

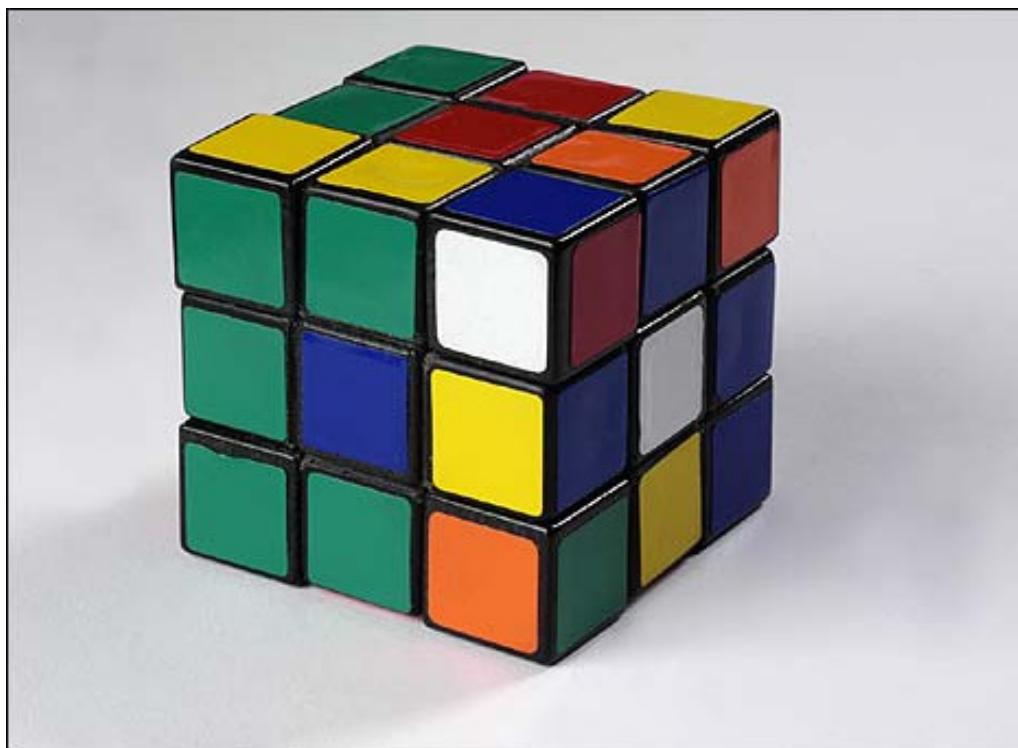


**Unapređenje
Sistema Nacionalnog Integriteta za BiH**

**Boris Divjak
predsjedavajući Odbora direktora TI BiH**

Sarajevo, 10. 012. 2007.g.

NIS BiH 2007



Sistem nacionalnog integriteta

- **Sistem nacionalnog integriteta obuhvata ključne institucije, sektore ili određene aktivnosti (‘stubove’) koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu.**
- **Kada ispravno funkcioniše, NIS se bori protiv korupcije u okviru šire bitke protiv zloupotrebe ovlašćenja, nesavjesnog rada u službi i pronevjere u svim pojavnim oblicima.**
- **Jačanjem NIS promoviše se bolja vladavina u svim aspektima društva.**
- **Studije obezbjeđuju polaznu tačku za ukazivanje na područja koja zahtijevaju prioritarno djelovanje.**
- **Studije stvaraju jaku empirijsku osnovu koja unapređuje razumijevanje dobrog ili lošeg funkcionisanja pojedinačnih stubova.**

Opšti nalazi NIS za BiH u 2007.g. (I)

- **Prekomjerna birokratija uslovljena konceptom ‘ravnomjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda’ u izgradnji institucija i zapošljavanju osoblja, što povećava javnu potrošnju, vladine rashode, fiskalni teret i spoljni dug i istovremeno predstavlja prepreku transparentnosti, odgovornosti i, konačno, zakonitosti i privrednom rastu.**
- **Preklapajući i složen zakonodavni i regulatorni okvir: dejtonski Ustav stvorio je nekoliko nivoa zakonodavnog i regulatornog okvira koji se međusobno preklapaju, sadrže kontradiktorne odredbe i stvaraju zbunjujuću količinu propisa, taksi, poreza i standarda. Krična preklapanja i najgore stanje korupcije primijećeno je na kantonalnom nivou, koji je najsloženiji i najmanje transparentan, a zadržava vrlo veliki broj nadležnosti.**

Opšti nalazi NIS za BiH u 2007.g. (II)

- **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. Mehanizmi interne kontrole (revizije, supervizije itd.) se rijetko sprovode, ili kada to odgovara političkim potrebama elita na vlasti.
- **Administrativne procedure** uključujući propise koji se odnose na poslovni sektor: prilike za traženje ekstra profita i iznuđivanje mita su brojne, čime se povećavaju troškovi života, siromaštvo i troškovi poslovanja. Tenderi za javne nabavke su naročito rijetko otvoreni i transparentni. Iako su usvojeni zakoni koji su usklađeni sa standardima EU, ne sprovode se adekvatno.

