

# **AGENDA DOBROG UPRAVLJANJA 2025**

---

**Agenda dobrog upravljanja 2025 nudi empirijski utemeljenu teoriju promjene, identifikujući uzročne veze između konkretnih reformi i stvarnih promjena. Agenda širi opseg borbe protiv korupcije izvan tipičnih mjera, potencijalno oslobađajući ove napore od opstrukcija političkih elita**

Banja Luka, 2022.

## CILJ

Cilj Agende dobrog upravljanja 2025 je da ponudi inovativan pristup izazovima sistemskog upravljanja u Bosni i Hercegovini, uzrokovanim dominantnim zarobljavanjem države od strane etno-nacionalnih elita. Tokom dužeg vremenskog perioda situacija sa vladavinom prava i upravljanjem u zemlji se sve više pogoršava, ugrožavajući osnovna ljudska prava građana.

Agenda dobrog upravljanja 2025 nudi empirijski utemeljenu teoriju promjene, identifikujući uzročne veze između konkretnih reformi i stvarnih promjena. Agenda širi opseg borbe protiv korupcije izvan tipičnih mjera, potencijalno oslobađajući ove napore od opstrukcija političkih elita.

Polazna tačka ovog pristupa je teza da je tranzicija iz režima zarobljene države u režim zasnovan na vladavini prava politički, a ne samo tehničko-pravni proces. U tom smislu, ovaj pristup je manje fokusiran na tehničku/pravnu reformu, a više na promjenu temeljnih odnosa odgovornosti promicanjem „duboke demokratizacije“ ili snažnije i funkcionalnije administracije kroz racionalizaciju i e-upravu.

## KONTEKST

BiH je klasifikovana kao zemlja sa hibridnim režimom (koji leži u sredini kontinuuma između konsolidovane demokratije i potpune autokratije, poznatog i kao kompetitivni autoritarizam) koji karakterišu redovne izborne nepravilnosti, sistemsko kršenje ljudskih prava, nedostatak nezavisnosti pravosuđa, visok stepen korupcije, pritisak na medije i gotovo nepostojeća vladavina prava.

Relevantne studije o korupciji ukazuju na izostanak napretka, pa čak i pogoršanje ukupne borbe protiv korupcije u BiH tokom dužeg perioda, tačnije od 2006. godine. Ovaj period pogoršanja koincidira sa promjenom pristupa i uloge međunarodne zajednice u zemlji. Nakon perioda snažne međunarodne intervencije, međunarodno prisustvo se značajno promijenilo od 2006. godine. Direktna intervencija je ustupila mjesto pristupu zasnovanom na uslovljavanju.

Sveukupno, moglo bi se tvrditi da je BiH, uz direktnu podršku međunarodnih aktera, postigla značajan napredak u uspostavljanju i jačanju vladavine prava, posebno u prvoj fazi reforme prije 2006. godine. Zbog promjena u pristupu i ulozi međunarodnih aktera, sa sve većim oslanjanjem na pristup uslovljavanja koji je svojstvena karakteristika procesa EU integracija, reforme su počele da gube zamah. Vakuum moći koji je nastao nakon što su se međunarodni akteri povukli iz operativnog upravljanja reformom popunili su lokalni politički akteri čiji je primarni interes održavanje statusa quo.

Uveliko je utvrđeno je da je ključni problem prisustvo zarobljene države, vrste sistemske korupcije kojom su uske interesne grupe – etnopolitičke elite preuzele kontrolu nad institucijama i procesima koji kreiraju javnu politiku, isključujući druge dijelove javnosti čijim interesima bi te institucije trebalo da služe.

Razorne posljedice korupcije mogu se uočiti u gotovo svim aspektima društvenog i ekonomskog razvoja. Složenost problema korupcije leži u činjenici da bez napretka u njenom eliminisanju nije moguće napraviti snažan iskorak u sprovođenju bilo kojeg reformskog procesa.

