

Pregled ključnih pokazatelja zarobljavanja države

UVODNA RAZMATRANJA

Zarobljavanje države u Bosni i Hercegovini predstavlja složen i višedimenzionalan fenomen koji prožima političke, institucionalne i društveno-ekonomske strukture. Ono se ogleda u dominaciji partikularnih, prvenstveno političko-partijskih interesa nad javnim, kroz mehanizme kontrole institucija, resursa i procesa odlučivanja. Iako formalno postoje demokratske institucije, zakonski okviri i mehanizmi odgovornosti, njihova funkcionalnost je ozbiljno narušena uslijed sistemskog političkog uticaja i klijentelističkih mreža.

Ovaj pregled ima za cilj da identifikuje i analitički predstavi ključne pokazatelje zarobljavanja države kroz četiri međusobno povezane dimenzije: demokratski proces, proces donošenja odluka, eko sistem odgovornosti i distribuciju resursa u skladu sa metodologijom razvijenom od strane Transparency International BiH. Na osnovu dostupnih kvantitativnih i kvalitativnih izvora, dokument sintetizuje nalaze relevantnih domaćih i međunarodnih analiza, s namjerom da ponudi empirijski utemeljen pregled stanja i pruži osnovu za dalju raspravu o mogućim smjerovima reformi i jačanja institucionalnog integriteta.

1. Demokratski proces

Zarobljavanje države efektivno se manifestuje kroz kontrolu nad i manipulaciju izbornim procesom, uzimajući u obzir način djelovanja političkih partija koji se temelji na klijentelističkoj mobilizaciji birača, bez jasne programske profilacije kojom se generiše mobilizacija biračkog tijela. U takvoj konstelaciji se osigurava reprodukcija političke moći bez stvarne konkurencije i uz minimiziranje odgovornosti prema građanima. Isto tako za ukupnu regularnost demokratskog procesa važan je i kontekst u kojem se proces dešava, pluralizam medija i stanje civilnog društva pruža indirektno ali važne uvide u postojanje političkih i građanskih prava i sloboda.

Indikator

Izvor

1.1. Političke partije (interna demokratija, klijentelizam i programska utemeljenost)

V Dem, TI BiH

1.2. Regularnost izbora

CIK, TI BiH, revizije

1.3. Pluralizam medija

MPM, FH

1.4. Civilno društvo

1.1 Političke partije (Interna demokratija, klijentelizam i programska utemeljenost)

Ocjena: Djelovanje političkih partija može se sagledati kroz tri ključna aspekta: **interna demokratija, klijentelizam i programsku utemeljenost**. Interna demokratija donekle je prisutna kroz formalne procedure odlučivanja, dok u praksi je moć koncentrisana u partijskim rukovodstvima, temeljni način mobilizacije birača odvija se kroz klijentelizam na užrb, programsko-ideološke profilacije. Pregled ključnih aspekata:

a.) Interna demokratija

Političke partije u BiH funkcionišu kao **centralizovane i hijerarhijske strukture**, u kojima dominiraju lideri ili uzak krug stranačkog rukovodstva. Unutrašnji mehanizmi odlučivanja su netransparentni, često simuliraju demokratske procese, a izbori unutar partije (ako se uopšte održavaju) su u velikoj mjeri **kontrolisani i ritualizovani**. Prava konkurencija ideja, unutar-stranački pluralizam ili meritokratski napredak su izrazito rijetki.

Ključne karakteristike:

Kultura lojalnosti i poslušnosti prema lideru;

Odsustvo stvarnih frakcija i ideoloških rasprava;

Ograničen ili formalan uticaj članstva na kreiranje politike i kadrovske odluke;

b.) Klijentelizam

Partije u BiH funkcionišu kao **klijentelističke mreže**, gdje je lojalnost nagrađena pristupom javnim resursima, zapošljavanjem u javnom sektoru i drugim oblicima političke rente. Klijentelistički odnosi ne samo da oblikuju odnose unutar partije, već i čitav **partijsko-državni aparat**, čime se briše razlika između države i partije. Ujedno masovnost članstva političkih partija, potvrđuje njihovu klijentelističku prirodu.

Ključne karakteristike:

Partijska pripadnost kao preduslov za zapošljavanje u javnim institucijama;

Političko kadrovanje bez obzira na stručnost;

Resursi države instrumentalizovani za partijske interese;
Postojanje “neformalnih kanala moći” koji zaobilaze formalne institucije;

c.) Programska utemeljenost

Većina političkih partija u BiH **nema jasno definisane, dosljedne i ideološki utemeljene programe**. Programi su često formalnost pred izbore i ne predstavljaju stvarni vodič za javne politike. Fokus je više na etno-nacionalnim narativima, simbolici i ad hoc populističkim porukama nego na strateškim politikama.

Ključne karakteristike:

Fokus na identitetskim i etničkim pitanjima umjesto na javnim politikama;
Slaba povezanost između stranačkih obećanja i kasnijeg djelovanja u vlasti;
Retorička fleksibilnost u cilju očuvanja vlasti i pristupa resursima;

Zaključak: Političke partije u BiH se mogu okarakterisati kao kvazimasovne organizacije sa niskim stepenom unutrašnje demokratije, visoko klijentelističkom logikom djelovanja i slabom programskom profilacijom. Umjesto da predstavljaju autentične kanale demokratske reprezentacije, one funkcionišu kao posrednici u distribuciji javnih resursa i moći, pri čemu je lojalnost važnija od sposobnosti, a etnonacionalni diskurs nadjačava programski

Izvori:

Bertelsmann Stiftung, BTI 2024 Country Report — Bosnia and Herzegovina. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2024.

Auerbach, Kiran Rose. *Partisan Accountability and the Perversion of Local Democracy: Evidence from Bosnia and Herzegovina*. Doctoral Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill, 2018.

TI BiH (2022): Interno funkcionisanje političkih partija

Ključni pokazatelji:

Veza političkih partija sa biračima:	0.4 (skala 0-4) V Dem (0 potpuno klijentelistička – 4 potpuno programska)
--------------------------------------	---

Indeks klijentelizma:	0.83 (skala 0-1) V Dem (0 odsustvo – 1 puno prisustvo klijentelizma)
Odsustvo internih demokratskih procedura i institucionalizacije;	
Mehanizmi odgovornosti koriste se za održavanje lojalnosti, a ne integriteta;	Nema primjera sankcionisanja zbog narušavanja integriteta,
Masovne političke partije;	Okvirne procjene ukupnog partijskog članstva oko 750.000; SDA 200.000 (2018); SNSD 193.300 (2019); SDP 43.000 (2018);
Odnos odbornika/vijećnika i političkih partija	Ustavni sud BiH – Odluka o dopustivosti i meritumu; predmet broj AP-2368/21, rješavajući apelaciju Partije demokratskog progresa – PDP 25. Septembar 2025

1.2. Regularnost izbora

Ocjena: Regularnost izbora ostaje na nezadovoljavajućem nivou, uprkos određenim tehničkim poboljšanjima u samom procesu. Problemi su sistemske prirode i duboko su isprepleteni s načinom funkcionisanja političkog sistema, opštom političkom klimom, etničkim podjelama i nedostatkom političke volje za suštinskim reformama.

Regularnost izbora podrivaju ukorijenjeni i kompleksni izazovi koji narušavaju temeljni demokratski princip slobodnog i poštenog izražavanja volje građana. Iako se svaki izborni ciklus provodi uz značajno prisustvo domaćih i međunarodnih posmatrača, te uz zakonski okvir koji je, barem na papiru, usklađen u značajnoj mjeri s međunarodnim standardima, regularnost izbora kontinuirano je ugrožena nizom sistemskih nedostataka, političkih manipulacija i tehničkih propusta.

Ključni akteri uključeni u ocjenjivanje regularnosti izbora, kao što su Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) pri OSCE-u, domaće nevladine organizacije poput Koalicije "Pod lupom" i Transparency International BiH, te Centralna izborna komisija (CIK) BiH, u svojim izvještajima redovno ističu slične probleme, koji se iz ciklusa u ciklus ponavljaju s manjim varijacijama.

