

Истраживање и процјена злоупотребе државних ресурса *Босна и Херцеговина*

април 2018



Истраживање и процјена злоупотребе државних ресурса

Босна и Херцеговина

април 2018

Тим за процјену:

Chad Vickery
Beata Martin-Rozumilowicz
Heather Szilagyi

Уредничка подршка:

Erica Shein

*Енглеска верзија ове извештај је једини званичан документ. Незванични преводи су
доступни на босанском, хрватском и српском језику.*





Abuse of State Resources Research and Assessment Framework: Bosnia and Herzegovina
Copyright © 2018 International Foundation for Electoral Systems. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this publication may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES.

Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, email address, and mailing address.

Please send all requests for permission to:

International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive, 10th Floor
Arlington, VA 22202
Email: editor@ifes.org
Fax: 202.350.6701

Cover photo by [vallter/Shutterstock.com](https://www.shutterstock.com/user/vallter).

I. Увод

Злоупотреба државних ресурса („ЗДР“) на изборима резултира изразито непоштеном предношћу актуелних политичких странака и кандидата, нарушава квалитет демократије и поштену расподелу јавних средстава. Односи између ЗДР-а и изборних предности су циклични и такође указују на веће изазове које поставља корупција; моћни изабрани и именовани званичници могу да искористе предности исполитизираних државних служби, исполитизираних јавних извођача радова, системе комуникације власти и медије и друге начине подршке у природи како би се оснажили и стекли непоштену изборну предност. Након избора, политичари могу „да врате“ услуге добијене током кампање давањем олакшица и запошљавањем у државној служби, фаворизирањем уговора о набавкама и давањем других доприноса својим присталицама. ЗДР се истицао као свеобухватни изазов током недавних избора у Босни и Херцеговини (БиХ) и може да буде и симптом и узрок широко распрострањених изазова које поставља корупција у земљи.

Извјештај је сачињен на основу детаљног истраживања у уреду, као и током службеног пута у БиХ у новембру 2017. године. Резултати извјештаја фокусирани су на законске одредбе о ЗДР-у, институцијама за надзор и механизме извршења. Колико је то било могуће, извјештај се односи на процјену државног нивоа БиХ и ентитета Федерације БиХ и Републике Српске како би се на одговарајући начин размотрила различитост злоупотребе државних ресурса на нижим нивоима. Током службеног пута, тим је обавио 15 интервјуа у Сарајеву и Бањој Луци са разним саговорницима.

Саговорници који су учествовали у овој процјени увјерени су да је јавност веома свјесна ЗДР-а. Општа сагласност је, међутим, да више од двије декаде након завршетка разарајућег рата, јавност у великој мјери помирљиво прихвата такве злоупотребе у замјену за мир. Дејтонски споразум који је окончао рат 1995. године створио је јединствену, компликовану политичку и изборну структуру земље која и данас постоји. Оваква структура ствара додатне изазове у спречавању злоупотребе државних ресурса у изборним кампањама, како се етничке подјеле друштва пресликавају у политичком систему. Сматра се да је бирачко тијело унапријед одређено, тако да странке које представљају одређени скуп етничких интереса подилазе својим изборним јединицама на штету широке или програмске коалиције. Постоји мања „опозиција“ која је вољна да заговара против ЗДР-а, али су у стварности сви политички актери и корисници и жртве злоупотребе.

Овај извјештај односи се на три принципа за откривање, спречавање и уклањање ЗДР-а у складу са међународним стандардима (методологија процјењивања описана је у даљем тексту у Поглављу III). Принцип број 1 разматра правни оквир за откривање три потенцијална правца за ЗДР: државни службеници, државна средства и физички ресурси и систем комуникација власти. Правни оквир БиХ не идентификује на одговарајући начин ЗДР у изборним кампањама. Иако би се неки закони и прописи могли проактивно примијенити у сврху ублажавања ЗДР-а, правном оквиру очигледно недостају адекватни прописи према којима би се државни службеници руководили, употребљавала државна средства и други ресурси током изборног периода. Прописи о јавним медијима током званичног периода кампање најјача су компонента правног оквира у вези ЗДР-а, али су саговорници који су учествовали у процјени навели да је медијска пристрасност и даље забрињавајућа.

Принцип број 2 у овом извјештају заснива се на прегледу правног оквира у вези ЗДР-а, а које врше независне институције. Констелација институција чији се мандати односе на аспекте ЗДР-а на изборима у БиХ генерално је карактеризирана slabим законским мандатима, недовољним ресурсима, лошом међуинституционалном координацијом и недостатком политичке воље. Иако су проблеми велики, успостављање јачих мандата за праћење и истраживање ЗДР-а и побољшана

координација између агенција придонијела би већем надзору злоупотребе државних ресурса на изборима.

Комплексност и фрагментација правосудног сектора посебно је тежак проблем, јер ствара препреке у интеракцији грађана са правосудним системом. Многобројни извјештаји указали су на широко распрострањен „политички утицај и директно мијешање у судске поступке“.¹ Заједно са опструкционистичким тужилаштвима, ове препреке осигуравају да се већина истрага о ЗДР-у не проводи због неефикасности, политичког маневрисања, или и једног и другог. Дјелотворно извршење кривичног санкционисања и казни – које је предмет анализе трећег и посљедњег принципа методологије процјене ЗДР-а – сходно томе је потиснуто. Дисциплински поступци, који би се могли примијенити на злоупотребу државних ресурса, посебно оних које почине државни службеници у агенцијама, такође су оптерећени компликованим захтјевима, које их у суштини чине бескорисним.

Овај извјештај такође се бави кључним, основним карактеристикама које утичу на ЗДР (у даљем тексту: „погодно окружење за ЗДР“): јавна управа, механизми финансирања кампања, надзор и заговарање организација цивилног друштва, медијско окружење и информирање јавности и јавне набавке. Окружење у којем се починиоци злоупотребе државних ресурса током избора не кажњавају додатно је олакшано различитим егзогеним факторима правосудних и извршних система власти. На примјер, саговорници су указали на то да јавни и приватни медији повезани за починиоцима ЗДР-а често избјегавају да извјештавају о томе у њиховим заједницама, умјесто да истражују, извјештавају и траже одговорност законским путем. Без стварне медијске контроле употребе државних ресурса и некажњавања починилаца, мало је вјероватно да ће јавност захтијевати да се дјелује, док је застрашујући ефекат кажњавања значајно умањен.

Слично томе, цивилно друштво има кључну функцију надзора у откривању и надгледању злоупотребе државних ресурса. Неколико организација цивилног друштва („ОЦД“) у БиХ редовно учествују у изборном и политичком мониторингу, извјештавању и заговарању. Међутим, потребна је већа координација између ОЦД-а и политичких странака, као и имплементација чвршћих, стандардизованих методологија за надзор ЗДР-а како би се надзирање ЗДР-а побољшало и ефикасније заговарало.

Свеобухватни систем јавних услуга директно утиче на однос државних службеника према изборним кампањама. Као што је овдје наведено, у апарату државне службе у БиХ нема јасне разлике између независне државне управе и изабраних позиција унутар власти. Као резултат, високо исполитизирана државна управа на свим нивоима власти дубоко је укоријењена одлика босанског друштва. Јаке политичке везе на нижим нивоима посебно доводе у питање надзор и извршење, државни службеници директно су одговорни градоначелницима (у градовима) и општинским руководиоцима (у општинама), који су и сами политичке личности и вјероватно потичу и омогућавају учешће државних службеника у политичким активностима.

Област финансирања кампања још једна је важна карактеристика ЗДР-а. Ова процјена наглашава пет кључних слабости у процесу финансирања кампања, укључујући и то да Одјел за ревизију Централне изборне комисије БиХ нема довољно ресурса и да начин извјештавања отежава посматрачима и грађанима да прате трошкове кампање ван периода кампање. Систем јавних набавки на сличан начин придоније окружењу у којем политички актери злоупотребљавају државне ресурсе. Као што ће се детаљно изложити у овом извјештају, систем покреће корупцију, узима и преусмјерава јавна

¹Благовчанин, Срђан. “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015.” 2015. *Transparency International*. 86. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/National-Integrity-System-Assesment-BIH-2015.pdf>.

средства и озбиљно нарушава интегритет и избора и добре управе. Јавни сектор је изузетно моћан „купац“ у БиХ и већина саговорника тврди да изабрани званичници награђују предузећа која су их подржавала набавкама након избора.

Преостали дио овог извјештаја даје попис детаљних препорука и кратки преглед методологије процјене ЗДР-а, као и детаљну анализу сваке горе описане области. На основу ове анализе, урађене су препоруке за јачање правног оквира са нагласком на права и одговорности државних службеника, јасне одредбе кориштења државних средстава и других извора, јачање мандата надзорних и извршних органа, стварање подстицаја за побољшање извршења и уклањања слабости у погодном окружењу ЗДР-а.

II. Препоруке

У табели испод, у првој колони дат је преглед сажетих препорука (које ће се детаљније разматрати у наредном тексту овог извјештаја), а затим су наведени одговорни орган или органи задужени за имплементацију. У колонама политичке воље, два додатна елемента су идентификована у сажетом облику: постојеће карактеристике политичког окружења које се могу сматрати као предност (од међународне заједнице, снабдјевача техничке подршке или других заинтересованих страна), јер омогућавају или не блокирају реформе, те карактеристике које ће можда бити потребно ублажити или превладати, јер представљају препреке које се односе на политичку вољу. Те карактеристике укључују подстицаје (нпр. систем контроле и равнотеже у власти у којој званичници сnose одговорност, укључујући и ефикасно провођење казни и санкција за лоше понашање, подршку моћних актера и међународну заједницу), односе (нпр. интересне групе и политички субјекти који подржавају или не настоје подстаћи опозицију, стварање пријемчиве и активне јавности и партнера у међународној заједници) и посљедице (нпр. друштвени и политички конфликт је минималан, трошкови репрезентације су минимални или повољни). У задњој колони идентификовани су нивои приоритетности појединачних препорука.

Тим за процјену сматра да сљедеће препоруке имају високи ниво приоритетности. Ове и друге препоруке објашњене су детаљније у табели испод и у даљем тексту овог извјештаја:

- Подржавати координацију државних и ентитетских институција за ревизију како би се развили јасни механизми за откривање злоупотреба јавних средстава током избора, укључујући и развијање стандардне методологије за монетизацију прилога у натури;
- Унаприједити координацију између уреда за ревизију и тужилаштва, како би се олакшала истрага о неправилностима откривеним током ревизија;
- Јачати координацију између изборних комисија и полиције ради ефикасног праћења и рјешавања злоупотреба физичких ресурса;
- Увезати институције за борбу против корупције и организације цивилног друштва (ОЦД-е) у оквиру Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („АПИК“) ради израде стратегије свеобухватног надзора ЗДР-а и едукације јавности;
- Размотрити кориштење мандата ЦИК-а БиХ за доношење одлука које регулишу употребу државних ресурса у изборним кампањама, укључујући државне службенике, возила и просторије, као алтернативу правној реформи коју проводи Парламент;
- Обезбиједити ЦИК БиХ са довољно материјалних ресурса и појаснити законске овласти за ревизију и идентификацију неприкладних активности кампање (укључујући употребу државних средстава као прилоге у натури) у годишњим извјештајима странака и новчано санкционисање политичких странака на основу жалбе треће стране или сопствене иницијативе;
- Едуковати јавност о Закону о звиждачима путем организација цивилног друштва и јачати

- провођење Закона на државном нивоу путем проширеног мандата и капацитета АПИК-а;
- Побољшати обуку државних службеника о правима и одговорностима током изборног периода и провести циљано информисање јавности;
- Користити постојећи портал за јавне набавке с циљем креирања базе података о понуђачима (они који су добили уговоре и они који нису) и подстицати захтјеве за реформама;
- У сарадњи са заинтересованим странама, развити досљедну и ригорозну методологију за ОЦД-е за прикупљање доказа о злоупотреби државних ресурса, укључујући државно особље и физичке ресурсе.

Табела 1: Приоритетне препоруке

Скраћенице кориштене у овој табели:		
Организација цивилног друштва (ОЦД)	Злоупотреба државних ресурса (ЗДР)	Регулаторна агенција за комуникације (РАК)
Европска Унија (ЕУ)	Централна изборна комисија (ЦИ КБиХ)	Агенција за јавне набавке (АН)
Република Српска (РС)	Босна и Херцеговина (БиХ)	Уред за разматрање жалби (УРЖ)
Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК)		Међународне невладине организације (МНВО)

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
ZDR pravni okvir				
Измијенити правни оквир (нпр. државне службе и изборног закона по потреби), увести одређена ограничења државним службеницима који користе своје радно вријеме, новац и друга средства за рад на изборним кампањама	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби ✓ Потенцијални лидери у изборној администрацији ✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и постојање интереса да се одржава статус quo ✓ Потенцијални отпор државних службеника који су задовољни са постојећим правним оквиром	Висок
Размотрити измјене правног оквира за заштиту државних службеника и упосленика у јавним предузећима од политичког утицаја	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Потенцијални лидери у јавним службама/јавна предузећа и	Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим	Висок

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
током изборног периода		✓ управљање истим/ и институцијама за надзор ✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	странкама приступ државним ресурсима и постојање интереса да се одржава статус quo	
Размотрити измјене правног оквира у РС-у како би се ограничиле могућности државних службеника да за вријеме кандидатуре статус уписења остане исти	РС Народна скупштина	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби ✓ Постојеће, изузетно ангажоване ОЦД на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор политичких странака у РС-у ✓ Потенцијални отпор службеника који су задовољни са постојећим правним оквиром	Средњи
Измијенити правни оквир како би се строжије регулисала употреба државних возила и других физичких ресурса у политичке сврхе и осигурати да се трошкови повезани за кориштење ових ресурса плаћају из фондова кампања	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби ✓ Потенцијални лидери у изборној администрацији ✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	Отпор кандидата и политичких странака с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и постојање интереса да се одржава статус quo	Висок
Јачати координацију између изборних комисија и полиције ради ефикасног праћења и рјешавања злоупотреба физичких ресурса	Изборне комисије Полиција	✓ Потенцијални лидери у изборној администрацији ✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор полиције ✓ Потенцијални отпор политичких странака и кандидата	Висок
Измијенити правни оквир којим се забрањује додјељивање социјалне помоћи и организовање церемонија у вези са развојним пројектима који нису били јавно оглашени знатно прије дана одржавања	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Постојећи, изузетно ангажирани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Ограничени интерес јавности у спречавању злоупотребе ЗДР-а ✓ Општинске власти и политичке странке имају	Средњи

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
избора (у унапријед утврђеном року који се одређује на основу консултација са заинтересованом страном)			користи од постојећег законског оквира	
Повећати мјере за објелодањивање и транспарентност употребе средстава јавних предузећа	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Размотрити даље регулисање политичког садржаја у службеним комуникацијама власти укључујући друштвене медије и јавне огласе	Парламент (државни и ентитетски) ЦИК БиХ	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Низак
Обезбиједити адекватне људске и финансијске ресурсе, као и техничку обуку АПИК-а и посебно додати у мандат институције рад на спречавању ЗДР-а у изборима	Парламент (БиХ) АПИК МНВО	✓ Потенцијални лидери у изборној администрацији ✓ Потенцијални лидери у АПИК-у	✓ Потенцијални отпор политичких странака ✓ Ограничено повјерење јавности у АПИК	Висок
Увезати антикорупцијске институције и ОЦД-е у оквиру АПИК-а ради израде стратегије свеобухватног надзора ЗДР-а и едукације јавности	АПИК ОЦД МНВО	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	Није примјењљиво	Висок
Размотрити законске амандмане којима би мандат за истраживање сукоба интереса преbacили са Парламентарне комисије на независни орган	Парламент (БиХ)	✓ Потенцијални лидери у Парламентарној комисији за одлучивање о сукобу интереса ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијална лица која откривају информације о предметима Парламентарне комисије за одлучивање о сукобу интереса ✓ Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и	Средњи

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
			постојање интереса да се одржава статус quo	
Размотрити проширење овласти Парламентарне комисије за одлучивање о сукобу интереса на истраге злоупотребе службеног положаја у сврхе изборне кампање, као алтернативу правној реформи за укидање мандата Комисије	Парламент (БиХ)	✓ Потенцијални лидери у Парламентарној комисији за одлучивање о сукобу интереса ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијална лица која откривају информације о предметима Парламентарне комисије за одлучивање о сукобу интереса ✓ Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и постојање интереса да се одржава статус quo	Средњи
Размотрити кориштење мандата ЦИК-а БиХ за доношење одлука које регулирају употребу државних ресурса у изборним кампањама, укључујући државне службенике, возила и просторије, као алтернативу правној реформи коју проводи Парламент	ЦИК БиХ	✓ Потенцијални лидери у изборној администрацији ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и постојање интереса да се одржава статус quo	Висок
Реформирати процес именовања у Агенцији за државну службу и Одбору за државну службу (и ентитетским агенцијама по потреби) ради подстицања веће независности	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијални отпор државних службеника који су задовољни са постојећим правним оквиром ✓ Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и	Висок

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
			постојање интереса да се одржава статус quo	
Јачати капацитете, укључујући и повећање буџета и број упосленика у ентитетским уредима за ревизију	Парламент (државни и ентитетски) Uredi za reviziju	✓ Потенцијални лидери у уредима за ревизију	✓ Потенцијални отпор политичких странака и/или општинских власти	Висок
Подржати координацију државних и ентитетских институција за ревизију на изради одређених механизма за откривање злоупотреба јавних реурса током изборног периода, укључујући и развијање стандардне методологије за монетизацију прилога у натури	Уреди за ревизију МНВО	✓ Потенцијални лидери у уредима за ревизију ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијални отпор политичких странака и/или општинских власти	Висок
Побољшати координацију између уреда за ревизију и тужилаштва како би се олакшала истрага о неправилностима откривеним током ревизије	Уреди за ревизију Тужилаштва Међународна заједница/МНВО	✓ Потенцијални лидери у уредима за ревизију ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијални отпор тужилаштва	Висок
Подржати сарадњу између уреда за ревизију и ОЦД-а по питању праћења ЗДР-а и подизања јавне свијести	Уреди за ревизију ОЦД МНВО	✓ Потенцијални лидери у уредима за ревизију ✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	Није примјењљиво	Средњи
Поставити јасне рокове за благовремено рјешавање жалби против медија током изборног периода	Парламент (БиХ) РАК	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Потенцијални лидери у РАК-у	✓ Потенцијални отпор политичких странака ✓ Potencijalni otpor medija	Висок
Проширити мандат и ојачати капацитете ресурса РАК-а за провођење системског мониторинга медија током изборног процеса	Парламент (БиХ) РАК	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Потенцијални лидери у РАК-у	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Осигурати наставак рада генералног директора РАК-а и руководства Вијећа путем реформе процеса именовања који штити независност РАК-а	Парламент (БиХ) РАК	✓ Потенцијални лидери у РАК-у	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Средњи

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
Поједноставити дисциплинске поступке против државних службеника како би се смањиле процедуралне препреке у провођењу	Парламент (БиХ)	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби	✓ Потенцијални отпор државних службеника који су задовољни са постојећим правним оквиром ✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Системски пратити ограничења запошљавања државних и јавних службеника за вријеме кандидатуре	ОЦД Агенција за државну службу	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби	✓ Потенцијални отпор институција за управљање и надзор над јавним службама	Средњи
Провести едукацију јавности о Закону о звиждачима путем ОЦД-а	ОЦД МНВО	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	Није примјењљиво	Висок
Јачати примјену Закона о звиждачима на државном нивоу путем проширеног мандата и капацитета АПИК-а	Парламент (БиХ) АПИК	✓ Потенцијални лидери у АПИК-у	✓ Ограничено повјерење јавности у АПИК ✓ Ограничено повјерење јавности у државне институције и агенције, укључујући и Институцију омбудсмена за људска права БиХ	Средњи
Погодно окружење				
Интензивирати обуку државних службеника о правима и одговорностима током изборног периода и проводити циљано информисање јавности	Агенција за државну службу (државне и ентитетске) МНВО	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби	✓ Отпор кандидата и политичких странака, с обзиром да власт омогућава свим већим странкама приступ државним ресурсима и постојање интереса да се одржава статус quo ✓ Потенцијални отпор јавних службеника	Висок

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
Развити државни универзални кодекс понашања службеника у јавним институцијама	Агенција за државну службу (државне и ентитетске)	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби	✓ Потенцијални отпор институција за управљање и надзор над јавним службама	Средњи
Размотрити побољшање система управљања учинковитости државних службеника	Агенција за државну службу (државне и ентитетске) Државне институције	✓ Потенцијални лидери у управљању и надзору над институцијама јавних служби	✓ Потенцијални отпор институција за управљање и надзор над јавним службама ✓ Потенцијални отпор државних институција	Средњи
Обезбиједити довољно материјалних ресурса ЦИК-у БиХ, појашњење законских овласти за ревизију и идентификацију неадекватних активности кампања (укључујући употребу државних ресурса путем прилога у природи) у годишњим извјештајима странака, као и новчане санкције политичких странака заснованих на жалбама трећих лица или на властиту иницијативу	Парламент (БиХ) ЦИК БиХ	✓ Потенцијални лидери у изборној администрацији ✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Боље дефинисати и обучити кандидате и странке о правилном монетизирању и пријављивању прилога у природи	ОЦД Политичке странке МНВО ЦИК БиХ	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Potencijalni lideri u izornoj administraciji	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Развити досљедну методологију за организације цивилног друштва за праћење прилога у природи и заједнички рад на извјештајима о прилозима у природи прије, током и након периода изборне кампање	ОЦД МНВО	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	Није примјењљиво	Средњи
Побољшати транспарентност финансирања кампање ажурирањем образаца и прописа, укључујући привремене извјештаје (током периода кампање)	Парламент (БиХ) ЦИК БиХ	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор политичких странака и кандидата	Висок