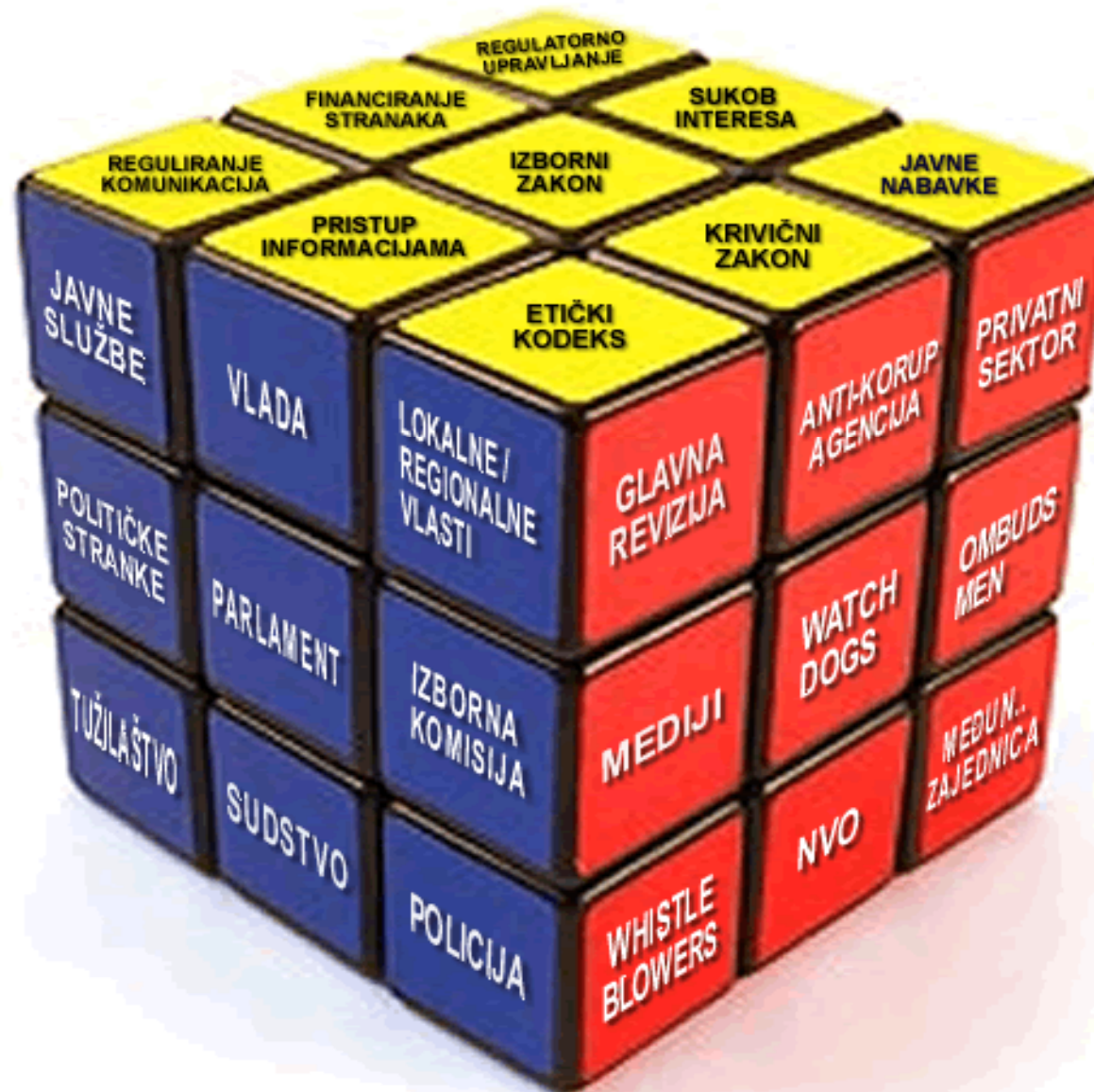
Opšti nalazi NIS za BiH u 2007.g. (III)

