



## BOSNIA AND HERZEGOVINA

### IZVRŠNI SAŽETAK

U posljednje dvije decenije su zemlje Zapadnog Balkana prošle kroz značajnu političku društvenu i ekonomsku tranziciju. Međutim i dalje postoji nekoliko važnih neriješenih izazova, a takav je, između ostalog, integritet javne uprave. Općenito, pitanja vladavine zakona i antikoruptione su sada u središtu najvažnijeg političkog projekta na Zapadnom Balkanu – njegova integracija u istaknutu evropsku organizaciju, Evropsku uniju.

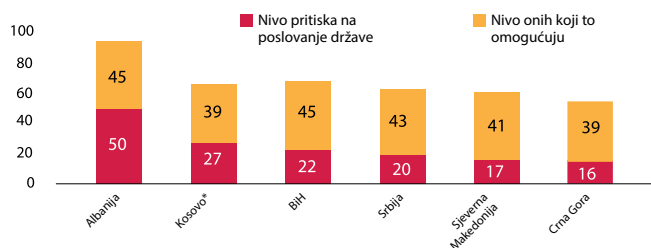
SELDI-ev doprinos antikoruptione agendi na Zapadnom Balkanu je i poseban i djelotvoran u nastojanju da poveže monitoring, analize i preporuke za politike. U *Regionalnom izvještaju o borbi protiv korupcije za 2020.* istražuje se zakonodavni okvir i razvoj u praksi institucija države – izvršna vlast, zakonodavna vlast i pravosuđe. Namjera procjene regulatornih i institucionalnih faktora koji omogućavaju korupciju u regionu nije da se pruži svojevrsni sveobuhvatni popis faktora, nego da se istaknu određena prioritetna pitanja koja su relevantna za potencijalne aktivnosti u određivanju zajedničkih izvora korupcije. U izvještaju se nudi model izvještavanja o napretku u oblasti antikoruptione od strane civilnog društva Zapadnog Balkana.

### Dinamika korupcije

Alatka SELDI-evog monitoringa pruža podatke u vezi promjena u stvarnom širenju dva tipa korupcije – administrativne korupcije (mito) koja pogađa pojedince i poslovne kompanije, i zarobljenost države (velika korupcija) koja pogađa funkcionisanje demokratskih institucija i odlučivanje vlasti. U pogledu ovog posljednjeg, primjenom *SELDI-evog alata za dijagnostiku procjene zarobljenosti države (SCAD)* na Zapadnom Balkanu otkrilo se da postoje značajni rizici zarobljene države. **Pritisak zarobljenosti države** u regionu i dalje je na visokim razinama. Rezultati pokazuju da niti jedna zemlja nije blizu potpune zarobljenosti države, ali postoje kritična oštećenja u funkcionisanju demokratskog i ekonomskog sistema teže i protuteže.

Nalazi SCAD-a ukazuju na prisustvo snažnih **okolišnih omogućavajućih faktora** poput neefektivnih javnih organizacija kojima nedostaju integritet, nepristrasnost, i robusni antikoruptione protokoli. Nalazi pokazuju i stvarne simptome **pritiska korporativne zarobljenosti države**, odnosno monopolizacije koja se događa na državnom, sektorskom i institucijskom nivou. Pritisak monopolizacije je najveći u Albaniji i na Kosovu.<sup>1</sup> Značajni nivoi su zabilježeni i u BiH, Srbiji, Sjevernoj Makedoniji te u Crnoj Gori. SCAD pokazuje i simptome takvih razvoja događaja u ključnim ekonomskim sektorima. Jedan takav sektor je energetski, zbog njegovih visokih nivoa koncentracije, nedostatka transparentnosti i neefikasne strukture korporativnog upravljanja državnim preduzećima, te nedostatka adekvatnog regulatornog nadzora.