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
		✓ Potencijalni lideri u izbornoj administraciji		
Уклонити рупе у закону које дозвољавају кандидатима и странкама да спајају мале донације (100 КМ или мање) без откривања њиховог извора	Парламент (БиХ)	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Развити досљедан и ригорозан метод за ОЦД-е у прикупљању доказа о злоупотреби државних ресурса, укључујући државно особље и физичке ресурсе у сарадњи са заинтересираним странама	ОЦД МНВО	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга Uticaj međunarodne zajednice (posebno EU) da podstiče promjene	Није примјењљиво	Висок
Обучити новинаре техникама истраживачког новинарства са посебним фокусом на злоупотребу државних ресурса током изборног периода на свим нивоима, придржавајући се принципа „нечињења штете“	ОЦД МНВО Медији	✓ Потенцијални лидери у медијима	✓ Потенцијални отпор политичких странака	Висок
Ускладити законодавство о слободи приступа информацијама и уклонити рупе у постојећим законима који ограничавају приступ информацијама	Парламент (државни и ентитетски)	✓ Потенцијални лидери у медијима ✓ Uticaj međunarodne zajednice (posebno EU) da podstiče promjene	✓ Потенцијални отпор политичких странака Потенцијални отпор државних институција	Средњи
Провести обуку у институцијама/агенцијама о проактивној транспарентности и поштивању Закона о слободи приступа информацијама	ОЦД МНВО	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор државних институција	Средњи
Уклонити рупе које дозвољавају државним агенцијама да постављају техничке услове који ограничавају конкуренцију у јавним набавкама	Парламент (БиХ) АЈН	✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	✓ Потенцијални отпор политичких странака и општинских власти	Висок

Препорука	Одговорни актер(и)	Елементи политичке воље који дају предност	Елементи политичке воље које треба превазићи	Ниво приоритета
Ближе одредити и построжити критеријуме бодовања за јавне набавке како би се подстакао фер и конкурентни процес	Општинске власти АЈН УРЖ	✓ ОЦД-и који надгледају процес набавки ✓ Понуђачи и предузећа која желе равноправност ✓ Међународна заједница која заговара имплементирање ГРЕЦО препорука	✓ Потенцијални отпор политичких странака и општинских власти	Средњи
Увести прописе који обесхрабрују фрагментирање набавки како би се избјегло комплексније регулирање процеса набавки	Парламент (БиХ) АЈН	✓ Понуђачи и предузећа која желе равноправност ✓ Међународна заједница која заговара имплементирање ГРЕЦО препорука	✓ Потенцијални отпор политичких странака и општинских власти	Средњи
Користити постојећи портал за јавне набавке с циљем креирања базе података о понуђачима (они који су добили уговоре и они који нису) и подстицати захтјеве за реформама	ОЦД МНВО	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга	✓ Потенцијални отпор политичких странака и општинских власти	Висок
Обучити УРЖ о упоредним стандардима за надзор над набавкама и организирати обуку о независности и изградњи капацитета АЈН-а и УРЖ-а у сарадањи са АПИК-ом	АПИК МНВО АЈН УРЖ	✓ Потенцијални лидери у АПИК-у	✓ Ограничено повјерење јавности у АПИК ✓ Потенцијални отпор АЈН-а и УРЖ-а	Висок
Организовати едукацију јавности и досљедно пратити процес набавке у сарадњи са организацијама цивилног друштва као што су <i>Transparency International</i> и Под Лупом	ОЦД МНВО АЈН	✓ Постојећи, изузетно ангажовани ОЦД-и на подручју заговарања и мониторинга ✓ Утицај међународне заједнице (посебно ЕУ) да подстиче промјене	Није примјењљиво	Средњи

III. Методологија

Злоупотреба државних ресурса у изборним кампањама све се више препознаје као главна коруптивна сила у изборним и политичким процесима, па ипак, често је мање регулисана од других области политичких финансија. Иако се концепт злоупотребе државних ресурса индиректно наглашава у неким међународним и регионалним документима јавног права, за ово подручје постоји мало извора садржајних информација. Ова методологија развијена је како би се ријешила ова празнина и испитао ЗДР као специфичан изборни изазов који угрожава интегритет избора, у већој мјери погоршава квалитет демократије, угрожава способност државних институција да функционишу и поштено расподељују јавних средстава.

Сврха овог извјештаја о процјени је да анализира ефективност области ЗДР-а у Босни и Херцеговини и понуди смислене препоруке за реформу, узимајући у обзир капацитет, контекст и политичку вољу. Важни термини кориштени у овом извјештају дефинисани су у Табели 2. Методологија процјене заснива се на примјени законског и регулаторног оквира за спречавање одређених злоупотреба државних ресурса, којим се ограничава државно особље, државна средства и физички ресурси и системи комуникације власти (укључујући јавно финансиране или медије у државном / приватном власништву).

Анализа ефикасности правног оквира такође захтијева испитивање контекстуалних фактора који утичу на то како правни оквир дјелује у пракси. Методологија стога испитује и облике **правног оквира ЗДР-а** и додатне факторе који утичу на злоупотребу државних ресурса, овдје описаних као **погодно окружење**. Холистички приступ дозвољава препоруке, које узимају у обзир контекст, и позитивне и негативне, а које би требале бити подстакнуте или ублажене како би се реално утицало на промјене. Методологија такође разматра могућност родно заснованих разлика у употреби и злоупотреби државних ресурса (напримјер, да ли тијела за надзор имају једанку родну заступљеност или да ли постоје родне разлике у примјени санкција и казни).

Правни оквир ЗДР-а

Питања правног оквира ЗДР-а заснована су на неколико важних принципа признатих у међународном праву и упоредној пракси добрих примјера:

Принцип 1

Прво, правни оквир мора установити ефикасне механизме за спречавање државних службеника да непоштено користе предност својих позиција како би утицали на исход избора (законски и регулаторни оквир). Одредбе које се тичу дозвољене употребе државних ресурса евидентно би се требале односити и на позицијске и опозицијске политичке снаге и не би требале бити „злоупотребљене у пружању подршке било којем кандидату или странци“.² Законски и регулаторни оквир требао би прописивати да државни службеници раде на непристрасан начин и да „јасно препознају разлике између рада власти, државне службе и вођења изборне кампање“.³

Принцип 2

Друго, ефикасан и транспарентан надзор који проводе независне институције од суштинског је значаја за рјешавање злоупотреба државних ресурса (институције за надзор). Институције за ревизију употребе административних средстава требале би имати потребне овласти и мандат за надгледање странака

²Организација за сигурност и сарадњу у Европи, Одјел за демократизацију институција и људска права, Приручник за посматрање избора, 6. издање, (Варшава, 2010), 62.

³Заједничке смјернице за спречавање и одговор на злоупотребу административних ресурса током изборног процеса, извјештај бр. 778/2014, Венецијанска комисија и ОСЦЕ Одјел за демократизацију институција и људска права (Страсбург, 2016), 4.

и кандидата и морале би имати довољно људских и финансијских ресурса како би ефикасно испуниле свој мандат.

Принцип 3

Треће, надлежне институције требале би прописно санкционисати и кажњавати државне службенике који крше законе, прописе и правилнике институција у којим раде (извршење).⁴ Као што је то ИФЕС недавно изјавио у публикацији Америчке адвокатске коморе, „провођење правних лијекова и санкција је важно не само да дâ суштину правима, већ и да спријече будуће случајеве злоупотребе и преваре. Ефикасност одређених санкција као елемент спречавања овиси дијелом од извршења. Ако судови (изборна администрација) или друга државна тијела нису у могућности или не желе да изврше санкцију или употребе правни лијек, ефекат спречавања се смањује”.⁵

Квантитативна анализа правног оквира ЗДР-а заснована је на оцјенама које је стручни тим за процјену додијелио на основу три горе описана принципа ефикасности. Након обимног истраживања у уреду и на терену, чланови тима су одредили резултате сваком од три принципа по основу унапријед одређених скала и питања за процјену (као што је касније наведено у овом извјештају). Свако питање на скали оцјена кодирано је тако да већи резултат указује на ефикаснији оквир ЗДР-а.

Погодно окружење ЗДР-а

Погодно окружење преиспитује пет додатних, контекстуалних области:

- Област јавне службе
- Област финансирања кампање
- Цивилно друштво у служби вршења надзора и заговарања
- Медијско окружење и јавне информације
- Јавне набавке

С обзиром на доступност поузданих глобалних индекса за оцјењивање категорија које чине дио погодног окружења, стручни тим није обавезан да кориштењем ове методологије оцјењује наведена подручја. Стручни тим одабрао је индикаторе који су били доступни и највише одговарају примјени на Босну и Херцеговину. Сви индикатори се по потреби поново процјењују на скали од 0 до 100, гдје је 100 најбоља и највиша оцјена. Коначни резултат обухвата процјену свих индикатора који су кориштени у овом извјештају.

Табела 2: Важне дефиниције

Злоупотреба државних ресурса: “Неоправдане предности које стичу одређене странке или кандидати који користе своје позиције или везе са тијелима власти, како би утицали на исход избора”. (ОСЦЕ/ОДИХР, Приручник за надгледање финансирања кампање, 66 (2015))

Финансијска/државна средства: Оперативни буџети институција власти (нпр. трошкови путовања)

Државни физички ресурси: Средства у власништву државе, укључујући зграде, возила, земљиште и опрему

Надлежно тијело за ревизију: Тијело или тијела која надзиру, регулишу или имају надзорну контролу над употребом државних ресурса

Имунитет: Заштита јавних службеника од политичко мотивисаног гоњења, разрешења са функција и других казни заснованих искључиво на понашању које је у складу са извршавањем њихових законских мандата

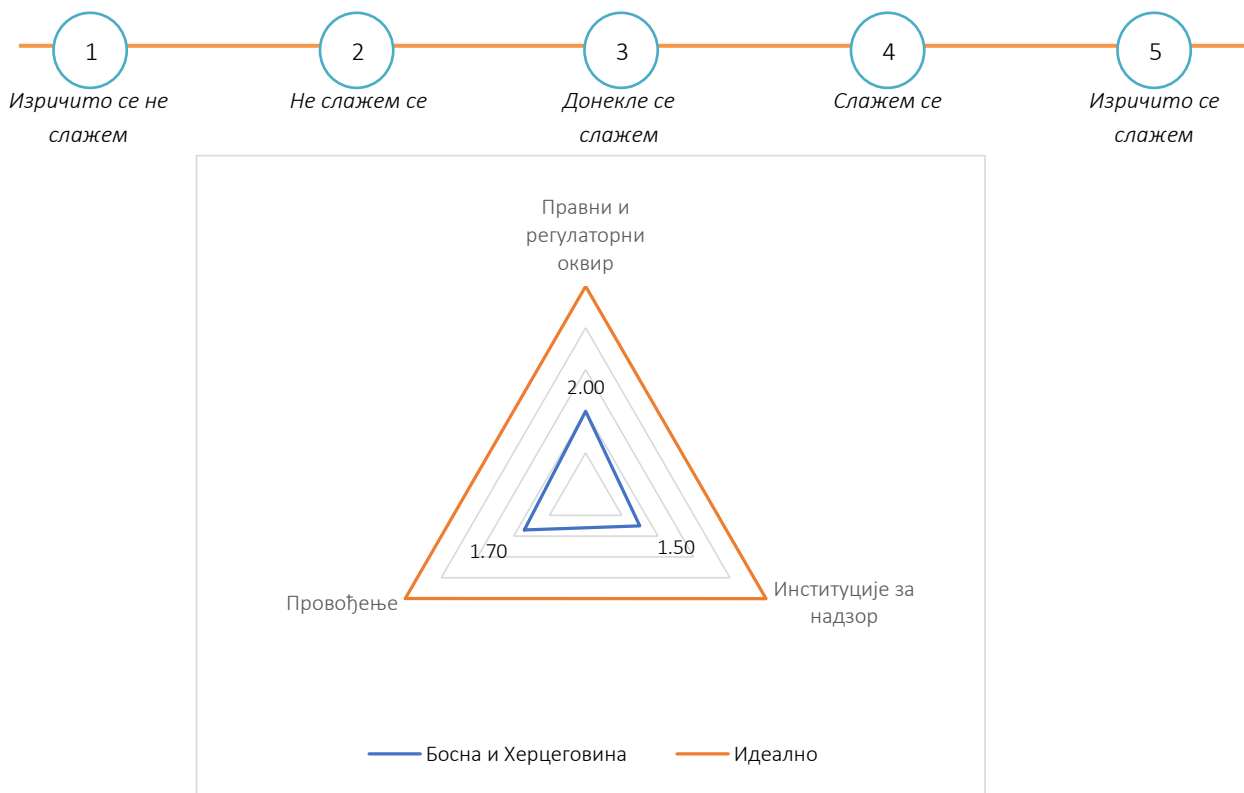
Правни лијек: Средства за постизање правде по било којем питању законских права. Напримјер, примјена казни, санкција и забрана или друге судске наредбе

⁴Chad Vickery, ед., “Смјернице за разумијевање, одлучивање и рјешавање спорова на изборима” (Washington, D.C.: ИФЕС, 2011). и Magnus Ohman и Megan Ritchie, “Финансирање кампања”, у *Међународни изборни правни лијекови*, ед. John Hardin Young (Америчка адвокатска комора, 2016).

⁵Katherine Ellena и Chad Vickery, “Мјерење ефективних средстава за превару и административне злоупотребе,” у *Међународни изборни правни лијекови*, ед. John Hardin Young (Америчка адвокатска комора, 2016), 111.

IV. Анализа правног оквира ЗДР-а

Овај дио анализе је увид у правни оквир који се бави злоупотребом државних ресурса на изборима у Босни и Херцеговини, као и анализа његове практичне примјене. Ефикасност правног и регулаторног оквира оцјењује се како би се утврдило да ли исти омогућава спречавање, откривање и отклањање злоупотреба ЗДР-а у складу са међународним стандардима. Као што је већ описано, у Табели 3, стручни тим за процјене је одредио оцјене на основу три принципа означене трокутом плавом бојом на графикону (наранџасти трокут представља најбољу оцјену за сваку област). Детаљне оцјене за сваки од три принципа – правни и регулаторни оквири, институције за надзор и извршење – су доле ниже наведене, а на које се примјењује сљедећа скала оцјењивања:



Табела 3: Босна и Херцеговина, Оцјене правног оквира

Принцип 1, који се фокусира на правни и регулаторни оквир као механизам за спречавање државних службеника да злоупотребљавају своје позиције како би утицали на исход избора, оцјењен је са 2.0 на скали од 1 до 5 (гдје 5 означава изричито слагање са датом оцјеном, као што је показано у наредној табели). Ова релативно ниска оцјена указује на чињеницу да правни оквир, укључујући прописе и кодекс понашања примјењљиве током изборног периода, не рјешавају сасвим ово питање или неадекватно предвиђају потенцијалне злоупотребе. Као што ће се у даљем тексту размотрити, доступне санкције и казне такође нису довољне нити пропорционалне низу прекршаја, тако ограничавајући способност правног оквира за подстицање поштене конкуренције и једнаких могућности за све кандидате. Ова оцјена је, међутим, највиша од три компоненте система ЗДР-а у Босни и Херцеговини, а која одражава озбиљне слабости институционалног надзора и провођења закона.

<i>Принцип 1: Успоставити ефикасне механизме за спречавање званичника да непоштено искориштавају предност својих позиција с циљем утицаја на исход избора (законски и регулаторни оквир)</i>	<i>Оцјена</i>
Правни оквир ЗДР-а подстиче поштену конкуренцију и једнаке могућности за све кандидате	1.0
Правни оквир ЗДР-а је јасан и доступан и за политичке актере и јавне службенике којима се њиме управља	4.0
Правни оквир ЗДР-а је свеобухватан	2.0
Законске санкције и казне доступне према закону пропорционалне су почињеним кривичним дјелима	1.0
Оцјена Принципа 1	2.0

Принцип 2, који се у правном оквиру ЗДР-а бави независним институцијама за надзор, оцијењен је са 1.5 на скали од 1 до 5. Овај принцип добио је најнижу оцјену од три поменута, које је процијенио тим за процјену, што одражава недостатак и капацитета и спремности бројних институција да прихвате одговорност за надзор као дио свог мандата. Упркос превладавању, ЗДР у изборним кампањама није разматран у оним институцијама које би могле имати проактивну улогу у пружању свеобухватног надзора. Мандати оних институција које би морале да раде на питању ЗДР-а су слаби, али ове институције се такође суочавају са низом изазова (укључујући трајне пријетње њиховој независности и недостатак финансијских и људских ресурса) како би извршиле оно за што су одговорне или подuzeле агресивнији став о кључним питањима.

<i>Принцип 2: Осигурати ефикасан и транспарентан надзор који проводе независне институције (институције за надзор)</i>	<i>Оцјена</i>
Институције за надзор потпуно користе своје овласти и мандат у истрагама у вези са политичким странкама и кандидатима који су прекршили законе и одредбе ЗДР-а	2.0
Додјела мандата и ресурса институцијама за надзор олакшава истрагу на предметима ЗДР-а	1.0
Институције за надзор заштићене су од политичког притиска и одмазде	1.0
Разрјешење особља у институцијама за надзор ради се по већ утврђеним и транспарентним процедурама	2.0
Оцјена Принципа 2	1.5

Принцип 3, који се фокусира на провођење санкција и казни, добио је укупну оцјену 1.7. Ова оцјена одражава изазове у провођењу санкција и казни званичника који крше правни оквир ЗДР-а у Босни и Херцеговини. Више саговорника који су учествовали у процјени и извјештају посматрача истичу неефикасност тужилаштва на различитим нивоима, што ограничава примјену казни за кривичне злоупотребе. Политички утицај и сложене управне процедуре додатно заустављају провођење дисциплинских поступака које би могле одвратити државне службенике и друге званичнике од злоупотребе јавних средстава током изборног периода.

<i>Принцип 3: Правилно санкционисање и кажњавање званичника који крше закон, прописе и интерне правилнике институција (извршење)</i>	<i>Оцјена</i>
Законске санкције и казне се благовремено примјењују	2.0
Законске санкције и казне се извршавају	2.0
Законске санкције и казне, како се извршавају, ефикасно спречавају кршења	1.0
Оцјена Принципа 3	1.7

Принцип 1: Успостављање ефикасних механизма за спречавање званичника да непоштено стичу предност користећи своје позиције с циљем утицаја на исход избора (правни и регулаторни оквир)

Као што се препознаје у међународном праву и најбољој пракси, за државе је кључно да донесу законе који јасно дефинишу дозвољене и забрањене употребе државних ресурса. Закони, прописи и кодекси понашања или етике требали би захтијевати непристрасност у вршењу службених дужности и осигурати да се направи јасна разлика између рада владе, државне службе и вођења изборне кампање".⁶ Правни оквир би такође требао „обезбиједити једнако право кандидатуре на изборима и једнаке могућности за све кандидате, укључујући и јавне службенике и политичке странке током изборног процеса".⁷

Поред јасно успостављених параметара за адекватну употребу државних ресурса, најефикаснији системи за спречавање и ублажавање ЗДР-а ће имати низ доступних правних лијекова и идентификован јасан правни лијек за свако потенцијално кршење како је то утврђено законом.⁸ Ове опције укључују „званична упозорења, утврђене новчане казне, смањење јавног финансирања или подношење кривичних пријава".⁹ Чак и када су ограничења јасно и детаљно дефинисана законом, те када институције за надзор имају одговарајуће мандате и ресурсе, ЗДР ће се вјероватно наставити вршити без ефективних и извршних санкција и правних лијекова.¹⁰

Саговорници су навели да је босанско друштво прожето политичком корупцијом. Злоупотреба државних ресурса у изборне сврхе је једна од значајних компонената таквог окружења. Док се неки основни елементи антикорупцијског језика правилно употребљавају, правни и регулаторни оквир у БиХ неадекватно прописује употребу државних ресурса у изборним кампањама или неадекватно предвиђа злоупотребе. Упркос распрострањеној палети правних прописа које овлашћују дефинирају употребу државних ресурса и изборног процеса на државном и ентитетском нивоу, специфичне одредбе којим би се прописао рад државних службеника и употреба државних средстава и других ресурса током изборног периода у великој мјери недостаје. Многи саговорници закључили су да измјене закона не би биле довољне да спријече распрострањене злоупотребе државних ресурса које угрожавају систем, јер су увјерени да је јавна служба потпуно „ухваћена у мрежу“ политичких сила, док се постојећи закони и одредбе редовно заобилазе. Међутим, кориштење снажнијег и дефинисаног језика и попуњавање празнина је неопходан први корак ка рјешавању изазова које поставља ЗДР, као што се види из препорука у овом дијелу.

Преостали наративни дио Принципа 1 подијељен је у три дијела, који се сваки појединачно фокусира на врсту државних ресурса као што то ова методологија процјене наглашава: рад и вријеме државних службеника, државна средства и физички ресурси и системи комуникација власти, као и јавни медији.

Ограничења за државни кадар

Државе би требале усвојити нека ограничења у вези са изборним активностима државних службеника, укључујући одредбе које приморавају државне органе и упосленике на непристрасност.¹¹ Иако ова врста одредби није довољна да буде једини начин регулације

⁶Венецијанска комисија & ОСЦЕ/ОДИХР, Заједничке смјернице за спречавање и одговор на злоупотребу административних ресурса током изборног процеса, 106. сједница, бр. 778/2014, А.5.2.

⁷Ибид, А.3-А.5.

⁸Magnus Ohman и Megan Ritchie, "Финансирање кампање"

⁹Заједничке смјернице за превенцију и одговор, Ц.2.3.

¹⁰Erica Shein и Megan Ritchie, Непоштена предност: Злоупотреба државних ресурса на изборима

¹¹Magnus Ohman, Приручник за обуку за откривање и надзор политичког финансирања (ТИДЕ) (Washington, Д.Ц.: Међународна фондација за изборне системе, 2013), 138.