Glavni izazovi i neregularnosti koji sistemski potkopavaju integritet izbornog procesa u BiH mogu se svrstati u nekoliko ključnih kategorija:

- a.) **Neažurni i neprecizni birački spiskovi:** Jedan od ključnih problema je birački spisak koji, prema analizama, nije ažuran i ne odražava stvarno stanje. Poseban problem predstavlja činjenica da birački spisak nije javno dostupan u integralnoj verziji, iako je to eksplicitna zakonska obaveza. Ovo otvara širok prostor za manipulacije, uključujući "glasanje mrtvih" i zloupotrebu glasova iz dijaspore. Analize ukazuju na nesrazmjer između broja registrovanih birača i stvarnog broja stanovnika, što direktno dovodi u pitanje vjerodostojnost cijelog procesa.
- b.) **Politički kontrolisana izborna administracija:** Iako je Centralna izborna komisija formalno nezavisno tijelo, imenovanja njenih članova često su predmet političkih dogovora, što otvara sumnju u njenu potpunu nepristrasnost. Na nižim nivoima, u biračkim odborima, situacija je još problematičnija. Izmjenama zakona je propisano da predsjednici biračkih odbora ne smiju biti lica sa političkom afilijacijom, što u praksi još uvijek nije u potpunosti zaživjelo. Članovi biračkih odbora su dominantno predstavnici političkih stranaka, što dovodi do direktnog sukoba interesa i stvara ambijent za međusobne optužbe o krađi glasova, pristrasno brojanje i druge nepravilnosti na samim biračkim mjestima. Na prethodnim izborima CIK je preko 2500 članova biračkih odbora smijenio, ali je broj povezanih članova sa političkim partijama puno veći prema podacima TI BiH.
- c.) **Zloupotreba javnih resursa i funkcionerska kampanja:** Jedna od najprisutnijih i najteže dokazivih neregularnosti je masovna zloupotreba javnih resursa u predizborne svrhe. Vladajuće stranke i njihovi kandidati koriste javna preduzeća, budžetska sredstva i medijski prostor koji kontrolišu za vlastitu promociju. Ova "funkcionerska kampanja" stavlja opozicione kandidate u neravnotežan položaj i briše granicu između državnih i stranačkih aktivnosti. TI BiH je tokom monitoringa poslednjih izbora 2024. Godine zabilježio 2700 primjera zloupotrebe javnih resursa za izbornu kampanju. Najveći broj (1600) odnosi se na primjere intenziviranja javnih radova gdje je vrijednost započetih i završenih radova u predizbornom periodu iznosila 600 miliona KM. Evidentirano je i 336 primjera predizbornih davanja jednokratnih pomoći građanima vrijednih oko 60 miliona KM. Uprkos postojanju zakonske mogućnosti CIK je odbio sankcionisati veliku većinu prijavljenih slučajeva.

- d.) **Pritisци na birače i kupovina glasova:** Fenomen pritiska na zaposlene u javnom sektoru da glasaju za određene stranke, kao i direktna kupovina glasova, predstavljaju tamnu stranu izbornog procesa u BiH. Podaci TI BiH pokazuju u kontinuitetu praksu direktnih novčanih transfera različitim kategorijama u predizbornom periodu. Iako se o ovim pojavama mnogo govori u javnosti, procesuiranje i sankcionisanje ovakvih slučajeva je rijetko i neefikasno.
- e.) **Problemi sa utvrđivanjem i objavom rezultata:** Proces brojanja glasova, često je dugotrajan i opterećen tehničkim poteškoćama i sumnjama u ispravnost. Veliki broj nevažećih glasačkih listića, na šta redovno ukazuje i CIK u svojim analizama, također je indikator problema – bilo da se radi o neznanju birača ili o namjernim manipulacijama.

Razmjere manipulacije kod brojanja glasova najbolje pokazuju presude za izborne prevare u Doboju koje su otkrivene 2020. godine. Podignuto je 67 optužnica protiv 350 osoba, a Osnovni sud u Doboju donio je 27 oslobađajućih presuda za 139 lica i jednu uslovnu presudu za dva lica, pri čemu se često priznaje izborna prevara, ali ne i krivica članova biračkih odbora. Transparency International BiH analizirao je 22 presude, potvrdivši da je Tužilaštvo dokazalo krađu glasova putem: (1) glasanja u ime birača koji nisu izašli, posebno iz inostranstva, i (2) glasanja u ime umrlih lica. Poništavanju izbora prethodilo je sumnjivo visoko učešće od skoro 70% a na pojedinim mjestima ustanovljeno je da je svakih 90 sekundi glasao jedan glasač. CIK je grafološkim vještačenjima otkrio 10-20% krivotvorenih potpisa.

U nastojanju da se poveća transparentnost i smanji prostor za prevare, na posljednjim lokalnim izborima 2024. godine kao pilot inicijativa uvedene su tehničke inovacije (poput skenera za glasačke listiće i elektronske identifikacije birača na određenom broju biračkih mjesta), te tek predstoji njihova puna implementacija. Iako su pozdravljene kao korak u pravom smjeru, prve analize pokazuju da ni tehnologija nije imuna na izazove.

Visoki predstavnik u BiH je, koristeći svoja ovlaštenja, nametnuo izmjene Izbornog zakona koje se odnose na integritet izbornog procesa, uključujući i zabranu kandidovanja za osobe osuđene za ratne zločine. Ove intervencije, iako višestruko kontroverzne u dijelu domaće javnosti, predstavljaju odgovor na višegodišnje odbijanje domaćih političkih aktera da usvoje preporuke OSCE/ODIHR-a i drugih međunarodnih tijela.

Zaključak: Integritet izbornog procesa ozbiljno je narušen, jer sistemske nepravilnosti – od neažurnih biračkih spiskova, politički kontrolisane izborne administracije i zloupotrebe javnih resursa, do pritiska na birače i tehničkih manjkavosti u brojanju glasova – kontinuirano podrivaju povjerenje građana u izbore i demokratske institucije. Iako su uvedene određene tehničke inovacije u cilju jačanja integriteta, izostanak političke

volje za sveobuhvatnu reformu i dalje onemogućava uspostavljanje izbornog sistema koji bi garantovao slobodno i pošteno izražavanje volje birača.

Izvori:

OSCE/ODIHR (2025): Bosnia & Herzegovina, Local elections, 6 October 2024: Final Report;
MONITORING AND EVALUATION SUPPORT ACTIVITY II (MEASURE II): ASSESSMENT OF ELECTION AND POLITICAL PROCESSES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA Final Report November 2022;
Monitoring izborne kampanje TI BiH 2024;

Ključni pokazatelji:

Broj registrovanih birača	3.213.970 (2024)
Broj nevažećih glasačkih listića	7% (2022) standard prihvatljivosti 3 do 4% ¹
Nepravilnosti u izbornom procesu	Od 5420 biračkih mjesta na preko 1000 birački odbori nisu u potpunosti postupali po zakonu (CIK 2022)
Zloupotreba javnih resursa	jednokratni transferi iz budžeta, za mlade, borce, penzionere, zaposlene u javnim preduzećima gotovo 300 miliona KM 2022. Otvaranja radova ili najava istih bilo je u vrijednosti od preko milijardu KM.
Index regularnosti izbori	0.51 (skala 0-1) V Dem (0 nizak – 1 visok nivo)

¹ Acceptable” number/proportion of invalid votes, The Electoral Knowledge Network ACE,
<https://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/864793780>

1.3. Pluralizam medija

Ocjena: Medijska scena izložena je sistemskim izazovima, koji se manifestuju u neprimjerenim uticajima političkih i ekonomskih centara moći na njihov rad. Ukupno gledano, djelovanje medija nije u funkciji javnog interesa, dominantno je izražena instrumentalizacija medija za održavanje/sticanje uticaja, obračune sa neistomišljenicima i produbljivanje etno-nacionalnih podjela.

Ključni problemi se mogu sažeti u tri međusobno povezane tačke:

- a.) **Politički i ekonomski kontekst:** Glavni mehanizam kontrole je sprega netransparentnog vlasništva i zavisnosti od javnog novca. Nepostojanje zakona o transparentnosti vlasništva omogućava političarima i s njima povezanim biznismenima da prikriveno upravljaju uređivačkim politikama. Taj uticaj se pojačava kroz netransparentnu dodjelu sredstava za oglašavanje i subvencije, čime se finansijski nagrađuju poslušni, a iscrpljuju kritički mediji. Javni servisi suočavaju se izraženim političkim uticajima (posebno RTRS, ali i drugi) i kao takvi najočigledniji su primjer instrumentalizacije medija, pretvoreni u eksponente interesa vladajućih partija umjesto servisa svih građana.
- b.) **Narušavanje pravne i fizičke sigurnosti:** Pravni okvir koji bi trebao štititi novinare aktivno se urušava, što se najbolje vidi kroz rekriminalizaciju klevete u RS, koja direktno podstiče autocenzuru. Istovremeno, nepostojanje zaštite od tzv. SLAPP tužbi ostavlja novinare i medije potpuno nezaštićenim od pritiska moćnika. Fizička sigurnost je takođe kritično ugrožena kroz učestale prijetnje i napade koji uglavnom prolaze nekažnjeno, stvarajući klimu straha i nepovjerenja u zaštitu institucija.
- c.) **Sistemska i institucionalna disfunkcionalnost:** Problemi nisu incidenti, već posljedica sistemske disfunkcionalnosti. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) nema punu političku nezavisnost, što se vidi u načinu izbora njenog rukovodstva. Tehnički preduslovi za razvoj, poput procesa digitalizacije, godinama stoje nedovršeni, ograničavajući pristup informacijama.

