odnosno *nesprovođenja testa javnog interesa*, što je često posljedica nerazumijevanja zakona, njegovog cilja i svrhe, te nedovoljne informisanosti službenika za informisanje u javnim organima. 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.<sup>7</sup>

Praktični problemi se javljaju i u selektivnom pristupu institucija prema traženim informacijama. Najteže je ostvariti pristup informacijama koje se odnose na javne nabavke, proces privatizacije, izvršenje budžeta i poslovanje javnih preduzeća.<sup>8</sup>

Ostali problemi koji su uočeni u praksi javnih organa su:

- neuspostavljena struktura i nepostojanje pratećih akata javnih tijela za implementaciju zakona,
- nedovoljna saradnja rukovodioca i/ili uposlenika javnih organa sa službenikom za informiranje,
- nisu doneseni vodiči za korisnike prava na slobodan pristup informacijama,
- nisu sačinjeni indeks registri informacija kojima raspoložu javna tijela,
- odluke za odbijanje pristupa informacijama su loše ili površno obrazložene,
- nedonošenje odluka u rokovima utvrđenim zakonom i česti slučajevi da se na zahtjeve ne dostavi bilo kakav odgovor,
- nepoštivanje zakonske forme odlučivanja (pismeno rješenje sa svim elementima shodno odredbama Zakona o upravnom postupku),
- akt odlučivanja ne sadrži pouku o pravu ulaganja žalbe i naziv drugostepenog organa koj odlučuje po žalbi,
- neprovođenje testa javnog interesa ili neosiguravanje balansa između javnog interesa i zaštite ličnih podataka, odnosno privatnosti pojedinaca,
- mali broj institucija dostavlja izvještaje Ombudsmenu.

Kada su u pitanju konkretne institucije, dok je transparentnost u radu **zakonodavne vlasti** nešto veća, aktivnosti **izvršne vlasti**, naročito kada je u pitanju

trošenje javnih sredstava, često je krajnje netransparentno. Vlada RS je čak svojevremeno usvojila zaključak kojim je, izlazeći iz okvira svoje nadležnosti, utvrdila da se Zakon o slobodi pristupa informacijama ne odnosi na zapisnike sa sjednica Vlade RS, odnosno da zapisnici nisu javni dokumenti.<sup>9</sup>

Javnost uglavnom može da dođe do relevantnih informacija o organizaciji i radu **pravosuđa**, te do odluka koje donose sudovi, uz određena zakonska ograničenja. Ipak, postoje primjeri da pojedini sudovi i tužilaštva drastično krše princip javnosti.<sup>10</sup> Poseban problem pojavio se kada je Sud BiH usvojio pravilnik o pristupu informacijama, koji uvodi ograničenja pristupu informacijama u posjedu Suda, uključujući imena osoba koje su optužene za krivična djela.<sup>11</sup>

Transparentnost **agencija za provođenje zakona** u praksi je prisutna u mjeri u kojoj ne ugrožava operativnost rada i ne ometa istrage. Međutim, kada su u pitanju „politički osjetljivi predmeti“, tj. slučajevi u kojima su političari i visoki dužnosnici osumnjičeni za postojanje određenih krivičnih djela, a pogotovu koruptivnih, javnost jako teško dolazi do relevantnih informacija. Isti je slučaj kada se radi o disciplinskim postupcima u odnosu na konkretne tužioce.

**Uvid javnosti u rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije** je ograničen jer, zbog odsustva političke volje da ovo tijelo postane funkcionalno, Agenciji nedostaje osoblje koje bi izvršavalo sve njene zakonima predviđene obaveze.

**Centralna izborna komisija BiH** je relativno transparentna institucija, mada na ovo tijelo postoje konstantni politički pritisci koji dovode u pitanje način donošenja i nepristrasnost njenih odluka. Kao poseban problem ističe se odluka Apelacionog vijeća Suda BiH kojom je zabranilo CIK BiH da na svojoj internet stranici objavljuje skenirane izjave o imovinskim kartonima kandidata i

izabranih političkih zvaničnika, pod izgovorom kolizije ove prakse sa pojedinim odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka. Na ovaj način, javnosti su uskraćeni podaci koji su bitan preduslov kontrole učešća građana i medija u borbi protiv korupcije.

**Ombudsman** za ljudska prava BiH, ima mandat da nadgleda aktivnosti institucija na svim nivoima, o tome sačinu izvještaje sa preporukama koji se upućuju vlastima na koje se odnose, kao i javnosti. Međutim, ove preporuke nisu dovoljno obavezujuće za institucije na koje se odnose. Postoje i primjedbe da izvještaji obudsmena ne ukazuju dovoljno na transparentnost i odgovornost organa vlasti, a postoje primjedbe i na nezavisnost ove institucije, što može biti posljedica njihovog političkog imenovanja u skupštini.

**Institucije glavne revizije** su prilično transparentne i generalno poštuju zakonske obaveze. Međutim, rastući politički pritisci i pokušaji kontrole ovih tijela, osporavanje pojedinih izvještaja, pa i izuzimanje stavova dijela rukovodnih struktura u vezi sa izražavanjem mišljenja revizora, otvaraju pitanje njihove transparentnosti, naročito u domenu odlučivanja.

Poslovanje **javnih RTV emitera** (BHRT, RTRS i RTVF-BIH), na koje se kao na javna preduzeća primjenjuju zakoni o slobodi pristupa informacijama, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri transparentno. Pokušaji TI BiH da u skladu sa zakonima dobije informacije koje se odnose na finansijske aspekte poslovanja ovih preduzeća, posebno vezano za oglašavanje tokom predizbornih kampanja, nisu dali rezultate.<sup>12</sup>

Kada su u pitanju **privredna društva**, nivo objavljivanja informacija je na niskom nivou, osim osnovnih finansijskih izvještaja. Teško je doći do izvještaja revizije preduzeća, a najčešće ne postoji ažurnost objavljivanja informacija o sukobu interesa članova odbora.<sup>13</sup>

**Međunarodne organizacije** u BiH ne podliježu eksplicitnim pravilima o dostupnosti informacija. Većina ih održava višezjezične internet stranice i objavljuje pojedine izvještaje. Što se finansijskog poslovanja tiče, javnosti se uglavnom ne publikuju detaljne informacije.

Kao osnovni uzroci dosadašnje neadekvatne primjene zakona mogu se izdvojiti:

- nedostatak ili nizak nivo političke volje za otvorenost institucija prema javnosti;
- neadekvatno shvatanje važnosti pristupa informacijama u institucijama;
- neadekvatna organizovanost i nedovoljna stručnost institucija da omoguće pristup informacijama;
- nedovoljna informisanost javnosti o pravu na pristup informacijama;
- nedovoljna spremnost javnosti da traži pristup informacijama.
- nizak nivo povjerenja javnosti da će dobiti pristup informacijama;
- nepoznavanje procedura za osiguranje prava na pristup informacijama javnosti, i drugi.

## PREPORUKE

- Harmonizovati zakone koji regulišu slobodan pristup informacijama na različitim nivoima vlasti, posebno po pitanju uvođenja prekršajnih odredbi u entitetskim zakonima;
- U Zakonu o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske riječi “dopis” zamijeniti riječima “rješenje” koje će imati sve elemente upravnog akta;
- Izvršiti autentično tumačenje testa javnog interesa u smislu objašnjavanja i/ili postavljanja dodatnih kriterija i pravila ocjene društvene koristi i društvene štete, kako bi se osiguralo razumijevanje svrhe testa javnog interesa kod javnih organa;
- Preciznije definisati izuzetke od objavljivanja, u skladu sa međunarodnim konvencijama i standardima;
- Propisati tijela za nadzor nad provođenjem zakona;
- Razmotriti uvođenje drugostepenih organa za podnošenje žalbi;
- Preciznije definisati ulogu Ombudsmana za ljudska prava BiH u pravcu prikupljanja informacija o problemima u primjeni zakona i distribuciji smjernica za njihovo rješavanje;
- Ugraditi obavezu o tzv. proaktivnoj transparentnosti institucija, odnosno učiniti javnim što je moguće više informacija u slučajevima kada se to od njih i ne traži;
- Uvesti obaveze institucijama da izrade i usvoje podzakonske akte kojima će regulirati rad po zahtjevima za slobodan pristup informacijama;
- Obezbjediti obuke za službenike koji unutar institucija postupaju sa zahtjevima za pristup informacijama (službenici za informisanje), kao i za rukovodioce institucija;
- Kontinuirano educirati sve segmente društva o značaju pristupa javnim informacijama za demokratske procese i kontrolu trošenja javnog novca, kao i o obavezama, pravima i načinima ostvarivanja ovog prava;
- Uvesti odredbe ili poseban akt koji se odnosi na zaštitu tzv. zviždača – upozorivača.





---

# JAVNE NABAVKE

---

Oblast javnih nabavki u zemljama evropske unije regulišu Direktive EU broj 17/2004 za komunalni sektor i 18/2004 za klasični sektor. One uređuju dio unutrašnjeg tržišta EU za različite grupe ugovornih organa i zemlje članice su dužne da u svoja nacionalna zakonodavstva ugrade njihove odredbe. Bosna i Hercegovina na putu evropskih integracija, u zavisnosti od stepena približavanja, ima obavezu usaglašavanja propisa o javnim nabavkama sa navedenim direktivama.

Sistem javnih nabavki u BiH formalno je uspostavljen 2004.godine, donošenjem jedinstvenog Zakona o javnim nabavkama (ZJN)<sup>14</sup> koji je kasnije više puta mjenjan i dopunjavao, te uspostavom nadležnih institucija: Agencije za javne nabavke BiH (AJN) i Ureda za razmatranje žalbi (URŽ) BiH. Oblast reguliše i set podzakonskih akata kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva, te modeli standardnih tenderskih dokumenata. Propisima je definisan sistem prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavki, te postupak njihove kontrole.

Međutim, u poređenju sa ostalim evropskim zemljama, pa i sa onima iz neposrednog okruženja, BiH zaostaje u ovoj oblasti. Evropska komisija, u svojim izvještajima o napretku, već godinama opominje BiH o hitnosti usvajanja novih rješenja u ovoj oblasti, usklađenih sa evropskim direktivama. Dodatni problemi koji postoje prvenstveno su rezultat manjka interesa političkih partija i organa vlasti da se ova oblast uredi, zbog obezbjeđivanja koristi u nesređenom sistemu. Politički uticaj na javne nabavke manifestuje se kroz nedonošenje potrebnog novog Zakona, preko izbora funkcionera u institucijama sistema javnih nabavki, do neposredne realizacije nabavki – uticaj na ishod tendera, izbor ponuđača i slično.

Javni organi koji su dužni da primjenjuju Zakon su: organi uprave na svim nivoima, javni subjekti i privredna društva koja su u vlasništvu države ili lokalne samouprave ili koji se pretežno finansiraju iz javnih sredstava, javna preduzeća koja obavljaju određene propisane djelatnosti (distribucija vode, električne energije i plina, javna preduzeća za prevoz i telekomunikacijske usluge) i nad kojima ugovorni organ ima dominantan uticaj. Međutim, obuhvat primjene zakona, u odnosu na EU direktive, 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. Takođe, još uvijek nije iskorištena mogućnost donošenja posebne regulative za oblast javnih komunalnih usluga.<sup>15</sup> Iako predstavlja centralni organ za teritoriju BiH, AJN ne obavlja poslove nabavki, već su one u potpunosti decentralizovane, a sva odgovornost je na ugovornim organima kojih, prema procjenama AJN, ima oko 2000.

Kapacitet ugovornih organa za provođenje Zakona je različit, naročito u pogledu stručnosti kadra, i u cjelini je nizak. Zakon propisuje da je ugovorni organ obavezan da imenuje Komisiju za javne nabavke (u slučajevima nabavki ispod domaćih vrednosnih razreda, njeno

formiranje je fakultativno), čiji članovi moraju poznavati propise o javnim nabavkama i najmanje jedan član treba da ima posebnu stručnost u oblasti predmeta nabavke.<sup>16</sup> Tek se poslednjih godina ova profesija izdvaja kao posebna. Međutim, u praksi obučenosť službenika nije dovoljna, a postojeće obuke nisu sistematske, kontinuirane, ni dovoljne.<sup>17</sup> Takođe, postoje organi koji imaju posebne organizacione cjeline koje se isključivo bave javnim nabavkama, ali i oni u kojima se nabavkama bave pojedinci, kao dodatnom obavezom, pri čemu često, zbog nedostataka stručnih kadrova ili sredstava za njihovo angažovanje, oni istovremeno rade poslove koji su zbog sukoba interesa nespojivi.