злоупотребе државних ресурса, ове одредбе могу бити корисне у успостављању важног начела којег би се јавни службеници морали придржавати.¹²

Приликом испитивања правног и регулаторног оквира против ЗДР-а, такође је неопходно размотрити рад и одговорности државних службеника који намјеравају да се кандидују.¹³ Смјернице Венецијанске комисије и ОСЦЕ/ОДИХР-а од 2016. године указују на потребу да се у правном оквиру размотре „адекватна и пропорционална“ правила која се односе на „суспензију са функције или оставку одређених јавних структура које се кандидују како би се осигурала неутралност“.¹⁴ Коначно, неопходно је спријечити кандидате да значајно повећавају број службеника како би добили изборну предност, те да се радно вријеме власти стриктно односи на функције управљања. Поред тога, прописи који се тичу државног особља и финансијских доприноса изборној кампањи такође могу заштитити државне службенике од присиле у погледу њихове изборне активности.¹⁵

Препоруке

- ✓ Измијенити правни оквир (нпр. државне службе и изборног закона по потреби), увести одређена ограничења државним службеницима који користе своје радно вријеме, новац и друга средства за рад на изборним кампањама
- ✓ Размотрити измјене правног оквира за заштиту државних службеника и упосленика у јавним предузећима од политичког утицаја током изборног периода

На државном нивоу, Закон о државној служби у институцијама БиХ захтијева да се државна служба придржава различитих принципа, укључујући и професионалну непристрасност.¹⁶ Члан 14. овог Закона поставља конкретније услове за непристрасност, укључујући и то да државни службеник „избегава активности или пропусте у вршењу своје професионалне дужности које крше или су неспојиве са дужностима утврђеним овим законом и суздржава се од јавног испољавања својих политичких или вјерских увјерења.“¹⁷ Члан 16 (1) Закона о државној служби такође укључује одредбу којом забрањује чланство државних службеника у политичким странкама и рада према инструкцијама политичких странака.

Међутим, поред ове опште дискусије о непристрасности, Закон не разматра посебно могућност државних службеника да учествују у активностима кампање или да учествују у политичком раду, било током или после радних сати, те не даје одредбе у вези изборног периода.¹⁸ Државни службеници који учествују у кампањи теоретски би могли бити санкционисани на основу постојећих правних одредби о

¹²Ибид.

¹³Ибид, 140.

¹⁴Заједничке смјернице за превенцију и одговор, А.4.2. Међутим, Охман упозорава да у неким случајевима имплементација таквих одредби може бити контрапродуктивна уколико послодавци у власти настоје поново запослити само оне кандидате који подржавају владајућу странку и одбијају представнике опозиције. Види ТИДЕ.

¹⁵Shein и Ritchie, *Непоштена предност*

¹⁶Члан 4, Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине. Према Закону, одређени званичници нису у категорији државних службеника, укључујући чланове Парламентарне скупштине БиХ, чланове Предсједништва, Вијећа министара, министри, замјеници министара, судије Уставног суда БиХ, судије Суда БиХ, генерални ревизор и замјеници генералног ревизора Уреда за ревизију. Савјетници у парламенту, Предсједништву, гувернер и вицегувернери Централне банке такође нису у категорији државних службеника.

¹⁷У члану 16(2) Закона о државној служби, државни службеници су дужни да: предоче све информације о имовини на располагању државног службеника или на располагању члановима његове уже породице као и о дјелатностима и функцијама које обављају државни службеник и чланови његове уже породице.

¹⁸Члан 47 овог Закона утврђује: “Подзаконским актом утврђују се услови у складу с којим државни службеник може узети неплаћено одсуство, и када се може дужност државног службеника обављати са скраћеним радним временом“. Чини се да слични подзаконски акти не ограничавају учешће државних службеника у изборним кампањама.

непристрасности, али специфична ограничења за државне службенике током изборног периода би значајно ојачала правни оквир ЗДР-а. Већина саговорника се сложила да је учешће државних службеника у изборним кампањама – било путем обављања телефонских позива, присуствовања на скуповима или на други начин – тешко доказати, али да је то уобичајен начин злоупотребе. Такође су саговорници навели да овај проблем превладава на нижем нивоу. Неки грађани-посматрачи навели су да су имали проблема са полицијом за вријеме одржавања скупова, те да им је лажно речено да су одређене функције посматрања забрањене.

Чини се да је основни узрок наведеног масовног учешћа државних службеника у активностима кампање распрострањена политизација државне службе. Како је размотрено у дијелу „Област јавне службе“ овог извјештаја, готово универзално виђење интервјуираних саговорника у овој процјени у БиХ је да политика прожима сваки аспект апарата јавне службе и да је немогуће добити посао у државној служби без чланства у некој од политичких странака. Када се размотри контекст неадекватног правног оквира, политизација јавне службе на државном, ентитетском и општинском нивоу додатно омогућава злоупотребу јавних службеника током изборних кампања.

Препорука

- ✓ Размотрити измјене правног оквира у РС-у како би се ограничиле могућности државних службеника да за вријеме кандидатуре статус упослења остане исти

Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине утврђује дисциплинску и кривичну одговорност у случају кршења. Државни службеник може се сматрати дисциплински одговорним због кршења службених дужности, укључујући и повреде службене дужности и може се сматрати кривично одговорним.¹⁹ Одређена институција може изрећи мјере службеницима путем писмене опомене или укора, и прослиједити предмет Агенцији за државну службу уколико сматра да је потребна строжија казна. Дисциплинске санкције су сљедеће: писмена опомена, писмени укор, суспензија права учешћа на конкурсима у државној служби у периоду од највише двије године, суспензија са рада и плате у трајању од

једног до три мјесеца, деградирање на нижу категорију у оквиру радног мјеста или ниже радно мјесто или престанак радног односа у државној служби.²⁰ Институције за надзор, као и Агенција за државну службу је детаљно размотрена у Принципу 2.

Иако је правни оквир који се односи на подршку коју дају државни службеници током изборне кампање ограничен, закони прописују услове који се односе на статус упослења службеника када се исти кандидује за функцију. Према Изборном закону Босне и Херцеговине, судије, тужиоци, државни службеници и неки други званичници морају дати оставку како би се кандидирали за јавно изабрану функцију.²¹ Члан 16(1) Закона о државној служби прописује да се државни службеник сматра да је на

¹⁹Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, члан 54. Овај члан такође прописује: „Подзаконски акти ће детаљније уредити повреде службених дужности“.

²⁰Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, члан 56. У члану 55 истог Закона: „Државни службеници и запосленици институција имају право да, против државног службеника за којег постоји претпоставка да је прекршио члан 54 овог закона, уз дискрецију поднесу захтјев за дисциплински поступак институцији“, а што подвлачи повреде службене дужности. Такве повреде укључују „злоупотребе и прекорачења службене дужности“. Ове одредбе се такође односе на министре и њихове замјенике.

²¹Изборни закон БиХ, члан 1.8 (1): „Судије редовних и уставних судова, тужиоци и њихови замјеници, правобраниоци и њихови замјеници, омбудсмени и њихови замјеници, чланови судова/домова/вијећа за људска права, нотари, полицијски службеници, државни службеници, припадници Оружаних снага БиХ, припадници Обавјештајно-сигурносне агенције БиХ, као и дипломатски и конзуларни представници БиХ у иностранству, који имају дипломатски статус у складу с Бечком конвенцијом о дипломатским односима (из 1961. године), могу се кандидовати за јавну изборну дужност само ако претходно поднесу оставку на тај положај или поступе у складу са законима који регулирају њихов статус“.

одсутству из државне службе од тренутка када је потврђена његова кандидатура за јавну функцију на коју се бира директно или индиректно, или од тренутка када је именован на положај у било којем законодавном или извршном органу на било којем нивоу власти у БиХ. Умјесто узимања одсуства, руководећи државни службеници подносе оставку на мјесто у државној служби. Такође, у члану 16 прописано је да се државни службеник (с изузетком руководећих државних службеника) враћа на исто или слично радно мјесто најкасније у року од мјесец дана у случају неуспјеха на изборима или по завршетку мандата и престанка функције. Према саговорницима, правни захтјеви у вези кандидирања државних службеника на позиције јавне службе су у суштини исти у Федерацији БиХ (ФБиХ). Закон о државној служби ФБиХ прописује да руководећи државни службеници морају поднијети оставку, док се нижи ниво службеника може сматрати да су на одсутству током изборног процеса. Међутим, руководећи државни службеници, нижи државни службеници и службеници у општинама у Републици Српској не морају дати оставку или не морају узети одсуство током кандидатуре. Саговорници који су учествовали у процјени такође су навели да су кршења наведених правних одредби честа, али да се иста не пријављују или не надгледају увијек.

Ограничења употребе државних средстава или физичких ресурса

Физички ресурси (укључујући зграде, опрему и возила) и оперативни/административни буџети, које користе држава и ниже структуре власти, су без одговарајућих ограничења потенцијални извори злоупотребе у изборним кампањама. Правни оквир може послужити да се ограниче потенцијалне злоупотребе на начин да се јасно идентификује неадекватна употреба ових ресурса и да се захтијева

Препоруке

- ✓ Измијенити правни оквир како би се строжије регулисала употреба државних возила и других физичких ресурса у политичке сврхе и осигурати да се трошкови повезани за кориштење ових ресурса плаћају из фондова кампања
- ✓ Јачати координацију између изборних комисија и полиције ради ефикасног праћења и рјешавања злоупотреба физичких ресурса

транспарентност у било којој дозвољеној употреби током изборног процеса.²² Постоје различити приступи томе, укључујући и забрану одређених извора или врста расхода, који захтијевају да политичке странке и кандидати детаљно објелодане средства како би се осигурало откривање злоупотребе државних ресурса.

Недостатак одговарајућег прописа о објелодањивању у области финансирања кампања у БиХ преплиће се са злоупотребом државних ресурса у изборним кампањама у погледу прилога у натури, а који су често јавни ресурси кориштени за подршку политичких партија и кандидата. БиХ Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (која се разматра у Принципу 2) напомиње да је „мало пажње посвећено непријављеним прилозима у натури политичким странкама као што су услуге штампања изборног материјала, попусти за рекламне просторе, употреба ресурса јавних институција и других врста подршке углавном у сврху избора“.²³ Ово питање детаљно се разматра у поглављу „Област финансирања кампање“ у овом извјештају.

Члан 7.2 Изборног закона БиХ прописује да су надлежни општински органи дужни осигурати равноправан третман странака и кандидата у њиховим захтјевима да „јавна мјеста и јавне објекте користе у сврху кампање, укључујући одржавање скупова, излагање огласа, плаката и постера“.

²²Shein и Ritchie, *Непоштена предност*

²³Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Стратегија за борбу против корупције за 2015-2019: Босна и Херцеговина, децембар 2014, 30.

Странкама и кандидатима није дозвољено да „пишу своја имена или слогане који су у вези са изборном кампањом, унутар или на зградама у којима су смјештени органи власти на свим нивоима, јавним предузећима, јавним установама и мјесним заједницама, на вјерским објектима, на јавним путевима и јавним површинама, осим на мјестима предвиђеним за плакатирање и оглашавање“. ОСЦЕ/ОДИХР наводи да је неједнакост у приступу јавним просторима био један од проблема на Општим изборима 2014. године.²⁴ Због опсега и озбиљности других злоупотреба које су помињали саговорници, приступ јавним површинама се није оцијенио као примаран за саговорнике који су интервјуирани за овај извјештај. Међутим, саговорници су се сложили да злоупотребе у овој области још увијек постоје и да приступ јавним површинама за организовање кампање није равномерно расподијељен.

Препоруке

- ✓ Измијенити правни оквир којим се забрањује додјеливање социјалне помоћи и организовање церемонија у вези са развојним пројектима који нису били јавно оглашени знатно прије дана одржавања избора (у унапријед утврђеном року који се одређује на основу консултација са заинтересираном страном)
- ✓ Повећати мјере за објелодањивање и транспарентност употребе средстава јавних предузећа

Грађани-посматрачи и саговорници нагласили су да је проблем и то да званичници употребљавају државна возила (укључујући и хеликоптере) у политичке сврхе. У Финалном извјештају о локалним изборима 2016. у Босни и Херцеговини, који је објавила локална организација цивилног друштва „Под лупом“, идентификована су 84 случаја у којима су јавни званичници долазили на предизборне скупове у службеним аутомобилима и још пет случајева у којим је предсједник РС-а стизао на предизборне скупове службеним хеликоптером.²⁵ Низ саговорника који су учествовали у процјењивању сматра да се то дешава на свим нивоима избора, иако се не чини да је то конкретно у супротности са законом. Тврди се да високо позиционирани званичници или министри такође често посјећују предизборне скупове локалних страначких кандидата или друге догађаје као што је церемонија завршетка инфраструктурног пројекта (са којима нису директно повезани) и употреба превоза којег финансира држава.

Саговорници су такођер изразили забринутост у вези са употребом јавних фондова и других државних ресурса у изборним кампањама путем разних механизма, укључујући и уговоре о набавци, развојне пројекте, јавна и државна предузећа, запошљавање и рекламирање. Правни оквир не ограничава временски период око избора за издавање

уговора о набавкама, пројеката јавних радова или дистрибуцију социјалних услуга као што су пензије. Саговорници сматрају да је завршетак развојних пројеката у предизборном периоду једна од злоупотреба државних ресурса. Већином јавних средстава у БиХ се управља на локалном нивоу, те су саговорници навели да општинска вијећа (којим незванично контролирају начелници и који су углавном из исте странке као и већина вијећника) граде школе, праве путеве или реализују друге развојне пројекте и организују церемоније непосредно пред изборни дан. Често, предсједник или други високи званичник неке политичке партије присуствује отварању локалног развојног пројекта, чак и кад они сами не представљају ту заједницу. Ови пројекти омогућавају партијама да продају постигнућа бирачком тијелу непосредно прије почетка гласања. Поред тога, нетранспарентни

²⁴ ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 13.

²⁵Под лупом, „Локални избори 2016 у Босни и Херцеговини, Финални извјештај о грађанском, нестраначком посматрању локалних избора“, Сарајево, децембар 2016, п. 37.

процеси набавке де факто омогућавају странкама да добију донације од извођача радова. Као што је разматрано у поглављу „Јавне набавке“ у овом извјештају, мишљење је да се прилози у натури дати странкама „враћају“ предузећима путем јавних тендера након избора.

У уводном дијелу овог извјештаја наведено је да су политичке странке у БиХ без изузетка засноване на етничкој припадности. Како то Национални демократски институт описује у „Процјени демократије“: „Комплексна уставна организација БиХ има ефект сегментирања бирачког тијела по етничким линијама. Као резултат тога, странке настоје да се такмиче за гласове унутар етничких заједница, а бирачи систематски гласају по истом основу“.²⁶ Саговорници су такође тврдили да оваква структура охрабрује странке да се договарају о подјели буџета за пројекте на локалном нивоу. Овај приступ омогућава свакој странци, у оквиру њене етничке изборне јединице, да узме „комад колача“, те се уједно друга странка спречава да говори о злоупотребама прве.

Питање временског усклађивања развојних пројеката или расподјеле социјалних услуга је посебно осјетљиво, јер се чини да већина органа власти функционише у оквиру закона и зато што се односи на доношење и повећање буџета. Неопходно је да закон избалансира потребу да се испуне обавезе мандата владајућих структура (напримјер, пружање социјалних услуга и осигурање одржавања инфраструктуре), али је императивно да се одлуке о распореду кориштења јавних средстава не доносе као резултат политичког прорачунавања. Закон не би требао имати штетан утицај на потрошњу која је истински добра за јавност, али би требао умјесто тога потенцирати планирање, транспарентност и избјегавање стварања неправилности.

Конечно, неки саговорници су навели да је учешће предузећа у државном власништву и јавних предузећа и институција у промовирању одређених странака и кандидата један од проблема. Ова тијела, према саговорницима, нису адекватно обавезна да транспарентно прикажу расподјелу средстава, укључујући и изборни период. У извјештају *Transparency International*-а („ТИ“) Процјена националног интегритета од 2015. наводи се да на јавна предузећа у БиХ политика значајно утиче, док су директори предузећа у државном власништву она лица која је именовала политичка странка.²⁷

Поред потпуне политизације области јавних предузећа, посматрачи наводе да странке примају донације јавних предузећа. Горепоменути извјештај ТИ-а од 2015. разматра један примјер:

Поред чињенице да законске одредбе Закона о финансирању политичких партија изричито забрањују финансирање политичких партија од стране државних предузећа, евидентно је да се то не поштује. Тако је пред Опште изборе 2014. године у јавност изашла информација да је цијела Електропривреда Републике Српске стављена у функцију подршке Савеза независних социјал-демократа (СНСД-а). Међутим, није било санкционисања наведених активности од стране надлежних органа.²⁸

Недостаци у правном оквиру, као и ограничено санкционисање прекршаја (о којима се говори у Принципу 3), доприноси наводној употреби државних ресурса као прилога у натури за политичке кампање, злоупотреби државних возила и јавних површина, као и политичком учешћу јавних институција у изборним кампањама. Док је временски оквир уговора о јавним набавкама и

²⁶Национални демократски институт, „Процјена демократије у Босни и Херцеговини: Перспективе демократске транзиције“, март 2017. НДИ. 20.

²⁷Благовчанин, Срђан. „Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015.“ 2015. *Transparency International* 227. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/National-Integrity-System-Assesment-BIH-2015.pdf>.

²⁸Благовчанин, „Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015.“ 235.

инфраструктурним и друштвено-развојним иницијативама осјетљиво питање, саговорници су такође изразили бојазан да ова питања доприносе непоштеној предности појединих политичких странака у БиХ.

Ограничења система комуникација власти

Систем комуникације власти, као и јавни или финансирани извори медија, у великој мјери могу усмјерити поље дјеловања у изборним кампањама према актуелној странци уколико нису прописно регулисане. Стога је важно да законски и регулаторни оквир јасно наведе дозвољено и недопустиво кориштење система комуникација власти током изборног периода, иако се специфични приступи овој уредби могу разликовати.²⁹ Напримјер, као што је наведено у ИФЕС-овом Бијелом документу: “Законске одредбе могу ограничити рекламне активности државних агенција током периода кампање. Државе такође могу укључити одредбе у законски оквир којима се ограничава употреба државних средстава за штампање или дистрибуцију информација током периода изборне кампање, на примјер, забрана масовне поште која се плаћа службеним државним средствима или званичне публикације које пишу о неком званичнику и које су дистрибуиране током предизборне кампање. Поред тога, законске одредбе могу садржавати ограничења садржаја (као што су употреба службених симбола или других државних ознака у комуникацији у вези са изборима)”.³⁰

У овом поглављу, фокус је на два типа комуникација власти: ширење информација путем званичних органа власти и појединаца по службеној дужности (као и употреба традиционалних начина као кориштење поштанских услуга, али и интернет страница и друштвених медија), и кориштење јавних медија (емитовање, радио, новине и други медијски извори).

Саговорници који су учествовали у процјени изразили су општу забринутост у вези са ширењем информација од званичних органа власти, који се користе како би се утицало на изборне кампање. Изгледа да не постоје посебни законски захтјеви у вези са кориштењем државних средстава за штампање или дистрибуцију информација, а који би се посебно односили на период око изборне кампање или садржај званичне комуникације. Кориштење друштвених медија, како од стране државних службеника, тако и органа власти, није подложно било каквој суштинској одредби закона, иако се кампање путем друштвених медија нису навеле као специфичан проблем током ове процјене

Препорука

- ✓ Размотрити даље регулисање политичког садржаја у службеним комуникацијама власти укључујући друштвене медије и јавне огласе

или у разматрању овог питања. Један проблем на који су указали саговорници за ову процјену је да државне институције или министарства постављају билборде и друге рекламе или организују аполитичне догађаје који садрже страначке логотипе, фотографије министара и слогане сличне онима који се користе у кампањи. Изгледа да ове активности нису незаконите у постојећем правном оквиру.

Међутим, када се говори о званичној комуникацији власти, највише пажње како у закону тако и међу заинтересованим странама усмјерено је ка јавним медијима. Члан 2. Устава БиХ прописује слободу изражавања, док је новинарима и електронским медијима забрањено изражавање могућих страначких веза у редовном и специјалном програму.³¹ Изборни закон и додатни прописи ЦИК-а БиХ прилично су свеобухватни у односу на период кампање. Члан 16. Изборног закона БиХ прописује улогу и јавних и приватних медија у

²⁹Shein и Ritchie, *Непоштена предност*, 16.

³⁰*Ibid*, 16-17.

³¹Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.6

изборним кампањама. Одредбе ЦИК-а БиХ такође се односе на вријеме емитирања додијељеног за сваку политичку странку.

Изборни закон БиХ прописује да ће медији „праведно, професионално и стручно пратити изборне активности“, са посебним нагласком на принцип слободе изражавања.³² Електронски медији такође су обавезни да се придржавају принципа правичности, равнотеже и непристрасности чак и за врсту програма који се не односи стриктно на изборе, укључујући вијести, интервјуе и друге политичке емисије.³³ Саговорници који су учествовали у процјени опћенито су сматрали да се придржавање медија наведеним стандардима разликује у овисности од емитера, али равнотежа и непристрасност опћенито нису испоштовани у програмској шеми, укључујући и вијести.

Изборни закон такође посебно наводи период кампање, а члан 16.2 прописује да ће електронски медији пратити предизборне активности и придржавати се принципа уравнотежености, поштења и непристрасности. Надаље, члан 16.3 прописује да у емисијама електронских медија ниједан политички субјект не може имати повлаштен положај у односу према другом политичком субјекту. Званичници на „свим нивоима власти“ који се кандидијују такође не смију имати повлаштен положај у изборном процесу. Према Изборном закону БиХ, редослијед наступа за директно обраћање политичких субјеката у посебним емисијама утврђује се жријебањем уочи почетка изборне кампање.³⁴ Јавни електронски медији дужни су да „представљају политичке субјекте на равноправан и фер начин и информират ће јавност о свим питањима у вези са изборном кампањом у периоду од 30 дана прије одржавања избора”.³⁵

У пракси, медији у БиХ подијељени су по етничким линијама и сваки ентитет има јавне емитере – Радио и Телевизија ФБиХ (РТВ ФБиХ) у Федерацији и Радио и Телевизија РС (РТРС) у Републици Српској – поред Државног јавног радио-дифузног система. Према ОСЦЕ/ОДИХР-у, „постоји преко 40 телевизијских канала и око 140 радио станица, од којих око 70 су јавне и које раде на кантоналном и општинском нивоу. Телевизија је примарни извор информација поред интернета. Домаћа штампа састоји се од око 600 штампаних издања, која се објављују на босанском, хрватском и српском језику. Водећи дневни лист Дневни Аваз има дневни промет од око 30.000 до 50.000 примјерака”.³⁶

Према подацима ОСЦЕ/ОДИХР-а, током избора 2014. године, јавни медији „нуде бирачима могућност да сазнају о кандидатима путем дебата и изборних програма. Међутим, резултати ОСЦЕ/ОДИХР ЕОМ-а о мониторингу медија показују широко распрострањену пристрасност у електронским медијима”.³⁷ Саговорници су нагласили да је у већини случајева локални ниво кључна област злоупотребе јавних медија. Према саговорницима који су интервјуисани за ову процјену, постоји више од 40 медија у приватном власништву који користе општинске буџете за своје пословање и који су под значајним политичким притиском, с обзиром да многи имају финансијских проблема.

