



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Unapređenje sistema društvenog integriteta

Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH) je tokom 2006. godine realizovao istraživanje Studije Sistema Nacionalnog Integriteta (NIS) BiH 2007. Koncept NIS razvio je Transparency International (TI) kao dio svog sveobuhvatnog pristupa borbi protiv korupcije. Sistem nacionalnog integriteta obuhvata ključne institucije, sektore ili aktivnosti ('stubove') koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu. Svrha studije je da izvrši kvalitativnu procjenu Sistema nacionalnog integriteta u teoriji (zakonski okvir) i praksi (institucionalni kapacitet). U istraživanju je učestvovao veći broj domaćih eksperata, a realizovano je uz finansijsku podršku Fonda Otvoreno društvo i Njemačke Vlade. Studija prati međunarodnu metodologiju TI-a, koja je u 60-ak država svijeta predstavljala temelj za nacionalne anti-korupcijske strategije.

Projekat "Unapređenje sistema društvenog integriteta" koji TI BiH implementira tokom 2007. godine predstavlja nastavak rada započetog na projektu Studija Sistema Nacionalnog Integriteta (NIS). Projekat ima za cilj da na osnovu istraživanja i studija, kao i najboljih praksi razvijenih zemalja, identifikuje potrebne korekcije zakonskog okvira, poboljšanja u organizaciji, funkcionisanju i međusobnoj saradnji institucija na planu borbe protiv korupcije, kroz program radionica društvenog integriteta. Postizanje najšireg konsenzusa predstavnika institucija vlasti, civilnog društva i stručne javnosti kroz zajednički rad u okviru radionica društvenog integriteta treba da omogući da kvalitet predloženih rješenja doprinese stvarnom napretku u suzbijanju korupcije, a s druge strane uključivanje šireg kruga aktera u proces, treba da omogući i širu podršku i jednostavniju implementaciju antikorupcionih mjera.

Strateški pristup

Strateški pristup borbi protiv korupcije kao osnovni koncept ima 3 nivoa:

1. Korekcija zakonskog okvira

Izmjene zakonskog okvira bi trebale biti izvršene uzimajući u obzir da je BiH ratifikovala međunarodne instrumente, a od kojih je svakako najznačajniji UNCAC, koje je na to obavezuju. Izmjene zakonskog okvira bi trebalo provesti u cilju jačanja integriteta i unapređenja funkcionisanja institucija uz proces širokih konsultacija sa relevantnim akterima.

2. Jačanje kapaciteta institucija i puna primjena zakona

Jačanje kapaciteta institucija je svakako neophodna pretpostavka efikasne primjene zakona i funkcionalnog sistema u cjelini. Stoga, izgradnja kapaciteta institucija mora biti jedna od prioritarnih aktivnosti. Posebnu pažnju pri tom potrebno je obratiti na jačanje kapaciteta nezavisnih institucija kao što su Izborna komisija, Službe za reviziju javnog sektora, Ombudsman itd. Uz osiguranje mehanizama za obezbjeđivanje njihove potpune nezavisnosti.

3. Prevencija korupcije i učešće građana

Socijalna prevencija mora biti dio ukupne razvojne strategije i obuhvatati mjere socijalne, pravne, ekonomske, obrazovne politike itd. Prevencija je uvijek najbolje rješenje, obzirom da su represivne mjere usmjerene post delictum, zahtijevaju vremena, sredstava i u suštini su neizvjesne. Pitanju prevencije korupcije nije posvećivana dovoljna pažnja od strane odgovarajućih institucija u BiH.

Sveobuhvatan pristup borbi i sprečavanju protiv korupcije odnosi se na implementaciju širokog kruga reformi čijom implementacijom BiH treba da osigura uspostavljanje vladavine prava, funkcionalne i samoodržive državne strukture, smanjenja nezaposlenosti i siromaštva. Ključne reforme koje sadržinski imaju nedvosmislenu ulogu kao doprinos borbi protiv korupcije su:

- Reforma javne uprave
- Reforma policije
- Nastavak reforme pravosuđa
- Izrada državne strategije za promovisanje stranih investicija

Međunarodno-pravni instrumenti koje je prihvatila BiH

Najznačajniji međunarodno - pravni instrument za borbu protiv korupcije koji je BiH potpisala je Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije 16. 09. 2005. g., a Predsjedništvo BiH donijelo je na 89. redovnoj sjednici 27.03.2006.g. odluku o ratifikaciji UNCAC. Kako predviđa Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, članom 21., slijedeći korak u procesu ratifikovanja međunarodnih ugovora jeste deponovanje instrumenata o ratifikaciji kod Generalnog sekretara UN. To je 16.10.2006.g. Ministarstvo inostranih poslova i uradilo putem Misije BiH pri UN u Njujorku, kada je Konvencija i stupila na snagu, te je počela stvarati obaveze za BiH.