Postupci javnih nabavki predviđeni zakonom su: otvoreni postupak, ograničeni postupak s pretkvalifikacijom, pregovarački postupak sa i bez objavljivanja obavještenja o nabavci, konkurs za izradu idejnog rješenja, te konkurentski zahtjev i direktni sporazum. Prioritetni je otvoreni postupak, dok su svi ostali postupci na neki način ograničavajući i predviđeni su kao izuzeci koji bi se trebali provoditi pod tačno određenim, propisanim okolnostima.

Prema evidencijama AJN, od 2010. godine opada učešće otvorenog postupka,<sup>18</sup> dok je učešće pregovaračkog postupka dramatično povećano,<sup>19</sup> a raste i učešće konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, što govori o trendu padu transparentnosti i odgovornosti ugovornih organa.<sup>20</sup> Stvarni obim primjene otvorenog postupka se dodatno relativizuje činjenicom da se brojni kapitalni objekti velike vrijednosti neosnovano proglašavaju izuzecima od primjene Zakona, čime bivaju izuzeti i iz statističkih evidencija Agencije, a često je i aneksiranje postojećih ugovora kojima se značajno mijenjaju prvobitni uslovi, naročito višestrukim uvećavanjem inicijalnih cijena, sve radi izbjegavanja primjene transparentnih postupaka.



Iako su direktive 2004/17/EU i 2004/18/EU predviđjele uvođenje elektronskih nabavki, u BiH one još uvijek ne postoje. Nedostatak novih načina, odnosno tehnika i instrumenata ugovaranja (dinamički sistem kupovine, kompetitivni dijalog, elektronske aukcije, socijalni i ekološki aspekti javnih nabavki) ističu i eksperti SIGMA Programa.<sup>21</sup>

Kada je u pitanju evaluacija ponuda Zakon je predvidio dva kriterijuma: najniža cijena tehnički prihvatljive ponude i ekonomski najpovoljnija ponuda, te naveo primjere podkriterijuma.<sup>22</sup> Međutim, ne postoje ni propisi ni praktična uputstva kako provesti evaluaciju primjenom određenog metoda, odrediti odnose između pojedinih podkriterijuma, te ocjeniti ponude unutar jednog podkriterijuma (ponderisanje). Zbog toga, kao i zbog zloupotreba postojećih odredbi, u praksi dolazi do sljedećih nepravilnosti: kvalifikacioni kriterijumi se uspostavljaju kao podkriterijumi za evaluaciju ponuda (najčešće reference ponuđača), podkriterijumi nisu primjereni predmetu i veličini nabavke, ne navode se načini procjenjivanja ponuda u okviru podkriterijuma, već vlada potpuni subjektivizam u dodjeljivanju bodova (nema ponderisanja), postavljanje podkriterijuma koji favorizuju jednog ponuđača, a za ostale su diskriminativni, itd.

Jedan od osnovnih principa regulative o javnim nabavkama u BiH je princip transparentnosti, uz propisane izuzetke koji nisu dostupni javnosti.<sup>23</sup> U praksi nedostaje proaktivno objavljivanje informacija od strane ugovornih organa, mimo zakonski obavezujućih (evidencije o toku postupka, izvještaji Komisije za evaluaciju tendera i drugo).

Agencija za javne nabavke, kao centralni upsvni organ, odgovorna je Savjetu ministara BiH. Rad Agencije se finansira iz Budžeta BiH, međutim finansiranje nije adekvatno potrebama, ni blagovremeno, a nedostaje joj i kadar, naročito stručan.<sup>24</sup>

U praksi se Agencija najviše bavi savjetodavnim pitanjima, pripremom nacrtu zakona i podzakonskih akata, prikupljanjem i analizom problema u primjeni propisa i definisanjem stavova, te podrškom razvoju sistema i prakse elektronskih nabavki.<sup>25</sup> Međutim, prevladava stav da Agencija nije dovoljno uticajna da održi nezavisnost sistema. Često je predmetom kritike<sup>26</sup> i na udaru političkih partija.

Iako je rad Agencije relativno transparentan<sup>27</sup> upitna je je reprezentativnost njenih godišnjih izvještaja o zaključenim ugovorima, jer se baziraju na nepotpunim informacijama koje dostavljaju ugovorni organi.<sup>28</sup> Pored toga, na objavljivanje izvještaja javnost čeka minimum deset mjeseci, uglavnom zbog neažurnosti Parlamentarne skupštine BiH, a u međuvremenu se ne objavljuju informacije o razlozima kašnjenja.

Ured za razmatranje žalbi je nadležan za drugostepeni postupak revizije odluka ugovornih organa, a za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH, koja i imenuje njegove članove. Na odluke Ureda može se podnijeti tužba Sudu BiH.

Ugovorni organi i ekonomski operateri drže da Ured svoj posao ne obavlja kvalitetno, jer su postupci birokratski i dugotrajni, a odluke nedosljedne i površne.<sup>29</sup> Odnosi u Uredu su komplikovani – kontinuirani konflikt zbog neprimjenjivanja svih pravila postupaka, često donošenje odluka preglasavanjem, nedosljednost u odlučivanju,<sup>30</sup> pa i fizički obračuni.<sup>31</sup> Transparentnost Ureda je na izuzetno niskom nivou što ima ozbiljne posljedice za stvaranje i ujednačavanja prakse u žalbenom postupku i preventivno djelovanje,<sup>32</sup> a ni arhiviranje završenih predmeta se ne vrši u skladu sa propisima.<sup>33</sup>

Poseban problem predstavlja razlika u stavovima i mišljenjima Agencije i Ureda, koji stvaraju konfuziju kod ugovornih organa i u javnosti ostavljaju utisak nesaradnje i nekoordinisanosti.<sup>34</sup>

ZJN sadrži veoma malo antikorupcijskih odredbi. Jedan od rijetkih primjera je član 27 koji ugovornim organima propisuje diskvalifikaciju ponuđača u slučajevima podmićivanja i sukoba interesa. Zakon ne propisuje postojanje etičkog kodeksa za službenike javnih nabavki, pravila u vezi saprihvatanjem poklona, obavezu dostavljanja i objelodanjivanja imovinskih podataka, kao ni praćenja način života i prihoda ovih službenika. Djelimično postoje odredbe koje regulišu nezavistan rad Komisije za javne nabavke,<sup>35</sup> prema kojima svaki član Komisije mora da potpiše izjavu o povjerljivosti i nepristrasnosti u odnosu na ponuđače.

Kao ilustraciju neophodnih uslova za pripremu procesa pristupanja EU, krajem 2012. g. BiH je bila u obavezi da odgovori na listu pitanja o izabranim poglavljima - javne nabavke (Poglavlje 5)<sup>36</sup> i Životna sredina (Poglavlje 27). Značajan prostor u upitniku o javnim nabavkama posvećen je pitanjima prevencije i borbe protiv korupcije. Sa aspekta dosadašnjih problematičnih praksi u BiH koje je potrebno unaprijediti, među najvažnijim traženim podacima su pravila za izuzimanje zbog korupcije/sukoba interesa i srodnih problema i poništavanje ugovora sklopljenih na ovim osnovama, kao i podaci koliko su postojeća pravila u prošlosti bila implementirana, te koliko su nadležni državni slubenici prijavljivali detektovane sukobe interesa. Analizirani su i mehanizmi revizije i pravne zaštite u slučaju kršenja pravila javnih nabavki, nezavisnost nadležnih tijela, i druga važna pitanja. Niti nacrt novog Zakona, a još manje postojeći Zakon, trenutno ne sadrže adekvatna rješenja na sve potencijalne probleme navedene u ovom upitniku.

Iako ZJN ne sadrži eksplicitno navedene prekršaje i prateće sankcije, u slučaju njegove povrede Ured ima mogućnost da podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu nadležnom sudu ili izrekne novčanu kaznu do 4000 KM, kao i da dodijeli odštetu ponuđaču koji je zbog povrede zakona pretrpio gubitak.<sup>37</sup> U praksi je primjena ovih odredbi na vrlo niskom nivou - broj izrečenih sankcija,

pokrenutih prekršajnih i krivičnih postupaka je veoma mali, a ni u jednom slučaju oštećenim ponuđačima nije dodijeljeno obeštećenje. Epilog ovih slučajeva je najčešće neopravdano poništenje postupaka od strane ugovornih organa, ili višegodišnji sudski postupak.

ZJN nije propisao uspostavljanje kontrolnih i nadzornih organa u postupcima javnih nabavki. Iako inicijalno uspostavljena kao savjetodavni organ, Savjet ministara BiH je 2008. godine ovlastio Agenciju da vrši monitoring zakonitosti primjene pojedinačnih postupaka javnih nabavki, koji se periodično objavljuje.<sup>38</sup> Najčešće konstatovane povrede Zakona odnose se na smanjenje konkurencije i usložnjavanje uslova za učešće ponuđača, a naročito:

- Robe, usluge i radovi obavljaju se jednim postupkom javne nabavke,
- Postupci se dijele u lotove koji su „nesrodni“,
- Pod sposobnošću za obavljanje profesionalne djelatnosti traže se uvjerenja o registraciji obveznika poreza na dodatnu vrijednost,
- Kriteriji za kvalifikaciju primjenjuju se kao kriteriji za vrednovanje ponuda,
- U okviru tehničke i profesionalne sposobnosti, traži se da ponuđač posjeduje određenu tehničku opremljenost,
- Zahtijevaju se neprimjereno visoke naknade za tendersku dokumentaciju,
- Vrijeme otvaranja ponuda se ne zakazuje neposredno nakon roka za dostavu ponuda,
- U dokumentaciji se navodi da „naručilac zadržava pravo da poveća ili umanji količine u odnosu na one navedene u tenderskoj dokumentaciji“, i druge povrede Zakona.<sup>39</sup>

Postupanje Agencije u slučaju povrede propisa svodi se na ukazivanje na uočene nepravilnosti i davanje preporuka za njihovo otklanjanje ugovornim organima.

Glavne službe revizije obavljaju i reviziju javnih nabavki.