Саговорници су оцијенили да постоји проблем са пристрасношћу у јавним медијима, мада су неки емитери преузели већи дио кривице од других. Многи су примијетили да је „јавна тајна“ да странка контролише јавне емитере, док се чланови политичких странака бирају за чланове управних одбора емитера (иако закон одређује сет критеријума, политички именовани чланови могу искористити рупе у закону како би испунили критерије). РТВ је била највише критикована, гдје је један од саговорника

³²Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.1

³³Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.4

³⁴Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.7

³⁵Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.14(1)

³⁶ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Посматрачке мисија избора: Босна и Херцеговина, 2014, 15.

³⁷Ибид, 2.

аргументирао да је „паралелна реалност“ коју РТВ приказује на „нивоу Сјеверне Кореје“.

Закон дозвољава медијима да прате рад званичника, све док се не помене кандидатура или припадност политичкој страници званичника.³⁸ Саговорници су нагласили да чак и када се не помене кандидатура или страначка припадност, медији обавезно прате прес конференције, објављују саопштења за јавност, те прате учешће званичника на церемонијама развојних пројеката или у другим активностима, за што су политичке импликације јасне – кршење духа, ако не и слова закона.

Као што је то наведено у ОСЦЕ/ОДИХР Финалном извјештају Посматрачке мисије избора 2014. године, јавни медији су често кршили одредбе у вези политичке непристрасности током кампање. Напримјер, “[П]раћење званичних активности у вијестима, званичници, који су такође и кандидати, добију више медијске покривености у односу на друге кандидате, а што је у супротности са домаћим законодавством. Штавише, медији осигуравају овим политичким актерима платформу за промовирање без критичког осврта или анализе”.³⁹ Главна тачка коју саговорници истичу је да медији опћенито поштују правила 30-дневног изборног периода, али да јавни медији пристрасно извјештавају у различитом омјеру изван овог временског периода.

Члан 16.14 Изборног закона БиХ такође обавезује јавне електронске медије да омогуће бесплатан термин политичким субјектима за директно обраћање током изборног периода (у трајању од 30 дана прије дана одржавања избора). Члан 7. „Правилника о медијском представљању политичких субјеката у периоду од дана расписивања избора до дана одржавања избора“ ЦИК-а БиХ одређује временско трајање директног обраћања на три минуте по политичкој странци. Према ОСЦЕ/ОДИХР-ом мониторингу медија, јавни емитери су се придржавали законске обавезе пружања једнаког емитовања током предизборне кампање за 2014. годину.⁴⁰

Члан 16.14 Изборног закона прописује да ће јавни електронски медиј омогућити под једнаким условима плаћено политичко оглашавање политичким субјектима у трајању од највише 30 минута седмично током изборног периода. Прописи за ову одредбу су даље регулисани у члану 8. Правилника о медијима ЦИК-а БиХ. Чланови 3. и 4. Правилника о медијима ЦИК-а БиХ прописују забрану емитирања плаћеног политичког оглашавања у периоду од дана расписивања избора до дана службеног почетка изборне кампање. Члан 16.9 Изборног закона БиХ такође прописује да су електронски јавни медији дужни бесплатно објављивати информације ЦИК-а БиХ како би бирачи били информисани, те да ће ЦИК БиХ поднијети пријаву Регулаторној агенцији за комуникације (која се разматра у поглављу Принцип 2) у случају кршења наведене одредбе.

Принцип 2: Осигурати ефикасан и транспарентан надзор независних институција (надзорних институција)

Као што је раније ИФЕС навео, "овлаштена, независна институција за надзор која је надлежна за ревизију и праћење кориштења државних ресурса је од суштинског значаја у развоју јаког система за спречавање или рјешавање потенцијалних злоупотреба. Потребно је појаснити правни и регулаторни оквир у погледу мандата надлежне институције и начина праћења поштивања правила".⁴¹

Надзорна тијела захтијевају „довољне ресурсе, независност и политичку вољу да се истраже потенцијалне повреде и употребе правни лијек.”⁴² Иако се јасна разграничења регулаторних

³⁸Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.3

³⁹ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Посматрачке мисије избора: Босна и Херцеговина, 2014, 16-17.

⁴⁰ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Посматрачке мисије избора: Босна и Херцеговина, 2014, 17.

⁴¹Shein и Ritchie, „Непоштена предност, 16-17

⁴²Ohman и Ritchie, *Финансирање кампања*

надлежности институција за надзор генерално сматрају пожељним, истраживања су показала да је теоретски могуће креирати ефикасан систем који се карактерише "умногостручавањем институција", у којем конкурентне надлежности омогућавају "да више установа [буде] задужено за обављање одређене функције".⁴³ У извјештају Међународне истраживачке иницијативе о Бразилу и Африци наводи се да је важно створити структуру гдје конкурентне надлежности стварају подстицаје за побољшање учинка, умјесто пружања могућности институцијама да смање своје одговорности.⁴⁴

У БиХ постоји неколико институција чији законски мандати укључују, барем дијелом, надзор над кориштењем државних ресурса у изборним кампањама. Међутим, овакви мандати углавном су слаби или их надлежна институција не проводи у потпуности, било због недостатка ресурса, свијести или политичке воље. Као што је разматрано у Принципу 1, правни оквир у довољној мјери не адресира ЗДР. Као резултат тога, чак и оне институције за ревизију често не сматрају да је злоупотреба државних ресурса, посебно током изборних кампања, дио њиховог мандата. Током разговора о процјени, саговорници су обично умањивали одговорност за рад на ЗДР-у и пребацивали на друге актере или институције. Како је један саговорник коментарисао, "нико" тренутно не истражује ЗДР у БиХ.

Као што је наведено у препорукама из овог извјештаја, јачи законски мандати за надгледање и истраживање ЗДР-а и боља координација између агенција би – заједно са увођењем додатних санкција, како је разматрано у Принципу 1 – допринијела већој одговорности према кориштењу државних ресурса. Сљедеће информације пружају преглед институција које имају законски мандат да надзиру ЗДР у БиХ:

Уреди тужилаштва

Закон о Тужилаштву БиХ успоставља Тужилаштво БиХ као независни ентитет на државном нивоу са сједиштем у Сарајеву. Правни оквир такође је успоставио ентитетска тужилаштва у ФБиХ и Републици Српској и Тужилаштво у Брчко Дистрикту, као и 10 кантоналних тужилаштва у ФБиХ и пет окружних тужилаштва у Републици Српској који истражују злоупотребе државних ресурса.⁴⁵

Регионална иницијатива за борбу против корупције наводи опште подручје рада ових тужилаштва:

Тужилаштво БиХ је јединствена институција, јер није надређена ентитетским тужилаштвима и његова надлежност ограничена је на процесуирање одређених кривичних дјела, укључујући и случајеве корупције у које су укључени државни службеници БиХ. Два ентитетска тужилаштва Федерације БиХ и Републике Српске, као и Јавно тужилаштво Дистрикта Брчко, имају искључиву надлежност у својим јурисдикцијама.⁴⁶

Тужилаштва на разним нивоима су на крају одговорна за санкционисање кривичних предмета ЗДР-а и корупције, укључујући и злоупотребе које су починили државни службеници. Саговорници који су учествовали у процјени мишљења су да ове институције не испуњавају своје мандате, а

⁴³Lindsey Carson и Mariana Mota Prado, Бразилски закони против корупције и њихово провођење: Потенцијалне лекције о индустријском дизајну, извјештај бр. 9, Међународна иницијатива за истраживање Бразила и Африке (Манчестер: Универзитет у Манчестеру 2014. 8).

⁴⁴ Ибид.

⁴⁵Постоји и "Специјални одјел Окружног тужилаштва Бања Лука који ради на предметима организованог криминала и најсложенијим предметима привредног криминала",Благовчанин, "Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015." 120.

⁴⁶Регионална иницијатива за борбу против корупције,, <http://rai-see.org/bosnia-and-herzegovina/>

процесуирање таквих прекршаја је ријетко. Примјена постојећих законских одредби разматра се у Принципу 3.

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК)

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК) основана је 2009. године као независна, административна агенција која је одговорна Парламенту БиХ.⁴⁷ Закон додјељује агенцији широк мандат у спречавању корупције у БиХ кроз истраживање и образовање, укључујући „анализу трендова корупције, развој антикорупцијских политика и праћење њиховог провођења”.⁴⁸ Улога АПИК-а је превентивна по природи и не укључује функцију истраживања или санкционисања.

У сарадњи са надлежним институцијама и организацијама, АПИК развија Стратегију за борбу против корупције за БиХ, као и акциони план за њену имплементацију. Стратегија за борбу против корупције такође указује на то да њен мандат укључује развој „јединствене методологије за прикупљање података о имовинском стању државних службеника” и одговорност за координацију „рада институција са јавном јурисдикцијом у спречавању корупције, праћење ефеката превентивних антикорупцијских закона и прописа и давање упутстава у вези са њиховом примјеном и покретањем активности везаних за измјене и допуне постојећих закона и њихову хармонизацију.”⁴⁹

Препоруке

- ✓ Обезбиједити адекватне људске и финансијске ресурсе, као и техничку обуку АПИК-а и посебно додати у мандат институције рад на спречавању ЗДР-а у изборима
- ✓ Увезати антикорупцијске институције и ОЦД-е у оквиру АПИК-а ради израде стратегије свеобухватног надзора ЗДР-а и едукације јавности

АПИК такође напомиње да се на свим нивоима власти, укључујући градове и општине, успоставе додатна тијела за спречавање корупције и развијање стратегије за борбу против корупције и да та тијела треба да координирају своје напоре како је то предвиђено законом којим се успоставља Агенција.⁵⁰ Директора АПИК-а именује парламент бирањем „међу стручњацима признатим у релевантној области” на мандат од пет година, који се може само једном обновити.⁵¹

Саговорници процјене у БиХ јединствени су у оцјени да АПИК нема довољно ресурса и као такав нема довољно капацитета за значајно мијењање окружења у којем цвјета корупција. Поред тога, саговорници сматрају АПИК као институцију за спречавање корупције без могућности санкционисања и у великој мјери као безопасну и неефикасну.

Агенција, такође, не сматра да је непостојање овласти за борбу против злоупотребе државних ресурса у изборима, недостатак у њеним овластима за превенцију корупције. Међутим, стратегија АПИК-а за борбу против корупције бави се разним темама које доприносе ЗДР у БиХ, укључујући финансирање политичких партија, изазове у јавној управи и улогу правосуђа. Постоји потреба да се

⁴⁷Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (Службени лист бр. 103 / 09)

⁴⁸ Регионална иницијатива за борбу против корупције, <http://rai-see.org/bosnia-and-herzegovina/>

⁴⁹Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Стратегија за борбу против корупције и Акциони план за провођење стратегије за борбу против корупције 2015 – 2019: Босна и Херцеговина, децембар 2014, 22-23

⁵⁰Ибид, 23

⁵¹Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (Службени лист бр. 103 / 09), члан 13.

свеобухватно циља на коријен узрока ЗДР-а у изборима, а АПИК са добрим ресурсима би био одговарајућа институција која би се бавила превентивним активностима.

Парламентарна комисија за одлучивање о сукобу интереса⁵²

Парламентарна комисија за одлучивање о сукобу интереса првенствено се тиче оних злоупотреба које почине државни службеници због стицања личног добитка. Комисија је успостављена 2014. године амандманима на Закон о сукобу интереса, којим је мандат ЦИК-а БиХ пренесен на ову парламентарну комисију.⁵³ Одлуку о пребацивању мандата у то вријеме је критиковала међународна заједница. Посматрачи су се плашили могућности корупције и сукоба интереса унутар саме комисије, јер се од чланова парламента очекује да доносе одлуке о својим колегама.⁵⁴ Домаћи саговорници изразили су сличан скептицизам о независности и ефикасности комисије. Чланови комисије, који су интервјуисани као дио ове процјене, такође су потврдили недостатак повјерења јавности, који произилази из структуре комисије и ослањања на индивидуалну вољу, а не на институционалну заштиту, како би се спријечила пристрасност.

Препоруке

- ✓ Размотрити законске амандмане којима би мандат за истраживање сукоба интереса пребацили са Парламентарне комисије на независни орган
- ✓ Размотрити проширење овласти Парламентарне комисије за одлучивање о сукобу интереса на истраге злоупотребе службеног положаја у сврхе изборне кампање, као алтернативу правној реформи за укидање мандата Комисије

ОСЦЕ је 2014. године навео: „Правно су нејасне надлежности Парламентарне комисије. Такође, један број саговорника из ОСЦЕ / ОДИХР ЕОМ-а, изразио је забринутост због непостојања усклађених релевантних закона и довели су у питање способност и ресурсе парламентарне комисије да благовремено и непристрасно испуне своје дужности”.⁵⁵ Саговорници су се сложили да статус комисије и даље није прецизно дефинисан, а недостатак буџета отежава рад комисије.

Комисија има девет чланова: три из Представничког дома БиХ, три из Дома народа БиХ и три (директор и два замјеника директора) из Агенције за спречавање корупције и координације у борби против корупције.⁵⁶ Неки саговорници тврде да институционална разлика између комисије и АПИК-а није добро дефинисана у пракси. Закон садржи одредбе којима се осигурава да најмање једна трећина чланова комисије, укључујући и предсједника, долази од опозиционих партија.⁵⁷

Недозвољене активности су описане у члану 9. Закона о сукобу интереса у институцијама власти у БиХ. Тим за процјењивање дијели забринутост са саговорницима, јер

закон не прецизира злоупотребе службеног положаја у циљу кампање, иако је забрањена експлоатација позиција за различите облике личне добити. Комисија може обуставити исплату

⁵²Мандат Парламентарне комисије за одлучивање о сукобу интереса тренутно не укључује злоупотребу државних ресурса од стране државних службеника за стицање изборне предности. Међутим, мандат и активности комисије пружају релевантан контекст и, као што је наведено у препорукама из извјештаја, комисија би могла преузети већу улогу у надгледању ЗДР-а.

⁵³Закон о сукобу интереса у институцијама власти БиХ, члан 17.

⁵⁴https://www.foundationmaxvanderstoel.nl/nieuws/nieuws_item/t/bosnia_criticized_over_conflict_of_interest_law

⁵⁵ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 6.

⁵⁶Закон о сукобу интереса у институцијама власти БиХ, члан 17(2)

⁵⁷Закон о сукобу интереса у институцијама власти БиХ, члан 17. Чланови комисије који су представници/делегати могу бити једном реименовани, са трајањем мандата колико и сазив Парламента БиХ који их именује.

дијела мјесечне плате изабраног званичника, извршног службеника или савјетника или позвати да се особа разријеша или поднесе оставку.⁵⁸ Саговорници су навели да је ранији закон о сукобу интереса био много строжији, дајући ЦИК-у БиХ могућност да одузме мандат изабраном кандидату или казне појединца забраном кандидирања на одређени временски период.

Централна изборна комисија у БиХ

Изборни закон БиХ успоставио је ЦИК БиХ као независно тијело које извјештава директно Парламент БиХ.⁵⁹ Чланови ЦИК-а БиХ именују се на период од седам година према сљедећем саставу: два Хрвата, два Бошњака, два Србина и један из реда Осталих.⁶⁰ Кандидате за ЦИК БиХ номинирају чланови Комисије за избор и номинацију, а бира их Представнички дом Парламента БиХ. Додатни критериј за избор из члана 2.5 Изборног закона БиХ су сљедећи: "Кандидати за Централну изборну комисију БиХ бит ће правни стручњаци са искуством у provedби избора и/или изборни стручњаци, и не могу обављати дужност у органима странке, удружења или фондација које су организационо или финансијски повезане са странком, нити могу бити укључени у било какву страначку активност". Члан

Препорука

- ✓ Размотрити кориштење мандата ЦИК-а БиХ за доношење одлука које регулишу употребу државних ресурса у изборним кампањама, укључујући државне службенике, возила и просторије, као алтернативу правној реформи коју проводи Парламент

2.12 Изборног закона БиХ даље утврђује да чланове општинских изборних комисија именује надлежни општински савјет / вијеће, а ЦИК БиХ потврђује именовање. Општинске изборне комисије (ОИК) састоје се од три, пет или седам чланова, како то одреди ЦИК, на основу броја регистрованих бирача и величине општине.

Између осталих оперативних елемената свог мандата, ЦИК БиХ је задужен и за доношење административних прописа за провођење изборног закона.⁶¹ ЦИК БиХ раније није користио прилику да проглашава прописе о злоупотреби државних средстава у изборном периоду, а саговорници из изборне администрације на свим нивоима углавном нису идентификовали ЗДР као дио својих мандата.⁶² Експлицитно дефинисање ЗДР-а у изборном закону би био најприхватљивији исход било ког реформског процеса, а у међувремену, ЦИК БиХ би требао размотрити да искористи

свој мандат како би се могао више фокусирати на злоупотребу јавних ресурса током изборног периода, што је истакнуто овом проценом и у бројним примједбама грађана још од 2014. године. Уколико ЦИК БиХ осигура одговарајуће капацитете ресурса и особља, могао би користити постојећи мандат за надгледање финансирања кампање, како би се осигурало да су прилози кампањама у натури, посебно они који се добијају из државних ресурса, регулисани и да се над истим врши надзор. Ово питање детаљно се разматра у поглављу „Област финансирање кампање“ у овом извјештају.

ЦИК БиХ такође је одговоран за одлучивање о жалбама против политичких субјеката који крше одредбе о медијским кампањама.⁶³ ЦИК БиХ одговоран је за санкционисање политичких странака, а не медија, и због дјела попут говора мржње. Закон такође даје мандат ЦИК-у БиХ да издаје

⁵⁸Закон о сукобу интереса у институцијама власти БиХ, члан 20.

⁵⁹Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 2.9

⁶⁰“Остали” се односи на особе који нису Бошњаци, Хрвати или Срби.

⁶¹Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 2.9

⁶²Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.14

⁶³Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.16(2)

подзаконске акте који даље регулишу одредбе које се односе на медије у изборним кампањама, како је описано у Принципу 1 горе.⁶⁴ ЦИК БиХ није овлаштен да проактивно прати медије и уместо тога поступа по жалбама политичких партија. Саговорници су оцијенили да комисија обично испуњава свој мандат у погледу кршења одредби везаних за медијске кампање.

ЦИК БиХ и ОИК такође играју улогу у процесу рјешавања изборних спорова (РИС). Као што је описано у ОСЦЕ/ОДИХР-овом извјештају о посматрању избора 2014. године:

ОИК има овлаштења да одлучује о већини случајева кршења одредби везаних за кампању, док ЦИК БиХ служи као прва инстанца у разматрању већине повреда које се односе на изборни процес. Све одлуке ЦИК-а могу бити подвргнуте судској ревизији пред Апелационим Судом БиХ, што је коначна инстанца, осим у случајевима када су повријеђена уставна права. Уставни суд прихвата пријаве од било којег лица чија су повријеђена основна права и када су сва остала домаћа правна средства исцрпљена.⁶⁵

Такође, неке интересне групе које су интервјуисане за ову процјену тврдили су да само особе које су директно оштећене могу тражити обештећења за прекршаје изборног процеса ЗДР-ом.⁶⁶ Током избора 2014. године, ОСЦЕ је такође примијетио да се о изборним споровима често није одлучивало у законски одређеном року, те како се бројне жалбе поднесене прије изборног дана на крају разматране тек након избора.⁶⁷ Ови изазови у процесу РИС-а морају се свеобухватно адресирати и могли би допринијети повећаној превенцији и надзору кршења ЗДР током изборног периода.

Агенција за запошљавање у државној служби и одјел Агенције за запошљавање у државној служби

Према Закону о државној служби у институцијама БиХ, институције јавне управе директно су одговорне за вођење дисциплинских поступака против државних службеника које упошљавају. Омбудсман за агенцију за запошљавање („назван надлежни орган“) такође може бити укључен у одлучивање о дисциплинским случајевима.⁶⁸

Након интерног процеса, Агенција за државну службу може преиспитати дисциплинске поступке против државних службеника уколико надлежни орган сматра да је потребна строжија санкција од оних које има на располагању. Међу осталим надлежностима, Агенција је задужена и за олакшавање

⁶⁴Изборни закон Босне и Херцеговине, члан 16.18

⁶⁵ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 18.

⁶⁶Током 2014. године, ОСЦЕ је навео: „За ове изборе, систем за рјешавање спорова није досљедно проведен. Неке жалбе су одбачене на основу тога што права подносилаца жалби нису била директно повријеђена, али их је ЦИК разматрао на сопствену иницијативу“. Видјети ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 18.

⁶⁷ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 18-19.

⁶⁸Закон о државној служби у институцијама БиХ, члан 55(3): “Приликом примања захтјева за дисциплински поступак против државног службеника, институција: а) издаје, по пријему информације, писмену потврду особи која је захтјев предала, а истовремено се писмена потврда шаље и Агенцији; б) Може прослиједити случај омбудсменима као што је дефинисано у члану 61: 1) Омбудсман издаје извјештај и ставља га на располагање лицу које је поднијело случај, лицу против кога је предмет поднијет и надлежном органу; 2) Омбудсман може давати препоруке и/или предложити мјере надлежном органу за именовање; ц) обезбјеђује повјерљивост поступка за лице које поднесе случај и пред омбудсманом; д) након завршетка поступка изриче дисциплинске мјере, даје писмени укор или опомену, док уколико сматра да је повреда дужности од стране државног службеника заслужује изрицање строжије санкције, предмет ће просљедити Агенцији, након затраженог мишљења надлежног органа”.

процеса запошљавања државних службеника.⁶⁹ Директора Агенције именује Вијеће министара на петогодишњи мандат.