- 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 kod saradnje drugih državnih agencija sa pravosuđem, gdje su političke lojalnosti i dalje jače od zakona. Posljedice: slab mehanizam sankcionisanja i spori sudove, tj. negativni efekti u sprečavanju korupcije.
- Sve manja uloga međunarodne zajednice/OHR, koja domaćim institucijama pruža mnogo veći osjećaj 'vlasništva', jaču odgovornost prema biračkom tijelu i jasniju sliku o zadacima institucija i zakonskom načinu rada (*modus operandi*) sistema nacionalnog integriteta. Pruža priliku, ali i zabrinutost kako ojačati vladavinu prava s obzirom na fenomen 'zarobljene države' u domaćim institucijama.

Stubovi NIS

- Zakonodavstvo
- Izvršna vlast
- Političke partije
- Izborna komisija
- Vrhovne revizorske institucije
- Pravosuđe
- Javna uprava
- Agencije za primjenu zakona
- Sistem javnih nabavki/ugovaranja
- Ombudsmen
- Anti-korupcijske agencije
- Mediji
- Građansko društvo/nevladin sektor
- Poslovni sektor
- Regionalna i lokalna vlast
- Međunarodne institucije

Sistem nacionalnog integriteta = vladavina prava



Strateški pristup borbi protiv korupcije

- Ključne mjere u akcionom planu sastoje se od:
 - Mjera izvršne vlasti;
 - Zakonodavnih mjera;
 - Mjera koje se odnose na provedbu zakona;
 - Mjera privatnog sektora;
 - Mjera civilnog društva; i
 - Međunarodnih mjera.

Strateške varijable

- Kako bi se omogućilo postizanje konsenzusa o prioritetnim aktivnostima i uopšte o redoslijedu aktivnosti u okviru akcionog plana, treba razviti odgovorajuću matricu:
 - Očekivani učinak mjere;
 - Kompleksnost mjere;
 - Troškovi;
 - Vrijeme neophodno za implementaciju; i
 - Opseg kontrole prilikom implementacije.

Svaka strategija sadrži 5 elemenata

- Svaka antikorupcijska strategija bi trebala da se zasniva na 5 ključnih elemenata, a sa ciljem da se suzbiju uzroci korupcije, a ne samo da se rješavaju simptomi:
 - Povećanje stepena političke odgovornosti;
 - Pojačavanje uloge civilnog društva;
 - Stvaranje kompetitivnog privatnog sektora;
 - Institucionalno ograničavanje državne vlasti;
 - Poboljšanje upravljanjem javnim sektorom.

Nadgledanje implementacije

- Mehanizmi za nadgledanje bi trebali biti:
 - Transparentni, efikasni, nenametljivi, sveobuhvatni i nepristrasni;
 - Ne bi trebalo da proizvedu ni jedan oblik rangiranja;
 - Omogućiti razmjenu iskustava i znanja;
 - Dopuniti postojeće međunarodne i regionalne mehanizme nadgledanja s ciljem veće saradnje i izbjegavanjem duplih napora.

Anti-Korupciona Konvencija UN

- Opšte odredbe
- Prevencija
- Krivično pravni dio (inkriminacije i primjena zakona)
- Međunarodna saradnja
- Povrat dobara

Specijalizirani organ za suzbijanje korupcije

- “Stvaranje ili imenovanje središnjeg državnog antikorupcionog tijela, odgovornog za provođenje državnog programa za sprečavanje korupcije u BiH, sa slijedećim prioritetnim zadacima:
 - Analiziranje fenomena korupcije u BiH;
 - Sistemski pregled stanja korupcije u BiH;
 - Izrada modela jedinstvenog praćenja statističkih evidencija iz oblasti korupcije;
 - Koordinacija aktivnosti za borbu protiv korupcije;
 - Definisane sektora koji su posebno podložni korupciji.”
- Nosioći aktivnosti su Savjet Ministara BiH i Ministarstvo bezbjednosti, a rok realizacije je druga polovina 2006.g.