Ostali značajniji međunarodni dokumenti u oblasti borbe protiv korupcije potpisani i/ili ratifikovani od strane BiH, su:

- Krivičnopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 27.01.1999.g., potpisana 01.03.2000.g., ratifikovana 30.01.2002.g., a stavljena u primjenu 01.07.2002.g.;
- Građanskopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 04.11.1994.g., potpisana 01.03.2000.g., ratifikovana 30.01.2002.g., a stavljena u primjenu 01.11.2003.g.;
- Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala od 15.11.2000.g., potpisana 2005.g., još nije ratifikovana;
- Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom, potpisana, ali nije ratifikovana.

Predstojeća dosljedna primjena UNCAC je jedan od najvažnijih koraka za napredak u borbi protiv korupcije u BiH. UNCAC predstavlja prvi zaista globalni i najsveobuhvatniji instrument za borbu protiv korupcije koji bi BiH trebao da donese značajna poboljšanja u najmanje tri oblasti: borbi protiv korupcije u poslovnom sektoru, povratu nelegalno stečene imovine i međunarodnoj saradnji.

Imajući u vidu opredjeljenje BiH ka punopravnom članstvu u EU, treba istaći značajne dokumente EU koji regulišu suzivanje i borbu protiv korupcije, kao što su Sveobuhvatna anti-korupciona politika Evropske Unije i 10 Principa za unapređenje borbe protiv korupcije kod pristupajućih, kandidata za članstvo i ostalih trećih zemalja u kojima se posebno ističe potreba za strateškim pristupom borbi protiv korupcije, uz uključivanje svih institucija društva. Ovi dokumenti navode potrebu usvajanja svih relevantnih međunarodnih instrumenata od strane država, ali posebno naglašavaju neophodnost njihove pune implementacije od čega i zavisi stvarni napredak na suzbijanju korupcije.

Strategija borbe protiv korupcije

Prvu Strategiju za borbu protiv korupcije razvio je OHR još 1999.g. Ona nije postigla odgovarajuće rezultate i nisu zabilježeni značajniji efekti njene primjene.

Uprkos određenim naporima vlasti i donatora da naprave nacrt, prezentuju i implementiraju antikorupcijsku strategiju za BiH, organizovan i značajan progres nije zabilježen. Jedan od tih

pokušaja se desio u 2000. i 2001.g. kada je Savjet ministara BiH prezentovao antikorupcijski Akcioni plan koji je djelomično oživljen u Strategiji za smanjenje siromaštva rađenoj između 2000. i rane 2004.g. Strategija je konačno je usvojena od strane Parlamentarne Skupštine BiH u februaru 2004.g. uključujući i sekciju koja se bavi korupcijom i njenim sprečavanjem. Danas je Strategija poznata pod nazivom Srednjoročna razvojna strategija BiH (2004.-2007.), a njenu implementaciju prati Jedinica za ekonomsko planiranje (EPPU) pri Savjetu ministara.

Ministarstvo sigurnosti BiH je izradilo posebnu Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije za 2006. - 2009.g., a Vijeće ministara usvojilo, koja je mnogo više posvećena sprečavanju kriminala nego kampanji suzbijanja protiv korupcije. Ipak, strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije predviđa harmonizaciju pravnih propisa sa međunarodnim instrumentima koji se odnose na ovu oblast, razvoj i jačanje institucija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i aktivnosti edukacije i podizanje svijesti o ovim problemima. Najznačajniji zadatak jeste puna primjena ove strategije, praćenje i monitoring napretka kao i dopunjavanje same strategije na osnovu praćenja i monitoringa napretka u njenoj implementaciji

Ključni nalazi relevantnih istraživanja

Dramatičan stepen korupcije koji se u kontinuitetu ispoljava u svim istraživanjima koja su obuhvatala BiH ili su provedena samo u BiH, ima uzroke u samoj državnoj strukturi. Izgradnja državnih institucija počela je po okončanju ratnih sukoba i taj proces je još uvijek u toku.

BiH ispunjava sve teorijske preduslove za veliko prisustvo korupcije, što je prema relevantnim istraživanjima čini jednom od zemalja sa najvećim stepenom korupcije u Evropi i stavlja rame uz rame sa afričkim i centralnoazijskim zemljama. BiH kao postkonfliktna zemlja ima još uvijek nedovoljno snažne institucionalne kapacitete za provođenje zakona, što ostavlja prostor za pojavu svih vidova i oblika korupcije. Državna administracija koja je četiri puta veća od evropskog prosjeka i veliki dio GDP koji se distribuira od različitih nivoa hipertrofirane administracije (preko 50 % GDP, što je znatno više čak i od prosjeka zemalja regiona jugoistočne Evrope) čini idealno okruženje za procvat korupcije. Stoga državna struktura predstavlja glavni generator korupcije, sa formalnim opredjeljenom vlasti za suzbijanje korupcije bez vidljivih i mjerljivih rezultata.