У крајњој инстанци, државни службеници могу затражити од Одбора за државну службу и надлежног суда да размотре извјештај омбудсмана и/или одлуку надлежног органа или Агенције за државну службу.⁷⁰ Члан 63. Закона о државној служби даје Одбору за државну службу одговорност „за разматрање свих коначних одлука, предузетих или пропуштених радњи институције и/или Агенције за државну службу која се односе на статус државних службеника у складу с овим Законом и његовим подзаконским актима". Ова обавеза може се предузети на захтјев угроженог државног службеника, установе у којој је запослен или Агенције за државну службу.⁷¹ Одлуке Одбора које се односе на

Препорука

- ✓ Реформирати процес именовања у Агенцији за државну службу и Одбору за државну службу (и ентитетским агенцијама по потреби) ради подстицања веће независности

дисциплинске мјере против државних службеника су коначне, али подлијежу судској пресуди надлежног суда.

Вијеће министара именује три члана Одбора за државну службу путем отвореног јавног конкурса. Чланови се именују на фиксни рок од четири године који се може обновити. Закон захтијева да чланови буду „независни и непристрасни", а такође не могу бити директно или индиректно изабрани или именовани на положаје на било којем нивоу власти у БиХ.⁷²

Саговорници су оцијенили да институције одговорне за дисциплиновање чланова јавне службе не испуњавају своје мандате и доводе у питање њихову независност од политичког утицаја и на државном и на ентитетском нивоу. Интересни субјекти који су интервјуисани за ову процјену, нису указали на недостатак ресурса или капацитета у оквиру ових институција, као разлог због којег се државни службеници, који су злоупотребили државне ресурсе, не позивају на одговорност. Принцип 3 описује структуралне препреке које ометају провођење законских одредби у вези са непристрасношћу и професионализмом државног особља. Такође, треба напоменути да је додатни изазов у погледу ефикасног надзора државних службеника у јавним институцијама и недостатак специфичних забрана политичке активности, посебно током периода кампање. Дужности и обавезе државних службеника које су наведене у закону, као и доступне санкције за кршења, обрађене су у Принципу 1. Коначно, треба нагласити да управљање државним службама на ентитетском нивоу може варирати у структури и организацији од државног нивоа и приступ реформама треба бити адекватно прилагођен.

Уред за ревизију

Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени лист бр. 12/06) успоставља Уред за ревизију институција БиХ (Уред за ревизију) на државном нивоу.⁷³ БиХ има још три додатна уреда за ревизију на ентитетском нивоу – по један уред у ФБиХ, Републици Српској и Брчко Дистрикту.⁷⁴

⁶⁹Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, члан 62.

⁷⁰Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, члан 55(5)

⁷¹Став 2. члан 63. Закона о државној служби: „Одбор: а) саслушава подносиоца жалбе, уколико је то примјерено ситуацији; б) позива свједоке и експерте када се то сматра неопходним; ц) тражи и добива све релевантне информације од надлежних органа; д) усваја пословник који се објављује у “Службеном гласнику Босне и Херцеговине”.

⁷²Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, члан 63.

⁷³Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 20.

⁷⁴Ове институције регулишу различити закони: Закон о ревизији институција ФБиХ (Службени лист ФБиХ, бр. 22/06), Закон о јавном сектору РС (Службени лист РС бр. 98/05 и 20/14), и Закон о ревизији јавне администрације и институција Брчко дистрикта БиХ (Службени лист Брчко дистрикта БиХ бр. 40/08 и 29/14).

Уред за ревизију БиХ одговоран је за ревизију буџета јавних институција и кориштење ресурса, укључујући и државну имовину коју користи Вијеће министара и државне институције у БиХ. Мандат

Уреда за ревизију је вршење ревизије финансија и учинка, поред посебних ревизија.

Препоруке

- ✓ Јачати капацитете, укључујући и повећање буџета и број упосленика у ентитетским уредима за ревизију
- ✓ Подржати координацију државних и ентитетских институција за ревизију на изради одређених механизма за откривање злоупотреба јавних ресурса током изборног периода, укључујући и развијање стандардне методологије за монетизацију прилога у натури
- ✓ Побољшати координацију између уреда за ревизију и тужилаштва како би се олакшала истрага о неправилностима откривеним током ревизије
- ✓ Подржати сарадњу између уреда за ревизију и ОЦД-а по питању праћења ЗДР-а и подизања јавне свијести

Све институције у БиХ, укључујући Парламент, Предсједништво, Вијеће министара, институције које држава финансира и предузећа са најмање 50% државног власничког удјела, спадају у надлежност државног ревизорског уреда.⁷⁵ Између осталог, ревизија настоји процијенити да ли институције у БиХ правилно примјењују закон и прописе и средства.⁷⁶ Уред за ревизију такође може вршити ревизије учинка „у погледу економичности, ефикасности и ефективности с којим та институција користи своје ресурсе”.⁷⁷

У поређењу са Државним уредом за ревизију, који је одговоран за ревизију само 73 институције⁷⁸, ревизорски уреди ентитетског нивоа имају обимнији мандат да ревидирају стотине јавних предузећа и институција на локалном нивоу, укључујући и општине. Уреди за ревизију (посебно у ФБиХ) немају особље и ресурсе или капацитете да врше ревизију свих потенцијалних субјеката који се налазе под њиховом јурисдикцијом и сходно томе имају селективан приступ.⁷⁹ Постоје примјери да поједине општине годинама уназад нису биле предмет ревизије, а саговорници вјерују да то омогућава неадекватно кориштење државних средстава на ентитетском нивоу и да остане неоткривено. Саговорници су нагласили да је ово нарочито релевантно за неадекватну ревизију општина, гдје се велики дио буџета додјељује програмима које планира и имплементира директно начелник. Заинтересоване стране такође су навеле да се у институцијама на државном нивоу сваке године врши ревизија (како то прописује закон)⁸⁰ и као такве су више спремне за ревизију него институције и владе на ентитетском нивоу.

Унапређење ресурса и техничких капацитета ентитетских уреда за ревизију може допринијети побољшаном надзору над злоупотребом државних средстава.⁸¹

⁷⁵Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 11.: „Ревизија укључује и све финансијске, административне и друге активности, програме и пројекте којима управља једна или више институција и тијела БиХ из овог члана, укључујући процесуирање и приходе од продаје имовине, приватизација и концесија”.

⁷⁶Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 13(2)

⁷⁷Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 14.

⁷⁸Благованин, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015”, 151.

⁷⁹Ибид.

⁸⁰Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 13.

⁸¹Према Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 5, годишњи буџет Уреда за ревизију обезбјеђује се кроз буџет БиХ. Уред за ревизију има задатак да предложи годишњи буџет и тражи одобрење од парламентарне комисије.

Потенцијална побољшања укључују развијање стандардне методе за монетизацију прилога и услуга у природи и повећање броја општина и институција на ентитетском нивоу у којима се врши ревизија. Осигурање продуктивне комуникације између четири агенције за ревизију у БиХ могло би додатно побољшати размјену добрих пракси и координацију политика. Требало би нагласити да ревизорски извјештаји садрже информације које могу бити релевантне за идентификацију и превенцију ЗДР-а, али онда је императивно да истражне и извршне агенције примјењују одговарајуће казне и санкције. Саговорници примјењују да се ријетко воде истраге и подижу оптужнице, и да је координација између тужилаштва и уреда за ревизију веома слаба.⁸² Интервјуисани актери за ову процјену навели су постојање одређених тензија у овој области; наводно тужиоци захтијевају да информације у извјештајима о ревизији буду у потпуности истражене прије ангажовања тужилаца, мада таква истрага није обавеза агенција за ревизију.

Политички притисак и изазови независности уреда за ревизију представљају значајну пријетњу интегритету ових институција. Недавно је такав притисак првенствено био усмјерен на уред за ревизију у Републици Српској, гдје је, како саговорници кажу, генерални ревизор био присиљен да поднесе оставку „јер је радио свој посао“. Извјештаје ревизије у којима се истичу неправилности у трошењу јавних средстава често политички нападају државни службеници, нарочито ако су медијски пропраћени.⁸³ Пријављене повреде Закона о јавним набавкама такође прате напади на ревизоре, а „утврђено је да више од двије трећине субјеката у којима је извршена ревизија на свим административним нивоима крши Закон о јавним набавкама, али нико никада није био санкционисан због ових неправилности“.⁸⁴ Прописи и провођење јавних набавки детаљније се разматрају у поглављу "Јавне набавке" у овом извјештају.

И на крају, правни оквир поставља адекватне мјере за извјештавање и осигурање транспарентности налаза ревизије, укључујући достављање извјештаја надлежним парламентима и институцијама за ревизију, а анализа указује на то да све институције за ревизију на одговарајући начин извјештавају о њиховим активностима по потреби.⁸⁵ Закон даље прописује да се извјештаји Уреда за ревизију објављују у Службеном листу Босне и Херцеговине и на веб-страници ревизијског уреда.⁸⁶ И да поновимо, док извјештаји указују на то да резултати ревизије имају велику пажњу јавности и медија, препоруке се често не примјењују (иако се тренд изгледа побољшава).⁸⁷

Регулаторна агенција за комуникације (РАК)

Регулаторна агенција за комуникације (РАК) има мандат за регулисање емитера, укључујући и токком изборног периода, и има низ санкција на располагању (напримјер, издавање упозорења, изрицање новчаних казни и повлачење медијских лиценци).⁸⁸ РАК се финансира прије свега накнадом за

Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, Вијеће министара и Предсједништво могу дати мишљење о нацрту буџета, али не могу донијети амандмане након што буџет одобри Парламентарна комисија. Европска комисија је идентификовала потенцијалне пријетње финансијској независности ентитетских ревизорских институција, посебно у Републици Српској.

⁸²Благовчанин, "Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015", 160.

⁸³Благовчанин, "Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015", 153.

⁸⁴Ибид.

⁸⁵Ибид, 156.

⁸⁶Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, члан 16.

⁸⁷"Радни документ службе Комисије: Извјештај за Босну и Херцеговину 2016" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf, стр.65

⁸⁸Закон о комуникацијама Босне и Херцеговине, члан 46.

издавање дозвола.⁸⁹ ОСЦЕ/ОДИХР је оцијенио активност РАК-а током избора за 2014. годину на следећи начин:

РАК-у је поднесено укупно 11 жалби везаних за изборе; релативно мали број када се упореди са бројем пристрасности у предизборном периоду који је евидентирало цивилно друштво током мониторинга медија. РАК не проводи сопствено систематско праћење медија и само поступа по примљеним притужбама. Закон којим се регулише РАК не одређује рокове за разматрање жалби, а ниједан од приговора примљених у предизборном периоду није разматран прије изборног дана. У комбинацији са недостатком проактивног приступа РАК-а у идентификацију кршења, ово поткопава ефективно провођење неколико прописа који регулирају рад медија.⁹⁰

Препоруке

- ✓ Поставити јасне рокове за благовремено рјешавање жалби против медија током изборног периода
- ✓ Проширити мандат и ојачати капацитете ресурса РАК-а за провођење системског мониторинга медија током изборног процеса
- ✓ Осигурати наставак рада генералног директора РАК-а и руководства Вијећа путем реформе процеса именовања који штити независност РАК-а

Током интервјуа за процјену стања, РАК је признао да се жалбе везане за изборе морају благовременије рјешавати, али су тврдили да захтијеване процедуре одузимају пуно времена. Парламент је претходно задужио РАК да прати рад јавних сервиса, мада не током изборног периода. Проширење мандата и јачање капацитета РАК-а за надгледање јавних емитера у току изборног периода могло би побољшати надгледање ЗДР-а и побољшати интегритет изборног процеса.

Недавно спорно именовање генералног директора и Вијећа Агенције (који су одговорни за стратешки менаџмент) негативно је утицало на виђење интегритета и независност РАК-а. Генералног директора, који је одговоран за свакодневно управљање РАК-ом, именује Вијеће Агенције, а именовање потврђује Вијеће министара на период од четири године уз могућност поновног именовања.⁹¹ Генерални директор није службено именован седам година због немогућности политичких партија да постигну споразум, "тима политизирају имовину РАК-а и смањују његов капацитет за реализацију мандата".⁹² Функцију генералног директора обављали су вршиоци дужности, све док Вијеће министара званично није одобрило Предрага Ковача у априлу 2016.⁹³

Вијеће Агенције, које пружа стратешке смјернице за примјену закона, такође се суочило са недавним изазовима у процесу именовања.⁹⁴

Вијеће за штампу у БиХ

Вијеће за штампу БиХ задужено је за надгледање штампаних и онлине медија, иако може понудити само необавезујуће прописе у погледу придржавања Кодекса за штампу БиХ. Како је разматрано у

⁸⁹Закон о комуникацијама Босне и Херцеговине, члан 44.

⁹⁰ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 15-16.

⁹¹Закон о комуникацијама Босне и Херцеговине, члан 40.

⁹²ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 15-16.

⁹³https://www.epra.org/news_items/bosnia-and-herzegovina-cra-s-director-general-officially-appointed

⁹⁴Вијеће при РАК-у није било успостављено шест година због неслагања између Парламента и Вијећа министара. Саговорници су оцијенили да су хитне измјене Закона о комуникацијама током 2012. године створиле ад хоц комисију за превазилажење ове препреке, али чини се да је закон написан на начин да се односи само на именовање једног вијећа.

Принципу 1, Изборни закон БиХ сматра да "политички субјекти упућују Вијећу за штампу БиХ жалбе на садржај у штампаним медијима у вези са праћењем изборне кампање".⁹⁵ Штампани и онлине медији одговорни су да сами доносе правилнике о раду.

ОСЦЕ/ОДИХР Посматрачка мисија навела је у извјештају да је у Вијећу за штампу регистровано шест жалби током кампање 2014. године.⁹⁶ Заинтересоване стране интервјуисане за ову процјену навеле су да се Вијеће за штампу бори са питањима везаним за капацитет, укључујући и недостатак средстава, и нагласили су да недостатак моћи санкционисања ограничава његову ефикасност. Саговорници су, међутим, истакли да штампане публикације нису популаран извор вијести, а сви дневни листови у БиХ су у приватном власништву. Због тога је улога Вијећа за штампу у БиХ у вези са надзором над ЗДР-ом током изборног периода ограничена.

Принцип 3: Правилно провођење санкција и кажњавање државних службеника који крше закон, прописе и правила установљена у институцијама у којима раде (извршење)

Као што је наведено у ИФЕС-овој недавној публикацији Америчке адвокатске коморе, примјена правних лијекова „захтијева сарадњу разних органа одговорних за провођење административних или судских одлука”.⁹⁷ Због недостатка ресурса или политичке воље, примјена санкција и казни може бити неефикасна или непостојећа у многим земљама на почетку или у развоју демократског процеса. Као што је наведено у поглављу ИФЕС-а, „Недостатак правилног извршења може угрозити право на дјелотворан правни лијек и мора се ријешити током процеса рјешавања изборних спорова – а изборни процес као цјелину – бирачко тијело треба поштовати, уколико желе легитимне правосудне институције... Извршење правних лијекова и санкција је важно, не само да даје суштину правима, већ и да спријечи будуће случајеве злоупотребе и преваре. Ефикасност одређених санкција у превенцији зависи дијелом и од њиховог извршења. Ако судови, институције или други државни органи нису у могућности или нису спремни да изврше санкцију или примјењују правни лијек, смањује се ефикасност превенције”.⁹⁸

Претходне анализе које су поменуте у овом извјештају и бројни интервјуи проведени током теренског рада на овој процјени, потврђују да се током читавог изборног процеса врше злоупотребе државних ресурса. Као што се разматра у Принципу 2, постојећа надзорна тијела и званичници немају ресурсе и у многим случајевима потребна је политичка воља за провођење санкција и казни које су им доступне законом. Саговорници наводе да тужилаштва не истражују ЗДР, као и друге тврдње у вези са изборним процесом, или их судови не рјешавају благовремено. И саговорници и додатне анализе указују на недостатак политичке воље у тужилаштвима као разлог за ограничену истрагу и кривично гоњење кривичних прекршаја ЗДР-а. Објашњења за недостатак политичке воље укључују невољност за процесуирање истакнутих званичника и лошег процеса именовања тужилаца:

Релевантни међународни и национални извјештаји указују на сталне недостатке у независности и непристрасности правосуђа уопште, а посебно тужилаштва... С друге стране, извршни органи отворено врше притисак на тужилаштва, тако што јавно постављају захтјеве, пријетње и уцјене. Такође, присутна је нека врста самоцензуре гдје тужилаштва избјегавају предузимање истрага против високих званичника. Било да је узрокован страхом или је једноставно питање узвраћања званичницима за

⁹⁵Изборни закон Босне и Херцеговине, члан16.17

⁹⁶ ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 16.

⁹⁷Katherine Ellena и Chad Vickery, „Мјерење ефективних правних лијекова за преваре и административну злоупотребу“, у *International Election Remedies*, ед. John Hardin Young (Америчка адвокатска комора, 2016) 109.

⁹⁸Katherine Ellena и Chad Vickery, „Мјерење ефективних правних лијекова за преваре и административну злоупотребу“, у *International Election Remedies*, ед. John Hardin Young (Америчка адвокатска комора, 2016),110-111.

њихову подршку током именовања, ова самоцензура на крају је довела до готово потпуног недостатка кривичног гоњења политичке корупције. Бројни су случајеви у којима је [Високо судско и тужилачко вијеће] именован тужиоц са јасним политичким лојалностима и припадношћу.⁹⁹

У процјени система националног интегритета 2015 *Transparency Internacional* -а, наводи се недостатак активности предузетих за случајеве специфичне за корупцију, те се наводи да је видљив „континуирани тренд пада у броју истрага тужилаштава у БиХ... Надаље, релевантне студије и извјештаји међународних организација у БиХ указују на постојање ендемичне корупције, нарочито наглашавајући акутни проблем политичке корупције. Истовремено, тужилаштва упадљиво игноришу случајеве корупције на највишим нивоима власти, о којима се у медијима често говори”.¹⁰⁰

Препоруке

- ✓ Поједноставити дисциплинске поступке против државних службеника како би се смањиле процедуралне препреке у провођењу
- ✓ Системски пратити ограничења запошљавања државних и јавних службеника за вријеме кандидатуре

Процјена такође запажа да се покренуте истраге углавном односе на случајеве ситне корупције службеника нижег нивоа.¹⁰¹

Само правосуђе такође је погођено значајним изазовима широко распрострањеног „политичког утицаја и директног мијешања у судске поступке ”.¹⁰² Структура правосуђа – са четири различита правосудна система – резултира „недостатком координације, различитим правним праксама и неједнаким третманом чињенично сличних ситуација”.¹⁰³ Процјена *Transparency Internacional*-а наглашава да правосуђе додатно омета „велики број заосталих предмета и споро и продужено рјешавање предмета у процесу, што отежава приступ правди у разумном року”.¹⁰⁴

Непозивање на одговорност државних службеника који злоупотребљавају државна средства за изборне предности представљају дијелом производ неуспјеха тужилаштава и судова горе описаних. Међутим, административни и дисциплински поступци описани у Принципу 1 такође се неправилно проводе у служби спречавања злоупотреба државних средстава и позивања на одговорност починилаца.

Као што је разматрано у Принципу 2, институције јавног сервиса теоретски су прва линија одбране којом се поједини државни службеници сматрају одговорним за злоупотребу државних ресурса и злоупотребу ауторитета, али комбинација недостатка политичке воље и дуготрајних процедура утврђених законом, резултира нечим што се може описати као одбацивање одговорности ових институција. Саговорници су навели и да постоји кршење законских одредби којима се ограничава статус запослености државних службеника као кандидата, али не постоје конкретни докази (ОЦД или агенција за државну службу не врше стандардизовани надзор), а закон се редовно не проводи.

Упркос захтјевима за непристрасност дефинисаним правним оквиром, саговорници су нагласили (што је видљиво и у анализи закона) да су административни поступци предвиђени законом толико

⁹⁹Благовчанин, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015”, 122.

¹⁰⁰Ибид, 125.

¹⁰¹Ибид.

¹⁰²Ибид, 86.

¹⁰³Ибид, 48.

¹⁰⁴Ибид, 88.

тешки и захтијевају дуготрајан процес, да је скоро немогуће извршити санкције против државних службеника који врше прекршаје. Неколико саговорника поменуло је да је потребно двије до три године да се истраже кривична дјела у државној служби и да се на крају прекршиоци држе одговорним и од стране из државне службе.¹⁰⁵ Чак и ако су почињена кривична дјела током избора откривена и процесуирана, то не значи да ће осуђени државни службеник аутоматски изгубити свој положај. Према члану 50. Закона о државној служби, ако је државни службеник осуђен за кривично дјело и мора служити затворску казну, престанак радног односа државног службеника може услиједити само ако та казна прелази шест мјесеци.

Препоруке

- ✓ Провести едукацију јавности о Закону о звиждачима путем ОЦД-а
- ✓ Јачати примјену Закона о звиждачима на државном нивоу путем проширеног мандата и капацитета АПИК-а

Саговорници се слажу да функционисање државне службе у БиХ зависи од политичке припадности, што ограничава интегритет и одговорности. Провођење закона на локалном нивоу је још изазовније, јер су државни службеници директно одговорни градоначелницима (у градовима) и начелницима (у општинама), који су и сами политичке личности и вјероватно подстичу и омогућавају учешће државних службеника у политичким активностима. Комбиновано са неадекватним механизмима правног оквира о одговорности и недовољном гоњењу кривичних дјела почињених током изборног процеса о којима се горе говори, политизација државне службе помаже да се осигура непостојање структура за одговорност

државних службеника. Структуре државне службе и фактора који доприносе његовој политизацији детаљније су обрађени у поглављу "Област јавних услуга" у овом извјештају.