Uzimajući u obzir ove okolnosti, dijagnoza šireg konteksta političke ekonomije zemlje sugeriše da je tranzicija zemlje bila zaglavljena u onome što je poznato kao "djelimična reformska ravnoteža" u kojoj su različite distorzije u funkcionisanju tržišne ekonomije ugrađene u samu prirodu države, što pruža visoko koncentrisane prednosti određenim pojedincima i firmama sa bliskim vezama sa državnom moći, namećući visoke troškove ostatku stanovništva u obliku nedosljednih ili nepotpunih tržišnih reformi.

Ključni mehanizam zarobljavanja države je politički klijentelizam kao preovlađujući odnos između etnopolitičkih partija i birača (pokroviteljstvo – quid pro quo – materijalni resursi: javni ugovori i poslovi u zamjenu za političku podršku).

- Zapošljavanje u javnom sektoru: Prema procjenama baziranim na analizi TI BiH-a, oko 90% radnih mjesta u javnom sektoru distribuirano se preko patronažnih mreža.
- Javne nabavke : Prema Uredu za reviziju institucija BiH- Revizija učinka 2018... "85% ugovora o javnim nabavkama nije upravljano u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama..."
- Pravosuđe: Nekažnjivost političke korupcije je važan pokazatelj političke kontrole nad pravosuđem.

## TEORIJA PROMJENE

U situacijama kada je država u stanju zarobljenosti, izuzetno je teško postići dovoljan politički zamah za akciju i uvjeriti ključne aktere da je potreba za intervencijom hitna ili čak neophodna.

Štaviše, tamo gdje je odnos snaga već iskrivljen, postizanje političkih promjena kao prvi korak zahtijevalo bi pronalaženje adekvatne pristupne tačke.

U kontekstu potpunog zarobljavanja države, potencijalna ulazna tačka bi moglo biti preoblikovanje antikorupcijskih reformi sa fokusom na efikasnost i funkcionalnost. Takav pristup je manje konfrontirajući za one koji rade u neposrednoj blizini zarobljivača (države/sistema).

Ova perspektiva politike sažeta je upozorenjem: „Protiv korupcije se ne borite borbom protiv korupcije“. Ovaj indirektni pristup dobio je na značaju u posljednjih nekoliko decenija glavnim argumentom da se dominantna paradigma borbe protiv korupcije – pristup „principal-agent“ preusko fokusira na obrnuti inženjering mjera koje su prisutne u zemljama s niskom korupcijom, pristup koji pretpostavlja da su direktne antikorupcijske reforme glavni razlog promjene ka integritetu.

Zagovornici indirektnog pristupa tvrde da je to fundamentalna mana, jer iz empirijskih istraživanja znamo da uzroci promjena nisu konkretne reforme, kao što su nacionalne strategije za borbu protiv korupcije ili novi propisi, koji imaju za cilj promijeniti individualne poticaje za potencijalno korumpirane aktere.

Umjesto toga, dublje promjene u upravljanju ili društvu često omogućavaju širok i kolektivni napredak. One zemlje koje su održivo prešle na manje korumpiranu postavku odnosa učinile su to uglavnom bez pribjegavanja specifičnim antikorupcijskim politikama i institucijama.

Drugim riječima, indirektni pristup fokusira se na strukturne probleme i duboko ukorijenjene uzroke, a ne na simptome. U kontekstu BiH, to bi značilo prije svega fokusiranje na „presušivanje“ resursa i smanjenje mogućnosti za korupciju kroz optimizaciju javnog sektora. Efikasne i održive politike za dobro upravljanje treba da umanje političke i materijalne resurse korupcije i da izgrade normativna ograničenja u obliku kolektivnog djelovanja u zemlji.