Zaključak: Pluralizam medija u Bosni i Hercegovini ozbiljno je ugrožen sistemskim političkim i ekonomskim uticajima, nedostatkom transparentnosti vlasništva i selektivnom raspodjelom javnih sredstava, što dovodi do instrumentalizacije medija i sužavanja prostora za nezavisno novinarstvo. Pravni i fizički pritisci na novinare, uključujući rekriminalizaciju klevete i izostanak zaštite od SLAPP tužbi, dodatno pojačavaju autocenzuru i smanjuju kapacitet medija da djeluju u interesu javnosti. Disfunkcionalnost regulatornih i razvojnih mehanizama (RAK, digitalizacija)

učvršćuje postojeće stanje, dok javni servisi, umjesto da osiguravaju nepristrasno informisanje, služe kao instrumenti političke propagande, produbljujući društvene podjele i urušavajući povjerenje građana u medijski sektor.

Izvori:

MONITORING MEDIA PLURALISM IN THE EUROPEAN UNION RESULTS OF THE MPM 2025 Country report: Bosnia and Herzegovina, European University Institute (EUI), Center for media Pluralism and Media Freedom Lejla Turcilo

Freedom House: Nations in Transit – Bosnia and Herzegovina 2024

Reporteri bez granica: Indeks medijskih sloboda 2025

Transparentno.ba: [Istraživanje TI BiH: Koliko plaćamo rad javnih medija?](#)

Ključni pokazatelji:

Media Pluralism Monitor	76 % (skala 0 vrlo nizak – 100 izrazito visok rizik za medijski pluralizam i slobode
Izvori finansiranja	¾ sredstava kojim se finansiraju mediji pod direktnom kontrolom države ²
Nezavisnost medija (Freedom house)	3.00 (skala 1 najniža – 7 najviša ocjena)

² Prema dostupnim podacima, izdvajanja na svim nivoima vlasti za finansiranje javnih medija su u stalnom porastu, te su u 2018. dostigla nivo od nešto manje od 31 milion KM (što predstavlja povećanje u odnosu na 2014. od 44%) (TI BiH, 2019). Prihodi od pretplata za javne servise kreću se na nivou od oko 35 miliona KM na godišnjem nivou (Ured za reviziju F BiH, 2018). Kada je riječ o veličini oglašivačkog tržišta, egzaktnih podataka nema, ali postoje procjene koje se kreću na nivou između 70 i 100 miliona KM (Braunwasser, Turčilo, & Marko, 2016). Imajući u vidu veličinu javnog sektora u ekonomiji (oko 550 preduzeća u državnom vlasništvu sa oko 80.000 zaposlenih i vlasništvom od 40% ukupne imovine u ekonomiji) (IMF, 2019), može se konstatovati da vrlo značajan uticaj, odnosno kontrolu nad oglašavanjem ima ponovo država (prema procjenama više od 50% oglašivačkog tržišta), putem menadžmenta u državnim kompanijama. Sa druge strane, i privatne kompanije koje pretenduju na tržište javnih nabavki (ukupna izdvajanja od oko tri milijarde KM za javne nabavke u BiH) (KLIX, 2019) sasvim sigurno neće u prioritetima poslovne politike imati oglašavanje u medijima koji se bave istraživačkim novinarstvom i koji su kritički nastrojeni prema ponašanju vlasti. Tako nas gruba kalkulacija izvora finansiranja medija u BiH vodi ka zaključku da je oko ¾ sredstava kojim se finansiraju mediji pod direktnom kontrolom države.

Indeks medijskih sloboda (Reporteri bez granica) 86 pozicija

1.4 Civilno društvo

Ocjena: Civilno društvo djeluje u sve suženijem i nesigurnijem prostoru, pod intenzivnim političkim pritiscima i prijetnjom restriktivnih zakonskih inicijativa. Iako formalno postoje mehanizmi konsultacija i uključivanja organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka, njihov stvarni uticaj je gotovo zanemarljiv – konsultacije su uglavnom formalne i ad hoc, a prijedlozi i preporuke nevladinih organizacija rijetko se ugrađuju u javne politike. Time se civilno društvo de facto svodi na posmatrača, a ne partnera u demokratskom procesu.

Ključni izazovi i negativni trendovi:

a.) **Politički pritisci i restriktivno zakonodavstvo:** Usvajanje tzv. Zakona o stranim agentima u Republici Srpskoj (2025.) – iako privremeno suspendovan – stvorilo je atmosferu pravne nesigurnosti i straha među organizacijama, posebno onima koje se bave ljudskim pravima i borbom protiv korupcije.

b.) **Ugrožena sigurnost i finansijska netransparentnost:** Više od desetina organizacija prijavilo je prijetnje i ometanje rada, dok je rodno zasnovano nasilje prema aktivistkinjama u porastu. Sigurnost aktera civilnog društva je na zabrinjavajućem nivou, s obzirom na to da je 14% organizacija prijavilo prijetnje, oštećenje imovine ili ometanje rada. Finansijska održivost sektora je dodatno potkopana netransparentnom i nepoštenom dodjelom domaćih javnih sredstava, koju kao takvu percipira samo 23% organizacija. Visok procenat neuspješnih aplikacija (61% u 2024. godini) dodatno potvrđuje teškoće u pristupu domaćim izvorima finansiranja.

U periodu od 2019. do 2023. godine, u BiH je potrošeno najmanje 383 miliona maraka na finansiranje 12.200 udruženja, pokazuju podaci iz Registra raspodjele javnih sredstava udruženjima i fondacijama u BiH Transparency International u BiH, koji je podatke prikupio od svih nivoa vlasti. Čak 64 miliona KM dobila su udruženja koja se mogu dovesti u direktnu vezu sa političkim partijama, jer su čelnici 1807 udruženja bili na kandidatskim listama u poslednja tri izborna ciklusa. TI BiH je uporedio podatke o udruženjima koja su primala javna sredstva sa Registrom funkcionera i identifikovao 344 udruženja čija odgovorna lica obavljaju javnu funkciju, a na njihovo finansiranje je potrošeno 16 miliona KM u

prethodnih pet godina. Od toga, 83 udruženja vode rukovodioci (direktori i članovi nadzornog odbora) javnih preduzeća, dok su na čelu 184 udruženja rukovodioci javnih ustanova. Tu je i 77 udruženja koje vode izabrana i imenovana lica, odnosno obavljaju neku od političkih funkcija.

c.) **Minimalan uticaj na javne politike:** Formalni mehanizmi učešća, poput javnih rasprava, često se koriste samo radi ispunjavanja proceduralnih zahtjeva, bez stvarne otvorenosti za dijalog i inkorporaciju preporuka civilnog društva.

Zaključak: Sveukupno, civilno društvo u BiH suočeno je sa ozbiljnim ograničenjima koja ugrožavaju njegovu ulogu kao korektivnog faktora i partnera u procesu donošenja odluka. Dominacija političkih elita i odsustvo inkluzivnog dijaloga rezultiraju marginalizacijom njegovog uticaja na javne politike, dok pravna nesigurnost, politički pritisci i finansijska neizvjesnost dovode u pitanje dugoročnu održivost i sigurnost sektora. Bez stvarne političke volje za uključivanje civilnog društva i unapređenja transparentnih mehanizama finansiranja i konsultacija, njegov potencijal da doprinese demokratizaciji i društvenim reformama ostat će nedovoljno iskorišten.

Izvori:

TACSO (2024): Third Regional Assessment Report under the DGENEST Guidelines for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region (2021–2027).

Freedom House: Nations in Transit – Bosnia and Herzegovina 2024

Registar grantova TI BiH

Praćenje raspodjele javnih sredstava udruženjima i fondacijama u Bosni i Hercegovini TI BiH

Ključni pokazatelji:

Civilno društvo (Freedom House)	4.25 (skala 1 najniža – 7 najviša ocjena)
Finansiranje organizacija civilnog društva iz budžeta na svim nivoima	U posljednjih pet godina u BiH 383 miliona maraka za finansiranje 12.200 udruženja
Integritet procesa finansiranja organizacija civilnog društva iz budžeta	344 udruženja čija odgovorna lica obavljaju javnu funkciju, a na njihovo finansiranje je potrošeno 16 miliona KM u prethodnih pet godina.