Постоје и начини за провођење управних жалби изван појединих институција државних служби и Агенције за државну службу. Закон о управним споровима БиХ успоставља поступак у којем оштећене стране могу покренути притужбе, али ове притужбе могу такође „покренути јавно правобранилаштво Босне и Херцеговине”.¹⁰⁶ Овај закон наводи да „управни спор може покренути и Уред Омбудсмана за Босну и Херцеговину” ако је дјело повриједило „људско достојанство, права и слободе грађана осигураних Уставом Босне и Херцеговине и инструментима из Анекса И Устава Босне и Херцеговине”.¹⁰⁷ Међутим, саговорници су рекли да то није изводљива опција да се грађани баве питањима ЗДР-а у БиХ јер Уред Омбудсмана нема ресурсе и капацитете да проведе дјелотворну истрагу или политичку вољу неопходну за рјешавање захтјева на значајан начин. *Transparency International* резимирао је изазове са којима се суочава Уред Омбудсмана на сљедећи начин:

Институција омбудсмана формално ради као независна институција. Међутим, у пракси се суочава са бројним проблемима који суштински угрожавају његову независност. Проблеми се првенствено односе на начин избора омбудсмана, недостатак финансијске независности и самоцензуру. Истовремено, Уред омбудсмана нема довољно капацитета и средстава за обављање послова из своје надлежности.¹⁰⁸

¹⁰⁵У складу са чланом 50. Закона о државној служби у институцијама БиХ, престанак радног односа државног службеника може услиједити само ако запосленик добије двије узастопне негативне оцјене рада; Члан 30 § (5) наводи да процјена учинка мора бити одржана „најмање сваких дванаест мјесеци”. Према саговорницима, у пракси то значи да након што је постављено питање учинка, супервизор мора да чека до периода процјене учинка како би адресирали проблем, а онда морају да сачекају и поново разматрају питање учинка дванаест месеци касније. Овај процес може потрајати између двије и три године.

¹⁰⁶Закон о управним споровима у БиХ, члан 2(2)

¹⁰⁷Закон о управним споровима у БиХ, члан 2(2)

¹⁰⁸Благовчанин, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015”, 139.

Заштиту звиждача пружа још један потенцијални начин за кажњавање ЗДР-а. У БиХ постоје два таква закона: један на државном нивоу ¹⁰⁹ и један у Републици Српској ¹¹⁰. Закон на државном нивоу односи се на запослене у институцијама БиХ, а закон у Републици Српској односи се на јавне и приватне грађане у Републици Српској. Закон на државном нивоу проширује дефиницију корупције на „кршење закона и других регулаторних аката, као и неправилности и преваре који указују на постојање корупције”.¹¹¹

Овај Закон се, у теорији, такође може примијенити на питање јавних набавки (детаљно разматране у поглављу "Јавне набавке" у овом извјештају). Међутим, Закон се фокусира на "приватну добит", што би могло отежати кривично гоњење кршења јавних набавки које би требало да унаприједи интересе политичких партија или кандидата.¹¹² Поред тога, заштита звиждача се односи само на запослене у државним институцијама и јавним предузећима, а не грађанима или кандидатима.¹¹³ Закон у Републици Српској проширује заштиту звиждача на приватни сектор, али ограничава јурисдикцију на кривична дјела корупције, а дефиниција се фокусира на злоупотребу положаја.¹¹⁴

Међутим, према саговорницима, заштита звиждача ријетко се користи и провођење закона је слабо. Заштита звиждача у оквиру државног закона је на управном органу – Агенцији за спречавање корупције и координацију борбе против корупције. АПИК именује управног инспектора који може санкционисати руководиоце институција. У АПИК-овом извјештају из 2017. године, наведено је да, након што су закони о звиждачима усвојени у 2014. години, поднесено само 16 захтјева за заштиту, од којих су 3 прихваћена.¹¹⁵ Закон Републике Српске дозвољава звиждачима да траже заштиту од одмазде подношењем захтјева на суду. Имајући у виду перцепцију корупције у БиХ, 16 пријава је веома мали број захтјева за заштиту звиждача и указује на непознавање постојања закона и/или повјерења у управна тијела и правосуђе задужена за пружање заштите.¹¹⁶ Ово у крајњој линији чини заштиту звиждача неефикасном, пошто се потенцијални звиждачи обесхрабљују да иступају.

Изазови провођења горе поменутих управних и кривичних санкција додатно су оптерећени недореченостима у правном оквиру, као и слаби мандати и ограничени капацитети институција за надзор поменутих у претходним дијеловима овог извјештаја. Постојећи ЗДР оквир у БиХ не само да не спречава злоупотребу државних ресурса, већ је и подстиче намигивањем и климањем.

¹⁰⁹Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине

¹¹⁰Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине

¹¹¹Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, члан 2.

¹¹²Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, члан 2.

¹¹³Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, члан 2(b)

¹¹⁴“Босна и Херцеговина: Звиждачи и неповјерење у институције” *Osservatorio Balcani e Caucaso – Transeuropa*, Тренто, Италија (Дец. 2017): <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-whistleblowing-and-distrust-of-institutions-184416>

¹¹⁵<http://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavlijuju-korupciju.html>

¹¹⁶“Босна и Херцеговина: Звиждачи и неповјерење у институције”

V. Анализа погодног окружења

Упоредна анализа погодног окружења



Табела 4: Босна и Херцеговина упоредна анализа стимулирајућег окружења са земљама Балкана



Табела 5: Босна и Херцеговина упоредна анализа стимулирајућег окружења са земљама Европске Уније

Као што је већ раније поменуто у поглављу о методологији у овом извјештају, анализа процјене правног оквира који регулише кориштење државних ресурса током изборног процеса дефинише преглед пет контекстуалних фактора: област јавних услуга, област финансирања кампање, надгледање и заступање цивилног друштва, медијско окружење и информирање јавности и јавне набавке. Резултати за ово поглавље наведени су како би дали додатну боју краткој анализи у даљем тексту, а закључци су донесени на основу успостављених индикатора за мјерење (укључујући

индикаторе из пројекта Владавина права – *World Justice*, индикаторе Варијације у демократији [В-Дем], Новац, политика и транспарентност [НПТ], индикатори Економске обавјештајне јединице о ефикасности власти, *Freedom House* – Слобода у свијету и показатељи јавних набавки Свјетске банке). Детаљни опис индикатора и комплексних резултата коришћених у овом извјештају дефинисани су у Анексу 1.

Да бисмо обезбиједили додатну референтну тачку за читаоца, резултати за погодно окружење у БиХ су упоређени са другим земљама Балкана и/или земљама бивше Југославије (Хрватска, Србија, Косово, Црна Гора и Словенија), као и са земљама чланицама Европске уније чији је БДП по глави становника приближан БиХ (Бугарска, Румунија и Пољска).

Област јавних услуга

Правни оквир који уређује апарат државне службе у БиХ не ствара јасне разлике између независне државне управе и изабраних позиција унутар власти. Као резултат тога, државна служба је веома политизована и недостаје јој независност.¹¹⁷ Саговорници су навели да се политичке странке ослањају на раднике у јавним институцијама за подршку кампањи и да се државна служба у цјелини не сматра у сваком смислу независном од политичких странака. Проблематична политизација државне службе добро је позната јавности, док саговорници тврде да су неки грађани који имају користи од система склони да подрже статус quo.

Правни оквир успоставља услове којима се државна служба може професионализовати. Напримјер, на државном нивоу, члан 2. Закона о државној служби у институцијама БиХ предвиђа да се запошљавање и унапређење државних службеника заснива на отвореној конкуренцији и професионалним заслугама. Према члану 31. овог закона, промоција руководећег државног службеника на вишу позицију мора се одвијати путем јавног конкурса, док о промоцији државних службеника на нижим нивоима одлучује надлежни орган на основу позитивних оцјена рада.¹¹⁸ Закони о државним службама на ентитетском нивоу укључују сличне одредбе за запошљавање засноване на заслугама и промоцију руководећих и других државних службеника.¹¹⁹ Међутим, саговорници, као и остали извјештаји и анализе, указују на структуру државних служби која је у пракси изграђена на припадности политичким партијама, а не на професионалним заслугама.

Саговорници су описали да политизација државне службе креће од руководства сваке агенције. Напримјер, заинтересоване стране које су интервјуисане за ову процјену у Федерацији навеле су да је процес којим су министри и њихови замјеници – одговорни за припрему пројеката и капиталних инвестиција – у суштини унапријед изабрани од стране странке на власти. Иако прописи који регулишу састав комисије за избор замјеника министара, у пракси њу чине два члана владајуће

¹¹⁷Како је наведено у поглављу о правном оквиру у овом извјештају, различити закони уређују државну службу на државном и ентитетском нивоу, укључујући Закон о државној служби у институцијама БиХ, Закон о државној служби Федерације Босне и Херцеговине, Закон о државној служби у Републици Српској, Закона о министарствима Републике Српске и Закон о државној служби у управним тијелима Дистрикта Брчко. Ови закони регулирају именовање, унапређење, компатибилност и друге функције институција државних служби на различитим нивоима у БиХ, они и стварају сличне оквире за организацију ових институција. Већина законских одредби односи се на општу структуру и функције државне службе и не наводе додатне референце на основу којих се може постићи независност и непристрасност током изборног периода.

¹¹⁸Члан 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ: (1) Државни службеник поставља се на једно од слједећих радних мјеста: а) руководећи државни службеници: 1) секретар и секретар са посебним задатком; 2) помоћник министра, помоћник директора и главни инспектор. б) Остали државни службеници: 1) шеф унутрашње организационе јединице; 2) стручни савјетник; 3) виши стручни сарадник; 4) стручни сарадник.

¹¹⁹Нпр. видјети члан 34. Закона о државној служби Федерације Босне и Херцеговине и чланове 46. и 47. Закона о државној служби у Републици Српској.

странке и један представник Агенције за државну службу. Додатне одлуке о запошљавању и унапређењу произилазе из тих почетних одабира и доприносе политизацији државне службе.

Политизацију комисија за избор државних службеника описује *Transparency Internacional* у извјештају за 2015. годину:

Код процеса запошљавања путем јавног конкурса и даље је тешко избјећи политичку пристрасност, јер се комисијама за оцјену кандидата унапријед указује на особе које се протежирају, док се велики број конкурса расписује за радна мјеста на којима су већ запослене одређене особе за које се конкурс и објављује... Иако законска рјешења не дозвољавају политизацију у јавном сектору, те страначко дјеловање запослених у оквиру истог, у стварности се примјећује јак неформалан страначки утицај у области запошљавања у јавном сектору. Посебно је ово изражено у јединицама локалне самоуправе, гдје је у посљедњих неколико година дошло до огромног броја новозапослених по „партијској линији“ након проведених локалних избора 2012. године.¹²⁰

Саговорници су се сложили да су политизирана именовања омогућена праксом запошљавања коју омогућује кориштење у великој мјери дискреционо право директора агенције за запошљавање. На ентитетском нивоу, на примјер, члан 31. Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине предвиђа дискреционо право руководиоца надлежног органа државне управе који именује државне службенике „по претходном мишљењу Агенције“ са списка кандидата који су прошли конкурс. Заинтересоване стране, интервјуисане за ову процјену, навеле су да политичке странке користе различите методе како би избјегле правила запошљавања, заснована на заслугама, укључујући давање теста о државној служби члановима странке унапријед и додјељују радна мјеста након побједе на изборима.

Саговорници су такође тврдили да су ови проблеми посебно акутни на локалном нивоу. Овај проблем дијелом је резултат чињенице да су општински државни службеници директно одговорни локалним изабраним (страначким) званичницима који такође имају дискреционо право при запошљавању. На примјер, чланом 31(2) Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине предвиђено је да општински начелник именује општинске службенике између кандидата који су прошли на јавном конкурс. Општинске и градске јавне службенике могу разријешити само извршни директор јавног предузећа или начелник. Једини изузетак од овог правила је да државне службенике треба разријешити након добијања двије узастопне негативне оцјене учинка, које руководиоца надлежне службе државне управе обавља најмање једном годишње.¹²¹

Неки саговорници наводе потребу креирања новог или измјене старог правног оквира као полазну тачку за дефинисање нејасне (или непостојеће) линије између политичких именованих и професионалних државних службеника, док су други тврдили да законске промјене не би много учиниле за јачање независности јавне управе у пракси. Ово друго мишљење поткријељено је мишљењем једног од саговорника да "нико у Босни није независан".

Неки саговорници нагласили су да је услов за запошљавање у државној служби припадност политичкој странци и да државни службеници често нису квалификовани или упознати са својим позицијама и потребним функцијама. *Transparency Internacional* упозорава на додатну забринутост

¹²⁰Благовчанин, "Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015", 98-99.

¹²¹Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 33.

јер не постоји едукација државних службеника о "одредбама и принципима" етичких кодекса који регулишу државну службу.¹²² Саговорници су оцијенили да буџет за обуку и образовање државних службеника није довољан, а недостатак адекватне обуке доприноси неразумијевању мандата и омогућава манипулацију.

Неједнакост сполова у плати и запошљавању представља додатни проблем који утиче на област јавне управе у БиХ. У извјештају Међународног уреда рада за 2011. годину о БиХ закључено је да, иако је земља донијела низ закона о равноправности сполова који забрањују дискриминацију, потпуна имплементација ових политика није реализирана у пракси. У вријеме објављивања овог извјештаја, жене су чиниле отприлике једну трећину радне снаге у БиХ. Извјештај даље разрађује: „Док је дошло до повећања броја жена на позицијама у јавним институцијама, оне се углавном налазе на нижим нивоима него мушкарци”.¹²³ Додатни проблеми у погледу запошљавања и промоције могу негативно утицати на жене:

Препоруке

- ✓ Интензивирати обуку државних службеника о правима и одговорностима током изборног периода и проводити циљано информисање јавности
- ✓ Развити државни универзални кодекс понашања службеника у јавним институцијама
- ✓ Размотрити побољшање система управљања учинковитости државних службеника

Иако су процедуре запошљавања формално веома јасне и не дозвољавају или подржавају дискриминацију, у процесу се јавља много неформалности. У случају јавних службеника не постоје јасне процедуре за оцјену учинка, што значи да се промоције често чине на основу преференција. Остале неформалне процедуре укључују кориштење личних веза...¹²⁴

Коначно, иако је важно да плате државних службеника буду довољно велике, како би се смањио подстицај за ситну корупцију, изгледа да плате и бенефиције државних службеника у БиХ стварају перверзне подстицаје за корупцију и политизацију великих размјера. Структуре и скале плата државних службеника на државном нивоу дефинисане су у поглављу 5 Закона о државној служби у институцијама БиХ. Плате зависе од положаја државне службе¹²⁵ и повећавају се за 0,5 процената за сваку годину службе до највише 20 процената. Државни службеници који су промовисани имају право на повећање плата до 30% од плате утврђене за ту позицију.¹²⁶ Државни службеници такође имају право на регресе и награде за годишњицу, и остале накнаде.¹²⁷

Просјечне плате у државној служби релативно су високе у поређењу са другим секторима, а процјена *Transparency International*-а указује на то да јавни сектор запошљава скоро једну трећину радника у БиХ.¹²⁸ Поређења ради, у 2013. години, Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) је

¹²²Благовчанин, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015,” 103-104.

¹²³http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_170832.pdf, 13.

¹²⁴ Ибид.

¹²⁵Државни службеници су категорисани у шест платних разреда, а Вијеће министара одређује почетну основу за израчунавање плата (која је иста за све државне службенике) и коефицијенте за платне разреде.

¹²⁶Закон о државној служби у институцијама БиХ, члан 37. Износ стопе повећања плате одређује Вијеће министара.

¹²⁷Закон о државној служби у институцијама БиХ, члан 40.

¹²⁸ Благовчанин, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015”, 97.

објавила да је јавни сектор у просјеку чинио 21,2 посто укупне запослености у земљама ОЕЦД-а.¹²⁹ Заинтересованим странама, које су интервјуисане за ову процјену, чини се да, умјесто да обесхрабрују корупцију, високе плате, добре бенефиције и стабилно запослење које нуди државна служба, у комбинацији са slabим могућностима за запошљавање у БиХ уопште, више подстиче политичку манипулацију и контролу.

Transparency Internacional наводи да велике плате државних службеника не одговарају потребном високом квалитету пружања услуга. Заправо, БиХ се рангира као 86 од 190 земаља на ранг листи Свјетске банке, *Doing Business* 2018, и има најнижу позицију у региону.¹³⁰ У извјештају који је објавио ОЕЦД додатно се објашњава: „Величина јавног сектора представља препреку за раст босанске економије: велика држава са значајним утицајем на приватни сектор ствара високе финансијске, административне и регулаторне трошкове и неизвјесност”.¹³¹ Остале препреке економском расту и развоју, истакнуте овим извјештајем, укључују потешкоће у добијању грађевинских дозвола, започињању послова и плаћању пореза.

Такође, није јасно да плате високих државних службеника не обесхрабрују основну корупцију како би се то могло очекивати – Извјештај *Transparency Internacional*-а 2013. године наводи да "државни службеници често наплаћују "додатне хонораре" за пружање јавних услуга".¹³² Извјештај објављен од стране ОЕЦД-а наводи да повећање плата у БиХ није усклађено с компаративним повећањем продуктивности.¹³³

Проблеми који се овдје разматрају, укључујући и политичку контролу државних службеника, дубоко су утемељени у босанскохерцеговачком друштву. Ови проблеми имају директан утицај на корупцију у БиХ. *Transparency Internacional* извјестио је да недостатак повјерења у транспарентност државне службе, заједно са недостатком капацитета државних службеника, ограничава успјех антикорупцијских иницијатива.¹³⁴ Саговорници у овом истраживању слажу се да је једини фактор који може мотивисати промјене спољни притисак. Напримјер, један од начина приволе да се направи реформа државне службе, посебно у погледу правног оквира и програма обуке, представља потенцијал за чланство у Европској унији (ЕУ). Државе чланице ЕУ дужне су да испуне одређене критеријуме за структуру државне управе, а саговорници сматрају да ће се морати радити на транспарентности и реформи јавне управе како би апликација БиХ била успјешна.

Област финансирања кампање

Област финансирања кампање у БиХ значајно доприноси окружењу у којем политички актери могу некажњено злоупотребљавати државне ресурсе. Према ОСЦЕ-у, „регулаторни систем финансирања кампања није адекватан за осигурање транспарентности, интегритета и одговорности”.¹³⁵ Конкретно, област финансирања кампање и политичких партија има пет главних слабости: 1) систем извјештавања отежава посматрачима и грађанима да прате трошкове кампање ван периода

¹²⁹http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2016/public-sector-employment-as-a-percentage-of-total-employment-2013_pens_outlook-2016-graph20-en#.WpBuVujwY-U

¹³⁰<http://www.doingbusiness.org/rankings>

¹³¹http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016_9789264254473-en#page1

¹³² Дивјак, Борис. "Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2013." 2013. *Transparency International*, п. 91. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/National-Integrity-System-Assessment-BiH-2013-en.pdf>.

¹³³http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016_9789264254473-en#page1

¹³⁴ Благовчанин, Срђан "Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015," 49.

¹³⁵ ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 2.

кампане, 2) Одјељење за ревизију ЦИК БиХ нема довољно запослених и ресурса, 3) прилози у натури нису идентификовани или адекватно регулисани, 4) изузеће малих донација и нејасност око личне имовине кандидата омогућавају странкама да избјегну регулацију главних извора средстава и 5) систем правних лијекова не успијева спријечити неовлаштено финансирање кампање и праксу злоупотребе државних ресурса за подршку политичким кампањама.

Први скуп проблема који саговорници стално истичу, односи се на слабости у систему извјештавања. Постоје двије врсте извјештаја о финансирању кампање: годишњи извјештај који се фокусира на изворе прихода политичких странака изван периода кампање и извјештаје о финансирању кампање, који су усредсређени на приходе и трошкове везане за период кампање. Извјештај о годишњем приходу има уски фокус и, према саговорницима, не одражава на прави начин активности и трошкове везане за кампању који се јављају ван званичног периода кампање.

Извјештаји о финансирању кампање, с друге стране, прате приходе и трошкове који су настали током званичног периода кампање, али ови извјештаји се не ревидирају и објављују након што су избори завршени. Као што ОСЦЕ/ОДИХР наводи у свом извјештају, члан 15.1 Изборног закона БиХ прописује да су кандидати обавезни поднијети само два финансијска извјештаја о приходима и расходима

Препорука

- ✓ Обезбиједити довољно материјалних ресурса ЦИК-у БиХ, појаснити законске овласти за ревизију и идентификацију неадекватних активности кампања (укључујући употребу државних ресурса путем прилога у натури) у годишњим извјештајима странака, као и новчане санкције политичких странака заснованих на жалбама трећих лица или на властиту иницијативу

кампање, без привременог извјештавања: "први у вријеме подношења пријаве за овјеру за учешће на изборима, за период који почиње три мјесеца прије дана подношења пријаве за овјеру. А други, у року од тридесет дана од дана објављивања изборних резултата за период од дана подношења пријаве за овјеру за изборе до дана овјере резултата избора".¹³⁶ Обим и временски распоред ових извјештавања отежава посматрачима и грађанима да прате и исправно оцијене приходе кандидата или странке и њихово кориштење средстава кампање.

Иако заинтересоване стране сматрају да ЦИК БиХ компетентно врши ревизију финансијских извјештаја, у питању је дјелотворност ових ревизија. Саговорници оцјењују да систем извјештавања ствара велику рупу у закону који редовно искориштавају кандидати, државни службеници и странке које учествују у активностима кампање изван посматраног извјештајног периода. Према овим извјештајима, државни службеници, медијска предузећа и други обезбјеђују превоз, посторије, билборде и друге доприносе странкама изван овог периода, знајући да се ове активности неће пријављивати и бити предметом ревизије.

Заинтересоване стране сматрају да су ове активности, које су, у многим случајевима, примјери злоупотребе државних ресурса, неопходне за успјешне изборне кампање. Осим тога, намјера ових активности је да појача клијентелистичке односе са представницима партија који резултирају додјелом вриједних средстава, као што су посао и уговори о набавкама, државним службеницима и донаторима након побједе на изборима.

Комбинација сталне кампање и недостатак надзора над прикупљањем средстава и потрошњом изван званичног периода кампање, минималним надзором државних службеника уопште (о којима се говори у поглављу „Област јавних услуга“ у овом извјештају) и увјерење да су клијентелистичке

¹³⁶ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 14.