One svoje težište stavljaju na finansijski aspekt, a većina revizorskih izvještaja ima uopštene nalaze koji se svode na konstataciju da „nisu poštovane odredbe Zakona“. Dio revizorskih izvještaja, naročito o reviziji učinka, ipak analizira realizovane nabavke, upućuje na greške, nepravilnosti ili zloupotrebe, i daje preporuke ugovornim organima. Nažalost, ovi izvještaji ostaju bez adekvatnog odgovora nadležnih institucija, prije svega pravosuđa i parlamenata. Najčešće greške koje konstatuju službe za reviziju institucija na svim nivoima, su:

- Nepostojanje, loše planiranje javnih nabavki, i netransparentnost planova javnih nabavki, čime se povećava diskrecija ugovornih organa u načinu provođenja postupaka i smanjuje konkurencija.
- Neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije,
- Nedovoljno detaljno razrađivanje kriterijuma za izbor dobavljača,
- Dijeljenje postupaka dodjele ugovora,
- Dostavljanje konkurentskog zahtjeva bez dodatnog obavještenja na samo tri adrese,
- Izbor dobavljača uprkos tome što ne ispunjavaju kvalifikacione uslove ili nisu dostavili kompletnu dokumentaciju,
- Izbor dobavljača zasnovan na manje od tri ponude, izbor dobavljača na bazi jedinične cijene,
- Neprovođenje procedura javne nabavke,
- Izbor pregovaračkog postupka bez adekvatnih argumenata i ispunjavanja svih uslova za njegov izbor, tačno navođenje robnih marki i dr.
- Izostavljanje zaštitnih klauzula u tekstovima ugovora o javnim nabavkama,

Interne revizije, čije je uspostavljanje regulisano zakonom, još uvijek nisu svugdje formirane,<sup>40</sup> a i tamo gdje jesu uglavnom nemaju značajniju ulogu kontrole javnih nabavki.<sup>41</sup>

Građanski i društveni mehanizmi kontrole nisu adekvatno regulisani, a ne postoji ni zaštita lica koja

unutar institucija bona fide prijavljuju korupciju – tzv. „zviždači“ (engl. whistleblowers), što otežava detekciju nepravilnosti. Sveukupno, postojeće metode kontrole javnih nabavki nisu ni dovoljne ni efikasne.<sup>42</sup>

Izvještaji koje periodično provode eksperti SIGMA Programa ukazuju na probleme koji se hronično ne rješavaju. U posljednjem izvještaju iz maja 2011. godine ukazano je na potrebu donošenja novog Zakona u skladu sa EU direktivama, a kao glavne zamjerke navedene su:

- Postojanje odredbi za obaveznu preferenciju domaćih ponuđača (Odluka Vijeća ministara BiH), što diskriminiše strane kompanije. Iako donesene s obrazloženjem podrške domaće privrede, ove odredbe pogoduju smanjenoj konkurenciji i mogućnosti pojave korupcije.<sup>43</sup>
- Razlike u procedurama dodjele ugovora.
- Birokratski pristup javnim nabavkama i formalistički pristup implementaciji, kao što je, na primjer, potreba da se ovjeravaju sva dokumenta koja ukazuju na kvalifikovanost ponuđača, što dovodi do povećanja troškova za učesnike i smanjenja konkurencije.
- Neusklađenost pravnih propisa i nepriznavanje statusa ponuđača između kantona/entiteta, što dovodi do favorizovanja određenih ponuđača.
- Troškovi objavljivanja javnih nabavki u Službenom glasniku BiH, bez obzira na postojanje alternativnog načina elektronskih objava na web stranici AJN, što pojedine institucije navodi na izbjegavanje objave izvještaja o dodjeli ugovora.
- Nedovoljan kapacitet AJN BiH i URŽ, naročito kada se radi o monitoring aktivnostima Agencije, te transparentnosti i profesionalnosti rada Ureda, kao i nedovoljna koordinacija između ovih institucija.
- Percepcija praksi javnih nabavki, od strane poslovnog sektora, kao sklonim korupciji i političkim pritiscima, te nedostatak političke volje za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Zaključkom Vijeća ministara BiH od 23.02.2012. godine, AJN je bila zadužena da pripremi analizu stanja u oblasti javnih nabavki, koja bi mogla rezultirati inicijativom izmjena i dopuna Zakona. Pored već navedenih, analiza je identifikovala sljedeće probleme:

- Prijem manje od 3 ponude ili 3 zahtjeva za učešće je problem koji usložnjava situaciju, posebno imajući u vidu činjenicu nerazvijenosti tržišta u BiH. Ponavljanje postupaka u ovim slučajevima povećava troškove i vreme i čini sistem neefikasnim;
- Provođenje okvimo sporazuma prema važećim odredbama zakona je kvazi-rješenje za nabavke za koje ugovorni organi imaju česte potrebe;
- Ograničenje za nabavke putem direktnog sporazuma od 10% u odnosu na budžet nabavki je bespotrebno limitirajuće za ugovorne organe sa malim budžetom (npr. osnovne i srednje škole);
- Korištenje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja se prečesto koristi;
- Rokovi koji se primjenju u otvorenom, ograničenom i pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja za nabavke koje su ispod međunarodnih vrijednosnih razreda su duži nego u zemljama regije;
- Ugovorni organi primjenjuju izuzeća tajnosti iz člana 5. ZJN i kada nemaju osnova za isto, a u određenim slučajevima identifikovanim na terenu ide se i ka zloupotrebi izuzeća;
- Zbog propusta u praćenju realizacije ugovora od strane internih kontrola, ugovori se dodjeljuju i onim ponuđačima koji kroz ponude daju neprirodno niske cijene;
- Pogrešno je postavljena uloga zaposlenika za javne nabavke - ugovorni organi u najvećem broju slučajeva svu odgovornost prebacuju na osobu koja, zajedno sa komisijom, radi javne nabavke.
- Uloga komisije za javne nabavke izgubila je svoj smisao jer se u istu imenuju zaposleni koji nemaju dovoljan nivo kompetencija, posebno kada se radi o složenim predmetima nabavke;

- Pitanje definisanja tehničkih specifikacija u ugovornim organima je jedan od najvećih problema;
- Tenderska dokumentacija se priprema površno, bez jasnog definisanja i određenja, te u slučaju zahtjeva za pojašnjenje ili žalbe, ugovorni organ ne zna odgovoriti zašto je postavio neki uslov ili definisao stvari na određeni način.<sup>44</sup>

Nadležnosti Zakona, pa time i Agencije završavaju se odredbama o dodjeli ugovora. Pitanja realizacije ugovora, nadzora nad njihovom implementacijom, izmjena ugovora u postupku realizacije, finalnog prijema predmeta ugovora ili plaćanja, rezultata i efekata završenih procedura javnih nabavki („value for money“ – vrijednost za novac) nisu regulisana ovim, već djelimično drugim propisima (zakoni o obligacionim odnosima). Obuke namijenjene službenicima u javnim nabavkama retko obuhvataju pitanja ugovora, njihovih vrsta, zaštite prava ugovornih organa i slično. Standardna tenderska dokumentacija, pripremljena od strane Agencije, ne sadrži modele ugovora koji bi bili korisni ugovornim organima i služili kao primjer. U praksi je kvalitet ugovora često upitan, što dovodi do štetnih posljedica po ugovorne organe.<sup>45</sup>

Odgovornost ekonomskih operatera za neizvršavanje ugovora i nekvalitetno ili neblagovremeno izvršavanje obaveza ne podliježe zvaničnim evidencijama niti postoje tzv. „crne liste“ ekonomskih operatera koje bi upozoravale ugovorne organe na eventualne posljedice zaključivanja ugovora sa takvim operaterima.

Umjesto rješavanja svih pomenuta problema na sveobuhvatan način, Predsjednik Socijaldemokratske partije BiH uputio je 27.11.2012. godine Predsjedavajućem Vijeća Ministara BiH set izmjena zakona i drugih akata, među kojima se nalazi i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, na dalje postupanje.<sup>46</sup> Potom je Vijeće ministara 28.11.2012. skinulo sa dnevnog reda svoje sjednice razmatranje nacрта novog

Zakona o javnim nabavkama, na kome je Agencija za javne nabavke BiH, radila dvije godine, uz široku javnu raspravu sa svim zainteresovanim stranama. Ovaj nacrt novog Zakona je nastao iz nužnosti unapređenja i modernizacije postojećeg pravnog okvira, kako iz ugla domaćih problema, tako preuzetih međunarodnih obaveza, a prije svega EU direktiva. Umjesto dorade i slanja na dalju proceduru novog akta, Vijeću ministara je mimo svih propisanih procedura upućen kao prioritet prijedlog izmjena **postojećeg** Zakona, od svega nekoliko članova.

Predloženim Zakonom predviđeno je osnivanje filijala Ureda za razmatranje žalbi u Banja Luci i Mostaru, koje bi preuzele dio posla sjedišta Ureda u Sarajevu (po teritorijalnom principu i u zavisnosti od vrijednosti nabavke<sup>47</sup>) i koje bi imale pet članova (verovatno i uz određeno administrativno – tehničko osoblje, koje se u prijedlogu ne pominje). Iako je predlagač naveo da ovo rješenje ne iziskuje dodatna finansijska sredstva iz budžeta institucija BiH, nigdje se ne navodi koliko bi ovakvo rješenje koštalo entitete i da li bi navodno povećanje efikasnosti procesa i ubrzanje realizacije planiranih investicija, opravdalo te troškove s obzirom na potrebu racionalizacije troškova javne administracije. Takođe, nedostaju kriteriji koji bi osigurali konzistentnost u odlučivanju filijala URŽ, obzirom da isto nije bilo obezbjeđeno ni u samom sjedištu Ureda u Sarajevu, bez čega bi došlo bi do stvaranja različite pravne prakse u zemlji, što se kosi sa samom suštinom predmetne regulative, a to je stvaranje jedinstvenog tržišta javnih nabavki u BiH.

Konačno, prijedlogom ovog Zakona određuje se sadržaj žalbe i definišu naknade za žalitelje za pokretanje žalbenog postupka u rasponu od 500 KM do čak 25.000 KM, što je daleko više od ekonomski razvijenijih zemalja regiona, i predstavlja **diskriminaciju za oštećene ponuđače (prije svega mala i srednja preduzeća) i kao i destimulaciju** za svaki vid pokušaja borbe protiv

neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama u BiH.

## PREPORUKE

- Potrebno je unapređenje postojeće Strategije o javnim nabavkama od strane AJN: stavljanje većeg težišta na kontrolne i represivne mehanizme, umjesto dosadašnjih prvenstveno preventivnih, definisanje operativnih ciljeva i akcionih planova, kao i ubrzanje rada na njenom provođenju;
- Savjet ministara BiH bi trebalo da izradi Strategiju borbe protiv korupcije u javnim nabavkama, kao dio ukupne Strategije borbe protiv korupcije;
- Potrebno je što prije usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama i prateće podzakonske akte, u većoj mjeri usklađene s evropskim direktivama o javnim nabavkama, koji bi, između ostalog, trebalo da sadrži:
  - otvoreni postupak kao generalno pravilo,
  - moderna rješenja za javne nabavke (dinamička kupovina, e-nabavke i slično), koja bi trebalo bazirati na kapacitetu institucija za njihovu provedbu;
  - propisane jasne procedure,
  - propisan jasan sistem predkvalifikacija i kvalifikacija,
  - propisanu i na jednostavan način dostupnu svu tendersku dokumentaciju (bez plaćanja otkupnine),
  - propisane jasne kriterijume, odnosno podkriterijume evaluacije,
  - jasne i dostupne metode evaluacije,
  - pravila za jasnu i transparentnu selekciju kandidata, odnosno ponuđača,
  - definisanje subjekata i ponašanja u javnim nabavkama koji se mogu okarakterisati kao prevara (tajno dogovaranje između učesnika postupka i druga ponašanja), te definisanje odgovarajućih sankcija za ova djela,
  - višestruko pooštavanje postojećih sankcija,
  - precizno određene izuzetke od primjene Zakona, sa restriktivnim kriterijima, uz pribavljanje mišljenja Agencije za javne nabavke o opravdanosti izuzeća,
  - obavezu preciznog vođenja i dostupnosti svih neophodnih registara, baza podataka, izvještaja, planova i drugih informacija svih aktera sistema javnih nabavki;
  - obavezu kontrole i praćenja toka realizacije

zaključenih ugovora i izvještavanja o uspješnosti ugovora;

- obavezu ugovornih organa na objavljivanje informacija o zaključenim ugovorima, aktivnostima koje slijede po zaključenju ugovora, kao i o efektima završenih postupaka javnih nabavki („value for money“);
- normiranje profesije službenika u javnim nabavkama: definisanje vrste i obima njihove odgovornosti, uslova koje moraju da zadovolje u pogledu kvalifikacija, stručnosti, posebnih znanja, kao i davanje u nadležnost Agenciji za javne nabavke uspostavljanje sistema sertifikovanja za obavljanje poslova javnih nabavki, uspostavljanje kontinuiranog sistema obuka, uspostavljanje etičkih kodeksa, definisanje pitanja sukoba interesa, primanja poklona, uspostavljanje imovinskih kartona i praćenje standarda života,
- Unapređenje žalbene procedure (u skladu sa evropskim direktivama);
- unapređenje postojećih i normiranje i uspostavljanje novih kontrolnih mehanizama –monitoring postupaka javnih nabavki, interne i eksterne kontrole/revizije, građanske i društvene kontrole, učešće građana u javnim raspravama i dr.
- normiranje i uspostavljanje mehanizama za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti, propuste, zloupotrebe, korupciju u javnim nabavkama
- unaprijeđenje transparentnosti Agencije za javne nabavke BiH i naročito Ureda za razmatranje žalbi kroz unapređenje politike izvještavanja i striktno pridržavanje definisanih pravila za objavljivanje podataka;
- jačanje kapaciteta centralnih organa, u smislu broja i stručnosti kadra, kontinuiranog finansiranja, podizanja renomea i jačanja uticaja, kao i administrativnih kapaciteta ugovornih organa, ali i ekonomskih operatera;
- unapređenje sistema elektronske komunikacije između aktera u javnim nabavkama;
- uspostavljanje i objavljivanje, na web stranici AJN ili privrednih komora, tzv. „crnih lista“ nepodobnih ponuđača, odnosno onih koji nisu izvršavali zaključene

ugovore, koji su ih izvršavali nekvalitetno ili neblagovremeno, ili su nanijeli štetne posljedice ugovornim organima;

- Harmonizovanje ostalih relevantnih propisa u oba entiteta koji utiču na uspostavljanje jedinstvenog tržišta javnih nabavki (licence, socijalno osiguranje);
- Podizanje svijesti o značaju nezavisnog, transparentnog i odgovornog sistema javnih nabavki, od strane AJN, organa vlasti na svim nivoima, kao i profesionalnih udruženja putem medija, edukacija i sl.