Kao što je na početku rečeno, tranzicija iz režima zarobljene države u režime zasnovane na vladavini prava je inherentno politički proces par excellence, a ne samo tehničko-pravni proces. Dakle, radi se o stvaranju i artikulaciji političke volje za reformama, a ne samo o jačanju kapaciteta institucija i donošenju novih zakona.

U tom smislu mehanizmi za korišćenje i artikulaciju dubokog nepovjerenja javnosti u vlast kroz aktivno učešće građana u donošenju odluka, trebaju biti prioritet – reforma izbornog integriteta, demokratizacija političkih stranaka i uvođenje obaveznog glasanja. Stvaranje istinske i artikulirane „unutrašnje potražnje“ za reformama ključno je za postizanje održivog napretka.

## KLJUČNE MJERE

PROBLEM	INTERVENCIJA	LOGIKA INTERVENCIJE
<b>Hipertrofirani i neefikasni javni sektor organizovan kao pokroviteljska mreža - baza moći zarobljivača (etno-političke elite)</b>	Prvi korak: Sistemski funkcionalna revizija javnog sektora;	Smanjenje resursa za korupciju
<b>Sistemsko nezakonito izvlačenje javnih resursa putem javnog ugovaranja;</b>	Centralizacija i digitalizacija javnih nabavki;	Smanjenje mogućnosti za korupciju
<b>Političke partije kao paralelna struktura vlasti – pokroviteljske mreže – slično mafiji</b>	Demokratizacija političkih partija	Isticanje i artikuliranje dubokog nepovjerenja javnosti u vladu kroz aktivno učešće građana u donošenju odluka
<b>Klijentelizam/distribucija poslova u javnom sektoru kao ključni mehanizam generisanja podrške birača</b>	Uvođenje obaveznog glasanja Reforma izbornog integriteta i sprečavanje zloupotrebe javnih funkcija za pritisak na birače	Smanjenje mogućnosti za korupciju
<b>Zarobljeno pravosuđe i potpuna nekažnjivost za korupciju</b>	Provjere (vetting) pravosuđa	Smanjenje mogućnosti za korupciju
<b>Simbioza političkih partija i javnih preduzeća</b>	Prvi korak: Dubinske analize poslovanja i uvođenje politike vlasništva	Smanjenje mogućnosti za korupciju

## **ANEKS – Opis ključnih mjera**

### **I. Funkcionalni pregled javnog sektora**

Višegodišnje haotične organizacijske promjene rezultirale su sistemom koji sada zahtijeva dubinsku reviziju. Ova revizija bi trebala rezultirati konsolidacijom postojećih institucija, smanjenjem njihovog ukupnog broja i preraspodjelom funkcija i nadležnosti između njih. Takva revizija zahtijeva centralno upravljanje na nivou svake vlade. Funkcionalni pregled treba da bude fokusiran na sljedeće ciljeve:

- utvrđivanje smanjenja rashoda;
- smanjenje veličine i obima kroz racionalizaciju institucionalnih struktura; i kroz identifikaciju funkcija i usluga koje mogu biti komercijalizovane, preraspodijeljene, decentralizovane na niže nivoe vlasti ili jednostavno eliminisane;
- osiguranje veće efikasnosti u radu institucija;
- osiguranje veće djelatnosti kroz jačanje fokusa pojedinačnih državnih službenika na ostvarivanje ključnih ciljeva i zadataka institucija (kao što je navedeno u programu rada vlada); i jačanje okvira odgovornosti u kojem rade državni službenici.

### **II. Centralizacija javnih nabavki**

Centralizacija javnih nabavki znači da su postupci javnih nabavki koncentrisani u centralizovanoj nabavnoj jedinici za nabavku dobara i usluga potrebnih različitim ugovornim organima.

Maksimiziranje centralizacije javnih nabavki putem specijalizovanog organa i korišćenje odgovarajućih alata za efikasnost može biti od velike vrijednosti. Time se skida teret javnih nabavki sa subjekata koji nisu specijalizovani i postiže se veća vrijednost za uloženi novac kroz ekonomiju obima koju stvara agregacija potražnje.