везе потребне за побједе, ствара окружење које подстиче злоупотребу државних средстава. Саговорници зато вјерују да би закон требало измијенити тако да захтијева да се извјештавање и ревизије прошире на периоде који нису везани за кампању и да би ревизије требале боље пратити прилоге у природи који укључују државне ресурсе (о којима се говори у наставку). Неки саговорници сматрају да би ЦИК БиХ требала бити одговорна за провођење ових ревизија ван периода кампање. Међутим, због недостатка ресурса и контроверзе око овог питања, ЦИК БиХ сматра да би ову функцију требало да обавља нека друга агенција. Могући кандидати, поред ЦИК-а БиХ, укључују и Агенцију за превенцију корупције и координације у борби против корупције. Важно је напоменути, међутим, како су саговорници изјавили, да ова Агенција за борбу против корупције има ограничене ресурсе и да се њен кредибилитет доводи у питање. Без обзира на то ко је задужен за обављање ревизија, проширење обима процеса ревизије како би се покрили периоди ван кампање је реформа која је потребна за повећање транспарентности финансирања странака. ОСЦЕ/ОДИХР препоручио је да БиХ размотри да „тражи од изборних кандидата да дају привремене извјештаје прије дана избора како би информирали бираче о финансирању кампања прије него што гласају”.¹³⁷

Неправовременост извјештаја ЦИК-а БиХ о ревизији такође је наглашена као слабост. Многи саговорници навели су да се извјештаји о финансирању кампање често веома касно подносе и превише су усредсређени на донације, са ограниченим фокусом на трошкове. Уобичајено је да се завршни извјештаји објаве до двије године након изборног догађаја.¹³⁸ ЦИК БиХ нема особље које је потребно како би се повећала благовременост ревизија без жртвовања квалитета, а извјештаји који се достављају „не садрже довољно информација од интереса за јавност”.¹³⁹ Само пет особа је запослено у одјелу и врше ревизију финансијских извјештаја од 150 странака након избора. Недостаци у овим извјештајима доприносе да бирачи нису упознати са кршењима закона о финансирању кампање и било каквим потенцијалним извјештајима о злоупотреби државних ресурса током изборног периода. Надаље, заинтересоване стране сматрају да чак и када су повреде истакнуте у овим финансијским извјештајима, они нису правилно адресирани. Као што је нагласио ОСЦЕ/ОДИХР у извјештају из 2014. године, „одсуство привременог извјештавања и дуготрајни процес ревизије финансијских извјештаја негира дјелотворност постојећих прописа и прекршаји се не процесуирају”.¹⁴⁰

Поред тога што често касне, финансијски извјештаји који су предмет ревизије немају информације о томе како и када кандидати и странке користе и евидентирају прилоге у природи. Наше истраживање је показало да су прилози у природи главни извор ресурса кампање. Ови прилози у природи укључују волонтерски рад државних службеника, државна возила, снаге сигурности, државни медији и извођачи. Члан 15.1 Закона о финансирању политичких партија прописује да се ти прилози у природи требају евидентирати у финансијским извјештајима достављеним ЦИК-у БиХ.¹⁴¹ Међутим, саговорници су нагласили да закон није специфичан и не пружа одговарајуће смјернице за лако евидентирање или не стимулише објелодањивање, а прилози у природи нису правилно монетизовани, пријављени и надгледани. Сваки напор да се наруши системска злоупотреба државних ресурса у изборном процесу мора укључити законске промјене које пружају смјернице кандидатима и

¹³⁷Ибид.

¹³⁸ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 14.

¹³⁹Дивјак, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2013”

¹⁴⁰ОСЦЕ/ОДИХР Финални извјештај Мисије за посматрање избора: Босна и Херцеговина, 2014, 2.

¹⁴¹Члан 15.1 (2) Изборног закона Босне и Херцеговине наводи информације које морају бити укључене у финансијске извјештаје достављене ЦИК-у БиХ: “све приходе и расходе, засноване на чланарини, транспарентним прилозима из иностранства, прилозима физичких и правних лица, прилозима у облику робе и услуга (у даљем тексту: прилози у природи), приходима на властиту имовину и подузетничке активности, у складу с одредбама Закона о финансирању политичких странака, кредитима, позајмицама, донацијама, олакшицама, поврату новца, осталим материјалним трошковима и осталим изворима прихода за период извјештавања које одреди Централна изборна комисија БиХ”.

странкама у вези са начином монетизације и објаве прилога у натури. Што је најважније, морају се обезбиједити смјернице које јасно стављају до знања како се ти прилози уклапају у тренутна

ограничења трошкова кампање¹⁴² и који успостављају ефективне надзорне механизме који воде ка процесуирању и санкцијама.

Препоруке

- ✓ Боље дефинисати и обучити кандидате и странке о правилном монетизирању и пријављивању прилога у натури
- ✓ Развити досљедну методологију за организације цивилног друштва за праћење прилога у натури и заједнички рад на извјештајима о прилозима у натури прије, током и након периода изборне кампање
- ✓ Побољшати транспарентност финансирања кампање ажурирањем образаца и прописа укључујући привремени извјештај (током периода кампање)
- ✓ Уклонити рупе у закону које дозвољавају кандидатима и странкама да спајају мале донације (100 КМ или мање) без откривања њиховог

Друга област која забрињава саговорнике је кориштење личне имовине кандидата и странке како би потпомогли своје кампање током и изван изборног периода. Кандидати морају да поднесу имовинску картицу у року од 15 дана од дана регистрације¹⁴³, а члан 15.1 Изборног закона БиХ захтијева од ЦИК-а БиХ да омогући приступ јавности овим изјавама. ЦИК БиХ је престала да објављује изјаве о имовини кандидата на основу одлуке Агенције за заштиту личних података, а коју је потврдило Апелационо вијеће Суда БиХ и које је савјетовало против објављивања изјава о имовини на интернет страници ЦИК-а БиХ зато што садрже личне податке.¹⁴⁴

Позитивно је то што је ЦИК БиХ још у децембру 2017. године почео уносити имовинске картице у електронску базу података са новим форматом, који се придржава принципа заштите личних података. Још није познато да ли ће ова пракса ријешити проблеме, које је раније идентификовао *Transparency Internacional*, а везана за потврђивање информација које достављају кандидати у изјавама о имовини. Претходно извјештавање описује „непостојање вјеродостојног система верификације изјава о имовини сваког кандидата који се кандидује за изабрану функцију”.¹⁴⁵ Овај пропуст доприноси лошем систему регулисања финансирања кампање који охрабрује кандидате да игноришу и чак искористе законе о финансирању кампање.

Конечно, саговорници су указали на то да је одредба која омогућава кандидатима и странкама да прихвате донације испод 100 КМ без објелодањивања грешка.¹⁴⁶ Према интервјуисаним представницима странака, ова одредба дозвољава донаторима да

¹⁴²Према Закону о финансирању политичких партија, члан 6: "(3) Укупан износ добровољних прилога физичког лица једној политичкој странци не смије прелазити износ од 10.000,00 КМ (десет хиљада конвертибилних марака) у календарској години. (4) Укупан износ добровољних прилога правног лица једној политичкој странци не смије прелазити износ од 50.000,00 КМ (педесет хиљада конвертибилних марака) у календарској години. (5) Укупан износ који члан политичке странке уплати на име странке у току једне календарске године не може прелазити износ од 15.000,00 КМ (петнаест хиљада конвертибилних марака), што укључује и чланарине”.

¹⁴³Изборни закон БиХ, члан 15.7

¹⁴⁴Видјети одлуке Агенције за заштиту личних података бр. 03-1-37-19-369-1/11 од 2. аугуста 2011. године; Апелационог суда БиХ, одлука бр.С1 3 У 007099 12 Уп од 4, априла 2012. године; и Дивјак, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2013”.

¹⁴⁵Дивјак, “Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина, 2013.”

¹⁴⁶Члан 15.1 Изборног закона БиХ наводи да листа потребних информација у финансијским извјештајима, који се доставља ЦИК-у БиХ, мора да садржи: „3. идентитет лица или извора уплате и прилога у натури, као и идентитет лица које је примило такву уплату која премашује износ од стотину (100) конвертибилних марака, заједно са датумом и износом такве уплате ”

прикупе мале донације у веће и дају ове велике донације странкама и кандидатима без откривања извора. Неадекватне одредбе о расходима политичких странака доводе до финансијског извјештавања које не испуњава своју функцију (тј. да обезбиједи транспарентност у поступку, тако да посматрачи могу позвати на одговорност за своје поступке, кандидате и донаторе).¹⁴⁷

Такође, ту је и „неадекватан систем санкција“¹⁴⁸ који не спречава кандидате и странке да крше Закон о финансирању кампање и не злоупотребљавају државне ресурсе у БиХ, што је и потврдила већина заинтересованих страна са којима се разговарало за ову процјену. Према саговорницима, доступне санкције су или сувише минималне да би промијениле понашање (као што су новчане казне)¹⁴⁹ или сувише тешке (као што је способност ЦИК-а да децетификује странке).¹⁵⁰ Многи такође вјерују да децетификација странака није ефикасан правни лијек, јер чланови децетификоване странке могу једноставно да формирају нову партију која ће бити овјерена за кандидовање на наредним изборима. Саговорници су такође нагласили да се „лажне“ странке често појављују око времена избора и не испуњавају захтјеве за извјештавање, јер је њихова сврха помоћи великим партијама током формирања одбора бирачких мјеста (БО).¹⁵¹

Како су указали локални саговорници, новчане казне у Закону о финансирању политичких странака су толико мале, тако да ће странке које прекомјерно троше на кампање, радије платити новчану казну (максимално 10.000 КМ) и наставити са досадашњом праксом. Детаљна студија о процјени ефективности, пропорционалности, правовремености, изводљивости и кредибилитета санкција за недозвољено финансирање кампање омогућила би развој новог режима санкција који се бави овим основним слабостима.

Надзор и заговарање цивилног друштва

Права организација цивилног друштва (ОЦД) и припадајуће фундаменталне слободе у БиХ су садржана у Дејтонском мировном споразуму из 1995. године (Дејтонски споразум). Правни оквир формално садржи права и грађана и међународних посматрача да посматрају изборне процесе, и у прошлости су бројне организације користиле ово право. Индекс свјетског правосудног пројекта из 2016. године везан за владавину закона рангирао је БиХ високо изнад просјека у индикаторима у областима „учешћа грађана“, „права на информације“, „контроле невладиног сектора“, „слободе удруживања“ и „слободе изражавања“, посебно у поређењу са другим земљама у региону.¹⁵²

Цивилно друштво у БиХ је релативно снажно и прима значајну међународну помоћ већ више од двије декаде. Постоје бројне кредибилне ОЦД које су редовно ангазоване у изборном и политичком мониторингу, извјештавању и заговарању. Међутим, тим за процјену је открио да је генерални приступ, који примјењују ове групе везано за питање злоупотребе државних ресурса у изборима, више ад хоц приступ, него приступ на темељу формализованог и упоредивог методолошког оквира.

¹⁴⁷Дивјак, „Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина“, 146.

¹⁴⁸Дивјак, „Студија система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2013.“

¹⁴⁹Члан 15. Изборног закона БиХ даје могућност ЦИК-у БиХ да „изриче новчане казне које не прелазе десет хиљада (10.000) конвертибилних марака“.

¹⁵⁰Једна од доступних казни ЦИК-у БиХ, како је то дефинисано у члану 15. Изборног закона БиХ је „децетифицирање политичке странке, коалиције, листе независних кандидата или независног кандидата.“

¹⁵¹Извјештај ОЕСЦЕ/ОДИХР-а за опште изборе 2014 наводи (стр. 8-9) да су БО-и одговорни за администрирање гласања и пребројавања на бирачким мјестима и требало би их „насумично додијелити путем лутрије коју организује ЦИК БиХ, а које проводе општинске изборне комисије [ОИК]“. Међутим, „Док је именовање БО формално извршено према закону, било је бројних вјеродостојних тврдњи да су се странке укључиле у трговину мјеста у БО-има, како би имали представнике у подручјима од њиховог специфичног интереса, што доводи до политички неједначених БО-а. . . . Неки саговорници из ОЕСЦЕ/ОДИХР-а -ЕОМ навели су да постоје БО у којима је у суштини била заступљена само једна политичка странка“.

¹⁵²<http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/BIH>

Активности ОЦД-а у овом подручју су углавном фокусиране на транспарентност информација, и њихове препоруке углавном остану неимплементирани. Међународна заједница би требала користити билатералне и мултилатералне механизме како би се привукла већа политичка пажња на ова питања. Ово укључује циљану помоћ од стране међународне донаторске заједнице и већи позив за оштрије испитивање злоупотребе државних ресурса (АСР).

Бројне организације су активне у подручју АСР надзора у БиХ. Напримјер, Коалиција за слободне и поштене изборе – Под Лупом, међународно призната група за посматрање избора¹⁵³, је посебно активна у посматрању избора у БиХ и ужива значајну међународну подршку и техничку помоћ. Кровна организација је формирана 2014. године, прије општих избора одржаних у јесен, и састоји се

Препорука

- ✓ Развити досљедан и ригорозан метод за ОЦД-е у прикупљању доказа о злоупотреби државних ресурса, укључујући државно особље и физичке ресурсе у сарадњи са заинтересованим странама

од шест организација.¹⁵⁴ На изборни дан 2014. године, ова група је пратила 25 процената свих бирачких мјеста у БиХ и објавила је бројне препоруке, укључујући усвајање кодекса понашања за изборне кампање како би се спријечила злоупотреба државних ресурса током избора и побољшао финансијски систем за политичке странке. Додатне организације које учествују у мониторингу и надзору укључују *Transparency International* БиХ, која испитује случајеве политичке корупције¹⁵⁵, Удружење изборних званичника у БиХ¹⁵⁶, које ради са изборним комисијама на свим нивоима, и организације које се баве медијима као што је Центар за истраживачко новинарство.¹⁵⁷

ОЦД које се фокусирају на АСР редовно објављују извјештаје о свом посматрању изборног периода. Неке ОЦД такође организују формалне презентације/прес-конференције и

редовно примају позиве међународних организација за учешће на округлим столовима и дискусијама, што покушавају документовати у својим истраживањима. Организације које смо интервјуисали у сврху ове процјене такође су изразиле позитиван однос са медијима. Међутим, допринос ОЦД-а у вези са ЗДР-ом је генерално ограничен на ове форме доприноса у јавним дебатама. Не постоје формални консултациони механизми који су успостављени међу тијелима за надзор, цивилним друштвом и политичким странкама и кандидатима. Извјештај који је објавио Национални демократски институт БиХ (НДИ) у 2017. години открива да је сарадња између организација цивилног друштва и политичких странака у идентифицирању политичких приоритета и развијању рјешења слаба, а и када се догоди није институционализована. Извјештај елаборира:

Још увијек недостаје истински дијалог између политичких странака и цивилног друштва у БиХ, који би се огледао у успостављеним приступима за изношење мишљења, размјену аргумената и проналажење рјешења на основу међусобно договорених ставова. Ситуација је додатно отежана недостатком свијести код

¹⁵³Под Лупом је такође члан Глобалне мреже домаћих организација у посматрању избора (ГНДЕМ). Видјети <http://www.gndem.org/>.

¹⁵⁴Оне укључују Центре цивилних иницијатива (ЦЦИ); Удружење грађана 'Демократија-Организовање-Напредак' Приједор (ДОН Приједор); Центар за развој младих и заједнице "Perpetuum Mobile," Бања Лука; Центар за грађанску сарадњу Ливно (ЦГС Ливно); Инкубатор друштвених иновација "Муња" Сарајево (Муња Инкубатор); и Форум грађана Тузла (ФГТ Тузла).

¹⁵⁵<https://ti-bih.org/?lang=en>

¹⁵⁶www.aeobih.com.ba/

¹⁵⁷[https://www.cin.ba/](http://www.cin.ba/)

политичких странака о улози и положају цивилног друштва у тим процесима, као и недостатком механизма за промоцију дијалога и партнерства.¹⁵⁸

Надаље, као што је случај у другим аспектима бх. друштва о којем смо дискутовали током извјештаја, много ОЦД је политизовано. Умјесто да истински траже допринос од цивилног друштва, “политичари и партије често злоупотребљавају ОЦД које их отворено подржавају као средство за јачање својих политичких позиција.”¹⁵⁹ Потребно је нагласити да се ова анализа односи на сектор цивилног друштва као цјелину, а не на специфичну корупцију и организације које се баве мониторингом АСР о којим смо дискутовали у овом дијелу.

Цјелокупно гледајући, подручје цивилног друштва је релативно неограничавајуће и погодно за ЗДР у оквиру контекста БиХ, а заједница ОЦД има потенцијал да буде прави лидер у бављењу питањима злоупотребе државних ресурса. Међутим, изгледа да организације које су фокусиране на ова питања немају конкретне методологије па, према томе, о ЗДР извјештавају на релативно неформалан начин. ОЦД не сарађују између себе нити се формално консултују са надзорним тијелима, политичким странкама или кандидатима.

Медијско окружење и јавне информације

Медијско окружење у БиХ генерално се сматра разноликим, али му недостаје критичка анализа и изразито је пристрасно и политизовано у смислу етничких и страначких линија. Саговорници током процјене и бројни аналитички извјештаји наглашавају недостатак квалитетног новинарства посебно у извјештавању о владиним пословима. У извјештају Националног демократског института (НДИ) о процјени стања демократије је сумирано: “Медији се према кршењу закона, лошој политици и корупцији опходе као према забави, а не као према нарушавању повјерења”.¹⁶⁰ Поред тога, иако постоји шест професионалних новинарских удружења у БиХ, све осим једне слиједе етничку подјелу земље.¹⁶¹ Чланство у овим професионалним удружењима је волонтерско, а *Transparency International* истиче да је обука новинара од стране медија генерално веома ограничена.¹⁶²

Саговорници које смо интервјуисали за овај извјештај вјерују да је јавност веома свјесна злоупотребе државних ресурса, у вези са изборним процесом и другим областима, те да су злоупотребе на високој разини генерално забиљежене у медијима. Међутим, као што је горе наведено, неки саговорници су изразили забринутост да се извјештавање о овим питањима дијели – као многе ствари у БиХ – дуж етничких и политичких линија. Напримјер, неки саговорници су нас увјеравали да у случају да злоупотреба од стране лидера који припада одређеној етничкој групи није објављена у медијима, медији повезани са том групом ће приказати причу из пристрасне перспективе или ће је у потпуности избјећи. Неки саговорници су ишли толико далеко да су нам рекли да неке водеће политичке странке контролишу медије тако што поставе политичке актере у управне одборе. Овакво мишљење је потврђено и у извјештају које је *Freedom House* објавио 2015. године, у којем се истиче сљедеће:

“БиХ медији су строго подијељени дуж етничких линија, и многи су отворено повезани са политичким странкама... Блиски односи између провладиних медија и водећих политичких странака укључују финансијске погодности као што су владина

¹⁵⁸Национални демократски институт, “Процјена стања демократије у Босни и Херцеговини: Погледи на демократску транзицију,” 25-26.

¹⁵⁹ Ибид, 26.

¹⁶⁰Национални демократски институт, “Процјена стања демократије у Босни и Херцеговини: Погледи на демократску транзицију,” 19.

¹⁶¹Благовчанин, “Студија Система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015,” 196.

¹⁶²Ибид.

набавка простора за оглашавање и у неким случајевима директни буџетски трансфери. Сужавање медијског простора и повезаност оглашивача са политичким партијама присиљавају многе медије да обављају само-цензурисање у циљу заштите интереса својих оглашивача. Закон забрањује локалним медијима наплаћивање оглашавања, чије одредбе ограничавају њихову зараду”.¹⁶³

Центар за истраживачко новинарство (ЦИН) искључиво се бави истраживањем корупције у цијелој земљи, али гледано у цијелости, не постоји традиција истраживачког новинарства у БиХ. Студија о процјени националног интегритета, коју је радио *Transparency International* 2015. године, истакла је

Препоруке

- ✓ Обучити новинаре техникама истраживачког новинарства са посебним фокусом на злоупотребу државних ресурса током изборног периода на свим нивоима, придржавајући се принципа „нечињења штете“
- ✓ Ускладити законодавство о слободи приступа информацијама и уклонити рупе у постојећим законима који ограничавају приступ информацијама
- ✓ Провести обуку у институцијама/агенцијама о проактивној транспарентности и поштивању Закона о слободи приступа информацијама

да је ЦИН најпознатији новинарски истраживачки програм у земљи, али да су им извори финансирања инострани.¹⁶⁴ Саговорници током процјене су се генерално сложили да нема много независних или истраживачких новинара у земљи и да квалитет истраживачког новинарства који постоји није адекватан. *Transparency International* описао је разлоге за ријеткост истраживачког новинарства као комбинацију недовољног финансирања и блиског односа између медија и политике, конкретно „чињеница да већина медија зависи од владиних институција или су под директном контролом или индиректном кроз рекламирање, јер владине институције и компаније у државном власништву настављају да буду највећи оглашивачи”.¹⁶⁵ Саговорници су током процјене наводили да медијске организације смањују цијене рекламирања за одређене странке. Неки извјештаји истичу да су ослањање на владу и пратећи изазови за независност и критичку анализу погоршани недавним економским падом.

Анализа указује да је слово законског оквира које штити слободу изражавања и независну штампу снажно у БиХ. Студија система националног интегритета *Transparency International*-а из 2015. истиче да: „Права и слободе утврђени у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода се директно примјењују у БиХ. Закон о комуникацијама БиХ је утемељен на принципима непристрасности, правичности, недискриминације, те одвојености емитера од политичке контроле и манипулације”.¹⁶⁶

Међутим, заштите садржане у закону не проводе се одлучно у пракси. У истом извјештају TI-а се истиче да медијско

окружење везано за медијску слободу стагнира или се чак и погоршало у односу на задњу студију која се радила 2013. године: „Медијске слободе и снага цивилног друштва су, генерално говорећи, у опадању у протеклих неколико година. Пријетње, напади и притисци против медија и организација и активиста цивилног друштва, посебно оних који се баве истраживањем кршења људских права и

¹⁶³Слобода штампе 2015. “Босна и Херцеговина.” <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bosnia-and-herzegovina>

¹⁶⁴Благовчанин, “Студија Система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015.”, 197.

¹⁶⁵Ибид, 196.

¹⁶⁶Ибид, 192.

