

PROCJENA REGULATORNOG OKVIRA POLITIČKOG INTEGRITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

**INTEGRITY WATCH NA ZAPADNOM
BALKANU I U TURSKOJ**

Februar, 2025





Transparency International je globalni pokret s jasnom vizijom: svijet u kojem vlast, poslovni sektor, civilno društvo i svakodnevni život ljudi funkcionišu bez korupcije. Djelujemo kroz više od 100 ogranaka širom svijeta, uz međunarodni sekretarijat sa sjedištem u Berlinu, predvodeći napore u suzbijanju korupcije kako bismo ovu viziju pretočili u stvarnost.

Procjena pravila političkog integriteta u Bosni i Hercegovini
IPA-2022-440-922 | Integrity Watch na Zapadnom Balkanu i u Turskoj:
Civilno društvo u borbi protiv korupcije kroz podatke o političkom integritetu

Uloženi su maksimalni naponi da se provjeri tačnost informacija sadržanih u ovom izvještaju. Sve dostupne informacije smatrane su tačnim zaključno s decembrom 2024. Ipak, Transparency International ne može preuzeti odgovornost za posljedice njihove upotrebe u druge svrhe ili u drugačijim kontekstima.

2023 Transparency International. Ako nije drugačije naznačeno, ovo djelo podliježe licenci CC BY-ND 4.0 DE. Citiranje je dozvoljeno. Za upite u vezi s izvedenim radovima, možete kontaktirati Transparency International na: copyright@transparency.org



Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj isključiva je odgovornost Transparency Internationala u Bosni i Hercegovini i ne mora nužno odražavati stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

06 SPISAK SKRAĆENICA	07 SAŽETAK	10 UVOD
	07 Izjave o imovinskom stanju i o nepostojanosti sukoba interesa	
	08 Political Finance	
	08 Favouritism in Public Contracting	
11 METODOLOGIJA	15 REZULTATI PROCJENE	43 ZAKLJUČAK
13 LISTA INDIKATORA I PODINDIKATORA		
13 Stub 1: Izjave o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa		
13 Stub 2: Finansiranje političkih stranaka		
14 Stub 3: Pogodovanje u procesu javnih nabavki i izdavanja licenci		
44 ENDNOTES		

SPISAK SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
CIK	Centralna izborna komisija BiH
AJN	Agencija za javne nabavke BiH
KRŽ	Kancelarija za razmatranje žalbi BiH
TI-S	Sekretarijat Transparency Internationala
PEL	Politički eksponirana lica PEL

SAŽETAK

U ovom izvještaju procjenjuje se regulatorni okvir političkog integriteta u Bosni i Hercegovini, s posebnim osvrtom na izjave o imovinskom stanju, finansiranje političkih stranaka i javne nabavke. Istražuju se sistemske slabosti koje podrivaju transparentnost i odgovornost u ovim oblastima, s ciljem pružanja smjernica za reforme politika i unapređenja mjera za borbu protiv korupcije.

Procjena u izvještaju obuhvata analizu obima, transparentnosti i odgovornosti postojećih pravnih okvira, uz identifikaciju ključnih prednosti i nedostataka svakog od stubova.

Izvještaj ukazuje na određena ograničenja, među kojima je i oslanjanje na dostupne podatke, koji možda ne pružaju potpun uvid u neformalne prakse ili nedokumentovane aktivnosti. Prezentovani nalazi predstavljaju osnovu za ciljne mjere usmjerene na jačanje upravljanja i izgradnju otpornog antikorupcijskog okvira u Bosni i Hercegovini.

IZJAVE O IMOVINSKOM STANJU I O NEPOSTOJANJU SUKOB A INTERESA

Prednosti

Pravni okvir koji reguliše izjave o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini nalaže da izabrani zvaničnici dostave detaljne informacije o svojoj imovini, prihodima i obavezama. Izborni zakon propisuje obavezu prijave imovine i za članove uže porodice izabranih zvaničnika. Omogućavanje javnog pristupa imovinskim kartonima izabranih zvaničnika doprinosi određenom stepenu nadzora i kontrole, čime se povećava odgovornost nosilaca javnih funkcija.

Nedostaci

Iako Izborni zakon propisuje obavezu prijave imovine za izabrane zvaničnike, zakonodavni okvir koji se odnosi na sukob interesa izrazito je fragmentisan između različitih nivoa vlasti – državnog nivoa, Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko distrikta – što dovodi do neujednačene primjene. Ova rascjepkanost onemogućava djelotvoran nadzor, jer se na različite nivoe vlasti i javne zvaničnike primjenjuju različiti zakoni. Pored toga, njihova djelotvornost je značajno umanjena nepostojanjem centralnog tijela nadležnog za provjeru tačnosti prijavljenih imovinskih podataka. U praksi, mnogi javni zvaničnici, osobito oni koji nisu obuhvaćeni Izbornim zakonom, izostaju iz sistema odgovornosti zbog slabosti u primjeni ovih propisa.

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

Prednosti

Zakonskim propisima o finansiranju političkih stranaka u Bosni i Hercegovini predviđen je strukturiran sistem za izvještavanje političkih stranaka o finansiranju kampanja i transparentnost izvora prihoda. Izborni zakon i Zakon o finansiranju političkih stranaka propisuju obavezu podnošenja i objavljivanja finansijskih izvještaja političkih stranaka, koji uključuju podatke o donacijama i troškovima kampanja. Reviziju ovih izvještaja vrši CIK, čime se osigurava određeni stepen kontrole i odgovornosti.

Nedostaci

Primjena zakonskih propisa u oblasti finansiranja političkih stranaka suočava se s ozbiljnim preprekama zbog ograničenih kapaciteta CIK-a. Mnoge političke stranke ne prijavljuju svoje finansije u potpunosti, a CIK ne raspolaže dovoljnim resursima za sprovođenje detaljnih revizija. Propisi neadekvatno uređuju samofinansiranje i omogućavaju zloupotrebe kroz neprijavlivanje indirektnih donacija i rashoda. Održivost je dodatno narušena oslanjanjem CIK-a na donatorske projekte za obezbjeđivanje revizorskog osoblja i tehnološke opreme. Povrh toga, podaci o finansiranju političkih stranaka objavljuju se u neodgovarajućim formatima – nisu mašinski čitljivi, ne posjeduju interoperabilnost niti jedinstvene identifikatore. Izostanak zakonskih propisa koji nalažu korištenje otvorenih i mašinski čitljivih formata dodatno umanjuje transparentnost i otežava pristup podacima, smanjujući ukupnu djelotvornost sistema finansijske kontrole.

POGODOVANJE U PROCESU JAVNIH NABAVKI

Prednosti

Uvođenjem obaveznog korištenja Portala javnih nabavki značajno je povećana transparentnost, što je omogućilo da sve aktivnosti u postupcima javnih nabavki budu dostupne javnosti u stvarnom vremenu putem portala otvorenih podataka. Stroža pravila o sukobu interesa i nepristrasnosti doprinijela su jačanju etičkog okvira. Institucionalni nadzor koji vrše AJN i KRŽ obezbjeđuje postojanje strukture za praćenje procesa nabavki i rješavanje sporova, što je ključno za jačanje odgovornosti.

Nedostaci

Iako podstiče transparentnost, zakon dopušta primjenu manje transparentnih procedura nabavki u određenim slučajevima, što može otvoriti mogućnosti za zloupotrebe. Nepostojanje preciznih propisa o izvršenju ugovora onemogućava adekvatan nadzor. Pored toga, iako AJN i KRŽ djeluju kao nezavisna tijela, njihovi ograničeni resursi otežavaju sveobuhvatan nadzor i blagovremeno rješavanje žalbi. Izvještaji ukazuju na porast broja žalbi, ali zbog neadekvatne sudske odgovornosti slučajevi korupcije često prolaze nekažnjeno. Elektronsko podnošenje, otvaranje i ocjenjivanje ponuda, kao i objavljivanje ugovora na platformi E-nabavke, još uvijek nisu jasno definisani zakonskim okvirom.

PREPORUKE

Nalazi ove procjene potvrđuju neophodnost hitnih reformi unutar okvira političkog integriteta Bosne i Hercegovine s ciljem otklanjanja ključnih nedostataka u transparentnosti, primjeni zakona i odgovornosti. Proces prijavljivanja imovine, finansiranja političkih stranaka i javnih nabavki pate od ozbiljnih sistemskih slabosti koje podrivaju djelotvornu borbu protiv korupcije. Iako ograničeni resursi i politički otpor predstavljaju značajne prepreke realizaciji predloženih reformi, kreatori politika i organi nadležni za njihovo sprovođenje treba da daju prioritet harmonizaciji, adekvatnoj raspodjeli resursa i usvajanju praksi otvorenih podataka, kako bi se poboljšala vjerodostojnost i funkcionalnost postojećih okvira.

- **Narodna skupština Republike Srpske i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine** treba da usklade pravne okvire za sukob interesa na svim administrativnim nivoima kako bi se otklonile nedosljednosti i osigurala veća regulatorna jasnoća.
- **Savjet ministara i Parlamentarna skupština** treba da osiguraju da nadzorna tijela poput CIK-a, AJN-a i KRŽ-a dobiju dovoljne resurse i operativnu nezavisnost za djelotvornu primjenu propisa.
- **Izborni zakon** treba da propiše obaveznu upotrebu mašinski čitljivih formata podataka za objavljivanje imovinskih kartona i finansijskih izvještaja kako bi se poboljšala pristupačnost i transparentnost.
- Neophodno je ojačati mehanizme za primjenu propisa uvođenjem strožih sankcija, uključujući veće novčane kazne i diskvalifikaciju javnih zvaničnika u slučaju ponovljenih kršenja zakona.
- **CIK i AJN** treba da uspostave centralizovane baze podataka za objedinjavanje informacija o imovinskim kartonima, finansiranju političkih stranaka i javnim nabavkama, što će omogućiti bolje unakrsno poređenje i analizu.
- Potrebno je ojačati kapacitete za sprovođenje redovnih revizija i provjera, naročito u oblastima finansiranja političkih stranaka i javnih nabavki, kroz proširenje programa obuka i primjenu savremenih tehnologija.
- **Organizacije civilnog društva, u saradnji s nezavisnim institucijama**, treba da aktivno zagovaraju građansko obrazovanje i kampanje za podizanje svijesti javnosti kako bi promovisale odgovornost i podstakle učešće građana u praćenju političkog integriteta.

Realizacija ovih preporuka od suštinskog je značaja za jačanje povjerenja građana, privlačenje stranih investicija i napredak Bosne i Hercegovine na putu evropskih integracija. Studija ukazuje na ključnu ulogu saradnje između kreatora politika, civilnog društva i međunarodnih organizacija u ostvarivanju održivog napretka u borbi protiv korupcije.

UVOD

Politički integritet od suštinskog je značaja za transparentno, odgovorno i etičko funkcionisanje javnih institucija, kao i za jačanje povjerenja građana u upravu. Bosna i Hercegovina (BiH) predstavlja specifičan kontekst za analizu političkog integriteta zbog svoje složene administrativne strukture i izazova koji proističu iz njenog fragmentisanog pravnog okvira. Prethodne studije ukazale su na ozbiljne sistemske slabosti u oblastima prijavljivanja imovine, finansiranja političkih stranaka i javnih nabavki, ističući ozbiljne nedostatke u primjeni zakona. Ovi nedostaci su doveli do neadekvatnog odvrtačanja od korupcije i smanjenog povjerenja građana u upravu. Iako formalni pravni okviri postoje, njihova fragmentisana primjena i ograničeni institucionalni kapaciteti umanjuju njihovu djelotvornost, što nameće potrebu za daljnjim istraživanjem kako bi se ovi izazovi riješili na sveobuhvatan način.