---

# SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA

---

Sukob između javnih i privatnih interesa osoba koje vrše javnu funkciju jedan je od osnovnih faktora koji dovodi do korupcije. Zato pravila o sprečavanju sukoba interesa vode ka većem povjerenju u javne institucije, njihovoj odgovornosti, integritetu, etici i smanjenom nivou korupcije. Zbog toga je institut sukoba obuhvaćen brojnim međunarodnim standardima, među kojima su najvažniji:

- Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi Organizacije za ekonomsku saradnju (OECD);
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije;
- Preporuke i drugi akti Vijeća Evrope, itd.

U Bosni i Hercegovini, u oblasti sukoba interesa, primjenjuju se sljedeći zakoni:

- Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine<sup>48</sup>
- Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>49</sup>
- Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske<sup>50</sup>
- Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>51</sup>
- Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije<sup>52</sup>

Značajna su i dva podzakonska akta koja je donijela Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH): Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa<sup>53</sup> i Pravilnik o načinu vođenja registra.<sup>54</sup>

Zakoni o sukobu interesa se odnose na izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u institucijama vlasti koji obavljaju javne funkcije (u daljem tekstu - javni zvaničnici) i regulišu oblast sprečavanja sukoba interesa, nespojivost funkcija, zabrane pojedinih angažmana i aktivnosti, ograničenja u zaposlenju po isteku mandata, pravila o primanju poklona i pružanju usluga, obaveze podnošenja finansijskih izvještaja, sankcije za nepoštovanje zakona i druga srodna pitanja. Međutim, nepotpuna i neharmonizovana zakonska rješenja ostavljaju širok spektar situacija sukoba interesa koje nisu adekvatno ili uopšte tretirane, o čemu govori i Evropska komisija u izvještaju o napetku BiH za 2012. godinu.

Dosadašnje izmjene predmetnih zakona uglavnom su išle u pravcu njihovog derogiranja i ignorisanja mišljenja relevantnih domaćih i međunarodnih institucija i organizacija. Prije svega, tu se misli na dokumente Grupe država Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) i Evropske komisije za demokratiju putem zakona

(Venecijanska komisija) koji sadrže određene preporuke i standarde koje još uvijek nisu inkorporirane u domaće zakone. Takođe, u BiH praksi su bile prisutne i reakcije OHR-a, OSCE-a i drugih organizacija na konstantne pokušaje derogiranja ovih zakona. Osnovni razlog ovakvom stanju je taj što političke stranke u BiH svoje interese postavljaju ispred potrebe za kvalitetnijim zakonskim okvirom na polju borbe protiv korupcije.

CIK BiH zadužena je za provođenje većine zakona iz oblasti sukoba interesa, s izuzetkom Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima Republike Srpske, koji provodi Komisija za utvrđivanje sukoba interesa Republike Srpske i Zakona o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koji provodi Agencija utemeljena tim Zakonom. Međutim, poslednjih mjeseci postoje nastojanja vladajućih političkih partija u BiH da joj se ukinu ovlasti provođenja zakona na državnom nivou, koji bi prema prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri i to po hitnom postupku, provodila nova parlamentarna Komisija za odlučivanje o sukobu interesa.<sup>55</sup> Sastav i nadležnosti ove Komisije definisane su izmjenama Člana 17 postojećeg Zakona, prema kojima bi nju činilo devet članova, od kojih bi većina (šest članova) bila birana iz reda poslanika Parlamentarne skupštine BiH (po tri iz Predstavničkog doma i Doma naroda, pri čemu bi Predsjednik Komisije i najmanje trećina članova bili iz reda poslanika opozicionih stranaka). Ostali članovi Komisije su direktor i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Ovakvo rješenje bi omogućilo direktan uticaj političkih stranaka na odluke Komisije, jer bi predloženi sastav Komisije podrazumijevao da njeni članovi utvrđuju postojanje sukoba interesa u slučajevima svojih kolega. Slični modeli su se pokazali izuzetno lošim u nekim od zemalja regiona (Hrvatska). Primjedbe na političku pris-

trasnost i odlučivanje pod političkim pritiscima bile su upućivane i na račun CIK BiH,<sup>56</sup> čija je barem formalna nezavisnost garantovana Izbornim zakonom BiH, pa se opravdano izražava zabrinutost zbog ovakvog pristupa problemu nezavisnosti tijela za provođenje Zakona, i za tu svrhu izdvajanja dodatnih budžetskih sredstava. Pored toga, ne navode se nikakvi kriterijumi u vezi sa neophodnim kvalifikacijama i stručnošću članova Komisije, čime se stvara mogućnost da oni ne poznaju dovoljno predmetnu pravnu materiju, niti posjeduju dovoljno iskustva u predmetnoj oblasti.

Predviđeno je i formiranje Ureda Komisije pri Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, čiji bi se sastav posebno utvrdio, a zaposleni bi imali status državnih službenika i namještenika. U prijedlogu Zakona se takođe navodi da će Agencija preuzeti zaposlene iz CIK BiH koji su do tada obavljali ove poslove čime se zanemaruje činjenica da su ti isti zaposleni bili zaduženi i za primjenu zakona o sukobu interesa na nivou Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, pa se postavlja pitanje ko će obavljati poslove u nadležnosti CIK BiH na primjeni ova dva zakona, ako pomenuto osoblje bude preuzeto od strane Agencije. U članu 4. prijedloga Zakona navodi se da Komisija donosi odluke većinom, „koja podrazumijeva glasove najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda“, čime se bespotrebno stavlja naglasak na etničku pripadnost, jer ovakav princip donošenja odluka može biti primijenjen samo u slučaju donošenja opštih akata, a nikako pojedinačnih odluka Komisije.

Radi utvrđivanja postojanja sukoba interesa „Komisija može pokrenuti postupak...na temelju svoje odluke povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave, ili po službenoj dužnosti“. Nigdje se, međutim, ne navodi da podnosilac prijave ima status stranke u upravnom postupku, tako da bi Komisija imala diskreciono prava odlučivanja o pokretanju postupka. Posljedično, ako Komisija ocjeni da nema sukoba

interesa, podnosilac prijave nema pravnog lijeka da tu odluku eventualno ospori. Takođe, ne pominje se rok za pokretanje postupka (prema postojećem Zakonu on iznosi čak četiri godine, i on bi dakle ostao na snazi), kao ni njegovo trajanje, tako da bi javni zvaničnici još dugo mogli ostati u situaciji sukoba interesa, pa i do isteka mandata u slučaju izabranih zvaničnika.

Pored zakona, do sada je bila problematična irazličita praksa CIK BiH i Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa RS u njihovoj primjeni, te brojni zabilježeni slučajevi u kojima se zakoni primjenjuju selektivno ili se uopšte ne primjenjuju. Evropska komisija takođe konstatuje da ispitivanje zakonitosti odluka o sukobu interesa nije u jednakoj mjeri zajamčeno na svim nivoima vlasti.<sup>57</sup> Ovome doprinosi praksa da stranke na vlasti međusobno raspodjeljuju ključne pozicije u javnim institucijama koje bi trebalo da vrše nezavistan nadzor, uključujući CIK, Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, i druge.<sup>58</sup> Rad Komisije za primjenu zakona Republike Srpske je takođe sputan izuzetno lošim propisima i odbijanjem političkih aktera da ih unaprijede.

Kao osnovni nedostaci propisa o sukobu interesa (sadržani u nalazima GRECO, Venecijanske komisije, CIK BiH i TI BiH), koji dovode do problema u njihovoj praktičnoj primjeni, mogu se izdvojiti sljedeći:

- Pojedini principi djelovanja iz Člana 2. još uvijek važećeg Zakona (zakonitost, efikasnost, nepristrasnost, odgovornosti, otvorenost i dr.) su preširoko postavljeni i njihovo tumačenje može biti nejasno, jer uglavnom izostaju zakonske posljedice u slučaju povrede ovih obaveza, odnosno principa.<sup>59</sup>
- Direktori i zamjenici direktora organa državne uprave, agencija, direkcija, zavoda, ustanovi drugih institucija nalaze se u neravnopravnom položaju, jer se na jedne, kao nosioce izvršnih funkcija, primjenjuju odredbe zakona o sukobu interesa, dok se na druge,

kao državneslužbenike, ovaj zakon ne odnosi, iako su i oni rukovodioci institucija koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima;<sup>60</sup>

- Podnošenje finansijskih izvještaja propisano je samo Izbornim zakonom (koji se odnosi samo na izabrane zvaničnike), a koristi se i u domenu sukoba interesa, jer tome zakonu nedostaju ovakve odredbe, tako da u konačnici ne postoje ove informacije i za ostale zvaničnike obuhvaćene Zakonom o sukobu interesa (izvršni funkcioneri i savjetnici);
- Ne postoji mehanizam prijavljivanja finansijskog stanja u toku mandata, a narocito ukoliko dođe do značajnije promjene u stanju imovine;
- Nije uspostavljena kontrola tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim izvještajima. Iako je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dobila u nadležnost analiziranje dostavljenih podataka o imovinskom stanju javnih službenika s ciljem utvrđivanja korupcije, te preduzimanje neophodnih mjera u skladu sa zakonom, Agencija još uvijek nije funkcionalna a perspektiva njenog osposobljavanja za obavljanje ovog posla je neizvesna. U praksi su čak zabilježeni slučajevi osporavanja njenih nadležnosti od strane pojedinih institucija, što se posebno odnosi na potencijalni sukob nadležnosti između Agencije i CIK BiH u domenu obavljanja poslova provjere sukoba interesa.
- Ne postoje adekvatne sankcije za davanje netačnih podataka o imovini zvaničnika;
- Izjave o imovini, prihodima i interesima nisu u potpunosti javne;
- U praksi se događa da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici izbjegavaju CIK dostaviti popunjene obrasce ličnih podataka, koji su ključni za vršenje provjera o eventualom sukobu interesa, a zakonom nije predviđena sankcija za takve radnje;
- Rok za pokretanje postupka iznosi četiri godine i potpuno je neadekvatan obzirom da sezvaničnici, prema ovom roku, mogu nalaziti u sukobu interesa tokom čitavog mandata. Ovo je davalo CIK BiH diskreciono

pravo izbora zvaničnika koji će biti blagovremeno sankcionisani, što je dodatni podsticaj javnim zvaničnicima da vrše nepropisne političke pritiske na rad CIK;

- CIK BiH preuzela je monopol nad pokretanjem postupka utvrđivanja sukoba interesa, mijenjajući Pravila o vođenju postupka na način da druga zainteresovana lica mogu samo da podnesu prijavu, ali nisu stranka u postupku. Posljedično, ako CIK ocijeni da nema sukoba interesa, zainteresovano lice nema pravnog lijeka da tu odluku eventualno ospori.
- Jedna od najvažnijih sankcija za dokazanu situaciju sukoba interesa, razrješenje s dužnosti i poništavanje djela nastalog u situaciji sukoba interesa, nije inkorporirana u zakonski okvir. Trenutno CIK nema ovlasti ukidanja mandata po osnovu Zakona o sukobu interesa, već samo po osnovu Izbornog zakona koji se primjenjuje na izabrane zvaničnike lica,<sup>61</sup> dok se nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu sankcionisati gubitkom javne funkcije, jer je izvršenje ostavljeno na volju organu koji ih je imenovao. U praksi, imenovani zvaničnici i savjetnici najčešće ostaju na svojim funkcijama i nakon pravosnažnosti odluke kojom je izrečena sankcija zbog kršenja odredbi zakona;
- U pojedinim slučajevima se vrše imenovanja osoba kojima je izrečena sankcija zabrane kandidovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika, čime se dovodi u pitanje poštovanje principa zakonitosti i dosljednog provođenja zakona, kao i poštovanje odluka nadležnih organa;
- Postojeće novčane sankcije u rasponu od 1.000 do 10.000 KM nisu primjerene, naročito u slučajevima kada je ostvarena velika imovinska korist, a prekršaji ove vrste nisu inkriminirani kao krivična djela.