Širom OECD regiona, mnoge zemlje su prepoznale prednosti centralizacije javnih nabavki i povećavaju napore da pojednostave svoje sisteme nabavki spajajući potrebe. Prednosti centralizacije prvenstveno su povezane sa uštedama. Konkretno, ove uštede nastaju zbog boljih cijena kroz ekonomiju velikih količina, kao i nižih transakcionih troškova. Nadalje, spajanjem potražnje višestrukih naručilaca, postiže se veća potrošačka moć uz smanjenje mogućnosti za korupciju. Ograničavanje broja ugovornih organa koji sprovode transakcije nabavke takođe racionalizuje rashode.

Istovremeno, koncentrisanje funkcije javnih nabavki u jednu organizaciju generiše poboljšane kapacitete i specijalizovanu ekspertizu, povećava transparentnost, smanjuje mogućnosti za korupciju i omogućava snažan nadzor, što dovodi do još boljih rezultata i ušteda.

Centralizaciju treba prilagoditi lokalnom kontekstu da bi djelovala efikasno, ovisno o administrativnoj i teritorijalnoj organizaciji i institucionalnoj i administrativnoj kulturi.

### **III. Integritet izbora, demokratizacija političkih stranaka i obavezno glasanje**

Kako bi se omogućilo jednako i slobodno učešće svih građana, ali i kako bi njihovo učešće imalo konkretne efekte, izborni sistem u BiH zahtijeva dubinsku reformu fokusiranu na osiguranje integriteta procesa u svim njegovim fazama (uključujući predizborne aktivnosti, glasanje, prebrojavanje, verifikaciju i implementaciju rezultata), nezavisnost i objektivnost izborne administracije, ali što je najvažnije, prepoznavanje i sprečavanje zloupotreba položaja s ciljem pritisaka na birače i kupovine glasova, kako bi se smanjio uticaj pokroviteljskih mreža na biračko tijelo.

Uvođenje osnovnih standarda unutarstranačke demokratije, je naredni korak u razbijanju okoštalih struktura i klijentelizma u političkim strankama koje djeluju isključivo u interesu raspodjele resursa među svojim članstvom. Da bi se promijenila dosadašnja politička logika i dinamika, neophodno je uvesti osnovne standarde unutarstranačke demokratije kao što su princip „jedan član – jedan glas“ u izboru rukovodstva stranke i odabiru kandidata na izborne liste.

Način na koji političke stranke trenutno djeluju, gdje lideri biraju predstavnike na partijskom sastanku, a oni zauzvrat glasaju za njih kako bi kasnije mogli biti uvršteni na izbornu listu ili dobili dobru poziciju u javnoj instituciji ili preduzeću, samo produžava klijentelizam i fundamentalno nedemokratske prakse političkih stranaka, a samim tim i cjelokupnog političkog sistema. Stoga bi uvođenje zakonske obaveze za političke stranke da uvedu unutarstranačku demokratiju predstavljalo važan korak naprijed.

Drugi pravac promjene – uvođenje obaveznog glasanja – bio bi dvostruko važniji. Ovaj korak bi nesumnjivo doveo do povećanog učešća građana u donošenju odluka. Nadalje, to bi doprinijelo većoj odgovornosti političkih partija prema biračima. Umjesto upotrebe anahronih metoda dodvoravanja biračima koji se oslanjaju na beneficije javne uprave (kroz posao u javnom sektoru ili druge povlastice), ova promjena značila bi da bi političke stranke morale da se obraćaju i daleko širem krugu potencijalnih birača, kao i ponuditi mnogo bolje političke programe ukoliko žele da dobiju njihovu podršku.

Studije rađene u zemljama u kojima postoji takav sistem pokazuju nesumnjive pozitivne trendove demokratizacije. Iako sistem trenutno postoji u samo 22 zemlje, rasprave o njegovom uvođenju sve više dobijaju na snazi.