1. Proces donošenja odluka

Ključne odluke često se donose van-institucionalno, u politički kontrolisanim forumima zatvorenim za javnost, dok formalni institucionalni procesi služe pretežno za njihovu naknadnu legalizaciju. U formalnim institucionalnim procesima odlučivanja dominira izvršna vlast, uz ograničenu ulogu zakonodavne i minimalnu uključenost drugih aktera, što dovodi do izostanka inkluzivnosti i participativnosti. Kao rezultat, donesene odluke rijetko odražavaju najšire društvene interese, već su oblikovane partikularnim interesima, a provođenje se oslanja na klijentelističke mreže. Ovaj obrazac dodatno podriva povjerenje građana, slabi legitimitet institucija i učvršćuje zarobljenost regulatornog okvira.

Indikator	Izvor
2.1. Zakonodavni proces	SIGMA
2.2. Proces donošenja odluka izvršne vlasti	SIGMA
2.3. Budžetski proces	SIGMA

2.1. Zakonodavni proces

Ocjena: Zakonodavni proces je duboko disfunkcionalan, obilježen političkim zarobljavanjem, sistemskom neefikasnošću i hroničnim nedostatkom transparentnosti. Umjesto mehanizma za artikulaciju javnog interesa i rješavanje problema građana, zakonodavstvo se prečesto koristi kao alat za ostvarivanje partikularnih interesa, učvršćivanje moći i održavanje statusa quo koji pogoduje vladajućim etno-političkim elitama.

Ključni aspekti koji definišu stanje zakonodavnog procesa su:

- Instrumentalizacija: Ključni problem predstavlja činjenica da se zakoni često ne donose na osnovu stručnih analiza ili potreba društva, već kao rezultat političkih dogovora i kompromisa koji favorizuju određene poslovne ili političke grupe. Postoje brojni primjeri "tailor-made" legislative, odnosno zakona pisanih po mjeri pojedinaca ili interesnih grupa. Ovaj proces se koristi za legalizaciju partikularnih interesa, dok se istovremeno zakonodavna moć koristi za ograničavanje sloboda, kao što je vidljivo u slučaju usvajanja restriktivnog "Zakona o stranim agentima" u RS.
- Zloupotreba hitnih procedura i blokade: Demokratska rasprava i nadzor se sistemski zaobilaze kroz prekomjernu upotrebu hitnih zakonodavnih procedura. Ovim mehanizmom se isključuje šira javnost, civilno društvo i struka iz procesa donošenja odluka, čime se zakoni usvajaju bez adekvatne kontrole. S druge strane, političke blokade su redovna pojava koja dovodi do toga da parlamenti funkcionišu sa minimalnim kapacitetom, a ključni reformski zakoni, često vezani za evropski put, bivaju zaustavljeni mjesecima ili godinama.
- Nedostatak transparentnosti i učešća javnosti: Proces izrade i usvajanja zakona je uglavnom netransparentan. Javne konsultacije i rasprave, ako se i održe, često su samo formalnost, bez stvarnog uvažavanja prijedloga koji dolaze od građana ili organizacija civilnog društva. Ova isključenost javnosti dodatno jača percepciju da institucije rade u interesu političkih stranaka, a ne građana.
- Kontradiktornost procesa (formalni napredak vs. stvarna namjera): Zakonodavni proces pokazuje i određenu dualnost. Pod pritiskom međunarodne zajednice, prvenstveno EU, usvajaju se zakoni koji predstavljaju formalni napredak, poput Zakona o sprečavanju pranja novca ili sprečavanja sukoba interesa. Međutim, ovaj napredak često ostaje samo na papiru dok je implementacija često sistematski opstruisana na različite načine od uskraćivanja budžetskih sredstava za implementaciju ili kroz odgađanje donošenja podzakonskih akata, preko opstrukcija imenovanja tijela za provedbu ili imenovanja podobnih. Uprkos povremenim pozitivnim koracima, Evropska komisija je konstatovala da u ključnim oblastima, poput slobode medija, nije ostvaren napredak, što direktno ukazuje na neuspjeh zakonodavnog okvira da donese suštinske promjene.

Zaključak: Zakonodavni proces u BiH nije samo neefikasan, već je i ključni instrument u mehanizmu zarobljavanja države. Dominantno je u funkciji legalizacije interesa vladajućih struktura, a ne za unapređenje života građana. Dok je proces podređen partikularnim interesima i lišen transparentnosti i inkluzivnosti, on predstavlja prepreku, a ne pokretač demokratskog i društvenog razvoja.

Izvori:

Bertelsmann Stiftung, BTI 2024 Country Report — Bosnia and Herzegovina. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2024.

SIGMA (2024): Parliaments and evidence-based lawmaking in the Western Balkans A comparative analysis of parliamentary rules, procedures and practice

TI BiH (2025) Odgovorna vlast nema šta da krije: Otvoriti sve faze donošenja odluka vlada i parlamenata

Ključni pokazatelji:

Zakoni usvojeni u nestandardnim procedurama (SIGMA 2024)³ Više od 50 %

% građana smatra da vlast konsultuje civilno društvo i privatni sektor
pri donošenju zakona (SIGMA 2024) 18%

% građana smatra da je rad parlamenata u dovoljnoj mjeri otvoren
(SIGMA 2024) 23 %

Praksa usvajanja tzv. zakona po mjeri kojim se favorizuje partikularni
interes⁴

³ Na državnom nivou u 2024. godini samo jedan zakon je donesen u redovnoj proceduri.

⁴ Zakon o dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske (Lex Tegeltija)

Zakon o geološkim istraživanjima Republike Srpske

Zakon o imunitetu Republike Srpske

Zakon o sprečavanju sukoba interesa FBiH (opstrukcija usvajanja u periodu od 12 godina)

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira na području Kantona Sarajevo

Izmjene i dopune Krivičnog zakona Republike Srpske (kriminalizacija klevete)

Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija Republike Srpske

Zakon o finansiranju političkih organizacija u Republici Srpskoj

2.2. Proces donošenja odluka izvršne vlasti u BiH

Ocjena: Proces donošenja odluka izvršne vlasti u pravilu je zatvoren, bez odgovarajućeg efektivnog nadzora od strane zakonodavne vlasti i javnosti u cjelini. Analiza ukazuje na nekoliko ključnih karakteristika koje sistemski utiču na efikasnost, transparentnost i kvalitet odluka:

- a.) **Nedostatak politika zasnovane na dokazima (Evidence-Based Policy Making):** Jedna od centralnih kritika odnosi se na izostanak kvalitetne analitičke pripreme za donošenje odluka. Konkretno:
 - **Procjena uticaja propisa (RIA - Regulatory Impact Assessment):** Iako je zakonski obavezna na različitim nivoima, procjena uticaja se ili ne provodi, ili se radi formalno i površno (tzv. "tick-the-box" pristup). Odluke se donose bez adekvatne analize njihovih finansijskih, socijalnih, ekonomskih i ekoloških posljedica.
 - **Javne konsultacije:** Proces konsultacija sa stručnom javnošću, socijalnim partnerima i građanima je često samo formalnost. Rokovi su prekratki, a primjedbe se suštinski ne razmatraju niti ugrađuju u finalne verzije akata.
- b.) **Fragmentacija i nedostatak koordinacije:** Izvještaj potvrđuje da mehanizmi za vertikalnu i horizontalnu koordinaciju postoje na papiru, ali su u praksi slabi, neefikasni ili se zaobilaze. Odluke se često donose izolovano, bez sagledavanja širih posljedica, što dovodi do neusklađenih politika i pravne nesigurnosti.
- c.) **Slabost strateškog planiranja:** Donošenje odluka je pretežno reaktivno i *ad hoc*, umjesto utemeljenja na strateškim i planskim dokumentima. Iako postoje brojni strateški dokumenti (često kreirani pod pritiskom i uz tehničku podršku međunarodnih partnera), oni se rijetko koriste kao stvarni vodič za donošenje odluka. Vlade često odstupaju od vlastitih planova vođene kratkoročnim političkim interesima.
- d.) **Dominacija političko-etničkih interesa:** Ključne odluke se ne donose unutar institucija (Vijeće ministara, entitetske vlade) na temelju stručnih podloga, već se prethodno dogovaraju na sastancima lidera vladajućih političkih partija ili unutar vladajućih partija. Institucije izvršne vlasti tada često služe samo za formalnu verifikaciju već postignutih političkih dogovora. Ovaj neformalni proces u potpunosti zaobilazi procedure zasnovane na dokazima i transparentnosti.
- e.) **Politizacija rukovodećih pozicija:** Ključni mehanizam za osiguranje političke kontrole nad upravom je politizovano imenovanje menadžera u javnom sektoru odnosno rukovodećih državnih službenika, te direktora javnih preduzeća i agencija. Iako zakoni o državnoj službi propisuju procedure zasnovane na zaslugama (merit sistem), u praksi se konkursne procedure često izigravaju kako bi se na ključna mjesta

postavili kadrovi odani političkim partijama. Ovi rukovodioci primarno odgovaraju partiji koja ih je imenovala, a ne struci ili javnom interesu. To direktno urušava profesionalnost uprave i osigurava da se politički dogovori, doneseni u neformalnim krugovima, bez otpora sprovode kroz institucije.