Ovo istraživanje analizira ključne izazove unutar okvira političkog integriteta u BiH, uključujući neadekvatne provjere tačnosti imovinskih kartona, ograničen nadzor nad političkim finansiranjem i kontinuirano pogodovanje u javnim nabavkama. Ove probleme dodatno otežavaju nedostatak resursa, politički uticaji i nepostojanje jedinstvenog regulatornog pristupa na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Proučavanjem ovih aspekata, studija nastoji pružiti dublji uvid u faktore koji narušavaju politički integritet i ponuditi konkretne preporuke za njegovo unapređenje.

Glavni cilj istraživanja je procijeniti trenutno stanje propisa o političkom integritetu u BiH, prepoznati nedostatke i slabosti u njihovoj primjeni te, na osnovu dokaza, predložiti mjere za jačanje transparentnosti i odgovornosti. Izvještaj analizira djelotvornost postojećeg zakonodavnog okvira, ističe najbolje prakse i razmatra moguće reformske mjere koje bi doprinijele borbi protiv korupcije i obnovi povjerenja građana u institucije.

Ovo istraživanje pruža dragocjen uvid u strukturne i operativne nedostatke unutar okvira političkog integriteta u BiH, čime doprinosi širem diskursu o antikorupcijskim mjerama. Prepoznavanjem ključnih izazova i predlaganjem praktičnih rješenja, izvještaj ima za cilj da informiše kreatore politika, civilno društvo i međunarodne aktere o strategijama za unapređenje upravljanja u BiH. Izvještaj je strukturiran tako da prvo analizira prijavljivanje imovine, finansiranje političkih stranaka i javne nabavke, a zatim iznosi preporuke i ključne zaključke.

METODOLOGIJA

Metodologija ove procjene zasnovana je na okviru Integrity Watcha koji je razvio Sekretarijat Transparency Internationala (TI-S). Osmišljena je za potrebe ocjene regulatornih odredbi koje uređuju pitanja političkog integriteta u odabranim zemljama, s posebnim naglaskom na izjave o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa, finansiranje političkih stranaka te javne nabavke. Cilj je utvrditi regulatorne nedostatke, ocijeniti djelotvornost postojećih okvira i ponuditi konkretne preporuke za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti.

1. Prikupljanje podataka



Procjena se oslanja na primarne i sekundarne izvore podataka:

- **Primarni podaci:** Obuhvataju zakone, podzakonske akte, odluke i rješenja koja se odnose na politički integritet, uključujući izjave o imovinskom stanju, propise o finansiranju političkih stranaka i pravila o javnim nabavkama. Pored toga, razmatrane su i najnovije izmjene i dopune zakona i njihove praktične implikacije.
- **Sekundarni podaci:** Obuhvataju izvještaje, analize i baze podataka, prvenstveno sa sopstvene platforme Integrity Watcha i relevantnih vladinih portala, koje su pregledane radi dopunjavanja analize činjeničnim podacima o političkom integritetu.

2. Predmet analize



Za analizu su odabrane tri glavne teme:

- **Izjave o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa:** Procjenjuje se u kojoj mjeri propisi zahtijevaju od javnih zvaničnika da prijavljuju imovinu i interese, uz poseban naglasak na visokorizične zvaničnike, uključujući politički eksponirana lica (PEL).
- **Finansiranje političkih stranaka:** Analizira se regulativa koja uređuje političke donacije, finansiranje izbornih kampanja i uticaj trećih strana na izborni proces i političko odlučivanje.
- **Javne nabavke i izdavanje licenci:** Ispituje se potencijal za sukobe interesa u postupcima javnih nabavki i uloga političkih veza u procesu izdavanja licenci.

3. Dimenzije procjene



Upitnik analizira svaku grupu propisa kroz 12 dimenzija, koje su razvrstane u tri glavne kategorije:

- **Obim:** Analizira postojanje i obuhvat propisa.
- **Transparentnost:** Ispituje dostupnost, sveobuhvatnost i vjerodostojnost objavljenih podataka.
- **Odgovornost:** Procjenjuje efikasnost mehanizama nadzora, institucija za primjenu propisa i sankcija za kršenje standarda političkog integriteta.

4. Kriterijumi evaluacije



Svaki aspekt ovih propisa ocjenjuje se na četverostepenoj skali:

- **Nikako**
- **Donekle**
- **U najvećoj mjeri**
- **U potpunosti**

Ova skala omogućava mjerenje nivoa sprovođenja i djelotvornosti propisa, uzimajući u obzir ne samo formalne zakonske odredbe već i njihovu primjenu u praksi.

5. Validacija



Kako bi se osigurala tačnost procjene, svi nalazi su verifikovani kroz konsultacije s ključnim zainteresovanim stranama i analizu podataka iz javno dostupnih izvora. Po potrebi su obavljene dodatne konsultacije s kolegama kako bi se potvrdili nalazi, na osnovu kojih su definisane preporuke.

6. Preporuke



Za svaku od procijenjenih dimenzija predložene su do tri preporuke koje se odnose na unapređenje regulatornog okvira, praktična poboljšanja mehanizama za primjenu i strategije za otklanjanje postojećih slabosti. Svaka preporuka se upućuje odgovarajućoj instituciji, kao što su etički komitet, nadzorna tijela i zakonodavni organi.

7. Regionalna poređenja



Metodološki okvir omogućava uporednu analizu zemalja u regionu, kroz identifikovanje najboljih praksi i sistemskih nedostataka u regulativi kojom se uređuju pitanja političkog integriteta. Ovaj komparativni pristup doprinosi regionalnoj razmjeni iskustava u cilju usvajanja efikasnih antikorupcijskih mjera.

LISTA INDIKATORA I PODINDIKATORA

Stub 1: Izjave o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa

Glavni indikatori:

- Obim**
 - Postojanje propisa koji regulišu obavezu prijavljivanja imovine i sukoba interesa.
 - Cilj propisa (npr. sprečavanje sukoba interesa).
 - Obuhvat propisa (npr. visokorizični zvaničnici, članovi porodice).
- Transparentnost**
 - Sveobuhvatnost prijava (npr. prijavljivanje imovine, zaposlenja, dodatnih prihoda).
 - Pouzdanost (npr. redovna ažuriranja, prijava interesa članova porodice).
 - Blagovremenost (rokovi za podnošenje i obaveze u pogledu objavljivanja).
 - Otvorenost (javna dostupnost, centralizovane platforme, mogućnost pretraživanja).
- Odgovornost**
 - Sistemi kojima se osigurava usklađenost (podrška za tačno prijavljivanje, podnošenje elektronskim putem).
 - Nadležne agencije (nezavisni nadzor i provjera).
 - Mehanizmi provjere (revizije, upoređivanje s drugim podacima).
 - Odvraćanje (sankcije za nepoštovanje propisa, djelotvornost primjene propisa).

Podindikatori:

- Postojanje zakona i podzakonskih akata koji regulišu prijavljivanje imovine.
- Usklađenost s ažuriranjima (npr. učestalost ažuriranja, obuhvat podataka o članovima porodice).
- Dostupnost imovinskih kartona javnosti.
- Postojanje specijalizovane agencije nadležne za nadzor i provjeru imovinskih kartona.

Stub 2: Finansiranje političkih stranaka

Glavni indikatori:

- Obim**
 - Postojanje zakonskih propisa o finansiranju političkih stranaka (zakoni, datumi stupanja na snagu).
 - Cilj (npr. izjednačavanje uslova, suzbijanje neprimjerenog uticaja).
 - Obuhvat (obaveze izveštavanja za stranke, kandidate, pravna lica).
- Transparentnost**
 - Sveobuhvatnost (izveštavanje o prihodima, rashodima, dobrovoljnim prilozima).
 - Pouzdanost (knjigovodstvo, finansijske kontrole, revizorski izvještaji).
 - Blagovremenost (rokovi za podnošenje izvještaja u kampanji i na godišnjem nivou).
 - Otvorenost (javna dostupnost finansijskih izvještaja političkih stranaka, centralizacija).

3. Odgovornost

- Sistemi kojima se osigurava usklađenost (omogućavanje tačnog izvještavanja).
- Nadležna agencija (funkcionalna nezavisnost, finansiranje primjene propisa).
- Provjera (revizije, saradnja s trećim stranama radi unakrsnih provjera).
- Odvraćanje (sankcije za kršenje propisa, žalbeni mehanizmi).

Podindikatori:

- Postojanje zakona o finansijskoj transparentnosti političkih stranaka.
- Propisani rokovi i uslovi za podnošenje izvještaja o finansiranju političkih kampanja.
- Stepen javne dostupnosti podataka o finansiranju političkih stranaka.
- Postojanje sankcija u slučaju kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka.

Stub 3: Pogodovanje u procesu javnih nabavki i izdavanja licenci

Glavni indikatori:

1. Obim

- Postojanje propisa koji osiguravaju etičke javne nabavke.
- Ograničenja za javne zvaničnike (pravila o sukobu interesa, regulacija „okretnih vrata“ tj. kontrola zapošljavanja u privatnom sektoru nakon isteka mandata).
- Uticaj (objelodanjivanje podataka o političkom angažmanu ugovarača).

2. Transparentnost

- Sveobuhvatnost (objavljivanje detalja nabavke, prilozi ugovarača).
- Blagovremenost (objavljivanje podataka o nabavkama u otvorenim formatima).

3. Odgovornost

- Provjera (unakrsna provjera izjava o nabavkama s podacima o finansiranju političkih stranaka).
- Odvraćanje (sankcije za nepoštovanje propisa, mehanizmi pravne zaštite u slučajevima kršenja).

Podindikatori:

- Postojanje zakona o etici u javnim nabavkama/izdavanju licenci.
- Obaveze objavljivanja podataka za ugovarače (npr. političke donacije).
- Postojanje agencija za nadzor nad javnim nabavkama.
- Sankcije za kršenje odredbi o sukobu interesa u postupcima nabavke.

REZULTATI PROCJENE

TEMA 1: IZJAVE O IMOVINSKOM STANJU I O NEPOSTOJANJU SUKOPA INTERESA

1.1. Obim

1.1 Postojanje

Potrebne informacije

Navedite zakone, politike ili propise koji regulišu prikupljanje, izvještavanje, provjere, objavljivanje i odgovornost u vezi s izjavama o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa (ili ekvivalentnim dokumentima), kao i upravljanje sukobom interesa, naročito u oblasti javnih nabavki i izdavanja licenci. Ako nije moguće obuhvatiti sve propise, navedite bar one primjenjive na nivo ili sektor vlasti koji ste koristili pri odabiru podataka, te dostavite sljedeće informacije:

- Veze ka izvorima ili digitalne primjerke dokumenata
- Datum prvog donošenja ili stupanja na snagu
- Datum posljednje izmjene, uz navođenje konkretnih pitanja na koja se te izmjene odnose

Opis

- *Izborni zakon Bosne i Hercegovine¹ („Službeni glasnik BiH“, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 23/06, 23, 07, 2008 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24)*
- *Uputstvo o izgledu i načinu ispunjavanja obrasca izjave o imovinskom stanju² (Službeni glasnik BiH 56/17, 4/21)*
- *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine³ („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 18/24)*

1 https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/BiH_Election_Law_last_consolidated_version.pdf?v=4
2 https://www.izbori.ba/Documents/2017/7/21/Uputstvo_o_izgledu_i_nacinu_ispunjavanja_obrasca_izjave_o_imovinskom_stanju-bos.pdf
https://www.izbori.ba/Documents/2021/Uputstvo_o_izmjeni_Uputstva_o_izgledu_i_nacinu_ispunjavanja_obrasca_izjave_o_imovinskom_stanju-bos.pdf
3 <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/3fEplgtz5k76kjin45hVDUNs=>

- *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske*⁴ („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 73/08, 52/14, 90/23)
- *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH*⁵ („Službene novine Federacije BiH“, br. 70/08)
- *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko distrikta BiH*⁶ („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, 4/21)
- *Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine*⁷ („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 39/14, 59/22 i 50/24)

1.2 Ciljevi

Opšta pitanja (namijenjena da služe kao sažetak)

U kojoj mjeri postojeći propisi predviđaju sljedeće ciljeve:

- sprečavanje sukoba interesa;
- otkrivanje promjena u imovinskom stanju viših, visokorizičnih, izabranih i imenovanih javnih zvaničnika (npr. PEL); i
- jačanje javnog nadzora i povjerenja u integritet javnih zvaničnika?