Nivoi pritiska zarobljenosti države u regionu su visoki\*



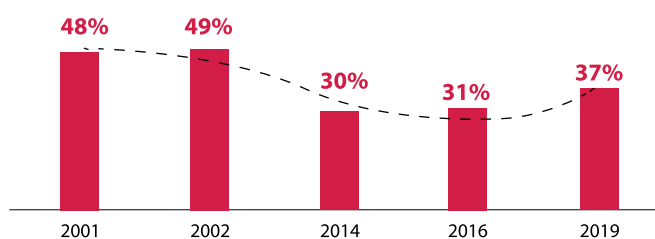
\* Pritisak korporativne zarobljenosti države je usredotočen na pritisak monopolizacije na nacionalnom, sektorskom ili institucionalnom nivou. Omogućivači zarobljenosti države obuhvataju institucionalne i okolišne faktore na nacionalnom nivou.

Izvor: SELDI SCAD, 2020.

Stepen do kog generalna javnost toleriše korupciju važna je indikacija napretka u integritetu javne funkcije. SELDI-ev sistem monitoringa korupcije (Corruption System Monitoring CSM, kojim se mjere sitniji oblici korupcije (mito), pokazuje da je **prihvatljivost korupcije** i dalje **relativno visoka** na Zapadnom Balkanu. Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija i Kosovo pokazuju viši stepen prihvatljivosti nego ostale zemlje. To odgovara i određenim nivoima koruptivnog pritiska – velika većina (82%) ljudi u regionu koji vjeruju da je korupcija prihvatljiva u principu očekuju da se od njih traži mito. Još važnije je da više od polovine (62%) onih koji ne prihvataju korupciju kao normu još uvijek razmišlja na način da je vjerovatno da će postati žrtve koruptivnog pritiska.

<sup>1</sup> Naziv "Kosovo" je bez predrasude prema položaju i statusu i u skladu je s UNSCR 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju nezavisnosti Kosova.

**Koruptivni pritisak: nakon vidljivog pada tokom 2010-tih, koruptivni pritisak je opet u porastu**



Izvor: SELDI-ev sistem praćenja korupcije, 2019.

Nalazi CMS-a pokazuju da se u poređenju s 2016. koruptivni pritisak u 2019. povećao u četiri od šest zemalja Zapadnog Balkana: u Bosni i Hercegovini, zatim slijedi Crna Gora, Kosovo i Srbija. Samo su Albanija i Sjeverna Makedonija imale marginalno smanjenje koruptivnog pritiska. Ovi rezultati ukazuju da zemlje bolje rade pod povećanim pritiskom EU i uz jasan kratkoročni cilj na putu ka pridruživanju EU.

## Antikorupcijski zakoni

U domenu pravnih antikorupcijskih sredstava su zemlje Zapadnog Balkana ostvarile najveći napredak u razvoju svojih zakonskih propisa, uključujući i oblasti poput sprečavanja sukoba interesa, zaštite zviždača te obaveze javnih zvaničnika koja se odnosi na izjavu o imovini. Svekupno, zemlje su u svoje nacionalne zakone **usvojile međunarodne antikorupcijske standarde**, uključujući odredbe u vezi obaveznih korupcijskih prekršaja u okviru Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, te nekih neobaveznih.

Regulatorni aktivizam na Zapadnom Balkanu nije bio rezultat mehanizma povratnih informacija o učinkovitosti politika nego odgovor na **rastuće zahtijevanje integriteta** u upravljanju, koje je dolazilo od domaće javnosti i međunarodnih partnera. Sada je zadatak nacionalnih vlada da budu u koraku s promjenjivim manifestacijama i oblicima korupcije dok u isto vrijeme rade da održe regulatornu stabilnost i izbjegnu obasipanje pravosuđa rapidnim izmjenama važećih zakona.

Izrazit slučaj su **javne nabavke**. Tokom posljednje tri godine su zakoni o javnim nabavkama često revidirani, što ukazuje na to da se pokušava postići da politike prate razne zlupotrebe. Javne nabavke na Zapadnom Balkanu su oblast s povećanim koruptivnim rizikom, jer se koriste ne samo za nabavku roba i usluga koje su od javne koristi nego često i za transfer javnih sredstava u privatne džepove. SELDI-eva procjena oblasti javnih nabavki u zemljama Zapadnog Balkana razotkriva da je oblast posebno negativno pogođena faktorima kao što su: tenderi su često osmišljeni da favoriziraju određene ponuđače, slaba kontrola poštivanja zakona

i provođenja uslova ugovora, prekomjerna upotreba pregovaračkog postupka, veliki broj tendera sa samo jednim ponuđačem, itd.