Zaključak: Proces donošenja odluka izvršne vlasti u BiH je **disfunkcionalan, netransparentan i dominantno vođen partikularnim, a ne javnim interesom**. Karakteriše ga dubok jaz između normativnog okvira (zakona i procedura koji formalno postoje) i stvarne prakse. Dok formalni procesi zahtijevaju analizu, planiranje i konsultacije, stvarni proces je neformalan, odvija se van institucija i zasniva se na političkom transakcionalizmu, a sprovodi se preko politizovanog rukovodećeg kadra. Posljedice su:

Izvori:

Bertelsmann Stiftung, BTI 2024 Country Report — Bosnia and Herzegovina. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2024.
OECD (2025), Public Administration in Bosnia and Herzegovina 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris
TI BiH (2025)Odgovorna vlast nema šta da krije: Otvoriti sve faze donošenja odluka vlada i parlamenata

Ključni pokazatelji:

Korištenje pokazatelja i procjena učinka pri izradi politika (SIGMA 2024)	39/100
Konsultovanje internih i eksternih aktera pri izradi politika (SIGMA 2024)	29/100
vlade u BiH redovno objavljuje odluke na svojim zvaničnim	3 od 14 vlade

2.3. Budžetski proces

Ocjena: Budžetski proces u BiH formalno je dobro definisan i usklađen sa međunarodnim standardima kroz zakonski okvir i trogodišnje budžetsko planiranje, ali njegova praktična implementacija je oslabljena čestim kašnjenjima, nedosljednim poštovanjem budžetskog kalendara i nedostatkom integracije sa strateškim planiranjem. Nedovoljna transparentnost, ograničeno uključivanje parlamenata i javnosti te slab parlamentarni nadzor dodatno umanjuju kredibilitet i inkluzivnost procesa.

Zakonski okvir za planiranje budžeta je dobro definisan kroz organske budžetske zakone i godišnje budžetske cirkulare na državnom i entitetskim nivoima. Proces predviđa usvajanje trogodišnjeg Dokumenta okvirnog budžeta (BFP) do sredine godine, koji se temelji na centralno usvojenom Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika (GFFBP). Međutim, u praksi se budžetski kalendar ne poštuje dosljedno. Kašnjenja u usvajanju GFFBP-a i BFP-a su česta, što dovodi do probijanja rokova za usvajanje godišnjih budžeta i primjene privremenog finansiranja, naročito na državnom nivou. Ova kašnjenja značajno skraćuju vrijeme dostupno parlamentima za detaljnu analizu i raspravu o budžetu, čime se umanjuje efikasnost parlamentarnog nadzora.

Strateško planiranje i sektorske politike nisu u potpunosti integrisane u budžetski proces, a veza sa strateškim planiranjem je ocijenjena kao veoma slaba. Budžetska dokumentacija koja se dostavlja parlamentu često je nepotpuna; nedostaju informacije o poreskim rashodima, novim politikama, dugoročnim projekcijama ili procijenjenom budžetskom ishodu za tekuću godinu.

U pogledu izvršenja budžeta, primjetna su odstupanja između planova i ostvarenja. U FBiH i RS, ostvareni javni prihodi sistematski premašuju projekcije, što često dovodi do rebalansa budžeta tokom godine. Sistem jedinstvenog računa trezora (TSA) je uspostavljen na svim nivoima, sa redovnom konsolidacijom gotovine i usklađivanjem bankovnih računa. Međutim, informacije o dospjelim neizmirenim obavezama vlada nisu transparentne. Izvještavanje tokom godine varira – na državnom nivou je kvartalno i sistematično, u RS-u mjesečno i kvartalno, dok je u FBiH neredovno. Kvalitet godišnjih finansijskih izvještaja također varira, a parlamentarni nadzor nad izvršenjem budžeta i godišnjim izvještajima je ograničen. Revizorski izvještaji o izvršenju budžeta i za državni kao i entitetski nivo dobili su mišljenje s rezervom. Index otvorenosti budžeta (OBI) Bosne i Hercegovine pao je sa 32 boda u 2021. godini na 27 bodova u 2023. godini. BiH se ovim rezultatom pozicionirala na 96 mjestu od ukupno 125 zemalja koje su uzele učešće u istraživanju.

Zaključak: Uprkos solidnom zakonskom okviru, budžetski proces u BiH ostaje opterećen kašnjenjima i slabom transparentnošću, što umanjuje njegovu predvidivost i smanjuje prostor za kvalitetnu parlamentarnu i javnu raspravu. Nepotpuna budžetska dokumentacija, odstupanja između planiranog i ostvarenog te nedovoljna kontrola izvršenja budžeta od strane parlamenata dovode do pada povjerenja i pozicioniraju BiH među zemljama sa najnižim nivoom budžetske otvorenosti. Za poboljšanje je neophodno osigurati dosljedno poštovanje budžetskog kalendara, integraciju strateškog planiranja i jačanje nadzorne uloge parlamenata i nezavisnih revizorskih institucija.

Izvori:

OECD (2025), Public Administration in Bosnia and Herzegovina 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris
 “Istraživanja otvorenosti budžeta” (Open Budget Survey – OBS)
 CIN (2022) Izvještaj o analizi budžetskih procesa i politika sa aspekta transparentnosti

Ključni pokazatelji:

Godišnji budžet je sveobuhvatan i formulisan unutar kredibilnog i kontinuiranog srednjoročnog okvira, koji uravnotežuje potrebe politika sa fiskalnim ograničenjima (SIGMA 2024)	40/100
Budžetska transparentost (OBS)	27/100 indeksnih bodova
Ocjena eksterne revizije na izvršenje budžeta	Mišljenje s rezervom

3. Ekosistem odgovornosti

Ekosistem odgovornosti predstavlja ključnu infrastrukturu za osiguranje vladavine prava i integriteta, ali je njena funkcionalnost ozbiljno ograničena. Mehanizmi kontrole – interne kontrole i revizije, antikorupcijska tijela, agencije za provođenje zakona i pravosuđe – djeluju u fragmentiranom i politički opterećenom okruženju, sa nedovoljnom institucionalnom i finansijskom nezavisnošću. U praksi, njihov rad je često

selektivan i podložan političkom uticaju, što umanjuje njihovu preventivnu i represivnu ulogu i produbljuje problem nekažnjivosti. Slaba koordinacija, nedostatak kapaciteta i ograničena implementacija preporuka nadzornih tijela dodatno smanjuju povjerenje javnosti i slabe ukupnu efikasnost sistema odgovornosti.

Indikator	Izvor
3.1. Interne kontrole/FUK/ interne revizije i eksterna revizija	Konsolidovani izvještaji za interne kontrole; SIGMA Report;
3.2. Antikorupcijska tijela	
3.3. Agencije za provođenje zakona	TI BiH NIS
3.4. Pravosuđe	VSTV

3.1. Interne kontrole/FUK/ interne revizije i eksterna revizija

Ocjena: Sveobuhvatan regulatorni okvir za sistem internih kontrola, interne kao i eksterne revizije usklađen sa međunarodnim standardima. Međutim, između formalne uspostave i stvarne funkcionalnosti postoji izražen raskorak.

a.) Interni kontrolni sistemi (PIFC/FUK)

Sistemi internih kontrola u BiH su razvijeni formalno, ali njihova praktična primjena je i dalje ograničena i neujednačena među institucijama. Postoji regulatorni okvir i uspostavljene jedinice za finansijsko upravljanje i kontrolu (FUK), ali one često funkcionišu formalistički i bez stvarne integracije u procese donošenja odluka. Nedostaju kapaciteti za adekvatnu procjenu rizika i sistematično praćenje implementacije kontrolnih mjera, što smanjuje preventivni učinak sistema.

b.) Interna revizija

Interna revizija je institucionalno uspostavljena u većini institucija na državnom i entitetskom nivou, ali broj internih revizora je i dalje nedovoljan, a njihov rad ograničen nedostatkom resursa i menadžerske podrške. Nalazi internih revizija često se ne implementiraju dosljedno, a proces praćenja realizacije preporuka je slab. Postoji trend profesionalizacije i standardizacije rada, ali još nije dostignut nivo u kojem interna revizija predstavlja snažan alat za unapređenje upravljanja i odgovornosti.

c.) Eksterna revizija

Ured za reviziju institucija BiH i entitetske revizorske institucije funkcionišu kao formalno nezavisna tijela i proizvode godišnje revizorske izvještaje koji identifikuju značajne nepravilnosti u finansijskom upravljanju i trošenju javnih sredstava. Međutim, praćenje i provođenje preporuka iz ovih izvještaja ostaje najveći izazov – veliki broj preporuka se ne implementira, što smanjuje ukupni učinak revizorskog sistema. Postojeća praksa parlamentarnog nadzora nad nalazima revizije je ograničena i nedovoljno proaktivna.