Procjena

- Zbog složenog političkog sistema Bosne i Hercegovine, sukob interesa je regulisan različitim zakonima i podzakonskim aktima na državnom nivou, kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko distriktu. Ova fragmentacija značajno otežava djelotvornu primjenu zakona i nadzor.
- Iako propisi obavezuju javne zvaničnike da prijave svoje imovinsko stanje materijalni status, nedostatak dosljednih mehanizama za primjenu zakona, naročito u Federaciji, gdje se zakon ne primjenjuje gotovo 11 godina, ograničavaju mogućnost otkrivanja nepravilnosti u imovinskom stanju. Ovaj regulatorni nedostatak slabi sistemsku sposobnost prepoznavanja potencijalnih zloupotreba.
- Iako postoje određeni mehanizmi javnog nadzora, poput prijava imovine, njihova transparentnost je ograničena. Većina izvještaja nije dostupna javnosti, izuzev imovinskih kartona izabranih zvaničnika koje objavljuje CIK. Međutim, CIK nije nadležan za provjeru tačnosti podataka, što dodatno podriva povjerenje građana i ograničava mogućnost šireg javnog nadzora.

4 https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Dokuments/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B51%87%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D1%83%20%D1%81%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B0_035406439.pdf

5 <https://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2008/zakoni/28hrv.htm>

6 <https://skupstinabd.ba/ba/zakon.html?lang=ba&id=/Zakon%20o%20sprec--avanju%20sukoba%20interesa%20u%20institucijama%20Br--ko%20Distrikta%20BiH>

7 <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-latn-ba/legislation?page=1&rows=9&searchByTaxonomyValueId=10>

1.3 Obuhvat

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri postojeći propisi jasno definišu obavezu zvaničnika u najrizičnijim institucijama i pozicijama za podnošenje izjava o imovinskom stanju i nepostojanju sukoba interesa, uključujući:

- Visoke zvaničnike izložene riziku (PEL)
- Izabrane zvaničnike (na državnom nivou, na nižim nivoima)
- Članove porodice, uključujući partnere i djecu
- Saradnike

Procjena

- Nosioci javnih funkcija na visokim pozicijama (predsjednici zemlje, predsjednici entiteta, poslanici u parlamentima, načelnici opština i gradonačelnici) dužni su u roku od 30 dana od preuzimanja dužnosti podnijeti detaljan izvještaj o svom imovinskom stanju.
- Izabrani zvaničnici na svim nivoima vlasti (državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom) obavezni su, u skladu s Izbornim zakonom, podnijeti izvještaj o svom imovinskom stanju u roku od 30 dana od preuzimanja dužnosti. Ova obaveza uključuje prijavljivanje cjelokupne pokretne i nepokretne imovine, prihoda, dugovanja i vlasničkih udjela, a izvještaji se ažuriraju na godišnjem nivou.
- Izborni zakon propisuje da izjava treba da sadrži podatke o imovinskom stanju kandidata i članova njihove uže porodice – bračnog druga, djece i članova domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja.
- Saradnici i bliski poslovni partneri nisu direktno obuhvaćeni obavezom prijavljivanja, osim u slučajevima kada su u formalnom pravnom odnosu s kandidatom ili su navedeni kao članovi porodice.

1.4 Preporuke

Pitanja za procjenu

Ako je to slučaj, predložite do tri preporuke, uključujući donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa, s ciljem rješavanja problema odsustva regulative u vezi s prijavljivanjem imovinskog stanja i sukoba interesa:

Preporuke

- Revidirati pravni okvir koji reguliše sukob interesa radi usklađivanja s međunarodnim standardima
- Uvesti obavezu podnošenja izjava o imovinskom stanju za nosioce javnih funkcija te uspostaviti djelotvornu kontrolu putem administrativnih, disciplinskih i krivičnih kazni.
- Povećati visinu postojećih novčanih kazni i uvesti dodatne sankcije, uključujući razrješenje s dužnosti i poništenje akata donesenih u situacijama kršenja zakona.

1.2. Transparentnost

2.1 Sveobuhvatnost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri obaveze izvještavanja obuhvataju ključne aspekte neophodne za otkrivanje:

- a. sukoba interesa, uključujući obavezu prijavljivanja sekundarnog zaposlenja; ranijih plaćenih funkcija u privrednim subjektima i drugih vanjskih aktivnosti; vlasništva nad dionicama i udjelima u privrednim subjektima, stvarnog vlasništva nad privrednim subjektima, vrijednosnih papira i drugih relevantnih stavki?
- b. neobjašnjivih promjena u imovinskom stanju, kroz zahtjev za prijavljivanje vrijednosti bankovnih depozita, gotovine, nepokretne imovine; pokretne imovine, uključujući umjetnine, dionice, vrijednosne papire, poklone i druge relevantne stavke?

Procjena indikatora

- a. Obaveze prijavljivanja imovinskog stanja propisane članom 15.7. Izbornog zakona nalažu kandidatima da dostave izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju, uključujući tekuće prihode i izvore prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini, kao i imovinu čija vrijednost prelazi 5.000 KM. Iako ove obaveze postavljaju osnovu za transparentnost, one ne zahtijevaju izričito prijavljivanje ranijih plaćenih funkcija ili stvarnog vlasništva u privrednim subjektima. Nadalje, primjena ovih obaveza izvještavanja je prvenstveno u nadležnosti CIK-a, koji ne provjerava tačnost dostavljenih podataka. Ovo odsustvo odgovornosti, u kombinaciji s nepostojanjem eksplicitnih obaveza za objelodanjivanje određenih vrsta podataka, značajno umanjuje djelotvornost sistema prijavljivanja imovinskog stanja.
- b. Obaveza prijavljivanja vrijednosti imovine, uključujući račune u banci, novac i nekretnine u vrijednosti većoj od 5.000 KM predstavlja okvir za identifikaciju neobjašnjivih promjena u bogatstvu. Kandidati su dužni prijaviti svoje imovinsko stanje, kao i stanje članova uže porodice, čime se povećava obuhvat izvještavanja. Međutim, zbog neadekvatnih mehanizama za primjenu propisa i činjenice da CIK nema nadležnost da provjerava tačnost ovih izjava, djelotvornost ovog sistema ostaje ograničena.

Pitanja za procjenu

Da li je objavljivanje podataka o prethodnom zaposlenju, poslovnim i privatnim vezama, vlasništvu i interesima organa nadležnih za ugovaranje i/ili izdavanje licenci obavezno u okviru redovne izjave o imovinskom stanju i sukobu interesa?

Procjena indikatora

Izborni zakon, a posebno član 15.7, propisuje obavezu izabranih kandidata da objelodane svoje ukupno imovinsko stanje, uključujući tekuće prihode i izvore prihoda, vrijednost imovine i obaveze. Međutim, zakon izričito ne zahtijeva objelodanjivanje podataka o prethodnom zaposlenju, poslovnim ili privatnim vezama, vlasništvu ili ličnim odnosima s ugovornim organima.

- Napomena:
- 1. Odgovorite isključivo u vezi s javnim nabavkama ili u vezi s licenciranjem, u zavisnosti od toga s kojim podacima radite.
 - 2. Ako želite, odgovor možete uključiti prilikom obrađivanja pitanja u okviru teme 3.

Pitanja za procjenu

Da li su organi nadležni za ugovaranje i/ili izdavanje licenci obavezni da dostavljaju ad hoc izjave o nepostojanju sukoba interesa (npr. izjave pod zakletvom i sl.) u vezi sa svojim odnosima s određenim ponuđačima ili aplikantima prilikom pokretanja postupaka ugovaranja odnosno izdavanja licenci?

Procjena indikatora

Prema Zakonu o javnim nabavkama, predstavnici ugovornih organa dužni su da pitanje sukoba interesa regulišu putem formalnih izjava. Konkretno, predstavnici ugovornih organa – uključujući rukovodioce, članove organa upravljanja i članove komisija za nabavke – moraju potpisati izjave u kojima navode da li se nalaze u sukobu interesa ili ne.

Takođe, predstavnici su dužni odmah ažurirati ove izjave ukoliko nastupe promjene u njihovim odnosima s ponuđačima. Na osnovu ovih izjava, ugovorni organi su obavezni da na svojim internet stranicama objave spisak privrednih subjekata s kojima su njihovi predstavnici u sukobu interesa ili da potvrde da takvi sukobi ne postoje. Ovaj spisak je ujedno sastavni dio tenderske dokumentacije za određene postupke nabavke.

- Napomena:
- 1. Odgovorite isključivo u vezi s javnim nabavkama ili u vezi s licenciranjem, u zavisnosti od toga s kojim podacima radite.
 - 2. Ako želite, odgovor možete uključiti prilikom obrađivanja pitanja u okviru teme 3.

2.2 Pouzdanost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri propisi predviđaju prikupljanje i prijavljivanje:

- podataka koje treba da dostave sami javni zvaničnici?
- redovno ažuriranje značajnih promjena u imovini ili interesima?
- izjava koje uključuju imovinu i interese članova porodice (npr. bračnog druga) i drugih saradnika?

Procjena indikatora

- Kandidati izabrani na svim nivoima vlasti dužni su u roku od 30 dana od dana objave ovjere mandata podnijeti potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. Ova izjava se dostavlja elektronskim putem na obrascu izjave o imovinskom stanju, nakon čega se CIK-u šalje odštampani i potpisani primjerak.
- Propisi ne predviđaju izričitu obavezu redovnog ažuriranja podataka u slučaju značajnih promjena u imovini ili interesima nakon inicijalnog podnošenja. Ipak, izabrani zvaničnici su u obavezi da CIK-u dostave izjavu o imovinskom stanju u roku od 30 dana od dana prestanka mandata na koji su izabrani, kao i u slučaju prestanka mandata.
- Zakon predviđa da izjave izabranih zvaničnika moraju sadržavati podatke o imovinskom stanju njihovih supružnika i djece. Ovi podaci uključuju tekuće prihode, izvore prihoda iz prethodne kalendarske godine, imovinu u vrijednosti većoj od 5.000 KM, kao i obaveze.

2.3 Blagovremenost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri propisi definišu jasne i razumne rokove za:

- podnošenje izjava?
- njihovo objavljivanje?
- redovno ažuriranje i objavljivanje ažuriranih podataka?

Procjena indikatora

- Izborni zakon propisuje da izabrani zvaničnici moraju podnijeti izjavu o svom imovinskom stanju i imovini u roku od 30 dana od dana objave ovjere mandata.
- Iako zakon propisuje obavezu dostavljanja izjava, ne postoji precizno definisan rok za njihovo objavljivanje. Odsustvo jasnih rokova može negativno uticati na transparentnost i otežati javni pristup podacima o imovinskom stanju izabranih zvaničnika.
- Propisi ne sadrže jasne odredbe o redovnom ažuriranju izjave.

2.4 Otvorenost

Pitanja za procjenu

Da li nadležna institucija objavljuje ove podatke 1) na internetu, 2) na centralizovanoj lokaciji tako da ih je lako naći, u formatima 3) koji se mogu preuzeti s interneta, 4) koji su uporedivi i 5) koje javnost može pretraživati, na 6) platformama prilagođenim korisnicima i 7) besplatno? U kojoj mjeri su izuzeci od objavljivanja informacija minimalni i opravdani?