Upravljanje javnim finansijama

- Uz konačno stvarno i u zakone ugrađeno postojanje Fiskalnog veća BiH, potrebna je primena opsežnije tehnike upravljanja u javnom sektoru
- PPBS – Planning-Programming-Budgeting System i analiza troškova i koristi kao dio tog sistema
- Dok je tradicionalni budžetski proces usmeren na inpute, za PPBS su bitni rezultati, pre svega, rezultati rada vlade
- Izdaci se klasifikuju prema programima, koji bi u što većoj meri trebalo da budu oblikovani sa svrhom osvarenja ciljeva državne politike, odnosno drugih nivoa vlasti
- Programi se često protežu na više ministarstava ili drugih organa

Ciljevi PPBS

- Tačno odrediti državne ciljeve
- Državne aktivnosti prilagoditi tim ciljevima izradom prikladnih programa
- Davati informacije o tome kako se danas ulažu resursi, te hoće li i u kojoj meri biti ostvareni zadati ciljevi
- Razvijati alternativna rešenja i ispitivati koje je od njih najproduktivnije (analiza troškova i koristi)
- Sistemski ispitivati planove i programe s obzirom na nova kretanja, analize, itd.

Finansiranje političkih partija

- Prema zakonima entiteta i kantoni ostaju nedovoljno regulisani
- Treba zakonski ograničiti da visina godišnjeg prihoda iz budžeta ne smije preći određeni postotak ukupnog godišnjeg prihoda političke stranke
- eksplicitno zabraniti primanje dobrovoljnih priloga od neimenovanih (anonimnih) izvora
- CIK treba da prije izricanja sankcija ili provedbe administrativnih mjera nastoji da obezbjedi dobrovoljno poštivanje odredbi zakona političkih partija
- Služba za reviziju CIK, mora biti adekvatno materijalno i kadrovski obezbjeđena, uz hitno ozakonjivanje institucionalne saradnje sa službama glavnih revizija, poreskom upravom i organima za krivično gonjenje svih nivoa

Sloboda pristupa informacijama

- Zakoni o slobodi pristupa informacijama usvojeni na inicijativu međunarodne zajednice
- Usvajanje izmjena i dopuna ovih zakona, kao i izmjene drugih zakona koji relativizuju i ograničavaju ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama – test zrelosti domaćih vlasti i potvrda stvarne opredijeljenosti ka demokratiji
- Ključne prepreke:
 - nedovoljan kapacitet državnih institucija za primjenu
 - nedovoljna upućenost građana u prava koje im zakon omogućava
 - najvažnije nedosljednost samog zakona, odnosno njegova neusklađenost sa drugim zakonima
 - ne sadrže kaznene odredbe

Konfiskacija nelegalno stečene imovine

- Izmjene Krivičnog zakona i u Zakona o krivičnom postupku sa **proširenim ovlaštenjima** za oduzimanje sredstava
- U teškim krivičnim delima, teret dokazivanja treba da se ublaži kada se radi o porijeklu sredstava za koja se sumnja da su kriminalnog porekla
- Konfiskacija vrednosnih predmeta treba da se uvede i da se tako dozvoli nadležnim zakonskim organima da oduzmu dio **naslijeđene imovine** osumnjičenog lica
- **Pravna lica** treba da podležu krivičnoj odgovornosti
- **Osnivanje centra** sa timom stručnjaka koji bi radio na policijskim i operativnim aspektima konfiskacije sredstava i upravljanja sredstvima
- Organizovanom kriminalu moguće se suprotstaviti zakonima i sistemom: **jakim institucijama države** kao što su policija i Specijalno tužilaštvo i sud, uz kvalitetne i provodive zakone, te kontrolu njihovog valjanog sprovođenja

Moguća poboljšanja javnih nabavki

- Zakon je potrebno uskladiti sa usklađen sa relevantnim zakonima i propisima u drugim oblastima na državnom nivou, nivou entiteta i kantona
- Edukacija domaćih kadrova (posebno u provođenju evaluacije, uz detaljno opisivanje procesa evaluacije u vidu propisa ili uputstva)
- Uspostavljanje sistema elektronskih nabavki, koje je u nadležnosti Agencije za javne nabavke, potrebno je provesti što prije kako bi se obezbjedio jedinstven pristup ovim informacijama
- Uvođenje obaveze za službenike zadužene za nabavke da potpisuju izjave o svom imovinskom stanju i prihodima, prije i nakon stupanja na dužnost
- Stvaranje i objavljivanje liste preduzeća za koja je dokazno da su podmićivala u procesima nabavki te isključenje tih preduzeća iz budućih javnih nabavki
- Vođenje statistike o broju firmi koje se javljaju na tender da bi se povećalo učešće preduzeća u tenderskim procedurama posebno imajući u vidu mala i srednja preduzeća (uključujući povećanje transparentnosti tržišta kroz bolju informisanost, povećanje pouzdanosti procedura dodjeljivanja ugovora treningom usmjerenim na profesionalizam i najbolju praksu i aktivnosti kako bi se malim i srednjim preduzećima olakšao pristup sistemu javnih nabavki)

Kako unaprijediti privatizaciju?