### **IV. Provjere (vetting) pravosuđa**

Potencijalna rješenja problema zarobljenosti pravosuđa moraju uzeti u obzir dubinu i razmjere ovog problema, kao i njegove razorne posljedice. U tom smislu, sveobuhvatna i detaljna procedura provjere svih nosilaca pravosudnih funkcija u zemlji je neophodan korak u procesu reforme pravosuđa. Takav reformski napor podrazumijevao bi uvođenje privremenih i specijalizovanih tijela, sastavljenih od nezavisnih pravnih stručnjaka, uz učešće međunarodnih eksperata. Kroz više instanci, pored prava na žalbu sudijama i tužiocima, treba da provjere sve sudije i tužioce, uključujući:

1. provjeru kompetencija;
2. provjeru pozadine i veza sa organizovanim kriminalom/korupcijom i

3. provjeru imovine.

Razmatrajući slične modele u drugim zemljama, Venecijanska komisija (VK) je opravdala ovakav radikalni pristup kritikom prema situaciji u ovim zemljama, imajući u vidu stepen i manifestacije korupcije. VK nije našla da su procedure provjere nespojive sa Evropskom konvencijom, ustavnim garancijama nezavisnosti pravosuđa ili nepoželjne sa stanovišta dobre prakse. Dakle, kritično stanje pravosuđa i dosadašnji neuspjesi reformskih napora zahtijevaju takvu reformsku mjeru, koja će dovesti do stvaranja preduslova za uspostavljanje pravosuđa koje će raditi na principima odgovornosti, nezavisnosti i transparentnosti.

## V. Reforma javnih preduzeća

Upravljanje javnim preduzećima nije u skladu sa smjernicama Svjetske banke i OECD-a i nisko je rangirano u poređenju sa drugim istočnoevropskim zemljama. Loše upravljanje, kronizam i klijentelizam, kao i uticaji političkih stranaka, ostavljaju razorne posljedice na poslovanje javnih preduzeća. Značajan broj javnih preduzeća suočen je sa lošim poslovanjem i dugovima, viškom zaposlenih, neefikasnošću i opštim nedostatkom održivosti.

Stoga bi se intervencija trebala fokusirati na temeljne procjene i uvođenje politike vlasničkih struktura, kao i due diligence analizu, kao osnovu za koherentnu politiku usmjerenu na restrukturiranje i depolitizaciju javnih preduzeća.

Uzimajući u obzir značaj javnih preduzeća u ukupnoj ekonomiji, kao i nedostatne mehanizme upravljanja i transparentnosti, mjere bi trebale uključivati:

1. Uvođenje i razvoj politika vlasništva u kojima vlade utvrđuju mandate i ciljeve, primjenjive okvire i važna pitanja i principe koji se odnose na upravljanje javnim preduzećima. Obrazloženje za vlasničku strukturu javnih preduzeća treba da se zasniva na jasno definisanim ciljevima.
2. Preduzimanje dubinske analize poslovanja (due diligence procjene) za sva javna preduzeća od strateškog značaja i identifikovanje koraka za restrukturiranje u cilju povećanja njihove efikasnosti i ublažavanja njihovih gubitaka i zaduženosti;
3. Sprovođenje mjera za obezbjeđivanje depolitizacije javnih preduzeća, što uključuje mehanizme integriteta i transparentnosti u procesu imenovanja nadzornih odbora i menadžmenta, sprečavanje sukoba interesa i jačanje nezavisnosti i nadzora;
4. Identifikovanje nestabilnih i neučinkovitih javnih preduzeća, koja će se privatizovati kroz transparentne procedure, što zahtijeva unapređenje pravnog okvira koji reguliše privatizaciju i uvođenje nezavisnog nadzora nad privatizacijom, kao i nad raspodjelom sredstava stečenih privatizacijom.