Procjena indikatora

CIK objavljuje imovinske kartone pojedinačno, onlajn, na jednoj centralizovanoj lokaciji, gdje ih je moguće preuzeti. Iako su pretraživi, podaci nisu objedinjeni u jednom dokumentu, što otežava njihovo poređenje. Objavljeni podaci su dostupni besplatno, ali platforma nije u potpunosti prilagođena korisnicima za jednostavno korištenje. Ovo se odnosi samo na izabrane zvaničnike.

Na državnom nivou centralni registar još uvijek nije uspostavljen, dok u Federaciji BiH i Republici Srpskoj takav registar ne postoji. S druge strane, Brčko distrikt ima javno dostupan registar, kao i pojedini kantoni.

2.5 Unakrsno poređenje i kvalitet podataka

Pitanja za procjenu

Da li zakon zahtijeva primjenu standarda otvorenih podataka koji bi mogli omogućiti otkrivanje rizika političke korupcije? Na primjer:

- Minimum neophodnih podataka.
- Jedinstvene identifikatore za unakrsno poređenje s drugim skupovima podataka
- Otvorene i mašinski čitljive formate

Procjena indikatora

Obrazac izjave o imovinskom stanju sadrži unaprijed definisane podatke koje podnosilac mora unijeti, ali ne koristi jedinstvene identifikatore za poređenje s drugim skupovima podataka. Iako su podaci otvoreni, svaki dokument se objavljuje zasebno, umjesto u jedinstvenom formatu koji se može preuzeti kao jedan dokument. Pored toga, format u kojem su podaci dostupni nije mašinski čitljiv.

2.6 Preporuke

Pitanja za procjenu

Predložite do tri preporuke, uključujući donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa, s ciljem rješavanja nedostataka u vezi s u transparentnošću prijavljivanja imovine i sukoba interesa.

Preporuka

1. Uvesti jedinstvene identifikatore za svakog nosioca javne funkcije koji će se koristiti u svim relevantnim bazama podataka, čime bi se omogućila efikasnija pretraga i provjera podataka.
2. Objavljivati izjave o imovinskom stanju i o nepostojanju sukoba interesa u mašinski čitljivom formatu.
3. Propisati obavezu redovnog ažuriranja imovinskih izjava u slučaju značajnih promjena u imovinskom stanju.

1.3. Odgovornost

3.1 Sistemi kojima se osigurava usklađenost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri postojeći sistemi olakšavaju prijavljivanje imovinskog stanja? Da li propisi definišu agenciju ili službenika koji obezbjeđuju alate za tačno i blagovremeno prijavljivanje imovinskog stanja i objavljivanje potrebnih podataka putem npr. savjetodavnih usluga, sistema elektronskog prijavljivanja i objavljivanja (jasni formati, automatizovani, zasnovani na webu)?

Procjena indikatora

Uputstvo⁸ propisuje izgled i način popunjavanja obrasca za prijavljivanje imovinskog stanja izabranih zvaničnika. Dostupna je i aplikacija za elektronski unos podataka putem interneta, ali sistem nije u potpunosti automatizovan, a izabrani zvaničnici i dalje moraju dostaviti potpisani primjerak. Uputstvo sadrži sva potrebna objašnjenja za popunjavanje imovinskog kartona. Obuka od strane zaposlenih u CIK-u nije predviđena.

3.2 Nadležna agencija

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri propisi jasno definišu funkcionalnu nezavisnost i nadležnosti agencije za praćenje primjene propisa, blagovremeno sprovođenje provjera, istrage i sankcionisanje u slučajevima nepoštovanja, kao i odgovarajuća sredstva za obuku i profesionalizaciju osoblja te održavanje odgovarajuće tehnologije?

Procjena indikatora

Prema Izbornom zakonu, CIK je dužan da izjavu o imovinskom stanju učini javno dostupnom, ali nije nadležan za provjeru tačnosti navedenih podataka. Kada je riječ o sankcijama, zakon predviđa novčane kazne od 300 KM do 3.000 KM za zvaničnike koji ne dostave imovinske izjave. Međutim, raspon sankcija je relativno uzak, a CIK nema jasno propisanu nadležnost za vođenje istraga o nepodudarnostima ili

⁸ Uputstvo o izgledu i načinu ispunjavanja obrasca izjave o imovinskom stanju: https://www.izbori.ba/Documents/izbori/podzakonski_akti/uputstvo_o_izgledu_i_nacinu_ispunjavanja_obrasca_izjave_o_imovinskom_stanju-precisceni_tekst_b.pdf
Korisničko uputstvo za onlajn elektronsko popunjavanje obrasca Izjave o imovinskom stanju za izabrane zvaničnike: https://www.izbori.ba/Documents/2021/Uputstvo_aplikacija_imovinski_kartoni-bos.pdf

neprijavljenim podacima u dostavljenim obrascima.

Zbog nedovoljnih budžetskih izdvajanja, programi obuke i tehnološki sistemi se uglavnom realizuju putem donatorskih projekata, umjesto kroz održive, državne mehanizme finansiranja.

3.3 Provjera

Pitanja za procjenu

Da li agencija ulaže resurse u provjeru izjava? U kojoj mjeri agencija djelotvorno provjerava dostavljene podatke, traži nedostajuće ili dodatne podatke, vrši revizije i sarađuje s drugim institucijama ili eksternim subjektima kako bi, po potrebi, provjerila tačnost dostavljenih podataka?

Procjena indikatora

Izabrani zvaničnici podnose CIK-u BiH popunjen obrazac izjave o imovinskom stanju putem elektronske aplikacije, nakon čega se imovinski karton štampa, potpisuje i dostavlja na ovjeru. Po prijemu, službenici CIK-a BiH upoređuju podatke iz odštampanog primjerka s bazom podataka i, ako se podaci poklapaju, ovjeravaju imovinski karton⁹. Dok provjera traje, podaci u registru imovine mogu se dopunjavati i mijenjati, ali nakon završetka provjere, moguće ih je samo pregledati.

Prema Izbornom zakonu, CIK nema nadležnost da provjerava tačnost podataka u obrascima niti da postupa po pritužbama koje se odnose na njihov sadržaj. Budući da nije nadležan za provjeru tačnosti podataka navedenih u imovinskim izjavama, CIK ne sprovodi postupak provjere i ne učestvuje u razmjeni podataka s drugim institucijama.

Pitanja za procjenu

Da li važeći propisi obavezuju agenciju da vrši upoređivanje podataka iz izjava o imovinskom stanju i nepostojanju sukoba interesa i/ili dodatnih ad hoc objelodanjivanja od strane ugovornih organa s registrima stvarnog vlasništva i poslovnim registrima privrednih subjekata koji su u ulozi dobavljači organa vlasti, ponuđača ili podnosilaca zahtjeva za licencu.

Procjena indikatora

Ne, propisi ne zahtijevaju od CIK-a da vrši upoređivanje podataka iz izjava o imovinskom stanju i nepostojanju sukoba interesa ili ad hoc objelodanjivanja od strane organa s registrima stvarnog vlasništva i poslovnim registrima privrednih subjekata koji su u ulozi dobavljača organa vlasti, ponuđača ili podnosilaca zahtjeva za licencu.

Napomena:

1. Odgovorite isključivo u vezi s javnim nabavkama ili u vezi s licenciranjem, u zavisnosti od toga s kojim podacima radite.
2. Ako želite, odgovor možete uključiti prilikom obrađivanja pitanja u okviru teme 3.

⁹ Korisničko uputstvo za onlajn elektronsko popunjavanje obrasca Izjave o imovinskom stanju za izabrane zvaničnike: https://www.izbori.ba/Documents/2021/Uputstvo_aplikacija_imovinski_kartoni-bos.pdf

3.4 Odvraćanje

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri agencija kredibilno primjenjuje propise i sisteme žalbi, provjere i druge kontrole kako bi podstaklo poštovanje propisa?

U kojoj su mjeri sankcije protiv javnih zvaničnika, bilo administrativne ili krivične, srazmjerne težini otkrivenog prekršaja?

Procjena

CIK je uveo sistem za prijem izjava o imovinskom stanju izabranih zvaničnika, ali se i dalje suočava sa značajnim nedostacima u osiguravanju poštovanja propisa i podsticanju odgovornosti. Iako su imovinske izjave obavezne i moraju se podnijeti elektronskim putem, ne postoji sistem provjere koji bi omogućio utvrđivanje netačnosti ili istraživanje eventualnih odstupanja. Za nepoštovanje obaveza, poput nepodnošenja izjava, propisane su administrativne novčane kazne u rasponu od 300 KM do 3.000 KM. Međutim, ovi iznosi su relativno niski i malo je vjerovatno da mogu djelovati kao efikasno sredstvo odvraćanja.

CIK je u praksi izricao novčane kazne zvaničnicima koji nisu podnijeli imovinske izjave, ali su te kazne simbolične u odnosu na ozbiljnost mogućih prekršaja. Na primjer, 2023. godine zbog nepodnošenja izjava kažnjeno je samo nekoliko zvaničnika i to sa 500 KM, što podriva kredibilitet sistema. Iako CIK prikuplja podatke i preduzima određene naknadne radnje, izostanak provjere i blage sankcije ograničavaju njegovu sposobnost da obezbijedi puno poštovanje propisa i odgovornost.

3.5 Pravna zaštita

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri postojeća pravila omogućavaju efikasno rješavanje slučajeva?

U kojoj mjeri su pravila koja se odnose na nepodnošenje izjava i otkrivene sukobe interesa adekvatna u praksi?

U kojoj mjeri su pravila za istrage i krivično gonjenje u vezi s neprijavljenim ili neobjašnjivim promjenama u imovinskom stanju adekvatna u praksi?

Procjena

Nepodnošenje izjava o imovinskom stanju izabranih zvaničnika kažnjivo je simboličnim sankcijama, koje su nedovoljne da bi djelovale kao efikasno sredstvo odvraćanja. Iako je CIK izricao novčane kazne zvaničnicima koji se nisu pridržavali propisa, te sankcije su administrativne prirode i ne obuhvataju daljnju istragu o eventualnim odstupanjima u prijavljenoj imovini. CIK nije nadležan za provjeru tačnosti dostavljenih podataka, niti postoji okvir za cjelovito rješavanje ovakvih slučajeva.

Pravila za rješavanja sukoba interesa u BiH dodatno su otežana decentralizovanim političkim okvirom, gdje nadležnost nad sprovođenjem propisa imaju različita tijela na različitim nivoima vlasti. Nova komisija za utvrđivanje sukoba interesa na državnom nivou još uvijek nije u potpunosti operativna i suočava se s političkim blokadama koje ugrožavaju njen rad. Tokom 2023. godine komisija je održala samo dvije sjednice i nije izrekla nikakve sankcije niti pokrenula postupke, jer su politički uticaji više puta odlagali njen rad.

Na nivou FBiH od 2013. godine ne postoji funkcionalna institucija za utvrđivanje sukoba interesa. U Republici Srpskoj komisija formalno postoji, ali je njena djelotvornost ograničena jer su odluke često nekonzistentne, a mnogi predmeti su odbačeni zbog nedostatka dokaza ili nedovoljno dokumentovanog procesa glasanja.

S druge strane, Brčko distrikt pokazuje funkcionalniji pristup. Komisija za sprečavanje sukoba interesa u Brčkom je tokom 2023. godine održala 33 sjednice, pokrenula 75 postupaka i izrekla sankcije, uključujući novčane kazne, suspenzije plata i jedan prijedlog za razrješenje.

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri mjere poput izuzeća, ostavke, otuđenja, premještaja ili raskida ugovora efikasno doprinose upravljanju sukobima interesa od strane ugovornih organa u postupcima javnih nabavki i izdavanja licenci?

Da li su građanske, administrativne i krivične sankcije – poput poništavanja ugovora, novčanih kazni, zabrana ili povrata sredstava – adekvatne i proporcionalne u sankcionisanju slučajeva pogodovanja ili sukoba interesa u postupcima javnih nabavki i izdavanja licenci?