## Specijalizovane institucije protiv korupcije

Uspostava izvršnih institucija sa isključivo antikorupcijskim nadležnostima u okruženju zarobljene države u zemljama Zapadnog Balkana suočila se sa dilemom: **pre mali broj ovlaštenja učinio bi ih nekorisnim**, što bi dalje povećalo nepovjerenje javnosti u vlasti; a **u slučaju prevelikog broja, postoji rizik da postanu sredstvo stranačkih političkih ciljeva**. Zemlje na Zapadnom Balkanu su na različite načine nastojale riješiti ovu dilemu. Na Kosovu postoji samo jedna Kancelarija (od osam ljudi) za dobro upravljanje pri kabinetu premijera Kosova, i koja nadgleda izradu i implementaciju strateških dokumenata protiv korupcije. U Albaniji, također u okviru nadležnosti premijera, postoji Nacionalni koordinator za borbu protiv korupcije. U Srbiji je takav aranžman razrađeniji: Agencija za borbu protiv korupcije ima prilično široku nadležnost (monitoring i donošenje politika, rješavanje sukoba interesa, iniciranje izmjena i usvajanja regulativa u oblasti antikorupcije, koordinacija s drugim antikorupcijskim tijelima, itd.). Crnogorska agencija za prevenciju korupcije ima sličan širok mandat – implementacija mjera za sprečavanje sukoba interesa, prikupljanje i provjera prijava o imovini i prihodima javnih službenika, zaprimanje i djelovanje po prijavama zviždača, itd. U BiH, zbog njenog složenog ustroja, postoji 14 antikorupcijskih tijela na svim nivoima vlasti i sva tijela su uspostavljena formalnom odlukom vlada ili parlamenata i imaju svoje nadležnosti.

## Integritet državne službe

Reforme koje su usmjerene na jačanje integriteta javne administracije u zemljama Zapadnog Balkana, i koje su uglavnom potaknute od strane Evropske unije i obećanjem o pridruživanju EU, rezultirale su time da su **sve zemlje usvojile zakone o državnoj službi**. Postoje razni mehanizmi za sprečavanje i borbu protiv korupcije među državnim službenicima. Na primjer, u BiH se takva pitanja regulišu u mnogim i autonomnim zakonima za svaki specifični nivo vlasti. Na Kosovu, s druge strane, u zakonu o državnim službenicima, ne postoje specifične antikorupcijske odredbe već se nalaze samo u Kodeksu ponašanja državnih službenika i u zakonu o borbi protiv korupcije. Međutim, **implementacija** ovih mehanizama i represivne politike **i dalje su slabe** i bez vidljivog efekta, zbog čega se stvara plodno tlo da neetičko ponašanje postane prihvatljivo. U svim zemljama Zapadnog Balkana, visoki državni službenici

i posebno neke specijalne kategorije državnih službenika zaposlenih u sektorima s visokim korupcijskim rizikom (policija, porezna uprava, carina, itd.), su obavezni nadležnim institucijama prijaviti svoju imovinu i prihode. Međutim, institucije zadužene za kontrolu imovine i prihoda su **uglavnom fokusirane na izabrane javne službenike**, a ne na državne službenike. U gotovo svim zemljama postoji problem s razrješenjima koja sudovi poništavaju, što ukazuje na nedostatke u provedbi zagarantovanog oduzimanja položaja (demoicije) ili razrješenja državnih službenika.