корупције, и даље су врло учестали”.¹⁶⁷ У студији се такође наводи да су медији који су се бавили истраживачким новинарством били често изложени изненадним владиним истрагама и фискалним и пореским контролама. *Freedom House* је 2015. године слично истакла у свом извјештају да „политичари и пословни лидери врше значајан притисак на новинаре, што нарушава њихову независност и негативно утиче на њихову уређивачку политику”.¹⁶⁸

Новинари се такође суочавају са ризиком застрашивања док извјештавају током изборног периода. Представник ОСЦЕ-а за слободу медија више пута је објавио осуде напада и застрашивања новинара који су извјештавали о протестима и другим политичким догађајима током општинских избора 2014. године. Завршни извјештај изборне посматрачке мисије ОСЦЕ/ОДИХР о општинским изборима 2014. године такође је забиљежио предизборне изјаве неких политичара који су се односили на новинаре и њихову независност.¹⁶⁹

Саговорници су изразили саосјећање и забринутост ради новинарског ограниченог приступа догађајима везаним за кампању и друге активности током периода трајања изборне кампање. Ове пријетње, заједно са политичким утицајем који произилази из присног односа између већине медија и владиних институција о којима смо дискутовали у горњем тексту, резултира са значајном појавом само-цензуре медија.

Законски оквир у БиХ садржи одредбе везане за законе о слободи приступа информацијама у форми три закона о слободи приступа информацијама на државном и ентитетским нивоима.¹⁷⁰ Међутим, неколико анализа је показало да ови закони заостају за међународним стандардима у њиховој имплементацији и не омогућавају приступ јавним информацијама на адекватан начин.

Студија система националног интегритета коју је објавио *Transparency International* 2015. године дискутује о изазовима имплементације Закона о слободи приступа информацијама у БиХ: „Главну препреку представљају још увијек неадекватни капацитети институција за њихову примјену, недостатак знања у широј јавности о правима предвиђенима овим законом, попут Закона о заштити тајности података, као предуслова за њихову примјену”.¹⁷¹ Процјена стања демократије у БиХ коју је радио НДИ слично истиче да би хармонизирање законског оквира и повећање проактивне транспарентности међу јавним институцијама (као што је објављивање информација на интернет страницама) водило до значајног побољшања.¹⁷²

Саговорници су изразили сличну забринутост да се обећања приступу информацијама у складу са законима о слободи приступа информацијама не испуњавају на адекватан начин. Примјер једног од саговорника је да постоје законске методе којима се дозвољава пролонгирање рокова за доставу информација, као што је чекање другостепене судске пресуде везане за законе о слободи приступа информацијама.¹⁷³ Тренутно, сва три закона истичу да се информација мора доставити након

¹⁶⁷Ибид, 29

¹⁶⁸Слобода медија 2015. “Босна и Херцеговина.” <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bosnia-and-herzegovina>

¹⁶⁹Завршни извјештај посматрачке мисије ОСЦЕ/ОДИХР: Босна и Херцеговина, 2014, 15.

¹⁷⁰Закон о слободи приступа информацијама Босне и Херцеговине, Закон о слободи приступа информацијама Федерације Босне и Херцеговине и Закон о слободи приступа информацијама Републике Српске

¹⁷¹Благовчанин, “Студија Система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015,” 49-50.

¹⁷²Национални демократски институт, “Процјена стања демократије у Босни и Херцеговини: Погледи на демократску транзицију,” 15.

¹⁷³Право на жалбу се дефинише у члану 23. Закона о слободи приступа информацијама Босне и Херцеговине: “(1) Сваки подносилац захтјева има право поднијети жалбу у управном поступку на сваку одлуку донесену у смислу овог Закона руководиоцу јавног органа који је донио одлуку. У разматрању такве жалбе, руководиоца јавног органа примјењује општа

примања писменог захтјева.¹⁷⁴ *Freedom House* сумира: „Процес добивања информација у складу са државним Законом о слободи приступа информацијама може бити тежак и некада владина тијела не обраћају пажњу на закон. Ове компликације обесхрабрују новинаре да траже званичне информације”.¹⁷⁵

Чланови 21. и 22. Закона о слободи приступа информацијама односе се на активности омбудсмана у оквиру којих институција омбудсмана „испитује активности јавних власти” у складу са Законом о слободи приступа информацијама. Међутим, *Transparency International* дискутује и о изазовима са којима се суочава омбудсман у свом раду ради лоше сарадње са јавним органима: „Према годишњем извјештају омбудсмана за људска права, јавни органи још увијек не извршавају своје обавезе утврђене Законом о слободи приступа информацијама. Тако да од 61 јавног органа на државном нивоу, 27 редовно доставља статистичке извјештаје омбудсменима, а од 72 институције само су три именовале службенике за информисање и доставиле водич и индекс регистар информација”.¹⁷⁶

Саговорници такође нису били задовољни са транспарентношћу судских процеса и доступности државних службеника за интервјуе у медијима. У неким случајевима, неки од саговорника су тврдили да су снимљене изјаве највиши ниво приступа који могу добити новинари или јавност. Такође су изразили своју забринутост да политичке странке нису транспарентне на адекватан начин, посебно кад се ради о финансијском извјештавању, наводном ангажману у јавним компанијама и употреби државних ресурса.

Јавне набавке

Субверзија процеса јавних набавки у БиХ доприноси злоупотреби државних ресурса везаних за изборе. Као што је већ дискутовано у дијелу “Област финансирања кампања” у овом извјештају, саговорници које смо интервјуисали за ову процјену вјерују да изабрани владини званичници користе процес јавне набавке како би наградили правна лица која су обезбиједила средства и финансије за кампању током изборног процеса. Други извори информација, укључујући извјештаје изборних посматрача, подржавају овај закључак. Овај проблем је акутан јер јавне набавке чине велики проценат владиних трошкова као и бруто домаћег производа (ГДП) БиХ. Како каже Центар за друштвена истраживања Аналитика, независна група експерата са сједиштем у Сарајеву, „јавни сектор као купац има огромну финансијску моћ, јер се значајан дио буџета користи за набавку различитих ствари, услуга и рада. ...[у] 2013. години, вриједност јавних набавки је износила 2.7 милијарде БАМ, а годину прије је износила 3.5 милијарди БАМ, што је скоро 10% односно 13% бруто домаћег производа”.¹⁷⁷ Према ријечима саговорника, овај феномен је више штетан на локалном нивоу гдје запослење у јавним установама (укључујући запослење од стране јавних уговараача) чини већину економских прилика које су доступне грађанима и понуђачима локалних услуга или послова.

заједничка начела из Закона о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске који регулишу област управе, јер одредбе овог Закона не регулишу ово питање.

(2) Ниједном се одредбом овог Закона не онемогућује право физичког или правног лица да се жали у управном поступку или осигура разматрање од стране суда”

¹⁷⁴Национални демократски институт, “Процјена стања демократије у Босни и Херцеговини: Погледи на демократску транзицију,” 15.

¹⁷⁵Слобода штампе 2015. “Босна и Херцеговина.” <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bosnia-and-herzegovina>

¹⁷⁶Благовчанин, “Студија Система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015,” 50.

¹⁷⁷“Кључни проблеми у јавним набавкама у Босни и Херцеговини: Искуства привредних субјеката,” Policy Brief” 15, Аналитика Центар за друштвено истраживање, Јануар 2015, стр. 8-9.

Препоруке

- ✓ Уклонити рупе које дозвољавају државним агенцијама да постављају техничке услове који ограничавају конкуренцију у јавним набавкама
- ✓ Ближе одредити и построжити критеријуме бодовања за јавне набавке како би се подстакло фер и конкурентан процес
- ✓ Увести прописе који обесхрабрују фрагментирање набавки како би се избјегло комплексније регулисање процеса набавки
- ✓ Користити постојећи портал за јавне набавке с циљем креирања базе података о понуђачима (они који су добили уговоре и они који нису) и подстицати захтјеве за реформама

Процес јавних набавки у БиХ је посебно подложен манипулацијама јер је веома децентрализован, у којем локални изабрани званичници доносе најчешће одлуке како и коме ће бити додијељени јавни уговори за робу и услуге. Политички утицај на процес почиње са менаџерима предузећа које имају уговор, које су именовале политичке странке и тако врше велики утицај на процес јавних набавки.¹⁷⁸ Надаље, према мишљењу саговорника, режим надгледања који је сада на снази веома је слаб и оachte злоупотребе процеса јавних набавки се не истражују и процесуирају конзистентно. Као што је истакнуто у дијелу овог извјештаја „Област финансијске кампање“, саговорници вјерују да овај слаби процес надгледања омогућава давање донација политичким странкама или кандидатима како би имали утицај на додјељивање уговора у оквиру јавних набавки. Ово мишљење потврђују и резултати истраживања приватних компанија које је провела Аналитика, које је открило да 94.2 процента испитаника вјерује да постоје „веома блиске везе између приватног сектора и политике у БиХ“, што води до корупције у процесима јавне набавке.¹⁷⁹ Надаље, 80.3 процента испитаника вјерује да „је једини начин да се опстане на БиХ тржишту да имате политичке везе“. ¹⁸⁰ Овдје треба нагласити да је ово истраживање проведено прије имплементације новог Закона о јавним набавкама из 2014. године и овдје се користи да прикаже основу за генерално мишљење о процесу у БиХ. Ова веза између приватног сектора, политичара, јавних набавки и избора је главни извор корупције и знатно нарушава општи кредибилитет изборног процеса.

Постоји неколико начина манипулације процесом јавних набавки у БиХ. Они укључују, али нису ограничени на, рестриктивне техничке увјете које ограничавају компаније да се пријаве за уговоре и даје се превише дискреције

уговорачким тијелима у смислу рангирања понуда, што дозвољава властима да изаберу специфичне фирме на основу ових унапријед утврђених захтјева.¹⁸¹ Неколико саговорника такође је нагласило да други начини манипулације укључују подјелу великих набавки на неколико мањих како би се избјегла обавеза покретања процедуре јавних набавки за набавке преко 50,000 КМ за услуге и 80,000 КМ за радове.¹⁸² Нови Закон о јавним набавкама у Босни и Херцеговини, усвојен у 2014. години, би могао имати позитиван утицај на овај тренд, јер су конкурентни захтјеви за уговоре чак и мање вриједности доступни кроз јавне огласе на порталу за јавне набавке. Ово би могло олакшати идентифицирање

¹⁷⁸Благовчанин, “Студија Система националног интегритета: Босна и Херцеговина 2015,” 217.

¹⁷⁹Кључни проблеми у јавним набавкама у Босни и Херцеговини: Искуства привредних субјеката,”9.

¹⁸⁰Ибид.

¹⁸¹Ибид,10.

¹⁸²Видјети члан 14. Закона о јавним набавкама у Босни и Херцеговини

случајева дијељења већих набавки на више мањих.¹⁸³ Скоро 66 процената испитаника истраживања које је провела *Аналитика* изјавило је да је дијељење већих набавки на мање како би се избјегла одговарајућа процедура била врло честа пракса.¹⁸⁴

Закон о јавним набавкама у Босни и Херцеговини укључује нека побољшања у односу на претходни закон, али у оба закона и пракси и даље недостаје правичан и транспарентан систем провођења јавних набавки. Као што је *Transparency International* БиХ објаснио: „Упркос чињеници да је овај закон у извјесној мјери побољшао транспарентност и да је усклађен са ЕУ директивама, нису успостављени ефикасни механизми за успјешну превенцију корупције и кажњавање неправилности у јавним набавкама, као ни транспарентност, ефикасност и рационално кориштење јавних ресурса”.¹⁸⁵ Овај извјештај додатно објашњава да је нови закон био политички компромис са стварним циљем одржавања статуса quo политичког утицаја над резултатима одржавања процеса јавних набавки.¹⁸⁶ Међутим, нека значајна побољшања, посебно у смислу јавне транспарентности, су урађена путем онлине портала за јавне набавке.¹⁸⁷

Закон о јавним набавкама у Босни и Херцеговини успоставља двије институције које су надлежне за праћење примјене процеса јавних набавки: Агенција за јавне набавке (АЈН) и Уред за разматрање жалби (УРЖ). У складу са законом, надлежност АЈН-а укључује предлагање амандмана на Закон о јавним набавкама како би се осигурала ефикасност законодавног оквира, промовирање свјесности и разумијевања правила јавне набавке међу уговорним органима и понуђачима, прикупљање, анализирање и објављивање информација о процедурама јавних набавки и додијељеним уговорима о јавним набавкама, успостављање система за праћење поступака које проводе уговорни органи да буду у складу са законом, покретање и подржавање успоставе електронских набавки, организовање и одржавање обуке за овлаштене предаваче и службенике за јавне набавке и подношење годишњих извјештаја Вијећу министара БиХ.¹⁸⁸

Уред за разматрање жалби (УРЖ) одговоран је за рјешавање свих одлука по жалбама у поступцима јавне набавке. УРЖ подноси извјештаје Парламентарној скупштини БиХ, која и именује њихове чланове. Одлуке донесене од стране УРЖ, у оквиру њихове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама, су “коначне и извршне”. Против одлуке УРЖ може се покренути управни спор у року од 30 дана од пријема одлуке.¹⁸⁹

Иако Закон о јавним набавкама у великој мјери успоставља структуру потребну да се правилно надгледа процес јавне набавке, повјерење у процес је ограничено, први степен прегледа жалби против одлуке о набавци је са одређеним уговорним органима,¹⁹⁰ у које генерално јавност нема

¹⁸³Володер, Нермина. “Транспарентност јавних набавки у Босни и Херцеговини: Између теорије и праксе.” 2015. Аналитика Центар за друштвено истраживање. 34. http://www.analitika.ba/sites/default/files/transparentnost_javni_h nabavki_eng_-_izvjestaj.pdf

¹⁸⁴Кључни проблеми у јавним набавкама у Босни и Херцеговини: Искуства привредних субјеката,” 3.

¹⁸⁵Благовчанин, “Студија система националног интегритета Босне и Херцеговине 2015,” 48.

¹⁸⁶Ибид, 217.

¹⁸⁷Национални демократски институт, “Процјена стања демократије у Босни и Херцеговини: Погледи на демократску транзицију,” 16.

¹⁸⁸Видјети члан 92 § 3 (а-к) Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине

¹⁸⁹Видјети члан 111 § 13 и члан 115 Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине

¹⁹⁰Дефиниција “уговорног органа” под члановима 2 (б) и 4 Закона о јавним набавкама је како слиједи:

(1) Уговорни орган, у смислу овог закона, је: а) свака институција власти у Босни и Херцеговини, ентитетима, Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине, на нивоу кантона, града или општине (у даљњем тексту: институција власти на државном, ентитетском, или локалном нивоу); б) правно лице које је основано за одређену сврху с циљем задовољавања потреба од општег интереса, а које нема индустријски или комерцијални карактер и испуњава најмање један од сљедећих услова: (1) финансирано је, највећим дијелом, из јавних средстава, или (2) надзор над управљањем врши одговорни орган дефинисан

повјерење. Поред тога, неки вјерују да је УРЖ, који је надлежан за рјешавање другог степена жалби¹⁹¹, високо политизирани. Према мишљењу саговорника за ову процјену, именовани чланови УРЖ знају да њихови послови зависе од одобрења политичара који злоупотребљавају процес јавне набавке.

Надаље, закон не обезбјеђује адекватне санкције за кршење закона. Саговорници за ову процјену такође су нагласили да постоји недостатак политичке воље да се обезбиједе политички простор и ресурси потребни да се ојача, оснажи и повећа независност АЈН и УРЖ.

Очигледна манипулација процеса јавних набавки резултира са перцепцијом међу грађанима да је комплетан процес корумпиран и обухвата и компаније које се такмиче за ове уговоре и политичаре који их додјељују. Према анкети коју је провела *Аналитика*:

Перцепција корупције у јавним набавкама је на изузетно високом нивоу. Чак 88,2% од укупно 2.500 испитаних у оквиру анкете рађене путем телефона уз помоћ компјутера сматра да је корупција у облику мита или друге врсте злоупотребе јавних овласти за личну корист донекле или веома присутна у јавним набавкама у БиХ. Истовремено, 87,1% од укупно 511 испитаних који су били обухваћени анкетом лицем у лице навели су да је корупција у поступцима јавних набавки донекле или веома присутна.¹⁹²

Препоруке

- ✓ Обучити УРЖ о упоредним стандардима за надзор на набавкама и организовати обуку о независности и изградњи капацитета АЈН-а и УРЖ-а у сарадањи са АПИК-ом
- ✓ Организовати едукацију јавности и досљедно пратити процес набавке у сарадњи са организацијама цивилног друштва као што су Transparency International и Под Лупом

Постоје санкције у Закону о јавним набавкама које се односе на корупцију у процесу јавних набавки, али су слабе или се не слиједе. У складу са чланом 116. овог Закона, УРЖ има овлаштење да поднесе прекршајну пријаву код надлежног суда или да казни уговорни орган казном до 15,000 КМ. УРЖ такође може одредити казну у висини трошка за припремање понуде или 5 процената од укупне вриједности додијељеног уговора као штете уколико подносилац жалбе може доказати да су претрпили губитак или штету у складу са законом.¹⁹³ Међутим, провођење ових казни је ријетко. Према томе, као што је случај и са мониторингом политичког финансирања, санкције постоје али се ријетко имплементирају у пракси када се требају они који злоупотребљавају процес јавних набавки држати одговорним.

Поред садржаја који је доступан на порталу за јавне набавке, члан 92.3(к) Закона о јавним набавкама обавезује АЈН да подноси годишњи извјештај Вијећу министара БиХ. Овај извјештај има потенцијал да повећа транспарентност и надзор цјелокупног процеса јавних набавки. Међутим, саговорници су истакли да иако АЈН има адекватан уредски простор и

у тачки а) и б) овог става, или (3) више од половине чланова Скупштине, управног или надзорног одбора су именовани или изабрани представници уговорних органа из тачке а) и б) овог става; ц) Асоцијација коју су формирали једна или више институција власти или правна лица дефинисана у тачки а) и б) овог става.

¹⁹¹Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине, члан 93.

¹⁹²Кључни проблеми у јавним набавкама у Босни и Херцеговини: Искуства привредних субјеката,“ 8.

¹⁹³Закон о јавним набавкама у Босни и Херцеговини, члан 110.

опрему која им је потребна за рад, они немају особље са јединственим вјештинама које су им потребне да истражују и надгледају процес детаљно и правовремено.

Конечно, слаб интегритет процеса јавних набавки у великој мјери доприноси стварању околине која води до злоупотребе државних ресурса током избора у БиХ. Како кажу саговорници које смо интервјуисали, неновчане донације и незваничне донације које примају политичке странке и кандидати од стране уговорних тијела су саставни елеменат кампање. Саговорници са којима смо разговарали вјерују да су многе од ових донација дио реципрочног односа, гдје донатори добију уносне уговоре из јавних набавки како би надокнадили трошкове обезбјеђивања неновчаних и незваничних донација за кандидате. Овај тип договора се користи како би се избјегле рестрикције везане за финансирање политичких партија наведене у члану 8. Закона о финансирању политичких странака, који спречава приватне компаније које су добиле уговоре из јавних набавки да обезбиједе финансијску подршку политичким странкама уколико вриједност уговора прелази 10,000,000 КМ у једној календарској години. Члан 13. Закона о сукобу интереса је избрисан у новом измијењеном закону. Овај закон је раније обавезивао свако јавно или приватно предузеће које достави понуду о давању услуга или роба влади, које прелазе вриједност од 5,000 КМ годишње да: „поднесе и писану изјаву заједно са понудом, уз списак било каквих прилога политичким странкама које је предузеће дало у посљедње двије године”. Као што се већ дискутовало у поглављу „Правни оквир ЗДР“ у овом извјештају, саговорници су такође изразили своју забринутост да се вријеме имплементације пројекта из јавних набавки врло често подудара са изборним периодом како би се утјецало на бираче. У цјелини, систем јавних набавки подржава корупцију, задржава и преусмјерава државне ресурсе и озбиљно нарушава интегритет избора и повјерење у власт у БиХ.

Бодовање

<i>Компонента стварања погодног окружења</i>	<i>Сакупљени бодови</i>
Област јавне службе	0/100
Област финансирања кампање	49/100
Цивилно друштво у служби вршења надзора и заговарања	59/100
Медијско окружење и јавне информације	56/100
Јавне набавке	63/100

VI. Анекс

Сљедећа табела приказује квантитативне бодове стварања погодног окружења за Босну и Херцеговину на основу јавно доступних глобалних и регионалних индекса. Сви индикатори су по потреби прилагођени скали од 0-100, гдје је 100 најбоље или највише додијељених бодова. Коначни резултат обухвата процјену свих индикатора који су кориштени у овом извјештају. Бодови погодног окружења и збирне калкулације за све упоредне земље укључене у овај извјештај су доступне на захтјев.

Босна и Херцеговина									
Категорија	Композитни Индикатор	Индикатор 1		Индикатор 2		Индикатор 3		Индикатор 4	
		Извор	Бодови по скали	Извор	Бодови по скали	Извор	Бодови по скали	Извор	Бодови по скали
Област финансирања кампања	49	База података Новац, Политика и Транспарентност	48	Разноликост демократије *	50				
Област јавне службе	0	ЕИУ, Ефикасност владе	0						
Надзор и заговарање цивилног друштва	59	WJP ROL Index, Слобода удруживања	68	WJP ROL Index, Учешће грађана	59	Freedom House, Права удруживања и организациона права	58	Разноликост демократије *	49
Медијско окружење и јавне информације	56	WJP ROL Index, Право на информације	58	Разноликост демократије *	53				
Јавне набавке	63	World Bank Benchmarking Public Procurement, Свјетска банка анализа јавних набавки, процјена потреба	58	World Bank Benchmarking Public Procurement, Свјетска банка анализа јавних набавки, отварање понуда	57	World Bank Benchmarking Public Procurement, Свјетска банка анализа јавних набавки, садржај	73		

*Бодови за разноликост демократије (В-Дем) су одређени бодовањем и узимањем просјека сљедећих индивидуалних В-Дем индикатора за сваку категорију:

Област финансирања кампање

- Објављивање донација за кампању
- Финансирање јавне кампање

Надзор и заговарање цивилног друштва

- Репресија ОЦД
- Консултације ОЦД

Медијско окружење и јавне информације

- Владино настојање цензурисања – медији
- Штамп/емитовање медија критично
- Злостављање новинара
- Медијско само-цензурисање
- Пристрасност медија
- Корупција медија



Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.