Treći put otkako je 1995. godine stvoren, globalni Indeks percepcije korupcije (CPI), koji Transparency International godišnje objavljuje, uključio je Bosnu i Hercegovinu. U 2005. godini, CPI je obuhvatio 163 zemalja, rangiranih od najmanje korumpirane, do onih u kojim je korupcija najviše eksponirana (raspon ocjena se kreće od 1 kao najlošije do 10 najbolje). Od 2003. godine kada je prvi put obuhvaćena ovim istraživanjem i nalazila se na poziciji 70-75. sa ocjenom 3,3, BiH bilježi stalni pad. U 2004. godini BiH je dijelila poziciju 82-84. sa ocjenom 3,1, da bi najlošiju poziciju zabilježila 2005. godine, sa ocjenom 2,9. Na ljestvici CPI za 2006.godine, BiH dijeli 93 do 98. pozicije zajedno sa Argentinom, Armenijom, Eritrejom, Sirijom i Tanzanijom, zadržavši ocjenu 2,9 što ukazuje da je pad na listi isključivo nominalan uzrokovan većim brojem zemalja koje su ove godine obuhvaćene CPI, ali takođe i na činjenicu da nisu postignuti značajniji uspjesi u suzbijanju korupcije. Zemlje koje imaju ocjenu ispod 3, prema ovom istraživanju, smatraju se kao zemlje u kojim je prisutna sistemska korupcija.

Prema izvještaju Instituta Svjetske banke Indikatori upravljanja iz maja 2005, koji predstavlja komparativni pregled 6 ključnih oblasti (vladavina prava, politička stabilnost, efikasnost vlasti, odgovornost vlasti u smislu ljudskih prava, kvalitet tržišne regulative i kontrola korupcije) u 209

zemalja u periodu od 1996 do 2004, BiH u svim oblastima bilježi pozitivan trend osim kada je u pitanju politička stabilnost i kontrola korupcije.

Prema Globalnom barometru korupcije 2005 istraživanju TI koje je ove godine obuhvatilo 69 zemalja i 55.000 ispitanika, BiH spada u zemlje u kojima više od 70% ispitanika smatra da korupcija u velikoj mjeri utiče na politički život. Ovaj rezultat vrlo dobro odslkava trenutno stanje korupcije u zemlji. Istragama koje provodi posebni odjel državnog Tužilaštva BiH, u kojem su angažovani i strani tužioci potvrđuju se nalazi istraživanja o umiješanosti visoko pozicioniranih funkcionera u ilegalne aktivnosti. BiH je u toku postratnog perioda rekonstrukcije primila najveći iznos donatorske pomoći po glavi stanovnika u istoriji. Parlamentarne komisije koje su bile formirane s ciljem da utvrde ilegalne tokove ovih sredstava (procjenjuje se da je polovina ovih sredstava završila na netransparentan način) nikada nisu završile svoj posao, zbog kojeg su formirane.

Svjetska banka je tokom mjeseca jula 2006 objavila istraživanje Anti-korupcija u tranziciji koje pokazuje da su zemlje tranzicije postigle znatne uspjehe u borbi protiv korupcije ali i nažalost potvrđuje gornje navode kada je BiH u pitanju. Naime, nalazi ovog istraživanja su da se BiH percipira kao zemlja u kojoj je fenomen zarobljene države (state capture) najviše ispoljen od 33 zemlje obuhvaćene istraživanjem.

Istraživanje Fonda otvoreno društvo (FOD) "Panel eksperata o razvijenosti demokratije u BiH" iz 2006 godine koje je provedeno među 100 eksperata iz raznih oblasti pokazalo je da preko tri četvrtine ispitanika (77%) smatra da je vladavina prava malo ili nimalo prisutna u BiH, a niti jedan ispitanik nije dao potpuno pozitivnu ocjenu o razvijenosti vladavine prava. 63% ispitanika smatraju da iako su uspostavljena jednaka pravila za sve, svi javni službenici ne obavljaju svoje funkcije u skladu sa tim pravilima. Prema pomenutom istraživanju 86% ispitanika je ocijenilo da javnost, manje ili više, smatra da su dužnosnici, državne kompanije i državne službe umiješane u korupciju.