## Provedba borbe protiv korupcije: pravosuđe

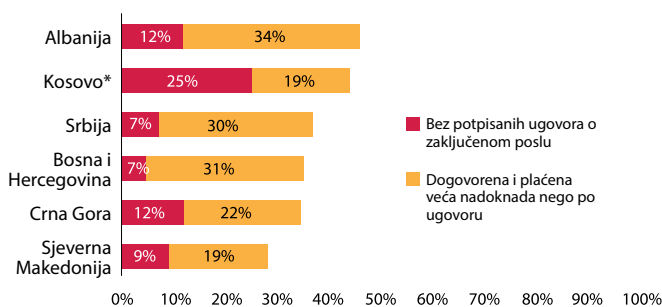
Iako se pravosudne reforme u zemljama na Zapadnom Balkanu provode već duže od deset godina, zemlje **nisu proizvele značajan napredak** u ovoj oblasti. Suština tih reformi je ograničena na poboljšanje zakonodavnog okvira i druga tehnička pitanja, praćena lošom implementacijom i učinkovitošću, posebno u pogledu efektivnog krivičnog gonjenja i presuda – **konačne presude javnim službenicima** i dalje su uglavnom **predstavljene jednocifrenim brojkama**. To je posebno istinito u slučajevima korupcije na višim nivoima, iako su izuzeci počeli da se pojavljuju. Razdvajanje ovlaštenja i stvaranje nezavisnog pravosuđa onemogućuje **politizacija pravosuđa, nedopušteni uticaj i korupcija** – zakonodavna i izvršna vlast i dalje vrši jak uticaj na proces izbora u pravosuđu i dodjelu budžetskih sredstava. Sva ova pitanja predstavljaju ozbiljne prepreke na putu zemalja Zapadnog Balkana u EU. Glavni nedostaci u upravljanju pravosuđem i u njegovom funkcionisanju uključuju:

- Uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na odabir i unapređenje sudija i tužilaca;
- Tijela koja upravljaju pravosuđem i tužilaštvom nisu na odgovarajući način razdvojena;
- Provođenje disciplinske odgovornosti i etičkog kodeksa za sudije i tužioce je i dalje vrlo ograničeno;
- Tužilaštvu i dalje nedostaju resursi, posebno ekspertiza u oblasti finansijske forenzike;
- Upravljačke strukture su nejasne i nadležnosti se često preklapaju.

## Borba protiv ekonomske korupcije: skriveni sektor

Značajan **skriveni sektor privrede usko povezan s korupcijom** nastavlja harati Zapadnim Balkanom. Pristvo ovog sektora moglo bi se pripisati obilju slučajeva, poput niskog poreznog morala, lošeg poslovnog okruženja i veoma visokog siromaštva, nedostatka povjerenja u institucije vlasti i visoke percepcije korupcije, visokog oporezivanja i parafiskalnih troškova, paralelno s pretjerano prisilnom poreskom politikom, nedovoljnim inspekcijama i revizijama, birokratijom, opterećujućim sistemom otpremnina, te učestalim izmjenama zakona.

Radnici bez pismenog ugovora na glavnom radnom mjestu ili koji primaju veće od deklariranih naknada (2019. g. u %)



Izvor: SELDI-ev sistem monitoringa korupcije/sistem monitoringa skrivene ekonomije, 2020.

**Visoka tolerancija** prema izbjegavanju plaćanja poreza i socijalnih doprinosa se na Zapadnom Balkanu gaji zbog percepcije da su porezne vlasti i generalno javni sistem korumpirani. Prema mišljenju 45,7% kompanija u Sjevernoj Makedoniji i 72,9% u Albaniji, korupcija je najvažniji faktor u postojanju skrivene ekonomije. Ovo vodi ka tome da javnost vjeruje da se porezi ne iskorištavaju za pružanje boljih javnih usluga.

Donosici odluka na Zapadnom Balkanu poduzeli su korake ka uvođenju **obaveznog korištenja pismenih ugovora o radu** na radnom mjestu, ali su takvi napori uglavnom ostali bezuspješni, dok je sveukupni nivo skrivene ekonomije u porastu. To je zbog višestrukih alternativnih načina za izbjegavanje plaćanja zdravstvenih i socijalnih doprinosa, kao što je prikazivanje nižih iznosa primljene plate, ili nedeklarisanje sekundarnog zaposlenja ili zaposlenja sa skraćenim radnim vremenom.

## Uloga civilnog društva

Širom Zapadnog Balkana su **organizacije civilnog društva (OCD) povećale i svoje znanje i sposobnost** da koriste ekspertizu u pružanju doprinosa agendi borbe protiv korupcije. Njihov antikorupcijski uticaj se ostvaruje putem velikog broja sredstava – iniciranje izmjena zakona i mjerila dobrih praksi u cilju povećanja transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća, te povećanje kapaciteta privatnih kompanija da rade na prevenciji i borbi protiv korupcije.