Zaključak: Iako je regulatorni okvir za interne kontrole, internu i eksternu reviziju u BiH u velikoj mjeri usklađen sa međunarodnim standardima, njegova primjena u praksi ostaje ograničena i formalistička. Sistemi finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) nisu u potpunosti integrisani u procese donošenja odluka, a kapaciteti za procjenu rizika i praćenje mjera su nedovoljni. Interna revizija pati od hroničnog nedostatka kadrova i resursa, dok preporuke internih i eksternih revizija često ostaju neprovedene zbog slabog praćenja i nedostatka političke i menadžerske volje. Parlamentarni nadzor nad nalazima eksternih revizija je površan, što značajno umanjuje preventivni i korektivni potencijal cijelog sistema. Ukupno posmatrano, sistem internih i eksternih kontrola ima nizak stvarni učinak na unapređenje odgovornosti i efikasno upravljanje javnim sredstvima.

Izvori:

OECD (2025), Public Administration in Bosnia and Herzegovina 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris

Ključni pokazatelji:

Nivo implementacije preporuka interne revizije:	BiH 58%; F BiH 46%; RS 41%;
Nivo implementacije preporuka eksterne revizije:	BiH 35%; FBiH 37%; BD 27.99%; RS 55%.

3.2. Antikorupcijska tijela

Ocjena: Antikorupcijska tijela u BiH su fragmentirana, pasivna i bez stvarne političke i operativne nezavisnosti, te ne uspijevaju ostvariti mjerljiv uticaj na smanjenje korupcije, posebno na visokom nivou.

Institucionalni okvir za prevenciju i borbu protiv korupcije u BiH ostaje nedovoljno razvijen i fragmentiran, što značajno ograničava njegovu efikasnost. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), iako formalno ima mandat da djeluje kao centralni koordinator antikorupcijskih aktivnosti, nije ispunila očekivanja u pogledu proaktivnosti i strateške uloge.

APIK nema proaktivnu ulogu kao centralni koordinator antikorupcijskih aktivnosti i pune implementacije strateškog okvira i međunarodnih obaveza i standarda, uključujući i GRECO preporuke. Prevencija korupcije kroz APIK i srodna tijela na nižim nivoima vlasti ostaje uglavnom neefikasna i nedovoljno koordinisana. Pozitivni primjeri na kantonalnom nivou (Sarajevo, Tuzla) pokazuju da lokalni pristupi mogu dati rezultate, ali ti naponi nisu sistematski podržani. Ukupno gledano, antikorupcijska tijela u BiH nemaju dovoljan institucionalni kapacitet, političku podršku ni operativnu nezavisnost da bi mogla značajnije doprinijeti smanjenju korupcije. Sistem je i fragmentiran, slabo koordinisan i nedovoljno povezan sa represivnim organima (policijom i tužilaštvima), što ograničava stvarni učinak na suzbijanje korupcije, naročito na visokom nivou.

Zaključak: Antikorupcijska tijela u Bosni i Hercegovini funkcionišu u izrazito nepovoljnom institucionalnom i političkom okruženju, bez potrebne proaktivnosti, koordinacije i nezavisnosti. Nedostatak strateškog liderstva APIK-a i slab kapacitet kantonalnih i entitetskih tijela dovode do toga da se korupcija uglavnom prevenira i sankcioniše selektivno i sporadično. Fragmentacija sistema i slaba povezanost sa organima gonjenja dodatno ograničavaju uticaj ovih institucija, naročito kada je riječ o visokoj korupciji. Bez jačanja kapaciteta, pune implementacije međunarodnih standarda i političke podrške, Antikorupcijska tijela neće moći značajno doprinijeti smanjenju nivoa korupcije i jačanju povjerenja javnosti u institucije.

Izvori:

Transparency International BiH (2023) – Studija sistema nacionalnog integriteta

Ključni pokazatelji:

Broj profesionalnih tijela za sprečavanje korupcije	9
Broj strateških dokumenata/akcionih planova	6

3.3. Agencije za provođenje zakona

Ocjena: Agencije za provođenje zakona u BiH su fragmentirane, izrazito podložne političkim uticajima i kapacitetno slabe, sa nedovoljnom koordinacijom i kontrolom integriteta, što rezultira izostankom proaktivnog djelovanja u borbi protiv visoke korupcije i organizovanog kriminala.

Sektor provođenja zakona u Bosni i Hercegovini je fragmentiran, podkapacitiran i pod snažnim političkim uticajem, što značajno smanjuje njegovu efikasnost, naročito u borbi protiv visoke korupcije i organizovanog kriminala. Institucionalni okvir je nepotpun i slabo koordinisan. Iako postoji niz agencija na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou (SIPA, OSA, GP BiH, entitetske i kantonalne policije), nedostaju jedinstveni mehanizmi strateškog planiranja i operativne koordinacije. Fragmentacija nadležnosti i sukobi jurisdikcija usporavaju istrage, dovode do čestih prebacivanja predmeta i značajno smanjuju efikasnost postupaka.

Kapaciteti i operativna efikasnost ostaju ograničeni – policija rijetko inicira istrage *ex officio*, a finansijske istrage i zapljene nezakonito stečene imovine su rijetke. Borba protiv korupcije trpi zbog pasivnosti i formalizma ključnih aktera. Ni u 2022 niti 2023. godini SIPA i druge agencije nisu dostavile izvještaje o visokoj korupciji Tužilaštvu BiH. Postojeći slučajevi visoke korupcije obilježeni su selektivnim postupanjem, procesnim greškama i političkim pritiscima, što urušava povjerenje javnosti u policijske strukture aparat.

Integritet i odgovornost su ozbiljan izazov – imenovanja rukovodilaca agencija često su predmet političkih blokada, a slučajevi poput bijega zamjenika direktora SIPA od hapšenja, kao i česti medijski navodi o vezama policijskih struktura sa organizovanim kriminalom i uključenosti policijskih struktura u različite kriminalne aktivnosti ilustruju slabu unutrašnju kontrolu i manjak mehanizama odgovornosti. Ne postoje djelotvorni sistemi provjere integriteta službenika, a disciplinski postupci su rijetki i nedovoljno odvratajući. Saradnja i razmjena informacija između policijskih agencija i tužilaštava je ograničena, a često postoji i selektivna nespremnost policije da postupi po instrukcijama tužilaštava, posebno u slučajevima visoke korupcije. Nedostatak povjerenja i jasnog hijerarhijskog odnosa između državnih i entitetskih tužilaštava i policija dodatno komplikuje proces.

Zaključak: Sveukupno, stanje u sektoru provođenja zakona karakteriše deficit institucionalnih kapaciteta, narušavanje nezavisnosti, nedovoljna međuinstitucionalne saradnja i odsustvo djelotvornih mehanizama provjere integriteta i odgovornosti. Kao rezultat izostaje proaktivan rad na slučajevima visoke korupcije, intenziviranje finansijskih istraga i zapljena imovine.

Izvori:

Transparency International BiH (2023) – Studija sistema nacionalnog integriteta

Ključni pokazatelji:

Broj podnijetih izvještaja o počinjenju krivičnih djela visoke korupcije u 2022 i 2023 Tužilaštvu BiH od strane agencija za provođenje zakona	0
Broj policijskih službenika na 100.000 stanovnika	445.64 (prosjeak EU 340) ⁵

⁵ Police officers in Europe - Landgeist

3.4. Pravosuđe

Ocjena: Pravosuđe se suočava sa dubokim strukturnim izazovima u pogledu nezavisnosti, integriteta, funkcionalnosti i efikasnosti. Iako postoje određeni pozitivni pomaci, reformski proces je spor, a povjerenje javnosti u pravosudne institucije ostaje nisko.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV), centralni organ upravljanja pravosuđem, suočava se sa izazovima u pogledu transparentnosti, integriteta i kapaciteta. Potrebno je adresirati pitanje političkih uticaja na procese imenovanja i osigurati veći budžet, posebno za jačanje sistema provjere imovinskih kartona, te unaprijediti mehanizme izvršenja odluka i saradnje sa predsjednicima sudova i glavnim tužiocima.

Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa suočava se sa značajnim izazovima, odsustvo procesuiranja političke korupcije ukazuje na prisustvo političkih pritisaka i kontrole. Nedovoljne reakcija na prijetnje nezavisnosti sudija i tužilaca, dodatno produbljuju izazove u pogledu nezavisnosti. Duge krivične procedure, uključujući predmete u kojima su optuženi nosioci pravosudnih funkcija, dodatno urušavaju povjerenje javnosti. Gotovo neograničena diskrecija tužilaštava, selektivan pristup i odsustvo proaktivnog djelovanja predstavljaju predstavljaju ključne izazova u ukupnom funkcionisanju pravosuđa.