Do revidiranja sistema sankcija došlo je ukviru pomenutog predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH u čijem se obrazloženju navodi da su sankcije pooštrene. Međutim, činjenica da se ostavlja mogućnost Komisiji da obustavi postupak utvrđivanja sukoba interesa u

slučaju da zvaničnik isti otkloni, ostavlja mogućnost izbjegavanje sankcija bez obzira na prethodno trajanje situacije sukoba interesa i dobit koja je time ostvarena. Nadalje, predložene su sankcije obustave isplate do 30%, odnosno 50% neto mjesečne plate u trajanju maksimalno 12 mjeseci, koje ne predstavljaju značajno pooštrenje u odnosu na postojeće odredbe jer se ne definiše minimalni prag, što može značiti i izricanje obustave isplate od 1% mjesečne plate, što nikako nije primjereno, naročito u slučajevima ostvarene značajne protiv pravne koristi.

Umjesto dosadašnje sankcije nepodobnosti kandidovanja na izborima, novim aktom se uvodi sankcija „prijedlog za razrješenje s dužnosti“, koji Komisija dostavlja nadležnom organu koji je izvršio imenovanje. Međutim, ovako formulisan „prijedlog“ ne obavezuje nadležne organe da isti provedu, što opet ne garantuje poštovanje zakona. Nadležni organi se jedino obavezuju da, ukoliko ne prihvate prijedlog za razrješenje, Komisiji dostave obrazloženje, pri čemu se ne definiše dalje postupanje sa ovim obrazloženjem, ni da li ga je eventualno moguće osporiti. Naredna predložena sankcija u vidu „poziva izabranom dužnosniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku za podnošenje ostavke“ takođe ne obavezuje iste da to i učine, već samo predstavlja neku vrstu javne osude, koja na postojećem nivou političke kulture u BiH još uvijek nema nikakvu težinu.

Konačno, u prijedlogu novog zakona zvaničnici su i dodatno zaštićeni odredbama, prema kojima im se mora omogućiti zaštita integriteta ličnosti, što implicira da se Zakon više bavi zaštitom ličnog integriteta zvaničnika nego zaštitom integriteta javne funkcije, a što bi trebalo da mu bude osnovni cilj.

- U propisima ne postoje odredbe o pantoflaži, odnosno sprečavanju neodgovarajućih migracija zvaničnika iz javnog u privatni sektor;
- Odredbe o zabrani primanja poklona su nedosljedne,

jer se može tumačiti da je dozvoljeno primiti poklone od više osoba u toku jedne godine, obzirom da broj tih osoba nije ograničen. U Krivičnom zakonu BiH, primanje poklona i drugih oblika koristi inkriminirano je kao krivično djelo (čl. 217), kao i dobijanje obećanja i zahtijevanje prijema poklona.

- Institucije ne dostavljaju CIK BiH informacije o poklonima koje su primili zvaničnici, a koje su dužne dostaviti u roku 15 dana od dana sačinjavanja informacije. Po postojećim odredbama, može proći i po nekoliko godina prije nego što institucije sastave informaciju o primljenim poklonima i dostave je CIK BiH, a zakonom nije predviđena sankcija za neizvršavanje ove obaveze, niti postoje adekvatni mehanizmi kontrole (ne) prijavljivanja poklona.
- Nisu adekvatno predviđene obaveze drugih organa i institucija u provedbu zakona. CIK ima primjedbi da jedan broj institucija i sudova ne saraduje na adekvatan način sa njom po pitanju dostavljanja informacija koje su joj potrebne radi provođenja postupaka;
- CIK BiH nema dovoljno kapaciteta za provedbu svih zakona u njenoj nadležnosti.
- CIK BiH nalazi problematičnim činjenicu da primjenjuje i zakone o sukobu interesa u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH, bez da je za to ovlaštena zakonom BiH. Time se usložnjava obim poslova i troškovi koje CIK ima u njihovoj primjeni, dok se novčane sankcije uplaćuju u budžete Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH, a svi troškovi istraga i eventualno izgubljenih sporova na Sudu BiH idu na teret budžeta institucija BiH;
- Dodatno opterećenje za rad CIK BiH jeste izborni periodu kome osim provođenja samih izbora ima najviše posla oko provjera i utvrđivanja sukoba interesa, obzirom da tada nova lica stupaju na mandat, a dolazi do promjena funkcija lica koja su već imala javnu funkciju u prethodnom mandatu, što Komisiji ovaj period čini vrlo napornim i može uticati na kvalitet obavljenog posla.
- Edukativne i informativne kampanje o zakonu su se pokazale korisnim, iako su se provodile tek sredinom

mandata i zavisile od donacija međunarodnih organizacija.

Dok je Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH u većoj mjeri usklađen sa Zakonom na državnom nivou, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske je znatno liberalniji. On obuhvata, pored ostalog:

- Uži krug lica na koji se odnosi (isključeno tadbinko srodstvo, itd.)
- Uži krug institucija u odnosu na koje zvaničnici mogu doći u sukobinteresa,
- Uži krug nespojivih funkcija
- Kraći rok za preuzimanje nespojivih funkcija po prestanku mandata
- Manje restriktivne zabrane pružanja ličnih usluga
- Nema formalnih smetnji za članstvo u upravljačkim tijelima udruženja ili fondacija koje se finansiraju iz nekih drugih izvora, osim iz budžeta RS
- Veća vrijednost poklona koji se može primiti bez obaveze prijavljivanja
- Nije osigurana nezavisnost nadležne Komisije za utvrđivanje postojanja sukoba interesa - Komisiju bira Narodna skupština RS, na prijedlog nadležnog skupštinskog odbora
- Postoji dvostepeni upravni postupak u vezi sa primjenom Zakona (Komisija za žalbe koju takođe imenuje Narodna skupština RS), dok je na ostalim nivoima samo jednostepeni upravni postupak, nakon čega je moguće uložiti žalbu Apelacionom vijeću Suda BiH
- Nadležna Komisija nije ovlaštena da provodi sankcije u vidu prestanka mandata i nepodobnosti za kandidovanje jer postoji isključiva nadležnost CIK nad izbornim procesom
- Znatno niže sankcije, itd.

Ovakav propis dovodi do situacije da je u praksi nadležnoj Komisiji jako teško utvrditi sukob interesa čak i za lica koja obavljaju po nekoliko javnim funkcija.

Pored toga, postojanje značajno različitih zakonskih rješenja na različiti nivoima u BiH dovodi do dodatnih pravnih praznina, nejasnoća i neopravdanog kreiranje različite pravne prakse.

## PREPORUKE

- Uskladiti sve zakone na državnom i entitetskom nivou koji se na posredan ili neposredan način odnose na ovu oblast, kako bi primjena zakona bila jasna i konzistentna, te kako bi zvaničnici koji posluju na različitim nivoima u BiH bili u ravnopravnom položaju;
- Potrebno je zakonski obuhvatiti i osigurati istovjetan tretman, u smislu sukoba interesa, za sve rukovodioce u organima državne uprave, agencijama, direkcijama, zavodima, ustanovama i drugim institucijama koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima;
- Veći akcenatbi trebalo staviti na ostvareni finansijski interes;
- Uvesti obavezu dostavljanja imovinskih podataka za sve zvaničnike obuhvaćene zakonom, i to na početku mandata, na kraju svake kalendarske godine, na kraju mandata, kao i u bilo koje drugo vrijeme tokom trajanja mandata ukoliko dođe do značajnije promjene (koju je takođe potrebno zakonski definisati)
- Propisati sankcije za nedostavljanje izvještaja ili za dostavljanje netačnih i nepotpunih podataka o imovinskom stanju izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika i njihovih bliskih srodnika,
- Uspostaviti kontrolu tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim i u tom smisluobavezu saradnje svih relevantnih organa;
- U cilju prevencije i ranog otkrivanja sukoba interesa i neosnovanog bogaćenja, izjave o imovini, prihodima i interesima trebaju imati status javnih dokumenata i u tu svrhu je potrebno kreiranje javnog registara u okviru tijela za sprečavanje sukoba interesa;
- Povećati raspon novčanih sankcija, kao primjerenije za slučajeve u kojima je ostvarena znatna imovinska korist;

- Za slučajeve u kojima je ostvarena velika imovinska korist trebalo bi regulisati automatsko pokretanje istrage o porijeklu imovine, a ukoliko se dokaže privotpravno sticanje koristi, trebalo bi početi primjenjivati sankcije oduzimanja imovine i druge relevantne sankcije iz krivičnog zakonodavstva;
- Uvesti sankciju obaveznog razrješenja s dužnosti i poništavanja djela nastalog u situaciji sukoba interesa za dokazanu situaciju sukoba interesa, za sva lica obuhvaćena Zakonom, kako bi postojala jednakost pravnih posledica i spriječile moguće dodatne zloupotrebe ukoliko zvaničnici u sukobu interesa ostanu na funkcijama;
- Obezbijediti mehanizme za dosljednu primjenu zakona od strane svih javnih organa i institucija kako bi se izbjegla postavljanja 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 (ukoliko ova mjera ostane na snazi, obzirom da o njoj postoje oprečna mišljenja Venecijanske komisije i Suda BiH);
- U Zakon uvesti odredbe o pantoflaži, odnosno o sprečavanju neodgovarajućih migracija zvaničnika iz javnog u privatni sektor;
- Kako bi se osigurala efikasnost i jednakost ped zakonom, neophodno je zakonski regulisati obavezu nadležnog tijela da u određenom blagovremenom periodu pokrene postupak i u roku od 6 mjeseci donese odluku o sukobu interesa;
- Svim trećim zainteresovanim licima treba omogućiti pokretanje procedure utvrđivanja sukoba interesa, s pravom da budu stranka u postupku;
- Odredbe koje se odnose na poklone treba precizirati, ograničiti broj osoba od kojih je dozvoljeno primiti poklon u određenom periodu, uvesti rok za prijavu poklona i mehanizam kontrole prijavljivanja poklona od strane zvaničnika, obavezu institucija da informacije o primljenim poklonima zvaničnika sačinjavaju u određenom vremenskom roku, te uvesti sankcije za zvaničnike i

institucije koje ne poštuju ove odredbe;

- Jasno definisati obavezu svih organa vlasti, institucija, sudova, kao i drugih pravnih i fizičkih lica na svim nivoima u BiH na dostavu relevantnih informacija i druge oblike saradnje sa organima u čijoj je nadležnosti provedba zakona o sukobu interesa
- Osigurati adekvatne resurse za provedbu zakona svim nadležnim tijelima;
- Riješiti pitanja nedorečenih nadležnosti CIK BiH za primjenu zakona o sukobu interesa u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH, podnošenja izvještaja o primjeni zakona na ovim nivoima i pitanje lokacije troškova prihoda koji nastaju u primjeni zakona na različitim nivoima;
- Obezbijediti pravovremenu edukativnu i informativnu kampanju, tako da javni dužnosnici po preuzimanju javne funkcije budu upoznati sa propisima o sukobu interesa;
- Obezbijediti kontinuiranu edukativnu i informativnu kampanju i za ostale segmente društva, naročito medije i nevladine organizacije koje imaju značajan doprinos u detektovanju i objelodanjivanju sukoba interesa.