Prema nalazima „Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije“ (Advocacy and Legal Advice Centre-ALAC), projekta koji TI BiH implementira od početka 2004, a koji građanima omogućava da slučajeve korupcije prijavljuju direktno Centru, najveći broj (40%) od oko 6000 prijava građana odnosio se na lokalne organe vlasti (kantonalne i opštinske administracije). Sva pogubnost rasprostranjene korupcije došla je do izražaja i u posebno osjetljivim oblastima kao što su obrazovanje i zdravstvo, koje poslije lokalnih organa vlasti prednjače po broju prijava Centru.

Ključni nalazi Studije Sistema Nacionalnog Integriteta BiH 2007

Kao ključni nalazi prilikom analize stubova integriteta BiH ispostavili su se:

- a) prekomjerna birokratija uslovljena konceptom 'ravnomjerne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda' u izgradnji institucija i zapošljavanju kadra, što povećava javnu potrošnju, vladine rashode, fiskalni teret, spoljni dug, dok istovremeno predstavlja prepreku transparentnosti, odgovornosti i, konačno, zakonitosti i privrednom rastu.
- b) preklapajući i složen zakonodavni i regulatorni okvir: dejtonski ustav stvorio je nekoliko nivoa zakonodavnog i regulatornog okvira koji se često preklapaju između sebe, sadrže kontradiktorne odredbe i stvaraju zbunjujuću količinu propisa, naknada, poreza i standarda. Kritična preklapanja i najgore stanje korupcije primijećeno je na kantonalnom

- nivou, koji je najsloženiji i najmanje transparentan i okrenut pružanju usluga, ali zadržava jako veliki broj nadležnosti.
- c) slabe strukture i mehanizmi za sprovođenje zakona: pravni/pravosudni sistem BiH ne pruža mogućnosti za brzo rješavanje sporova. Agencije za sprovođenje zakona su pretjerano ispolitizovane i često odgovaraju nezvaničnim strukturama vlasti umjesto ustavnim strukturama. Mehanizmi interne kontrole (revizije, supervizije itd.) se rijetko sprovode, a i kada se sprovode to je obično pod velikim pritiskom političkih elita kada to odgovara njihovim političkim potrebama.
 - d) administrativne procedure uključujući propise koji se odnose na poslovni sektor: prilike za traženje ekstra profita i iznuđivanje mita su brojne, a time se povećavaju troškovi života, siromaštvo i troškovi poslovanja. Tenderi za javne nabavke su naročito rijetko otvoreni i transparentni. Iako su u oblasti javnih nabavki usvojeni zakoni koji su usklađeni sa standardima EU, oni se ne sprovode adekvatno u praksi. Određene institucije su podignute na državni nivo (Ombudsmen, izdavanje nekih tehničkih dozvola itd.) što povećava troškove pristupa ovim institucijama i čini takve institucije manje pristupačnima građanima/poslodavcima.
 - e) poguban manjak saradnje između različitih stubova/institucija, ne samo na različitim nivoima vlasti, nego i unutar jednog nivoa vlasti. To naročito zabrinjava u slučaju trougla pravosuđe-tužilaštvo-policija, kao i u slučaju saradnje drugih državnih službi sa pravosuđem, gdje su linije političke odgovornosti i dalje mnogo jače od onih koje su propisane ustavom odnosno zakonom. To ima za posljedicu slab mehanizam sankcionisanja i spore sudove koji su zatrpani slučajevima, što sve zajedno ima negativne efekte na sprečavanje korupcije i kriminala.
 - f) sve manja uloga međunarodne zajednice/OHR, koja domaćim institucijama pruža mnogo veći osjećaj 'vlasništva', mnogo jaču odgovornost prema biračkom tijelu i mnogo jasniju sliku o zadacima institucija i zakonskom načinu rada (*modus operandi*) čitavog sistema nacionalnog integriteta. To, s jedne strane, predstavlja dobru priliku, dok s druge strane i dalje postoji zabrinutost o tome kako da se ojača vladavina prava s obzirom na fenomen 'zarobljene države' koji preovlađuje u domaćim institucijama.

Inicijativa TI BiH

Nakon ohrabrujuće najave odlučne borbe protiv korupcije novoizabranih vlasti, jasno istaknute i u ekspozu prilikom preuzimanja dužnosti predsjedavajućeg Vijeća ministara prihvaćenom u Parlamentarnoj skupštini BiH, TI BiH je s ciljem intenziviranja sistemskih anti-korupcionih aktivnosti u BiH i jasnog manifestovanja izražene političke volje, pokrenuo inicijativu prema predsjedavajućem Vijeća ministara i predsjedavajućem Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH a koja bi trebala rezultirati potpisivanjem zajedničke izjave svih parlamentarnih političkih partija u BiH, o potrebi hitne realizacije anti-korupcijskih mjera.