Procjena

Predstavnik ugovornog organa obavezan je da se odmah po saznanju o postojanju sukoba interesa izuzme iz postupka javne nabavke i o tome obavijesti rukovodioca ugovornog organa. Svaki kandidat/ponuđač dužan je da uz ponudu dostavi i posebnu pisanu izjavu ovjerenu kod nadležnog organa da nije nudio mito niti učestvovao u bilo kakvim radnjama koje za cilj imaju korupciju u predmetnoj javnoj nabavci. Ugovor o javnoj nabavci sklopljen suprotno odredbama ovog člana je ništavan.

Napomena:

1. Odgovorite isključivo u vezi s javnim nabavkama ili u vezi s licenciranjem, u zavisnosti od toga s kojim podacima radite.
2. Ako želite, odgovor možete uključiti prilikom obrađivanja pitanja u okviru teme 3.

3.6 Preporuke

Pitanja za procjenu

Predložite do tri preporuke, uključujući donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa, s ciljem rješavanja nedostataka u vezi s odgovornošću u pogledu prijavljivanja imovine i sukoba interesa.

Preporuke

1. Potrebno je usvojiti jasno definisane procedure za istrage i provjere.
2. CIK treba dobiti ovlaštenja za saradnju s drugim institucijama, uključujući poreske organe i agencije za sprovođenje zakona, radi temeljitih provjera imovinskih izjava.
3. Neophodno je uskladiti zakonske okvire kako bi se otklonile razlike u pogledu lica na koje se zakoni odnose i situacija koje mogu dovesti do sukoba interesa.

Preporuke za stub

- Revidirati zakonske propise o sukobu interesa radi usklađivanja s međunarodnim standardima.
- Uskladiti zakone s ciljem otklanjanja neujednačenosti u vezi s licima na koje se odnose i situacijama koje dovode do sukoba interesa.
- Osigurati objavljivanje izjava o imovinskom stanju i nepostojanju sukoba interesa u mašinski čitljivom formatu.
- Uvesti jedinstvene identifikatore za nosioce javnih funkcija koji će se koristiti u svim relevantnim bazama podataka radi efikasnije pretrage i provjere podataka.
- Propisati obavezu redovnog ažuriranja imovinskih izjava u slučaju promjena u imovinskom stanju.
- Usvojiti jasno definisane procedure za istrage i provjere.
- Ovlastiti CIK za saradnju s poreskim organima i agencijama za sprovođenje zakona radi temeljitih provjera imovinskih izjava.
- Uvesti obavezu podnošenja izjava o imovinskom stanju za nosioce javnih funkcija te uspostaviti djelotvornu kontrolu putem administrativnih, disciplinskih i krivičnih kazni.
- Povećati visinu postojećih novčanih kazni i uvesti dodatne sankcije, uključujući razrješenje s dužnosti i poništenje akata donesenih u situacijama kršenja zakona.

TEMA 2: FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA¹⁰

2.1. Obim

1.1 Postojanje

Potrebne informacije

Navedite zakone, politike ili propise koji regulišu evidentiranje, izvještavanje, provjere, objavljivanje i odgovornost u vezi s podacima o finansiranju političkih stranaka, te dostavite sljedeće informacije :

- Veze ka izvorima ili digitalne primjerke dokumenata
- Datum prvog donošenja ili stupanja na snagu
- Datum posljednje izmjene, uz navođenje konkretnih pitanja na koja se te izmjene odnose

Opis

- Izborni zakon Bosne i Hercegovine¹¹ („Službeni glasnik BiH“, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/06, 77/06, 13, 13 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24)
- Zakon o finansiranju političkih stranaka¹² („Službeni glasnik BiH“, br. 95/12, 41/16)
- Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka¹³ („Službeni glasnik BiH“, br. 96/13, 89/16, 5/22, 31/24)
- Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima i izvještajima o prometu posebnog računa za finansiranje izborne kampanje političkih stranaka¹⁴ („Službeni glasnik BiH“, 31/24.)

10 Prema potrebi, relevantne informacije mogu se dopuniti podacima iz publikacije Bringing the Receipts i izvještaja o sistemu nacionalnog integriteta (NIS).
<https://www.transparency.org/en/publications/bringing-the-receipts-political-finance-transparency-in-the-western-balkans-and-t%C3%BCrkiye>

11 https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/BiH_Election_Law_last_consolidated_version.pdf?v-4

12 https://www.izbori.ba/Documents/2016/Finansiranje_politickih_partija/Zakon/Neslužbeni_precisceni_tekst-ZOFPS.pdf

13 https://www.izbori.ba/Documents/izbori/podzakonski_akti/pravilnika_o_godisnjim_finansijskim_izvjestajima_politickih_stranaka-precisceni_tekst_b.pdf

14 https://www.izbori.ba/Documents/izbori/podzakonski_akti/pravilnik_o_predizbornim_i_postizbornim_finansijskim_izvjestajima_i_izvjestajima_o_prometu_posebnog_racuna_za_finansiranje_izborne_kampanje_pol_str_h.pdf

1.2 Ciljevi

Rezime pitanja (namijenjen da služi kao sažetak)

Da li propis na adekvatan način predviđa:

- a. izjednačavanje uslova političkog nadmetanja stranaka i kandidata – tokom i van izbornih perioda?
- b. suzbijanje neprimjerenog uticaja određenih interesnih grupa (vladinih, privatnih, stranih, kriminalnih itd.) na izborni proces i političko odlučivanje?

Procjena

- a. *Izborni zakon Bosne i Hercegovine*
Nedavnim izmjenama i dopunama Izbornog zakona uvedene su mjere za suzbijanje zloupotrebe javnih resursa. Međutim, kako su ove izmjene stupile na snagu svega dva mjeseca prije raspisivanja izbora, njihova primjena bila je otežana. Pored toga, različita tumačenja ovih odredbi dodatno su otežala mogućnost izjednačavanja uslova političkog nadmetanja među političkim subjektima.
- b. *Suzbijanje neprimjerenog uticaja određenih interesnih grupa (vladinih, privatnih, stranih, kriminalnih itd.) na izborni proces i političko odlučivanje:*
Iako zakonodavni okvir, uključujući Zakon o finansiranju političkih partija, propisuje obavezu izvještavanja i ograničenja u vezi s donacijama, i dalje postoje zabrinutosti u vezi s potencijalnim uticajem određenih interesnih grupa, naročito u kontekstu poteškoća u praćenju indirektnih priloga i ograničavanju učešća stranih i privatnih aktera u finansiranju političkih stranaka. Postojeći propisi nisu praćeni dovoljno jakim mehanizmima za obezbjeđivanje njihove primjene i osiguranje transparentnosti, što omogućava nastavak neprimjerenog uticaja na izborne procese i političko odlučivanje.

1.3 Obim

Pitanja za procjenu

Da li su propisom predviđene obaveze izvještavanja i objavljivanja koje se odnose na:

- a. Političke stranke (organizacije)
- b. Kandidate (stranačke liste i nezavisne)
- c. Treće strane (ne/koordinisano)
- d. Pravna lica koja daju priloge
- e. Medije (štampane, elektronske i onlajn)
- f. Onlajn platforme (pretraživače, društvene mreže, servise za razmjenu poruka itd.)
- g. Firme za politički konsalting
- h. Ostale subjekte

Procjena

- a. *Političke stranke dužne su dostaviti godišnji finansijski izvještaj do 31. marta naredne godine, predizborni finansijski izvještaj koji obuhvata period od tri mjeseca prije dana podnošenja kandidature, izvještaj o prometu posebnog računa za finansiranje izborne kampanje s podacima o donacijama i troškovima, te postizborni finansijski izvještaj za period od dana podnošenja kandidature do dana ovjere izbornih rezultata.*
- b. *Kandidati, bilo da nastupaju na stranačkim listama ili kao nezavisni, podliježu istim obavezama izvještavanja kao i političke stranke.*
- c. *Zabranjeno je davanje priloga, novčanih ili nenovčanih, preko trećih lica (po punomoćniku).*
- d. *Političke stranke dužne su prijaviti i javno objaviti sve priloge koje primaju od pravnih i fizičkih lica. CIK dodatno objavljuje finansijske izvještaje.*
- e. *Politički subjekti su dužni prijaviti i objaviti troškove štampanja predizbornih oglasa, proglašenja, saopštenja i sl. u javnim i onlajn glasilima. Podzakonskim aktima je propisano da cijene političkog oglašavanja na radiju i televiziji moraju biti iste za sve političke subjekte, pri čemu se cjenovnici dostavljaju Regulatornoj agenciji za komunikacije i ovjeravaju prije zvaničnog početka izborne kampanje.*
- f. *Zakon obavezuje političke subjekte da prijavljuju i objavljuju troškove predizbornih proglašenja i izjava u javnim i onlajn glasilima. Onlajn mediji koji se opredijele za izvještavanje o izornoj kampanji dužni su osigurati javne i transparentne informacije o svom vlasništvu i poštovati utvrđene principe.*
- g. *Iako zakon ne prepoznaje firme za politički konsalting, političke stranke obavezne su prijaviti i objaviti troškove takvih usluga.*

1.4 Preporuke

Pitanja za procjenu

Do tri preporuke, uključujući donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa, koje bi po vašem mišljenju doprinijele rješavanju regulatornih nedostataka u vezi s finansiranjem političkih stranaka.

Preporuke

- 1. *Proširiti listu zabranjenih izvora priloga na dodatna javna tijela i pravna lica koja primaju državne subvencije.*
- 2. *Uvesti potpuno digitalizovano podnošenje izvještaja radi smanjenja administrativnih opterećenja i olakšavanja praćenja.*
- 3. *Zakonom propisati rokove i obavezni sadržaj detaljnih izvještaja (uključujući sve transakcije) koje političke stranke moraju objavljivati na svojim zvaničnim internet stranicama, kao i kaznene mjere.*

1.2. Transparentnost

2.1 Sveobuhvatnost

Pitanja za procjenu

Da li su propisima utvrđene obaveze obveznika da blagovremeno evidentiraju i prijave nadležnoj agenciji:

- a. Sve transakcije prihoda, kako novčane, tako i nenovčane, uključujući identifikaciju izvora javnih subvencija, privatnih donacija, zajmova, popusta i kredita, kao i stvarne vlasnike u slučaju pravnih lica;
- b. Posebno evidentiranje troškova nastalih tokom perioda izborne kampanje;
- c. Sve transakcije rashoda, razvrstane po stavkama, uz identifikaciju dobavljača i jasno razlikovanje troškova vezanih za kampanju;
- d. Jasan opis, datum i vrijednost (u gotovini ili naturi) svake transakcije prihoda i rashoda (npr. politički konsalting, oglašavanje itd)?

Procjena

Političke stranke i nezavisni kandidati dužni su da evidentiraju i prijavljuju finansijske transakcije povezane s izbornim kampanjama. Njihovi izvještaji moraju sadržavati:

- a. Da, i novčane i nenovčane priloge, uz identifikaciju izvora kao što su javni budžet, privatne donacije, krediti itd. Pitanje stvarnih vlasnika nije regulisano;
- b. Da, postizborni finansijski izvještaj koji obuhvata period od dana podnošenja kandidature do dana objave izbornih rezultata;
- c. Politički subjekti su dužni da precizno evidentiraju sve troškove, identifikuju dobavljače i opišu pružene usluge (npr. troškove štampanja plakata i plakatiranja, troškove štampanja predizbornih oglasa, proglašenja i saopštenja u javnim i onlajn glasilima, troškove organizacije i održavanja predizbornih skupova, kao i troškove štampanja, reprodukcije i slanja predizbornog materijala koji se šalje biračima...);
- d. U izvještaju se moraju jasno navesti donatori/dobavljači, datum i vrijednosti svake transakcije prihoda i rashoda, uključujući novčane i nenovčane priloge. Politički subjekti su dužni koristiti poseban bankovni račun isključivo za potrebe finansiranja predizborne kampanje i prijavljivati sve transakcije koje se vrše preko tog računa, kako prije, tako i nakon izbora. Nepoštovanje ovih obaveza podliježe sankcijama, a finansijski izvještaji podliježu nadzoru CIK-a.