# FINANŠIRANJE POLITIČKIH PARTIJA I IZBORNIH KAMPANJA

Oblast finansiranja političkih partija i izbornih kampanja ima sve veći značaj za borbu protiv korupcije s obzirom na prirodu finansiranja stranaka i veličinu novčanih iznosa koji se razmjenjuju u ovim procesima, pa time i podložnošću za pojavu korupcije. Međunarodni standardi u ovoj oblasti sadržani su u Konvenciji Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (UNCAC), dokumentima Vijeća Evrope (naročito Preporuka (2003)4 zemljama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja i drugim dokumentima.

Osnovni propisi koji u BiH regulišu ovu oblast su Izborni zakon BiH (Poglavlje 15 se odnosi na oblast finansiranja kampanja)<sup>62</sup> i zakoni o finansiranju političkih partija (na državnom nivou,<sup>63</sup> nivou RS<sup>64</sup> i Brčko distrikta). Pored njih, pojedini segmenti rada političkih partija regulišu i zakoni o sukobu interesa, zakoni o registraciji političkih partija, kao i zakoni koji se odnose na poslovanje svih pravnih lica (zakoni o računovodstvu i reviziji, Međunarodni revizorski standardi), te akti koje donosi Centralna izborna komisija BiH (pravilnici, uputstva, obrasci i drugi).

Zakoni postavljaju granice i određuju dozvoljene izvore i limite finansiranja, obavezu prijavljivanja donacija i finansijskog izvještavanja, reviziju i kontrolu finansijskih izvještajapolitičkih stranaka, sankcije i druga pitanja. Za provođenje Izbornog zakona BiH i Zakona o finansiranju političkih partija BiH nadležna je Centralna izborna komisija BiH.

Nažalost, zakonski okvir i praksa političkih partija u BiH su takvi da su partije vrlo često finansirane nelegalno i čak predstavljaju izvor pogubnog uticaja na druge stubove društva. Nalazi Globalnog barometra korupcije Transparency Internationala, potvrđuju da građani vide upravo političke partije kao najkorumpiraniji segment društva.<sup>65</sup>

Stranke svoje interese postavljaju ispred potrebe za kvalitetnijim zakonskim okvirom na polju borbe protiv korupcije, o čemu svjedoči i novi Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH, koji je stupio na snagu 6. decembra 2012. godine, a koji nije rješio većinu problema sadržanih u prethodnom propisu, već je čak otvorio niz novih nedoumica i potencijalnih problema.

#### **Osnovni nedostaci u propisima i problemi u njihovoj primjeni su:**

- Postojanje brojnih međusobno neusaglašenih propisa o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja stvara konfuziju u praksi kako za provodioce zakona, tako i za političke partije i kandidate.

- Kada su u pitanju izvori finansiranja, novi Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH uveo je određene novine koje se odnose na:

- Uređen je pojam članarine kao i ograničenje visine iznosa članarine na godišnjem nivou do čak 15.000 KM, što je potpuno neprimjereno ekonomskoj situaciji u BiH;
- Drastično su povećani limiti na ukupan iznos dobro-

voljnih priloga fizičkih lica i pravnih lica političkoj stranci u kalendarskoj godini, koji sada iznose 10.000,00 KM i 50.000,00 KM, umjesto dosadašnjih osam prosječnih plata (oko 6.400 KM) i 15 prosječnih plata (oko 12.000 KM), što je takođe vrlo visoko za trenutnu ekonomsku situaciju u BiH i može dovesti do još većeg uticaja donatora na rad političkih partija.

- Novim Zakonom propisana su i dva nova izvora finansiranja političkih stranaka. Prvi je izdavačka djelatnost, prodaja propagandnog materijala i organizovanje stranačkih manifestacija. Međutim, kako su političke stranke, kao udruženja građana, po svojoj definiciji neprofitne organizacije, ovaj izvor finansiranja se sa time kosii uvodi stranke u sferu profitnog poslovanja (prema čemu bi stranke trebalo da podliježu svim poreskim propisima, procesu fiskalizacije i sl.). Zbog toga će CIK BiH biti teško da prati ovaj izvor finansiranja, pa su i mogućnosti eventualnih zloupotreba automatski veće.

- Drugi novi izvor finansiranja je kreditno zaduženje kod banaka. Međutim ove odredbe su kontradiktorne i nisu u skladu entitetskim Zakonima o bankama prema kojima komercijalne banke ne mogu kreditirati političke stranke.<sup>66</sup> Kao posledica, ukoliko bi politička stranka pribavila sredstva iz kredita Investiciono-razvojne banke Republike Srpske i Razvojne banke Federacije BiH (koje nisu komercijalne već su 100% u državnom vlasništvu) pod ekstremno povoljnim uslovima (niska kamatna stopa, dug grace period i sl.) izložila bi se riziku da plati novčanu kaznu u iznosu od svega 500,00 KM do 5.000,00 KM, što se u konačnici isplati.

- Zakon dalje propisuje da su političke stranke dužne voditi evidenciju o prijemu članarina i dobrovoljnih priloga, te izdavati potvrde o prijemu istih. Postoje, međutim, nedoumice oko toga da li se dobrovoljni prilozii političkoj stranci mogu uplaćivati gotovinski putem blagajne ili ih donator treba uplaćivati direktno

na transakcijski račun. Naime, iako zakonodavac tvrdi da zakon stimuliše korištenje bankovnog sistema (što je preporuka GRECOs ciljem efikasnijeg nadzora primljenih donacija i drugih izvora prihoda, kao i troškova), prema Zakonu ovlašteno lice u političkoj stranci uplaćuje članarinu i dobrovoljne priloge na transakcijski račun stranke najkasnije u roku od 10 dana od dana prijema uplate. Pored toga, prema Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, sve finansijske institucije su obavezne da prate i prijavljuju Državnoj agenciji za istrage i zaštitu obavljanje transakcije u iznosu 30.000 KM ili više, bilo da su u pitanju jednokratne ili više povezanih transakcija. Kako se takva obaveza ne odnosi na političke stranke, a s obzirom na nove limite donacija od strane pravnih lica od 50.000,00 KM, u primjeni ovih odredbi moguće su zloupotrebe, na primjer korištenjem posrednika za obavljanje uplata.

- Pravo na direktno budžetsko finansiranje u BiH imaju samo političke partije, nezavisni kandidati, liste i koalicije koje imaju svoje predstavnike u parlamentima različitih nivoa. Tako zakon na BiH nivou reguliše finansiranje političkih aktera koji participiraju u radu Parlamentu BiH; Zakon u RS omogućava direktno javno finansiranje političkih aktera u entitetskoj i skupštinama nižih nivoa. S druge strane, Federacija BiH još uvijek nema usvojen srodan zakon koji bi propisao način raspodjele sredstava iz budžeta različitih nivoa, što već godinama pospješuje neregularno i proizvoljno finansiranje stranaka u ovom entitetu.

Navedena pravila su pretežno zasnovana na principu proporcionalnosti, što znači da partije sa većim brojem poslaničkih mjesta dobijaju i veći dio budžetskih sredstava. Kako zakonom nije regulisan odnos između javnog i privatnog finansiranja, budžetska sredstva su, prema dostupnim podacima, za većinu stranaka najveći izvor finansiranja.<sup>67</sup> U praksi, isplata ovih sredstava ponekad kasni i po nekoliko mjeseci, što donekle stavlja u neravnotežan položaj manje i opozicione

stranke koje nemaju značajan pristup drugim izvorima finansiranja.<sup>68</sup>

- Pravila za indirektno budžetsko finansiranje djelimično postoje u okviru pravila medijskog predstavljanja u izbornoj kampanji (Izborni zakon BiH). Međutim, iako zakon propisuje da funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smiju imati povlašten položaj kod predstavljanja u medijima,<sup>69</sup> nije jasno razgraničena ni regulisana zloupotreba funkcije vlasti u svrhu lične ili promocije stranke, zbog čega u praksi političke stranke i njihovi predstavnici na javnim funkcijama svoje predizborne aktivnosti finansiraju iz budžeta institucija kojima upravljaju (korištenje infrastrukture u javnim organima, preduzećima i slično).<sup>70</sup> Predviđenih sankcija za ovakvo ponašanje nema.

- Prepreku efikasnom nadzoru raspodjele i utroška budžetskih sredstava za stranke predstavlja činjenica da zakonima nije definisano koje konkretne kategorije troškova mogu, a koje ne smiju biti pokrivena iz budžeta. Zakonski okvir na nivou RS uopšte ne tretira pitanja kontrole utroška budžetskih sredstava, dok se zakonodavstvo na državnom nivou bavi samo utvrđivanjem da li su prekoračeni limiti na troškove kampanje. Propisi su generalno fokusirani na kontrolu prihoda i CIK nema nadležnost za detaljan nadzor nad utroškom sredstava, tako da političke stranke novac poreskih obveznika mogu trošiti proizvoljno i samovoljno.<sup>71</sup> CIK u svojim izvještajima objavljuje detaljnije podatke o budžetskim izdvajanjima za stranke, a iznosi raspoređeni parlamentarnim grupama se mogu utvrditi na osnovu budžeta svih nivoa vlasti koji su javni dokumenti. Međutim, u praksi je teško utvrditi tačne iznose, jer se ova sredstva na različitim nivoima predstavljaju kroz različite budžetske stavke.<sup>72</sup>

- Novim Zakonom o finansiranju političkih stranaka došlo je i do promjena u odredbama o zabranjenim priložima. Uprkos zabrani finansiranja političkih strana-

ka organima uprave svih nivoa, napravljen je izuzetak kada se radi o korištenju poslovnih prostorija koje je stranka dobila na osnovu odluke nadležnog organa, što je zapravo legalizacija problema koji se konstantno javljao u praksi stranaka i kosio sa odredbama prethodnog Zakona.

Pored toga, zabranjuje se finansiranje političkih stranaka od strane drugih država, stranih političkih stranaka i stranih pravnih lica, s izuzetkom finansiranja programa namijenjenih edukaciji, u cilju razvoja i promocije demokratskih principa.

Umjesto dosadašnje zabrane donacija strankama za sva privatna preduzeća koja obavljaju usluge na osnovu ugovora sa Vladom, sada su ove donacije omogućene, pod uslovom da vrijednost ugovora sa Vladom u jednoj kalendarskoj godini ne prelazi iznos od 10.000 KM. Ovo predstavlja dalju liberalizaciju propisa koji neće doprijeti smanjenju uticaja privatnih preduzeća na političke partije, ni posleđično smanjenju korupcije.

- Kada su u pitanju obaveze iz Izbornog zakona vezane za finansiranje izborne kampanje, stranke imaju obavezu podnošenja predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja, koje je CIK BiH dužna učiniti javnim. Predviđena je i obaveza kandidata za izbore, kao i izabranih kandidata, da podnesu izvještaj o svom i imovinskom stanju članova svoje porodice. Ovi izvještaji se podnose na početku, 30 dana nakon isteka mandata, kao i u slučaju prestanka mandata. Međutim, na osnovu ovih odredbi nije moguće blagovremeno otkriti eventualno nezakonito bogaćenje u toku mandata, koje se manifestuje uvećanjem imovine zvaničnika koje je u neskladu sa njihovim redovnim primanjima. Standardi govore u prilog obaveze podnošenja ovih podataka i svake godine u toku mandata, kao i bilo kom trenutku ukoliko dođe do značajnije promjene u imovini.

Iako su ovi podaci prema svim međunarodnim stan-

dardima, kao i domaćim zakonima, javni, odlukom Suda BiH CIK je prestala objavljivati imovinske podatke kandidata, pod argumentacijom zaštite ličnih podataka javnih zvaničnika.<sup>73</sup> Problem je i što još uvijek nije uspostavljena nezavisna kontrola podataka u izjavama o imovinskom stanju, obzirom da je data u nadležnost Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja još uvijek nije funkcionalna, niti opskrbljena resursima za najosnovnije potrebe.

Obzirom na zaprećenu mjeru uskraćivanje prava kandidovanja partijama ili kandidatima, partije uglavnom dostavljaju svoje finansijske izvještaje, mada često sa zakašnjenjem. Njihov kvalitet i pouzdanost je relativan, jer partije u praksi često krše odredbe Zakona, ili posluju na samoj ivici zakonitosti. U praksi, CIK je ova svoja ovlašćenja uskraćivanje prava kandidovanja koristila tek nakon što se iscrpe sva druga zakonska sredstva.