- Postojeći zakoni o privatizaciji i rekonstrukciji trebalo bi izmjenjeni kako bi se:
 - dala veća sloboda investitorima da kupuju samo funkcionalne dijelove velikih preduzeća;
 - obezbjedilo stabilnije pravno okruženje za investitore; i
 - transparentno, limitirano i ciljano otpisali dugovi nekih velikih državnih preduzeća
- Poboljšati korporativno upravljanje kroz edukaciju menaždera preduzeća, ali i relevantnih vladinih i nadzornih institucija (npr. komisije za hartije od vrijednosti)
- Obezbjediti veću autonomiju agencijama za privatizaciju da bi se omogućile efikasnije procedure, a posebno u oblasti privatizacije strateških preduzeća, rekonstrukcije postojećih dugova i pregovora sa investitorima
- Uspostavljanje fondova za bankrot: otpisi postojećih dugova moraju se raditi transparentno i s dobro preciziranim ciljem, uključujući restrukturiranje preduzeća i promjenu njegove uprave ili pokretanjem njegovog stečaja i likvidacije
- Neophodno je i definisanje strategija za rekonstrukciju i privatizaciju sektora gasa, voda, šuma i elektronskih medija, jer samo energetski sektor i rudnici uglja imaju akcioni plan za rekonstrukciju i privatizaciju
- Optimalniji, konkurentniji i transparentniji način obezbjeđivanja likvidnosti odvijao bi se preko upisa akcija i izlazaka preduzeća na berzanske listinge

Standardi korporativnog upravljanja

- Oba entiteta trebaju usvojiti standardne procedure kod značajnih transakcija i transakcija povezanih lica;
- Pravne reforme moraju precizno definisati proces transformacije iz javnih akcionarskih društava u društva sa ograničenom odgovornošću sa obaveznom saglasnošću nadležne Komisije za hartije od vrijednosti;
- Izvještavanje akcionarskih društava u skladu sa međunarodnim standardima (standardne informacije o finansijskoj situaciji, rezultatima poslovanja, vlasništvu i upravljanju kompanijom, moguće rizike u poslovanju, definisane ciljeve itd.);
- Precizno definisanje obaveza i odgovornosti članova upravnog odbora u postojećim zakonima, uz nov sistem izbora članova upravnih i nadzornih odbora predstavnika državnog kapitala;
- Donošenje propisa o standardnoj strukturi upravnih odbora za kompanije kojima se javno trguje; precizno definisanje pojma nezavisnosti članova upravnog odbora, obezbjeđenje dodatne edukacije za članove upravnih odbora i kompanije

Opcije za jačanje investicione klime

- Dalja reforma carinske službe, uspostavljanje sistema kontrole, kako interne, tako i spoljne;
- Reforma inspekcija kroz njihovo razumno objedinjavanje i harmonizaciju posla, tako da se preklapanje odgovornosti bilo među različitim inspektoratima ili nivoima izvršenja inspekcija ukinu; i
- Pojednostavljeno licensiranje od strane ministarstava i lokalnih organa vlasti, uz ukidanje svih dvostrukih licenci, nestandardnih i suvišnih regulatornih zahtjeva i uopšte stvaranje povoljnije klime za razvoj privatnog sektora, koja uključuju i direktan dijalog s preduzetnicima u određivanju razvojnih prioriteta za vlade

Slijedeći koraci

- Hitno usvajanje strategije za borbu protiv korupcije od strane Parlamentarne skupštine BiH;
- Obavezati sve nosioce aktivnosti predviđenih strategijom da razviju odgovarajuće akcione planove sa jasnim linijama odgovornosti;
- Strateški dokumenti treba da budu utemeljeni na odgovarajućim analizama i istraživanjima;
- Predvidjeti i definisati strategijom mehanizme monitoringa i evaluacije implementacije strategije, te obezbijediti koordinaciju aktivnosti kroz odgovarajuće koordinaciono tijelo;
- Usaglasiti budžetsko planiranje sa planiranjem strateškog okvira, te obezbijediti odgovarajuća sredstva za realizaciju planiranih aktivnosti;
- Strategijom jasno predvidjeti dosljedno i potpuno prihvatanje i implementaciju svih relevantnih međunarodnih instrumenata



Hvala!

Transparency International BiH

Više informacija na:

www.ti-bih.org

www.transparency.org