2.2 Pouzdanost

Pitanja za procjenu

Da li propisi adekvatno obavezuju političke stranke, kandidate i treće strane da primjenjuju barem minimalne kontrolne mjere, kao što su:

- a. osnovno knjigovodstvo (uključujući blagajnike ili profesionalne računovođe);
- b. upravljanje finansijskim tokovima isključivo putem namjenskih bankovnih računa;
- c. dubinske provjere (due diligence checks) prije prihvatanja donacija ili troškova;
- d. revidirani finansijski izvještaji?

Procjena

- a. Političke stranke su dužne podnositi godišnje finansijske izvještaje. Uz ove izvještaje, političke stranke su obavezne da podnesu i godišnje standardizovane finansijske izvještaje (financial statements), ovjerene od strane nadležnih institucija.
- b. Propisi obavezuju političke partije da prijavljuju transakcije s određenih računa, ali samo u vezi s izbornim kampanjama. Međutim, ne regulišu višestruke bankovne račune niti neprijavljene troškove van perioda kampanje, što omogućava kontinuirano korištenje gotovine i nepraćenih sredstava te otežava kontrolu.
- c. Dubinske provjere nisu izričito navedene u propisima.
- d. CIK raspolaže revizorskom službom koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje političkih partija, osiguravajući njihovu usklađenost sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka.

2.3 Blagovremenost

Pitanja za procjenu

Da li propisi adekvatno regulišu podnošenje i objavljivanje izvještaja u razumnim rokovima?

- a. Da li je propisana obaveza podnošenja privremenih izvještaja o izornoj kampanji za kandidate, političke stranke i treće strane, koji uključuju prihode, rashode i pojedinačne transakcije (dvosedmično ili, ako je moguće, u stvarnom vremenu u predizbornim kampanjama)?
- b. Da li je propisana obaveza podnošenja izvještaja o izornoj kampanji za kandidate, stranke i treće strane (nakon izbornog dana)?
- c. Da li je propisana obaveza podnošenja godišnjih finansijskih izvještaja za političke stranke?

Procjena

- a. Političke stranke i kandidati su dužni dostaviti finansijski izvještaj tri dana prije izbora, s detaljnim prikazom svih prihoda, rashoda i donacija primljenih za kampanju.
- b. U roku od 30 dana nakon objavljivanja izbornih rezultata, kandidati i stranke su dužni podnijeti završni izvještaj o finansiranju izborne kampanje, koji obuhvata cjelokupni period kampanje i sadrži sve prihode i rashode i sve neizmirene obaveze.
- c. Političke stranke obavezne su da Centralnoj izornoj komisiji godišnje podnose revidirane finansijske izvještaje. Ovi izvještaji pružaju uvid u sveobuhvatne finansijske aktivnosti, ali nisu specifični za izborne kampanje i ne omogućavaju transparentnost u stvarnom vremenu tokom izbornog perioda.

2.4 Otvorenost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri su podaci o finansiranju političkih stranaka dostupni građanima? Da li propisi obavezuju nadzornu agenciju koja prima izvještaje da ih blagovremeno i tačno objavljuje na internetu, na centralizovanoj platformi, uz besplatan pristup, na način koji omogućava jednostavno pronalaženje, preuzimanje, upoređivanje i pretraživanje? Da li su izuzeci od objavljivanja sveobuhvatnih podataka minimalni i/ili dobro opravdani? Da li političke stranke i kampanje imaju obavezu da samostalno objavljuju ove podatke?

Procjena

Podaci o finansiranju političkih stranaka u BiH dostupni su javnosti, ali uz određena ograničenja. CIK zakonski je ovlaštena da objavljuje finansijske izvještaje političkih stranaka na svojoj internet stranici, čime se omogućava centralizovan i blagovremen pristup podacima. To uključuje godišnje izvještaje, izvještaje o finansiranju kampanja i nalaze revizija, koji su ključni za transparentnost i odgovornost. Ovi podaci su dostupni besplatno, a građani im mogu pristupiti onlajn na jednom mjestu. Međutim, zakon ne propisuje da izvještaji moraju biti dostupni u pretraživom i korisnički prilagođenom formatu, što otežava poređenje podataka.

Iako su političke stranke zakonski obavezne da svoje finansijske izvještaje, uključujući detalje o porijeklu sredstava i rashodima, objavljuju na svojim internet stranicama, u praksi se ova obaveza često ne poštuje. Mnoge stranke ne objavljuju ove podatke samostalno, već se oslanjaju na CIK da ih učini dostupnim.

Ne postoje značajni izuzeci od objavljivanja podataka, što znači da svi relevantni podaci, barem u teoriji, podliježu objavljivanju.

2.5 Unakrsno poređenje i kvalitet podataka

Pitanja za procjenu

Da li propisi precizno definišu obavezu primjene standarda otvorenih podataka koji omogućavaju otkrivanje političkog rizika, poput jedinstvenih identifikatora za unakrsno poređenje s drugim skupovima podataka?

Procjena indikatora

Propis ne sadrži posebne odredbe koji se odnose na standardizaciju otvorenih podataka niti o korištenju jedinstvenih identifikatora koji bi omogućili otkrivanje političkog rizika ili poređenje s drugim skupovima podataka.

2.6 Preporuke

Pitanja za procjenu

Do tri preporuke, uključujući donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa, koje bi mogle povećati transparentnost finansiranja političkih stranaka.

Preporuke

1. *Regulisati samofinansiranje kampanja stranačkih kandidata propisivanjem obaveze potpunog objelodanjivanja izvora i iznosa sredstava u finansijskim izvještajima stranaka kako bi se osigurala transparentnost.*
2. *Uvesti obavezu da se sve finansijske transakcije, uključujući donacije, vrše isključivo putem bankovnih računa kako bi se osigurala transparentnost.*
3. *Kako bi se omogućilo efikasnije otkrivanje političkog rizika i olakšalo korištenje podataka, preporučuje se usvajanje podzakonskih akata koji bi regulisali standarde otvorenih podataka. Ovi standardi bi obuhvatali uvođenje jedinstvenih identifikatora za političke stranke, kandidate i donatore, uz omogućavanje povezivanja ovih podataka s drugim relevantnim skupovima podataka.*

1.3. Odgovornost

3.1 Usklađenost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri postoje sistemi koji olakšavaju proces izvještavanja? U kojoj mjeri nadležna nadzorna agencija olakšava tačno i blagovremeno izvještavanje i objavljivanje, na primjer, kroz savjetodavne usluge, standardizovane formate, digitalno izvještavanje, sisteme za objavljivanje itd?

Procjena

Zakonski okvir u Bosni i Hercegovini predviđa određene sisteme koji olakšavaju proces izvještavanja, ali istovremeno ostavlja prostor za dodatna poboljšanja, posebno u smislu podrške CIK-u. Političke stranke imaju zakonsku obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja CIK-u, a obrasci za izvještavanje propisani su podzakonskim aktima, čime se osigurava standardizovan format finansijskog izvještavanja za političke stranke i kandidate. CIK pruža informacije i smjernice političkim strankama u vezi s pravilima finansiranja, ali formalne savjetodavne usluge nisu eksplicitno predviđene. Pored toga CIK povremeno organizuje obuke i seminare za političke stranke o pravilima finansiranja i obavezama izvještavanja, ali je potreban veći naglasak na uspostavljanje kontinuirane edukacije i informisanja. CIK na svojoj web stranici objavljuje izvještaje političkih stranaka i druge relevantne podatke, no postojeća infrastruktura možda nije dovoljna da obezbijedi djelotvorno digitalno izvještavanje. Digitalne platforme treba unaprijediti kako bi se olakšao proces izvještavanja. Takođe, potrebno je povećati transparentnost i dosljednost u objavljivanju podataka, između ostalog i kroz osiguravanje dostupnosti i pretraživosti izvještaja na internet stranici CIK-a.

3.2 Nadležna agencija

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri propisi jasno definišu funkcionalnu nezavisnost i nadležnosti agencije za praćenje primjene propisa, blagovremeno sprovođenje provjera, istrage i sankcionisanje u slučajevima nepoštovanja, kao i odgovarajuća sredstva za obuku i profesionalizaciju osoblja te održavanje odgovarajuće tehnologije?

Procjena

Zakonski okvir u Bosni i Hercegovini daje CIK-u ovlaštenja za nadzor nad primjenom propisa o finansiranju političkih stranaka te istrage i sankcionisanje u slučaju kršenja. Međutim, preporuke Grupe država protiv korupcije (GRECO) koje predviđaju povećanje finansijskih i kadrovskih kapaciteta CIK-a još nisu u potpunosti realizovane. Služba za reviziju CIK-a raspolaže ograničenim kapacitetima za obavljanje blagovremenih i temeljitih revizija. Stabilno i adekvatno finansiranje za obuku osoblja i nabavku moderne tehnologije od ključne je važnosti za jačanje nadzornih kapaciteta CIK-a, ali trenutno zavisi od donatorskih sredstava i projektnog podrške.

Kako bi se dodatno ojačala uloga CIK-a, zakon takođe treba precizno definisati kršenja u vezi s finansiranjem izbornih kampanja i uvesti djelotvorne, proporcionalne sankcije. Ove mjere bi ojačale funkcionalnu nezavisnost CIK-a i doprinijele većoj transparentnosti i integritetu regulatornog okvira o finansiranju političkih stranaka.

3.3 Djelotvorne provjere

Pitanja za procjenu

Da li agencija ulaže resurse u provjeru poštovanja pravila o finansiranju političkih stranaka? U kojoj mjeri agencija djelotvorno provjerava dostavljene podatke, traži nedostajuće ili dodatne podatke, prati neprijavljene prihode ili rashode, vrši revizije i sarađuje s drugim institucijama ili eksternim subjektima kako bi, po potrebi, pribavila dodatne podatke, naročito iz registara javnih nabavki i privrednih subjekata?

Procjena

CIK ima određena ovlaštenja za provjeru poštovanja odredbi o finansiranju političkih stranaka, ali je neophodno jasnije definisati njegovu nadležnost za vršenje nadzora nad rashodima stranaka. Revizija finansijskih izvještaja političkih stranaka obuhvata finansijske izvještaje centralnog organa stranke i najmanje dvije niže organizacione jedinice koje odabere Kancelarija CIK-a za reviziju.

Nedovoljni resursi otežavaju sprovođenje sistemskih provjera i revizija, što može ugroziti kapacitet CIK-a da u potpunosti vrši svoju nadzornu funkciju. CIK je ovlašten da provjerava dostavljene izvještaje i, kada uoči nepravilnosti ili nedostatke, zatraži dodatne informacije od političkih stranaka.

CIK se često oslanja na monitoring organizacija civilnog društva i njihove nalaze, posebno u vezi s javnim nabavkama.

3.4 Odvrćanje

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri se otkrivaju i sankcionišu kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka? U kojoj mjeri agencija primjenjuje sisteme žalbi, istrage i proporcionalne sankcije za kršenja propisa, uključujući administrativnu i krivičnu odgovornost?

Procjena

Kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka u Bosni i Hercegovini se otkrivaju i sankcionišu, ali u praksi postoje značajni izazovi u pogledu efikasnosti i djelotvornosti ovog procesa. U periodu od 2005. do 2022. godine, CIK je izrekao 536 novčanih kazni političkim strankama, donio 129 administrativnih mjera i naložio dvjema strankama da dio svojih sredstava doniraju u dobrotvorne svrhe. Samo u 2023. godini, 24 političke stranke dobile su zabranu učešća na narednim izborima. Međutim, dugotrajnost postupka – često duža od dvije godine – od podnošenja finansijskih izvještaja do izricanja sankcija ukazuje na nedostatak kapaciteta i kašnjenja koja umanjuju djelotvornost ovih kazni.