Prepreku efikasnoj kontroli finansiranja političkih partija i kandidata predstavlja i činjenica da donatori, pružaoci usluga strankama, kao ni mediji (bar kada je riječ o oglašavanju stranaka), nisu obavezni podnositi izvještaje o uslugama pruženim političkim partijama i kandidatima. Isti je slučaj i sa trećim licima povezanim sa političkim partijama (nevladine organizacije, udruženja građana), koje se mogu indirektno uključiti u podršku izbornoj kampanji, a da to ostane finansijski neevidentirano.

Takođe, nepostojanje obaveze finansiranja kampanja putem jedinstvenih bankovnih računa (preporuka GRECO), sprečava kompletan uvid CIK u transakcije stranaka, pa samim tim smanjuje mogućnost detekcije zloupotreba;

- Finansijsku kontrolu političkih stranaka vrši Služba za reviziju u sastavu CIK BiH. Kontrolišu se kako redovni godišnji finansijski izvještaji, tako i izvještaji koji se odnose na finansiranje izborne kampanje. Međutim,

broj i stručnost revizora i drugi potrebni resursi u ovoj službi su nedostatni. Pored toga, rokovi za objavljivanje revizorskih izvještaja, naročito vezano za kampanju, su neadekvatni, pa se izvještaji objavljuju isuviše kasno da bi to imalo ikakav uticaj na ostvareni izborni rezultat.<sup>74</sup> Takođe, propisi nisu jasno razgraničili rashode koje treba smatrati troškovima kampanje i redovne, operativne troškove političkih stranaka u toku kampanje, što onemogućava nezavisnu verifikaciju nivoa troškova kampanje.<sup>75</sup> Javnu kontrolu otežava i činjenica da CIK objavljuje samo sažetke finansijskih izvještaja stranaka, koji ne sadrže detaljne informacije o pojedinačnim donacijama, izvorima istih, niti pojedinačnim rashodima. Kompletne finansijske izvještaje stranaka moguće je dobiti samo uz zahtjev za uvid u prostorijama Službe za reviziju CIK BiH.

Dio problema efikasne kontrole finansija političkih stranaka i u tome što se na političke partije, budući da nisu javni organi, ne odnose zakoni o slobodi pristupa informacijama, niti bilo kakav sličan propis koji bi javnosti omogućio pristup podacima u njihovom vlasništvu. Prema TI BiH istraživanju, stranke izražavaju deklarativnu podršku pravu građana na pristup informacijama ali u praksi uglavnom nisu transparentne, naročito u finansijskom smislu.<sup>76</sup> Isto važi i za poslaničke klubove u Parlamentarnoj skupštini BiH koji ne dostavljaju finansijske izvještaje ni nadležnoj parlamentarnoj komisiji.

Odredbe novog zakona koje se odnose na dobrovoljne priloge, zabranu finansiranja i pogodovanja, te nadzor i finansijsko poslovanje odgovarajuće se primjenjuju na liste nezavisnih kandidata i nezavisne kandidatice.

- Spektar sankcija za političke partije i kandidate je prilično ograničen. Dok su za pojedine prekršaje sankcije smanjene, novim Zakonom potpuno su izostavljene sankcije za situacije u kojima stranke: ne vode evidencije o prihodima i rashodima, osim članarina i priloga

fizičkih i pravnih lica, ili uopšte ne vode poslovne knjige; ne podnose finansijske izvještaje u roku i na propisan način i ne imenuju osobu ovlaštenu za podnošenje finansijskih izvještaja i kontakte sa CIK BiH. Ove odredbe su retrogradne jer narušavaju dostignuti nivo discipline finansijskog izvještavanja, što će značajno otežati pa i onemogućiti kontrolu finansiranja političkih stranaka. Prema nalazima Službe za reviziju, zakoni su se najviše kršili tako što su stranke ostvarivale zabranjene prihode; primale su priloge preko dopuštenog limita, nisu prijavljivale sve priloge fizičkih i pravnih lica koji su prelazili do skoro važeći zakonski limit od 100,00 KM; besplatno su koristile poslovne prostorije koje su im dodjeljivali entitetski, kantonalni i opštinski organi i neprofitne organizacije, primale su priloge od javnih preduzeća, nisu vodile adekvatne evidencije o svojim prihodima i rashodima, finansijske izvještaje su dostavljale sa zakašnjenjem, nisu ih podnosile na propisanim obrascima i nisu dostavljale dodatnu finansijsku dokumentaciju na zahtjev CIK. Kao što se može primetiti, dio ovih neregularnosti je legalizovan novim Zakonom o finansiranju političkih partija BiH, čime su stranke ponovo svoje interese stavile iznad standarda i zakona.

U praksi političkih stranaka dešava se i da se zbog mogućnosti gotovinskog poslovanja, određeni postotak redovnih mjesečnih primanja članova koji su, zahvaljujući stranci dospjeli na neku javnu funkciju, vraća stranci, što se ne evidentira u finansijskim izvještajima.

Takođe, stranke su kršile pravila o blagajničkom poslovanju, i umjesto svakodnovnog vođenja promjena stanja blagajne, uglavnom su ažurirale računovodstvene knjige na mjesečnoj ili kvartalnoj osnovi.

Pored navedenog, u propisima ne postoje sankcije za druga pravna i fizička lica povezana sa političkim partijama, uključujući donatore, koja se ne ponašaju u skladu sa pravilima finansiranja, a zakoni ne sadrže ni

odredbe o krivičnoj odgovornosti lidera političkih partija zbog nepoštovanja pravila vezano za finansiranje i izvještavanje. Poglavlje krivičnog zakona koje se odnosi na krivična djela vezana za izbore, ne precizira krivično djelo koje bi se odnosilo na odgovorna lica u političkoj partiji zbog nepostupanja po odredbama Izbornog zakona.<sup>77</sup>

Primjena sankcija u praksi je do sada bila kontroverzna, a u javnosti se vrlo često govorilo o političkim pritiscima na CIK BiH, koji su išli do otvorenih dogovora o tome koja će stranka imenovati koliko njenih članova.<sup>78</sup> Nezavisnost i nepristrasnost CIK donekle upitnom smatra i GRECO, koji u svom izvještaju navodi da su odredbe odnosnih zakona do te mjere nejasne i nekompletne da dovode CIK do toga da ih preširoko interpretira i ponekad provodi na nejednakoj osnovi. GRECO takođe navodi da je CIK ponekad pristrasna u korist partija na vlasti, kao i da ukoliko se desi da izrekne sankciju partiji jednog etniciteta, naredna sankcija će biti izrečena partiji druge etničke opcije – radi političkog balansa. Postoje i primjedbe pojedinih političkih partija o duplim standardima CIK po pitanju finansijske revizije i sankcionisanja partija, koje obično idu na štetu opozicionih partija.<sup>79</sup> Prema izvještaju organizacije Global Integrity za BiH, iz 2011. godine, nezavisnost CIK je dobila ocjenu 25 (od maksimalnih 100), zbog nesumnjive partijske lojalnosti većine njenih članova.<sup>80</sup>

- Takođe, još uvijek u zakonu postoji princip dobrovoljnosti vezan za podnošenje ovih podataka koji je predviđao mogućnost strankama da prije izricanja sankcija dobrovoljno otklone nedostatke. Dosadašnja praksa pokazala je da je neosnovano očekivati od stranaka da dobrovoljno poštuju zakon i same otklanjaju nepravilnosti.
- Ne postoji zakonska obaveza drugih kontrolnih organa (poreskih uprava, inspeksijskih organa i slično) na saradnju sa CIK BiH.

## PREPORUKE

- Kako bi se omogućio ravnopravan način za osnivanje i rad političkih partija i konzistentno ponašanje partija i kandidata na teritoriji čitave zemlje, potrebno je usvojiti jedinstvene propise o političkim partijama za sve administrativne nivoe u BiH;
- Zakonima bi nedvosmisleno trebalo stimulirati upotrebu bankovnog sistema za sva primanja i plaćanja političkih partija, kao i upotrebu jedinstvenog bankovnog računa za izborne kampanje, što bi olakšalo finansijsku kontrolu i otežalo neregularno finansiranje, naročito gotovim novcem;
- Kako bi se omogućila efikasnija kontrola, rashode političkih partija vezane za redovno poslovanje i izborne kampanje bi trebalo precizno zakonski odrediti i odvojiti, kao i definisati kategorije troškova koji se smiju pokriti iz javnih subvencija;
- Propisane formate finansijskih izvještaja političkih partija bi trebalo učiniti detaljnijim i vjerodostojnijim, kako bi sadržali više informacija od javnog interesa (detaljni podaci o donacijama, prihodima i rashodima partija). Da bi se omogućio cjelovitiji uvid u finansiranje partija, u ove izvještaje bi trebalo uključiti i informacije o pravnim licima povezanim ili pod kontrolom političkih partija, kao i učiniti ih u cjelosti javno dostupnim;
- Neophodno je CIK BiH propisati nadležnost nad revizijom troškova stranaka i osnažiti nadležnosti u okviru provjere finansijskih izvještaja partija. Paralelno je potrebno ojačati resurse i kapacitete CIK BiH za primjenu zakona, a naročito Službu za reviziju finansiranja političkih stranaka;
- Potrebno je uvesti rokove za vršenje finansijske revizije, naročito revizije izbornih kampanja;
- Izvještaje o imovinskom stanju izabranih kandidata, propisane Izbornim zakonom, bi trebalo podnositi i svake godine u toku mandata, kao i ukoliko dođe do značajnije promjene u imovini, da bi se blagovremeno otkrilo eventualno sticanje protivpravne koristi. Pored toga, potrebno je zakonski utvrditi mehanizme kontrole

tačnosti informacija sadržanih u ovim izvještajima. Pošto je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dobila u nadležnost nadzor nad imovinskim kartonima, neophodno ju je osposobiti i obezbijediti joj i resurse i nezavisnost u obavljanju ove funkcije. Konačno ovi podaci moraju biti javno dostupni, a sankcije za njihovo nedostavljanje ili dostavljanje netačnih podataka moraju biti dovoljno stroge i nedvosmislene;

- U zakonskom okviru koji reguliše ponašanje tokom predizborne kampanje neophodno je razgraničiti obavljanje javnih i stranačkih funkcija, s ciljem sprečavanja zloupotrebe javne funkcije u svrhu promocije stranke.
- Takođe, princip koji je predviđao mogućnost strankama da prije izricanja sankcija dobrovoljno otklone nedostatke, potrebno je ukinuti;
- Osim značajnog pooštavanja novčanih sankcija, spektar kaznenih mjera za političke partije i kandidate potrebno je proširiti, između ostalog uskraćivanjem budžetskog finansiranja partijama koje ne poštuju pravila finansiranja i izvještavanja. Sankcije bi takođe trebalo uvesti i za sva druga pravna i fizička lica povezana sa političkim partijama, uključujući donatore, koja se ne ponašaju u skladu sa pravilima finansiranja. Takođe, trebalo bi razmotriti uvođenje krivične odgovornosti lidera političkih partija zbog nepoštovanja pravila vezanih za finansiranje;
- Kako bi se povećala efikasnost finansijske kontrole, potrebno je zakonski regulisati obavezu drugih kontrolnih organa i tijela za provođenje zakona na saradnju sa CIK BiH, a naročito poreskih uprava, inspekcijских organa i drugih;
- Potrebno je osigurati političku nezavisnost i nepristrasnost CIK i drugih nadležnih tijela u provođenju zakona.





# BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

<sup>1</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 45/06; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 102/09; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 62/11

<sup>2</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* 20/01

<sup>3</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH* 32/01 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u F BiH, *Službene novine FBiH* 48/11

<sup>4</sup> Centar za slobodan pristup informacijama, Analiza stanja slobode pristupa informacijama u BiH

<sup>5</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku BiH u 2012. godini*, dostupno na: [http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template\\_id=88&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1)

<sup>6</sup> <http://ti-bih.org/3964/monitoring-provođenja-antikorupcionih-reformi-u-bih-drugi-periodicni-izvjestaj/>

<sup>7</sup> <http://ti-bih.org/4435/gradani-moraju-cekati-vise-od-mjesec-dana-odgovor-javnih-institucija/>

<sup>8</sup> <http://www.scribd.com/doc/86198917/ALAC-Godisnji-Izvjestaj-za-2011>

<sup>9</sup> Zaključak Vlade RS Broj: 04/1-012-886/06, 28. 3. 2006.