S obzirom na njihovu aktivnu ulogu u promovisanju integriteta javne funkcije, to je tim više prikladno da se **OCD trebaju držati najviših standarda transparentnosti i odgovornosti**. Sveukupno, dok sve veći broj OCD zagovara dobro upravljanje, postoji mali napredak u poduzimanju koraka da same sebe učine transparentnim. Jasna mjera ovog je mali broj OCD koje online objavljuju svoje godišnje izvještaje. U nekim zemljama (npr. u BiH), ne postoji specifična obaveza OCD da objavljuju svoje operative i finansijske izvještaje – zakon ih obavezuje da budu „transparentne“ bez definisanja specifičnosti toga. U praksi, OCD koje apliciraju za javna sredstva imaju obavezu redovnog izvještavanja.

## Put naprijed: katalizacija borbe protiv korupcije na Zapadnom Balkanu

Spor i nestalan napredak u borbi protiv korupcije omogućila je privatnim interesima da utiču na vlasti zemalja Zapadnog Balkana što rezultira stanjem zarobljene države. Oslobođanje upravljanja iz takvog jednog stiska se može postići samo kroz zajedničko djelovanje saveza aktera: **reformski nastrojani donosioci politika, civilno društvo i međunarodni partneri**, gdje je glavni voditelj Evropska unija.

Na nacionalnom nivou je neophodno da javna tijela na Zapadnom Balkanu uspostave **procedure za efektivno procesuiranje** korumpiranih visokih političara i visokih državnih službenika. Analiza podataka iz SDAC sugerise da bi ključni prioritet trebao biti zaštita i praćenje nezavisnosti pravosuđa i njegovog rada. Uticaj zakonodavne i izvršne vlasti u odabiru i unapređenju sudija i tužilaca bi trebalo normativno isključiti ili minimizirati. Zemlje u kojima se većina pravosudnih samoupravnih tijela ne bira među sudijama i od strane sudija trebaju usvojiti reforme kojima će se povećati njihova glasačka moć.

Pravilna **ravnoteža između prevencije i represije** posebno je važna prilikom pokušaja da se smanji veličina skrivene ekonomije i njezin uticaj na korupciju. Vlade trebaju identifikovati šta je to što potiče poslodavce i uposlenike da se uključuju u neformalne poslovne

aktivnosti; to bi se zatim uzelo u obzir prilikom dizajniranja reformi za poboljšanje poslovnog okruženja, politike oporezivanja i kvalitete javnih usluga.

Pitanje od izuzetne važnosti u osiguravanju odgovornosti vlasti je **transparentnost vlasništva nad medijima**, nezavisnost redakcije (novinske kuće) i zaštita slobode medija od političkog uplitanja. Poseban fokus u aktivnostima vlasti bi trebao biti na izbjegavanju zarobljavanja civilnog društva, poboljšanju korporativnog upravljanja javnim preduzećima i na transparentnom upravljanju investicionim projektima velikih razmjera.

Unapređenje kvalitete javnog upravljanja u zemljama Zapadnog Balkana je sad usko povezano s procesom njihove integracije u Evropsku uniju. Temeljni uslovi koji utiču na reforme u integritetu se razlikuju od zemlje do zemlje, što čini da je EU regionalni stabilizirajući faktor za ove reforme.

Da bi se strategijom proširenja omogućilo da EU i dalje ostane takav faktor, **potrebno je da EU ima aktivniji politički angažman** u zemljama Zapadnog Balkana, dajući im jasnu perspektivu za budućnost. Snažniji angažman je međutim potreban da bi se zaštitilo od nekoliko neplaniranih posljedica koje bi takav angažman mogle učiniti kontraproduktivnim. Bilo bi potrebno osigurati da prednosti bliskije ekonomske integracije s Unijom ne budu na korist isključivo maloj grupi privilegovanih oligarha, čime bi se dodatno pogoršalo stanje korporativne zarobljenosti države.

Uslovljenost članstva integritetom vlasti treba pratiti jednako snažna javno zahtijevanje odgovornosti, kako dominantni politički akteri ne bi odabrali ovo prethodno kao izgovor za [diskreditaciju/zanemarivanje] ovog posljednjeg. Angažman u diplomatskoj areni s političarima i visokim zvaničnicima u vlasti bi se također trebao izvršiti na način da se ne stvara utisak da se istima pruža politička podrška. Sveukupni efekat ovog procesa bi trebao biti suprostavljanje i **neutralizacija štetnih efekata autoritarnog uticaja** u regionu.