Odgovornost i integritet i dalje su slabe tačke sistema – disciplinski postupci imaju ograničen odvrćajući efekat, a izbor i prioritizacija slučajeva nisu dovoljno fokusirani na najozbiljnija kršenja integriteta. Postoje planovi integriteta i etički kodeksi, ali se njihova primjena i evaluacija moraju značajno unaprijediti kako bi imali preventivni efekat. Uspostavljeni mehanizmi provjere imovine sudija i tužilaca još uvijek nisu profunkcionisali u punom kapacitetu.

Kvalitet i efikasnost pravde ostaju ispod evropskih standarda. Iako je prosječno trajanje postupaka nešto smanjeno, zaostaci i dalje prelaze dva miliona predmeta, a nepostojanje efikasnog sistema izvršenja za male i nesporne tražbine produžava neefikasnost. Reforma kvota za tužilaštva nije donijela bolje rezultate – broj optužnica nastavlja da opada. Zabrinjavajući su slučajevi manuelne preraspodjele/presigniranja predmeta uprkos postojećem sistemu nasumične dodjele, što potkopava percepciju nezavisnosti.

Strateško planiranje i dalje je nedovoljno – nova strategija reforme sektora pravde i prateći akcioni plan nisu usvojeni, iako je tekst rezultat inkluzivnog konsultativnog procesa. Nedostatak usvojenog strateškog okvira usporava implementaciju reformi i onemogućava sistematski pristup problemima.

Transparentnost i ujednačenost sudske prakse zahtijevaju dodatne napore – objava odluka i rasporeda ročišta nije dosljedna, a napredak u harmonizaciji sudske prakse je ograničen. Još uvijek nedostaje mehanizam na nivou države koji bi osigurao ujednačeno tumačenje prava i jedinstvenu pravnu praksu.

Zaključak: Pravosudni sistem je jedan od najslabijih segmenata institucionalnog okvira, sa ozbiljnim nedostacima u pogledu nezavisnosti, integriteta i efikasnosti. Uprkos pojedinim tehničkim unapređenjima (npr. izmjene Zakona o VSTV-u, digitalizacija i poboljšana statistička izvještavanja), reformski proces je spor i nedovoljno koordinisan, a ključni strateški dokumenti nisu usvojeni. Politički uticaj i pritisci i dalje značajno utiču na rad pravosuđa, što se posebno ogleda u nedostatku procesuiranja slučajeva visoke korupcije i dugim rokovima trajanja postupaka, uključujući one u kojima su akteri sami nosioci pravosudnih funkcija. Ograničeni kapaciteti za izvršenje odluka, selektivnost i slaba odvratajuća snaga disciplinskih postupaka dodatno urušavaju povjerenje javnosti. Bez usvajanja nove strategije reforme pravosuđa, jačanja budžetskih i kadrovskih kapaciteta, unapređenja transparentnosti i stvaranja mehanizama za ujednačavanje sudske prakse, pravosuđe neće moći ispuniti svoju ulogu nezavisnog garanta vladavine prava i ključnog stuba procesa evropskih integracija.

Izvori:

Godišnji izvještaji VSTV

Bosnia and Herzegovina Open Society Foundation, Izvještaj o zarobljenom pravosuđu u Bosni i Hercegovini, “Je li pravda u Bosni i Hercegovini zaista slijepa”, January 2021

Ključni pokazatelji:

Statistike o krivičnim djelima visoke
korupcije KTKV

2022

2023

2024

Prijave zaprimljene	38	30	28
Prijave ukupno	49	55	57
Istrage naređene	33	20	22
Istrage ukupno	43	40	34
Podignute optužnice	17	20	16
Potvrđene optužnice	14	16	18
Presude prvostepene zatvor	1	1	5
Presude prvostepene uslov	0	0	1
Presude prvostepene novčana kazna	0	0	0
Presuda prvostepena oslobađajuća	1	4	7
Presude drugostepene zatvor	4	5	8
Presude drugostepene uslov	3	2	4
Presude drugostepene novčana kazna	0	0	0
Presuda drugostepena oslobađajuća	3	3	7

4. Distribucija resursa

Sistem raspodjele javnih resursa u Bosni i Hercegovini karakterišu niska transparentnost i snažan uticaj političkih aktera, što ga čini jednim od ključnih mehanizama zarobljavanja države. Javne nabavke, koncesije i zapošljavanja u javnom sektoru često su podložni političkom i klijentelističkom uticaju, pri čemu se odluke donose u korist uskih interesnih grupa, a ne na osnovu principa efikasnosti i javnog interesa. Nedostatak sistemske kontrole i slab kapacitet nadzornih institucija omogućavaju zloupotrebu resursa, dok ograničena primjena sankcija dodatno

potiče praksu nekažnjivosti. Ovakav obrazac raspodjele resursa produbljuje ekonomske i društvene nejednakosti i usporava reformske procese i evropske integracije.

Indikator	Izvor
4.1. Javne nabavke	Izvještaji AJN
4.2. Koncesije	Izvještaji komisije za koncesije/TI BiH
4.3. Zapošljavanja/postavljanja/Imenovanja Javna uprava (u užem smislu), obrazovanje, javna preduzeća	TI BiH; SIGMA

4.1. Javne nabavke

Ocjena: Stanje javnih nabavki u Bosni i Hercegovini karakteriše djelimično usklađen zakonski okvir sa pravnom stečevinom EU, ali i značajni nedostaci u njegovoj primjeni, institucionalnim kapacitetima i efikasnosti cjelokupnog sistema. Iako su poduzeti određeni koraci ka reformi, praksa i dalje zaostaje, a sistem je podložan neregularnostima i korupciji.

Pored solidnog zakonskog okvira, kapaciteti za implementaciju i provođenje su slabi, a praksa nabavki ostaje formalistička. Agencija za javne nabavke nema dovoljno kapaciteta za efikasno provođenje zakona, praćenje i podršku politici javnih nabavki, a potrebna je i bolja koordinacija sa Vijećem za konkurenciju te revizorskim i pravosudnim institucijama.

U 2023. godini, tržište javnih nabavki činilo je 10,31% BDP-a, a prosječan broj ponuda po tenderu ostao je nizak (1,75). Zabrinjavajuće je da je u preko polovine tendera (51%) primljena samo jedna ponuda, a cijena je korištena kao jedini kriterij za dodjelu ugovora u čak 82,43% slučajeva. Proces javnih nabavki ostaje sklon neregularnostima i korupciji, a potrebni su dodatni napor za jačanje integriteta i sprječavanje sukoba interesa.

Sistem pravne zaštite je uglavnom usklađen sa EU legislativom, ali se suočava sa ozbiljnim izazovima u praksi. Ured za razmatranje žalbi (URŽ) ima nedovoljne tehničke kapacitete i suočava se sa velikim brojem žalbi. Efikasnost sistema je dodatno ugrožena problemima sa dostupnošću sudske

prakse, produženim žalbama i pravnim prazninama koje ometaju postupke. Potrebno je značajno poboljšati transparentnost u donošenju odluka URŽ-a.

Zaključak: Zakonski okvir za javne nabavke u velikoj je mjeri usklađen sa EU standardima, njegova implementacija ostaje slaba i formalistička, uz niske kapacitete institucija i ograničenu efikasnost mehanizama kontrole. Tržište javnih nabavki karakteriše nizak nivo konkurencije, dominantna primjena kriterija najniže cijene i česta pojava postupaka sa jednom ponudom, što značajno povećava rizik od korupcije i neefikasnog trošenja javnih sredstava. Prilagođavanje uslova unaprijed poznatim ponuđačima i koluzija ostaju značajni izazovi uprkos povećanoj transparentnosti. Nedostatak kapaciteta Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, te nedovoljna koordinacija sa pravosudnim i nadzornim institucijama dodatno slabe integritet sistema. Potrebne su ciljane mjere za jačanje kapaciteta, transparentnosti i pravne zaštite kako bi se osigurao stvarno konkurentan i fer sistem javnih nabavki.

Izvori:

Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki – Agencija za javne nabavke BiH
Analiza primjene izuzeća od Zakona o javnim nabavkama (član 10a) - Agencija za javne nabavke BiH

Ključni pokazatelji:

Ukupna vrijednosti dodijeljenih ugovora za 2004:	5.108.742.365,63 KM
Broj postupaka javnih nabavki sa samo jednom ponudom u 2023:	51% dok je prosjek EU 28%
Prosječan broj ponuda po tenderu u 2024:	1,75, a broj prihvatljivih ponuda: 1,61, prosjek EU: 4,1

Kroz različite osnove izuzeća, bez primjene osnovnih principa transparentnosti, konkurencije i jednakog tretmana, u periodu 2023- 2025 potrošeno: više od dvije milijarde KM

4.2. Koncesije

Ocjena: Sistem koncesija karakteriše visoka pravna fragmentacija, institucionalna rasparčanost i nedostatak harmonizacije sa EU standardima, što stvara ambijent pravne nesigurnosti i otežava privlačenje investicija. Procesi dodjele koncesija često su netransparentni i oslanjaju se na pregovaračke postupke sa ograničenom konkurencijom, čime se povećava rizik korupcije i smanjuje jednak tretman ponuđača. Nedostatak centralizovanih registara i nedovoljno razvijeni mehanizmi nadzora dodatno slabe odgovornost i transparentnost sistema.