<sup>10</sup> [http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/03/ALAC-Godisnji-Izvjestaj-2011\\_final.pdf](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/03/ALAC-Godisnji-Izvjestaj-2011_final.pdf)

<sup>11</sup> [http://sudbih.gov.ba/files/docs/PRAVILNIK\\_o\\_ostvarivanju\\_pristupa\\_informacijama\\_pod\\_kontrolom\\_suda\\_i\\_saradnji\\_sa\\_zajednicom.pdf](http://sudbih.gov.ba/files/docs/PRAVILNIK_o_ostvarivanju_pristupa_informacijama_pod_kontrolom_suda_i_saradnji_sa_zajednicom.pdf)

<sup>12</sup> <http://ti-bih.org/5037/monitoring-izborne-kampanje-opstini-izbori-2010/>

<sup>13</sup> Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2013*, dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/up->

loads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf

<sup>14</sup> Zakon o javnim nabavkama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10. Primjena ZJN u FBiH i Brčko distriktu počela je 11. 1. 2005. godine, a u RS 1. 5. 2005. godine.

<sup>15</sup> SIGMA Assessment Bosnia and Herzegovina, maj 2011, dostupno na: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>

<sup>16</sup> Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik BiH* 3/05 i *Službeni glasnik BiH* 24/09.

<sup>17</sup> SIGMA, *Strukovni pregled 2010-2011. g.* - Sažetak, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>

<sup>18</sup> U 2010. godini, otvoreni postupak je u vrijednosti od 1.343.821.679,59 KM učestvovao sa 38,73% u vrijednosti svih realizovanih postupaka, što je smanjenje od 10,85% u odnosu na 2009. godinu. U 2011. godini je ovaj ratio dodatno opao i iznosio je 37,38% (1.169.515.441,01 KM).

<sup>19</sup> U 2010. godini je vrijednost pregovaračkih postupaka iznosila 1.235.715.915,88 KM, što je povećanje od 549,12% u odnosu na 2009. godinu.

<sup>20</sup> Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*, 2012

<sup>21</sup> SIGMA Assessment Bosnia and Herzegovina, maj 2011, dostupno na: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>

<sup>22</sup> Kvalitet, cijena, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, ekonomičnost, operativni troškovi, postprodajni servis i tehnička pomoć, period isporuke i slično. Ugovorni organi imaju diskreciono pravo da utvrde i druge podkriterijume.

<sup>23</sup> Radi se o povjerljivim informacijama sadržanim u bilo kojoj tender-skoj ponudi, koje se odnose na komercijalne, finansijske ili tehničke informacije ili poslovne tajne ili znanja učesnika u postupku.

<sup>24</sup> Prema Izvještaju o finansijskoj reviziji AJN BiH za 2011. g. Ureda za reviziju institucija BiH, broj radnih mjesta Agencije prema sistematizaciji iznosi 32, dok je tokom 2011. g. prosječan broj zaposlenih iznosio 20.

<sup>25</sup> Agencija za javne nabavke, *Strategija razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2010-2015 godine*, dostupno na: [http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija\\_razvoja.pdf](http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija_razvoja.pdf); [http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija\\_razvoja.pdf](http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija_razvoja.pdf)

<sup>26</sup> AJN i KRŽ nisu dovoljno proaktivni u širenju informacija o sistemu javnih nabavki i pružanju praktične pomoći ugovornim organima i privrednim subjektima. SIGMA strukovni pregled 2010-2011. g. - Sažetak: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>; Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*. Radni dokument osoblja Komisije (Brisel: Evropska komisija, 2011), UG Tender, Konferencija o korupciji u

javnim nabavkama, 3. 10. 2011.

<sup>27</sup> SIGMA Assessment Bosnia and Herzegovina, maj 2011. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>

<sup>28</sup> Svega 919 ugovorih organa se registrovalo u WiSPPA sistemu - web informacijski sistem za izvještavanje o provedenim postupcima javnih nabavki koji se koristi od početka 2010.g. i dostavljalo izvještaje o dodijeljenim ugovorima za 2011. g. - Agencija za javne nabavke, *Nacrt Godišnjeg izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2011. godini*

<sup>29</sup> SIGMA, *Strukovni pregled 2010-2011. g.*, Sažetak, poglavlje Žalbeni sistem <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>

<sup>30</sup> Evropska komisija, 2011

<sup>31</sup> U Izvještaju o radu Ureda za razmatranje žalbi u 2011. g. navodi se da je zbog pokretanja postupka ispitivanja navodnog sukoba interesa jednog od njenih članova došlo i do fizičkog obračuna ovog člana sa predsjedavajućim Kancelarije.

<sup>32</sup> Za šest godina rada, njegove odluke su bile objavljivane samo u kratkom petomjesečnom periodu (decembar 2010 - april 2011)

<sup>33</sup> Izvještaj o radu Kancelarije za razmatranje žalbi za 2011. godinu [https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali\\_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29407&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29407&langTag=bs-BA&pril=b)

<sup>35</sup> Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik BiH* 3/05 i *Službeni glasnik BiH* 24/09.

<sup>36</sup> Oblast javnih nabavki iz ugla EU odnosi se i na javno-privatna partnerstva i koncesije, koji nisu predmet ovog izvještaja

<sup>37</sup> Prema članu 52 Zakona, visina odštete ograničena je do iznosa troškova pripreme ponude ili do 10% ponudačeve cijene, zavisno od toga koji je od ova dva iznosa veći. Kancelarija može ugovornom organu naložiti i da žalbeniku nadoknadi troškove žalbenog postupka.

<sup>38</sup> Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki, *Službeni glasnik BiH* 48/08.

<sup>39</sup> Agencija za javne nabavke BiH, *Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2010. godini*

<sup>40</sup> Na primjer, od 63 opštine u RS interne revizije su formirane u samo 10 opština.

<sup>41</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku BiH u 2012. godini*, [http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template\\_id=88&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1)

<sup>42</sup> SIGMA, *Strukovni pregled 2010-2011. g.*, Sažetak, poglavlje Agencija za javne nabavke <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>

<sup>43</sup> UG Tender, Formulacije o korupciji u javnim nabavkama BiH, dostupno na: [http://www.tender.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=4&lang=sb](http://www.tender.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=4&lang=sb) lako se određene robe uopšte ne proizvode u BiH, pojedine privatne

kompanije prilažu potvrde nadležnih privrednih komora o domaćem porijeklu da se one proizvode, povećavajući time vjerovatnoću da pobijede u postupcima javnih nabavki

- <sup>44</sup> Analiza procedura i primjene Zakona o javnim nabavkama, Vijeće ministara BiH, juli 2012
- <sup>45</sup> Ugovorima najčešće nedostaju odredbe kojima bi se ugovorni organi zaštitili od nekvalitetnog i neblagovremenog izvršavanja ugovora (nabavke roba, usluga ili radova).
- <sup>46</sup> Set prijedloga nastao je na osnovu Sporazuma o dogovoru i principima sudjelovanja u vlasti 6 vladajućih političkih stranaka u BiH, kao i Sporazuma SNSD i SDP BiH o programskoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti 2012–2014. g.
- <sup>47</sup> URŽ sa sjedištem u Sarajevu ostao bi nadležan za donošenje odluka po žalbama vrijednosti nabavke preko 800.000 KM, kao i za sve nabavke institucija BiH
- <sup>48</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* broj: 16/02, 14/03, 12/04 i 63/08 i 18/12
- <sup>49</sup> Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH* broj: 70/08
- <sup>50</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* broj: 73/08
- <sup>51</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* broj: 43/08 i 47/08
- <sup>52</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* broj: 103/10
- <sup>53</sup> Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa, *Službeni glasnik BiH* broj: 65/09
- <sup>54</sup> Pravilnik o načinu vođenja registra, *Službeni glasnik BiH* broj: 39/05, 18/09, 27/09 i 70/11
- <sup>55</sup> Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH, kao dio seta zakona nastalih na osnovu sporazuma 6 vladajućih političkih stranaka u BiH krajem 2012. g.
- <sup>56</sup> Prema izvještaju *Global Integrity 2011*, integritet CIK je često kompromitovan zbog odgađanja i selektivne primjene zakona, kao i odbijanja da provede pojedine sudske odluke, što svjedoči o političkom uporištu većine njenih članova., <http://www.globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011/scorecard>
- <sup>57</sup> Evropska komisija, *Izvjestaj o napretku BiH za 2012. g.* 58 <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/01/Press-rls-13-01-2012-.doc>
- <sup>59</sup> Evropska komisija za demokratiju posredstvom zakona (Venecijanska komisija), *Mišljenje o nactu zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine*, Venecija, 4. jun 2010.
- <sup>60</sup> U tom smislu najeklatantniji su primjeri Investiciono razvojne banke RS i Razvojne banke Federacije BiH, čiju upravu postavlja izvršna vlast entiteta, a koje su zbog višegodišnjih netransparentnih procedura

(ili njihovog potpunog odsustva) često bile u fokusu javnosti zbog nepotizma, neregularnih socijalnih transfera i drugih finansijskih nepravilnosti

- <sup>61</sup> Član 1.10 Izbornog Zakona
- <sup>62</sup> Izborni zakon BiH, neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen od strane Centralne izborne komisije BiH, a koji sadrži sve relevantne odredbe: Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 7/02 i *Službeni glasnik BiH* 9/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/02; Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 20/04, *Službeni glasnik BiH* 25/05 i *Službeni glasnik BiH* 52/05; Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 65/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 77/05, *Službeni glasnik BiH* 11/06 i *Službeni glasnik BiH* 24/06; Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/07; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 33/08, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i *Službeni glasnik BiH* 32/10.
- <sup>63</sup> Zakon o finansiranju političkih partija, *Službeni glasnik BiH* 95/12
- <sup>64</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština, *Službeni glasnik RS* 65/08.
- <sup>65</sup> Transparency International, *Global corruption barometer 2010/2011*, <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>
- <sup>66</sup> Zakon o bankama u Federaciji BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 39/98, 32/00, 48/01, 41/02, 58/02, 28/03 i 19/03 i Zakon o bankama u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik RS*, br. 44/03 i 74/04
- <sup>67</sup> Prema izvještajima CIK BiH, samo je u 2010. godini iz budžeta različitih nivoa vlasti u BiH za rad političkih partija utrošeno 21.829.752,77 KM, odnosno 73,4% ukupnih prihoda stranaka.
- <sup>68</sup> Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2013*
- <sup>69</sup> Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; 7/02; 9/02; 20/02; 25/02; 4/04; 20/04; 25/05; 52/05; 65/05; 77/05; 11/06; 24/06; 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.
- <sup>70</sup> Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH* (Banja Luka, 2010), str. 54.
- <sup>71</sup> Transparency International BiH, *Monitoring finansiranja političkih partija u BiH (2010-2011)*, (Banja Luka: Transparency International BiH, 2012), str. 4.
- <sup>72</sup> <http://ti-bih.org/4068/pregled-budžetskih-izdvajanja-za-politicke-partije-u-bih/> [datum pristupa: 27.3.2012]
- <sup>73</sup> [http://www.slobodnaevropa.org/content/gradjani\\_uskraceni\\_za\\_uvid\\_u\\_imovinu\\_politicara\\_nvo\\_razocarane/24285780.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/gradjani_uskraceni_za_uvid_u_imovinu_politicara_nvo_razocarane/24285780.html) [datum pristupa: 10.10.2011]

<sup>74</sup> GRECO, 2011: 18–20.

<sup>75</sup> OSCE/ODIHR, 2010: 14.

<sup>76</sup> Transparency International BiH, *Crinis studija – Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH*, (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 63.

<sup>77</sup> Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH*, (Banja Luka, 2010), str. 74.

<sup>78</sup> Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH*, (Banja Luka, 2010), str. 46.

<sup>79</sup> GRECO, 2011:22

<sup>80</sup> <http://www.globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011/scorecard> [datum pristupa: 24. 4. 2012]