Evropska unija je sada ojačala mogućnost procesa proširenja uvođenjem negativne i pozitivne uslovljenosti i uključivanjem opcija poput **suspenzije pregovara i zamrzavanja sredstava**. SELDI pozdravlja uvrštavanje nekih SELDI-evih ranijih preporuka u pristup EU-a u borbi protiv korupcije u kontekstu pristupanja. To se odnosi na uključivanje borbe protiv korupcije u širi domen politika, ne samo u institucije zadužene za borbu protiv korupcije i pravosuđe, i zaštitu važnih odnosa između EU i civilnog društva, uključujući i njihovo finansijsko podupiranje i zaštitu od nečekivanih nepriključa. Ipak, primat agende koja se odnosi na vladavinu zakona za napredak u svakom drugom području razvoja na Zapadnom Balkanu potrebno je dalje naglasiti,

posebno proširenjem grupe aktera uključenih u praćenje i zagovaranje reformi dobrog upravljanja. Samo bi **koalicija između javnog i privatnog**, koja obuhvata i institucije EU, i aktere, i lokalne javne i privatne institucije i pojedince, bila u stanju osigurati potpunu strukturu sačinjenu od pozitivnih antikorupcijskih događanja, odnosno njihove nepovratnosti.

Pomoć EU u oblasti borbe protiv korupcije – i tehnička i finansijska – za Zapadni Balkan se treba pružiti u sinhronizaciji sa generalnim porukama EU. To se sada očekuje od Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) III. S obzirom na nalaze SELDI-eve SCAD procjene intenziteta zarobljene države u regionu, **finansiranje od strane EU bi trebalo uvrstiti načelo** *primum non nocere* (**prvo, ne učiniti štetu**). Drugim riječima, potrebno je osigurati da finansiranje od strane EU ne postane kontraproduktivno zbog jačanja klijentelističkih mreža korumpiranih političara i privilegovanih kompanija koje primaju najveći udio nabavki koje finansira EU.

Potrebno je da EU nastavi pratiti razvoj događaja u oblasti borbe protiv korupcije u partnerstvu sa civilnim društvom u regionu. Nezavisni mehanizmi za monitoring korupcije i antikorupcije su potrebni na svim nivoima – od procjene rizika korupcije za neku politiku do korekture ključnih zakona i analiziranja efikasnosti internih antikorupcijskih procedura u pojedinačnim javnim institucijama.

U pružanju pomoći zemljama u njihovim naporima da se bave ovim posljednjim, dobar savjet Evropskoj uniji bi bio da **uvrsti inovativne analitičke instrumente** u vođenje svojih politika, poput onih kojima je upravljao SELDI:

- *Alat za praćenje implementacije antikorupcijske politike (MACPI)* kojim se procjenjuje otpornost institucija na korupciju te identifikuje antikorupcijska politika i nedostaci u provedbi; i
- *Dijagnostika procjene zarobljenosti države* kojom se pomaže u identifikaciji osjetljivosti zarobljenosti države.

Evropska komisija bi prilikom implementacije svog investicionog plana za regiju trebala obratiti posebnu pažnju na zaštitu konkurentnosti u **sektorima gdje postoji visoki pritisak monopolizacije**.

Tehnička podrška, savjet u oblasti javnih politika, te finansiranje od strane EU bi se trebalo usmjeriti na aktivnosti borbe protiv korupcije i monopola s fokusom na kritične sektore, poput sektora **energetike, infrastrukture, sektora bankarstva i telekomunikacija**. Proširenje **savjetodavnih misija** na čitav Zapadni Balkan će doprinijeti u provedbi procjena vladavine zakona;

međutim, preporučuje se da svaki pregled **uključi stručnjake iz reda civilnog društva**. Evropska komisija i lokalne delegacije EU trebale bi raditi zajedno sa lokalnim akterima na uspostavljanju procedura za redovni probni monitoring korupcijskih slučajeva te monitoring napretka pravosudnih reformi.