Pored toga, zakonska obaveza stranaka da višak sredstava vrate u budžet ne sprovodi se efikasno zbog neriješenog stava Ministarstva finansija, što otežava njeno izvršenje. Sankcije su podstakle stranke da smanje vidljive donacije pravnih lica, a mnoge stranke izbjegavaju potpuno otkrivanje svojih finansijskih podataka. Izvještaji TI BiH ukazuju na značajna odstupanja između prijavljenih i stvarnih troškova, što dodatno otežava obezbjeđivanje pune usklađenosti sa zakonskim propisima. Štaviše, uprkos smanjenju prihoda, stranke su uspjele da smanje svoje dugove, što dodatno ukazuje na moguće slabosti u sistemu finansijskog nadzora.

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri postoje djelotvorne preventivne mjere za smanjenje rizika od zabranjenih priloga (novčanih ili nenovčanih) od strane dobavljača, ponuđača ili podnosilaca zahtjeva za licencu, direktno ili preko trećih strana?

Procjena

IU Bosni i Hercegovini postoje određene preventivne mjere za smanjenje rizika od zabranjenih priloga, ali one nisu u potpunosti sveobuhvatne. Politički subjekti su dužni prijaviti sve donacije, uključujući njihov izvor, što omogućava bolju kontrolu i praćenje priloga. Zakon o finansiranju političkih stranaka definiše dobrovoljne priloge i nalaže političkim subjektima da ih prijavljuju, čime se osigurava da potiču iz legalnih izvora. Pored toga, zakon zabranjuje priloge javnih institucija, humanitarnih organizacija i stranih subjekata te davanje dobrovoljnih priloga u novcu ili u formi proizvoda posredstvom trećih lica (posrednika), u cilju sprečavanja indirektnog nezakonitog finansiranja.

Privatna preduzeća koja u jednoj kalendarskoj godini s organima izvršne vlasti sklope ugovore o javnim nabavkama u vrijednosti većoj od 10.000 KM ne mogu finansijski pomagati političke stranke, čime se smanjuje rizik od sukoba interesa. Ipak, i dalje postoji rizik od prikrivenih priloga kroz neformalne kanale. Proširenje obaveze izvještavanja na treće strane koje učestvuju u troškovima kampanje značajno bi unaprijedilo transparentnost i sljedivost u finansiranju političkih stranaka. Pored toga, obavezno korištenje bankarskih sistema za sve priloge dodatno bi unaprijedilo nadzor.

Napomena:
1. Odgovorite isključivo u vezi s javnim nabavkama ili u vezi s licenciranjem, u zavisnosti od toga s kojim podacima radite.
2. Ako želite, odgovor možete uključiti prilikom obrađivanja pitanja u okviru teme 3.

3.5 Preporuke

Pitanja za procjenu

Do tri preporuke, uključujući donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa, koje bi mogle povećati odgovornost u oblasti finansiranja političkih stranaka.

Preporuke

1. *Detaljno klasifikovati kršenja zakonskih odredbi u Zakonu o finansiranju političkih partija, povezati ih s odgovarajućim sankcijama i proširiti raspon kazni kako bi se povećala odgovornost.*
2. *Uvesti obavezu objavljivanja godišnjih finansijskih planova i programa zajedno s finansijskim izvještajima u propisanim rokovima i propisati sankcije za neispunjavanje ove obaveze u Zakonu o finansiranju političkih stranaka.*
3. *Predvidjeti obustavu isplate budžetskih sredstava kao jednu od sankcija za kršenje odredbi o zabranjenim aktivnostima.*

Preporuke za stub

- Proširiti listu zabranjenih izvora priloga na dodatna javna tijela i pravna lica koja primaju državne subvencije.
- Uvesti potpuno digitalizovano podnošenje izvještaja radi smanjenja administrativnih opterećenja i olakšavanja praćenja.
- Zakonski propisati rokove i obavezni sadržaj detaljnih izvještaja (uključujući sve transakcije) koje političke stranke moraju objavljivati na svojim zvaničnim web stranicama, kao i kaznene mjere.
- Regulisati samofinansiranje kampanja stranačkih kandidata propisivanjem obaveze potpunog objelodanjivanja izvora i iznosa sredstava u finansijskim izvještajima stranaka, kako bi se osigurala transparentnost.
- Uvesti obavezu da se sve finansijske transakcije, uključujući donacije, vrše isključivo putem bankovnih računa kako bi se osigurala transparentnost.
- Kako bi se omogućilo efikasnije otkrivanje političkog rizika i olakšalo korištenje podataka, preporučuje se usvajanje podzakonskih akata koji bi regulisali standarde otvorenih podataka. Ovi standardi bi obuhvatali uvođenje jedinstvenih identifikatora za političke stranke, kandidate i donatore, uz omogućavanje povezivanja ovih podataka s drugim relevantnim skupovima podataka.
- Detaljno klasifikovati kršenja zakonskih odredbi u Zakonu o finansiranju političkih partija, povezati ih s odgovarajućim sankcijama i proširiti raspon kazni kako bi se povećala odgovornost.
- Uvesti obavezu objavljivanja godišnjih finansijskih planova i programa zajedno s finansijskim izvještajima u propisanim rokovima i propisati sankcije za neispunjavanje ove obaveze u Zakonu o finansiranju političkih stranaka.
- Predvidjeti obustavu isplate budžetskih sredstava kao jednu od sankcija za kršenje odredbi o zabranjenim aktivnostima.

TEMA 3: POGODOVANJE U PROCESU JAVNIH NABAVKI I IZDAVANJA LICENCI

3.1. Javne nabavke

1.1 Ciljevi

Rezime pitanja

Da li regulatorni okvir javnih nabavki sadrži pravila ili smjernice koje regulišu etičko postupanje službenika uključenih u sprovođenje postupaka javnih nabavki (prije dodjele ugovora, tokom nadmetanja i tendera i nakon dodjele)?

U kojoj mjeri propisi o javnim nabavkama obezbjeđuju zaštitu od neprimjerenog uticaja politički povezanih pojedinaca i subjekata na pripremu ugovora, prilagođavanje tehničkih specifikacija, kriterijume odabira, primjenu nekonkurentnih procedura i druge oblike sukoba interesa?

Procjena

Član 52. Zakona o javnim nabavkama BiH reguliše pitanje sukoba interesa i korupcije u postupcima javnih nabavki. Ovaj član propisuje obavezu ugovornih organa da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi efikasno spriječili, prepoznali i uklonili sukobe interesa radi osiguravanja fer tržišnog takmičenja i nepristrasnog odlučivanja. Sukob interesa nastaje kada predstavnici ugovornog organa imaju direktan ili indirektan finansijski, ekonomski ili bilo koji drugi lični interes u ishodu nabavke. Na primjer, iz odlučivanja o javnim nabavkama isključeni su službenici koji obavljaju upravljačke poslove ili posjeduju poslovne udjele u privrednim subjektima koji učestvuju u postupku.

Zakon nalaže da takvi službenici prijave sve postojeće ili potencijalne sukobe interesa, uključujući one koji se odnose na članove uže porodice, te da redovno ažuriraju ove izjave. Službenici koji prijave postojanje sukoba interesa moraju se odmah izuzeti iz postupka javne nabavke. Dodatno, ugovorni organi su dužni da sve sukobe interesa objave na svojim internet stranicama kako bi se osigurala transparentnost. Ipak, u praksi, većina ugovornih organa ne objavljuje ove podatke.

Pored toga, ponuđači su dužni da uz ponudu dostave izjavu kojom potvrđuju da nisu nudili mito niti učestvovali u koruptivnim radnjama. Nepoštovanje ovih odredbi zakonski povlači za sobom poništenje ugovora.

1.2 Nespojivosti za ugovorni organ (uključujući „okretna vrata“)

Pitanja za procjenu

Da li postoje ograničenja i odredbe o nespojivostima za sprečavanje učešća u svojstvu ugovornih organa za službenike koji:

- a. direktno ili indirektno (putem rodbinskih veza ili poslovnih saradnika) posjeduju značajan finansijski interes (udio u vlasništvu, kontrolni položaj ili slično) u pravnim licima koja učestvuju u nadmetanju ili koja su podnijela zahtjev za licencu?
- b. su prethodno obavljali plaćene funkcije kod aktivnih dobavljača, nosilaca licenci te pravnih lica koja učestvuju u nadmetanju ili koja su podnijela zahtjev za licencu u posljednjih x godina u istoj oblasti nabavke ili licenciranja?
- c. su istovremeno odgovorni za promovisanje investicija u oblastima za koje su nadležni?

Procjena

- Zakon o javnim nabavkama BiH zabranjuje službenicima da učestvuju u postupcima nabavke ukoliko su oni ili njihovi bliski srodnici vlasnici poslovnog udjela ili dionica s više od 0,5% vlasništva, ili ako istovremeno obavljaju upravljačke poslove u privrednim subjektima koji su ponuđači.*
- Međutim, zakon ne predviđa izričitu diskvalifikaciju službenika na osnovu njihovog prethodnog radnog odnosa kod dobavljača ili ponuđača. Zakon je prvenstveno usmjeren na sprečavanje tekućih finansijskih ili upravljačkih odnosa koji bi mogli uticati na proces nabavke.*
- Kada je riječ o službenicima koji istovremeno imaju odgovornosti u promovisanju investicija, zakon je manje jasan. Iako ne postoje eksplicitne zabrane učešća ovih službenika u postupcima nabavke, naglasak na izbjegavanju sukoba interesa ukazuje na to da takvo preklapanje funkcija može predstavljati rizik.*

1.3 Uticaj

Pitanja za procjenu

Da li privredni subjekti koji su dobavljači organa vlasti javno objavljuju informacije o svom korporativnom političkom angažmanu, uključujući, ali ne ograničavajući se na:

- stavove o ključnim pitanjima politike koja utiču na njihovu osnovnu poslovnu djelatnost,
- direktne i indirektne kontakte s javnim službenicima odgovornim za javne nabavke i izdavanje licenci – od izrade zakonskih propisa do postupaka dodjele ugovora – uključujući informacije koje razmjenjuju u tim interakcijama,
- objavljivanje ovih podataka na sopstvenim internet stranicama ili u okviru registara lobiranja i zastupanja interesa?

Procjena

- Privredni subjekti koji su dobavljači organa vlasti nemaju zakonsku obavezu da javno objavljuju informacije o svom korporativnom političkom angažmanu, uključujući stavove o relevantnim pitanjima politike koja utiču na njihovu osnovnu poslovnu djelatnost. Ne postoji propisana obaveza privrednih subjekata da dijele takve podatke s javnošću, niti da otkrivaju svoje lobističke aktivnosti ili uticaj na odluke o politikama.*
- Kada je riječ o direktnim i indirektnim kontaktima s javnim zvaničnicima, član 52. Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje da su ponuđači dužni da uz ponudu dostave i potpisanu izjavu kojom potvrđuju da nisu učestvovali u koruptivnim radnjama, poput nuđenja mita.*
- Što se tiče objavljivanja podataka na internet stranicama ili u registrima lobiranja, u Bosni i Hercegovini ne postoje zvanični registri lobiranja, a privredni subjekti nisu obavezni objavljivati informacije o svojim političkim aktivnostima ili lobističkim inicijativama na svojim internet stranicama.*

Posljednjih godina u javnim nabavkama je učestvovalo nekoliko privrednih subjekata povezanih sa zvaničnicima koji su pod američkim sankcijama. Na primjer, subjekti povezani s aktuelnim predsjednikom Republike Srpske Miloradom Dodikom, koji se nalazi pod američkim sankcijama zbog korupcije i destabilizujućeg djelovanja, i dalje zaključuju određene ugovore s vladinim institucijama.

Ograničenja za ugovarače koji imaju sklopljene ugovore s organima vlasti

Da li postoje ograničenja i odredbe o nespojivostima kojima bi se spriječilo da 1) pravna lica koja imaju ugovore s organima vlasti i 2) ponuđači u postupcima ugovaranja daju nenovčane i novčane priloge političkim strankama i kampanjama? Mogu li se ova ograničenja u praksi zaobići?

Procjena

Zakon o finansiranju političkih stranaka propisuje ograničenja za priloge privatnih preduzeća koja imaju ugovore s organima vlasti. Prema zakonu, privatna preduzeća koja sklope ugovore s organima izvršnih vlasti ne mogu finansijski pomagati političke stranke ako ukupna vrijednost ugovora prelazi 10.000 KM u jednoj kalendarskoj godini. Međutim, zakon sadrži značajne nedostatke, jer se ograničenja odnose isključivo na ugovore s organima izvršnih vlasti, dok su sudski i zakonodavni organi, kao i javna preduzeća i javne ustanove, izuzeti. Ova pravna praznina omogućava privrednim subjektima da i dalje finansiraju političke stranke dok istovremeno učestvuju u javnim nabavkama kod ovih izuzetih subjekata.

U praksi, privredni subjekti zaobilaze ova ograničenja tako što sklapaju velike ugovore s javnim institucijama koje nisu obuhvaćene zakonom, poput agencija pod ingerencijom zakonodavne i pravosudne vlasti ili javnih ustanova. Na primjer, zabilježeni su slučajevi u kojima su privredni subjekti koji finansijski podržavaju političke stranke naknadno dobijali višemilionske ugovore od javnih ustanova. S obzirom na postojeći zakonski okvir, ovi privredni subjekti nisu sankcionisani, jer formalno ne krše zakon.

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri se od dobavljača i ponuđača zahtijeva da objelodane (bilo na sopstvenim internet stranicama ili ugovornom organu) priloge koje daju političkim strankama, kandidatima i/ili trećim stranama koje učestvuju u izborima? Da li se ti podaci objavljuju blagovremeno?

Procjena

Dobavljači i ponuđači uključeni u javne nabavke nisu obavezni da objelodanjuju političke priloge političkim strankama, kandidatima ili trećim stranama koje učestvuju u izborima. Takođe, ne postoji obaveza da se ovi podaci objave na njihovim internet stranicama ili dostave ugovornim organima.

Jedina relevantna odredba nalazi se u Zakonu o finansiranju političkih stranaka, koji nalaže da CIK na svojoj internet stranici objavljuje finansijske izvještaje političkih stranaka. U ovim izvještajima navode se izvori prihoda, podaci o pravnim i fizičkim licima koja su dala dobrovoljne priloge te podaci o rashodima političkih stranaka.

Iako političke stranke imaju zakonsku obavezu da svoje finansijske izvještaje, uključujući podatke o porijeklu dobrovoljnih priloga i načinu trošenja sredstava, učine dostupnim javnosti, mnoge stranke u praksi ne objavljuju ove podatke na svojim internet stranicama. Kao rezultat toga, CIK ostaje jedini pouzdan izvor za pristup ovim podacima, što ograničava transparentnost procesa finansiranja političkih stranaka.

Pitanja za procjenu

Da li javni zvaničnici odgovorni za javne nabavke (od izrade zakonskog okvira do sprovođenja postupaka nabavke) blagovremeno objelodanjuju svoje lične kontakte, sastanke i dokumente koje dobijaju od dobavljača i ponuđača?

Procjena

Javni zvaničnici koji učestvuju u javnim nabavkama nemaju zakonsku obavezu da objelodanjuju svoje lične kontakte s dobavljačima i ponuđačima. Pravni okvir je prvenstveno usmjeren na transparentnost postupaka nabavke, dok se aspekt ličnih interakcija ne reguliše izričito.

1.4 Transparentnost

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri se podaci o javnim nabavkama (prije dodjele ugovora, tokom tendera i nakon dodjele) objavljuju blagovremeno u otvorenim formatima podataka?

Procjena

Integrirani informacioni sistem za e-nabavke pokrenut je krajem 2014. godine na adresi www.ejn.gov.ba. AJN BiH je u decembru 2023. godine uspostavila unaprijeđenu verziju javnog segmenta sistema e-nabavki (<https://next.ejn.gov.ba/bs-Latn-BA>), koja omogućava pristup podacima o javnim nabavkama u stvarnom vremenu. Uvođenjem standarda „Odata“ omogućeno je objavljivanje otvorenih podataka, što znači da su podaci spremni za preuzimanje odmah po objavljivanju.

Sistem e-nabavki koristi mehanizam pod nazivom „Webhook“, koji omogućava trenutni prenos podataka iz centralnog sistema na novi javni portal otvorenih podataka. Na ovaj način se ugovornim organima omogućava da objavljuju planove nabavki, obavještenja, tendersku dokumentaciju i druge relevantne informacije.

Iako sistem značajno unapređuje transparentnost i omogućava blagovremeno objavljivanje podataka, njegova efikasnost i dalje zavisi od ugovornih organa, koji su odgovorni za unos i ažuriranje podataka.

1.5 Sukob interesa

Pitanja za procjenu

U kojoj mjeri se od javnih zvaničnika uključenih u proces javnih nabavki zahtijevaju ad hoc objelodanjivanja sukoba interesa ili potvrde o njegovom nepostojanju?

Procjena

Prema Pravilniku o uspostavljanju i radu komisije za nabavke, ugovorni organi su dužni voditi računa da u komisiju ne imenuju osobe koje bi mogle biti u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim postupkom javne nabavke.

Članovi komisije su obavezni da tokom cijelog postupka nabavke prijave postojanje mogućeg sukoba interesa. Ako član komisije prijavi sukob interesa, dužan je obavijestiti ugovorni organ i zatražiti izuzeće iz postupka, nakon čega se imenuje zamjena. Pored toga, prije preuzimanja dužnosti, svi članovi komisije, uključujući sekretare i stručnjake angažovane van ugovornog organa, moraju potpisati izjavu kojom potvrđuju svoju nepristrasnost i nepostojanje sukoba interesa.

Ova ad hoc objelodanjivanja su neophodna za očuvanje transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Ipak, njihova djelotvornost u velikoj mjeri zavisi od odgovornog postupanja članova komisije, kao i od nadzora ugovornih organa u pogledu poštovanja propisanih obaveza.

1.6 Strengths and Vulnerabilities

Pitanja za procjenu

Navedite druge prednosti i nedostatke u propisima koji regulišu pitanja političkog integriteta u postupcima javnih nabavki, a koji prethodno nisu obrađeni.

Prednosti

Uvođenjem obaveznog korištenja Portala javnih nabavki značajno je povećana transparentnost, što je omogućilo da sve aktivnosti u procesu javnih nabavki budu dostupne javnosti u stvarnom vremenu putem portala otvorenih podataka. Stroža pravila o sukobu interesa i nepristrasnosti doprinijela su jačanju etičkog okvira. Institucionalni nadzor koji vrše AJN i KRŽ obezbjeđuje postojanje strukture za praćenje procesa nabavki i rješavanje sporova, što je ključno za jačanje odgovornosti.

Nedostaci

Međutim, iako podstiče transparentnost, zakon dopušta primjenu manje transparentnih procedura nabavki u određenim slučajevima, što može otvoriti mogućnosti za zloupotrebe. Nepostojanje preciznih propisa o izvršenju ugovora onemogućava adekvatan nadzor. Pored toga, iako AJN i KRŽ djeluju kao nezavisna tijela, njihovi ograničeni resursi otežavaju sveobuhvatan nadzor i blagovremeno rješavanje žalbi. Izvještaji ukazuju na porast broja žalbi, ali zbog neadekvatne sudske odgovornosti slučajevi korupcije često prolaze nekažnjeno. Elektronsko podnošenje, otvaranje i ocjenjivanje ponuda, kao i objavljivanje ugovora na platformi E-nabavke, još uvijek nisu jasno definisani zakonskim okvirom.

Preporuke za stub

- Uvesti elektronsko podnošenje, otvaranje i ocjenjivanje ponuda.
- Omogućiti objavljivanje ugovora na portalu E-nabavke.
- Poboljšati mehanizme praćenja i nadzora cjelokupnog procesa javnih nabavki proširenjem odredbi o aktivnoj legitimaciji na druge javne institucije nadležne za zaštitu javnog interesa.
- Obezbijediti veće resurse i dodatno osoblje institucijama nadležnim za praćenje javnih nabavki, kao što su AJN i KRŽ, kako bi se unaprijedila efikasnost nadzora i blagovremeno rješavanje žalbi.
- Preciznije definisati povrede zakona, posebno one s elementima krivičnih djela, te propisati strože kazne s ciljem odvraćanja od zloupotreba.

ZALJUČAK

Nalazi ovog izvještaja ukazuju na hitnu potrebu za reformama okvira kojim se regulišu pitanja političkog integriteta u Bosni i Hercegovine kako bi se otklonili ključni nedostaci u transparentnosti, primjeni zakona i odgovornosti. Fragmentisani pravni i regulatorni okviri koji regulišu pitanja prijavljivanja imovinskog stanja, finansiranja političkih strana-ka i javnih nabavki stvorili su pravne praznine koje omogućavaju izbjegavanje nadzora. Slaba primjena propisa, u kombinaciji s ograničenim resursima nadzornih institucija, značajno umanjuje efikasnost postojećih okvira.

Iako su zakonski propisi o prijavljivanju imovine obimni, njihova efikasnost je ograničena slabim mehanizmima provjere i sprovođenja, što stvara pravne rupe koje umanjuju javno povjerenje i odgovornost nosilaca vlasti. Takođe, propisi o finansiranju političkih strana-ka pokazuju ozbiljne slabosti usljed ograničenih mogućnosti revizije i manjkavih mjera transparentnosti, naročito kada je riječ o kontroli indirektnih priloga i samofinansiranja. Proces javnih nabavki, uprkos poboljšanjima poput sistema E-nabavke, i dalje je podložan pogodovanju i političkim uticajima zbog zakonskih nedorečenosti i nedovoljnih nadzornih kapaciteta.

Kako bi se ovi izazovi riješili, neophodan je jedinstven pristup koji podrazumijeva harmonizaciju pravnih okvira na svim nivoima vlasti. Ključni korak ka djelotvornoj primjeni propisa jeste osnaživanje nadzornih tijela kroz veću finansijsku i operativnu neovisnost. Dodatno, primjena standarda otvorenih podataka i mašinski čitljivih formata poboljšala bi transparentnost i omogućila efikasniji javni i institucionalni nadzor nad procesima političkog integriteta.

Ove reforme nisu samo pitanje poboljšanja u upravljanju – one su od suštinske važnosti za jačanje povjerenja građana, privlačenje stranih investicija i napredak Bosne i Hercegovine na putu evropskih integracija. Prioritetnom realizacijom ovih preporuka, donosioci politika mogu preduzeti značajne korake ka izgradnji transparentnijeg, odgovornijeg i na korupciju otpornijeg okvira upravljanja. Ovaj izvještaj nudi jasne smjernice za relevantne aktere, postavljajući temelje za zajedničke napore u jačanju političkog integriteta i osiguravanju dugoročnog uspjeha u borbi protiv korupcije u BiH.

ENDNOTES



Transparency International u BiH

Sjedište:

Adresa:

Krfska 64e, 78000 Banja Luka

Telefon:

+387 51 224 520

+387 51 224 521

Finansije:

+387 51 216 928

Fax:

+387 51 216-369

Email:

info@ti-bih.org

Ispostava

Adresa:

Mula Mustafe Bašeskije 9/1, 71 000 Sarajevo

Telefon:

+387 33 220 049

Fax:

+387 33 220 047



www.tibih.org