Pravni okvir za koncesije je izrazito fragmentiran, sa ukupno **14 zakona** na svim nivoima vlasti – jednim državnim, dva entitetska, deset kantonalnih u Federaciji BiH i jednim u Brčko distriktu. Ovi propisi nisu međusobno harmonizovani niti usklađeni sa pravnom stečevinom EU, što stvara pravnu nesigurnost, otežava realizaciju većih investicionih projekata i obeshrabruje potencijalne investitore.

Procedura dodjele koncesija u praksi je često netransparentna i oslanja se na pregovaračke postupke bez javnog poziva ili na tzv. neplanirane inicijative, čime se značajno povećava rizik korupcije i zaobilaženja principa jednakog tretmana ponuđača. Dodatni problem predstavlja izostanak centralizovane baze podataka i sistemskog praćenja izvršenja ugovornih obaveza, što otežava nadzor i smanjuje odgovornost nadležnih institucija. Kronistički pristup pri dodjeljivanju koncesija dodatno relativizuje nadzor nad eksploatacijom.

Institucionalna struktura je složena i rasparčana: pored državne i entitetskih komisija, svaki kanton ima vlastitu komisiju, koje su često nedovoljno transparentne i rade sa ograničenim kapacitetima. U 2023. godini na državnom nivou, u Federaciji BiH i u Brčko distriktu nije zaključen nijedan ugovor o koncesiji, dok je u Republici Srpskoj potpisano 28 ugovora – u većini slučajeva sa samo jednom ponudom. Harmonizacija zakonodavstva, jačanje kapaciteta komisija i resornih ministarstava te uvođenje obaveznih transparentnih procedura i javnih registara koncesija, neophodni su kako bi se smanjili rizici od korupcije i stvorili uslovi za konkurentnije i održivije investicije.

Zaključak: Sistem koncesija izrazito rascjepkan, netransparentan i podložan političkom uticaju, što značajno ograničava njegovu efikasnost i investicioni potencijal. Pravna fragmentacija i neusklađenost propisa na svim nivoima vlasti stvaraju ambijent pravne nesigurnosti, dok složena institucionalna arhitektura i nedostatak kapaciteta komisija dodatno otežavaju efikasan nadzor i sprovođenje ugovornih obaveza. U praksi, preovlađuju pregovarački postupci sa ograničenom konkurencijom, što otvara prostor za korupciju i klijentelističke dogovore. Bez hitne harmonizacije zakonodavstva, uvođenja centralizovanih i javno dostupnih registara te jačanja institucionalnih kapaciteta, sistem koncesija je jedan od najslabijih segmenata upravljanja javnim resursima, sa ograničenim razvojnim učinkom i niskim povjerenjem javnosti.

Izvori:

TI BiH (2024) Sistem koncesija u BiH – pravni i institucionalni okvir
Baza Koncesija TI BiH

Ključni pokazatelji:

Ukupan prihod koncesionara sa 0 ili 1 zaposlenim u 2021. godini	22.211.000 KM
Koncesionari koja su u 2021. godini imali 0 ili 1 zaposlenog	104
Dug 95 koncesionara na ime godišnje koncesione naknade	14.189.000 KM

4.3. Zapošljavanja/postavljanja/Imenovanja - Javna uprava (u užem smislu), obrazovanje, javna preduzeća

Ocjena: Sistem zapošljavanja u javnoj upravi u BiH formalno je zasnovan na principima meritornosti i jednakom pristupu, ali je njegova primjena u praksi nedosljedna i podložna političkom uticaju. Konkursne procedure često nisu u potpunosti transparentne, a subjektivni kriteriji i klijentelističke mreže utiču na ishod zapošljavanja. Nedostatak strateškog planiranja kadrova i prekomjerna upotreba privremenih angažmana

dodatno erodiraju profesionalizaciju. Posebno zabrinjava stanje u obrazovanju, zdravstvu i javnim preduzećima, gdje su politizacija i nepotizam još izraženiji, a rukovodeće pozicije često služe kao instrument stranačkog kadrovanja.

Pravni okvir za zapošljavanje u javnoj upravi zasnovan je na principima merit-sistema, jednakog pristupa i transparentnih procedura, ali njegova primjena je nedosljedna i fragmentirana na različitim nivoima vlasti (država, entiteti, kantoni, Brčko distrikt). Merit-sistem i transparentnost organima uprave u užem smislu formalno postoje, ali su često kompromitovani političkim uticajem, klijentelističkim praksama i nedovoljno preciznim kriterijima za izbor. Konkursne procedure nisu uvijek u potpunosti transparentne, a subjektivni faktori često utiču na ishod zapošljavanja.

Planiranje kadrova je nedovoljno razvijeno. Većina institucija nema dugoročne kadrovske planove zasnovane na analizi potreba, što dovodi do prekomjernog administrativnog opterećenja i istovremenog nedostatka stručnog kadra za specijalizovane funkcije (npr. u digitalizaciji, javnim nabavkama, upravljanju finansijama). Privremena i ugovorna zapošljavanja široko se koriste, često izvan standardnih konkursnih procedura, čime se smanjuje transparentnost i povećava rizik od politizacije.

Ocjenjivanje učinka i sistemi napredovanja nisu u dovoljnoj mjeri zasnovani na rezultatima rada. Postojeći mehanizmi procjene učinka daju gotovo isključivo pozitivne ocjene ("svi zadovoljavaju"), što umanjuje motivaciju zaposlenih i onemogućava selekciju i napredovanje na osnovu učinka. Profesionalni razvoj i programi obuke nisu strateški povezani sa potrebama institucija. Nedostaje sistem kontinuiranog razvoja kompetencija i evaluacije učinka obuka.

Stanje izvan užeg sistema uprave (obrazovanje, zdravstvo, javna preduzeća) još je značajno nepovoljnije:

- Zapošljavanje u školama i zdravstvenim ustanovama često je pod snažnim političkim uticajem, sa izraženom praksom nepotizma i klijentelizma.
- Transparentnost konkursa je ograničena – često se objavljuju u lokalnim medijima sa kratkim rokovima, ili se pozicije raspisuju tako da pogoduje unaprijed poznatim kandidatima.
- Javna preduzeća su naročito izložena političkom uticaju – rukovodeće pozicije i značajan broj radnih mjesta koriste se za stranačko zapošljavanje, što dodatno potkopava principe zasluga i profesionalizaciju.

Zaključak: Sveukupno, zapošljavanje u javnom sektoru obilježava politizacija, slaba transparentnost i ograničena primjena merit-sistema, što podriva profesionalizaciju i efikasnost javne uprave. Situacija je još problematičnija izvan užeg sistema uprave – u obrazovanju, zdravstvu i javnim preduzećima – gdje su klijentelizam i stranačko zapošljavanje duboko ukorijenjeni i imaju direktan uticaj na kvalitet usluga i povjerenje građana u javne institucije.

Izvori:

World Bank (2024): Improving Governance for Better Public Services in Bosnia and Herzegovina

„OECD (2025), Public Administration in Bosnia and Herzegovina 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA

Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris

Blagovčanin. S “Vladavina kartela” 2020

Ključni pokazatelji:

Ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru (World Bank 2024)	340.000 - 40 % od ukupnog broja (850.000)
Zapošljavanje putem klijentelističkih mreža (TI BiH)	90%
Povjerenje građana u državne službenike (SIGMA)	29%
Javna uprava zapošljava kompetentne kadrove na temelju principa meritornosti i jednakih prilika (SIGMA)	38/100

5. Sinteza: Mapiranje obrasca zarobljavanja

Analiza potvrđuje da je zarobljavanje države u Bosni i Hercegovini sistemski proces čiji je ključni generator djelovanje političkih partija. One su od subjekata političke reprezentacije postale mehanizmi kontrole institucija, resursa i društvenih odnosa, čime proizvode dubok demokratski deficit i kontinuirano podrivaju principe odgovorne vlasti. Političke partije funkcionišu kao zatvorene, klijentelističke strukture koje mobilizaciju

građana temelje na lojalnosti, etnonacionalnim narativima i pristupu javnim dobrima, a ne na programskim i ideološkim osnovama. Time se onemogućava stvarna politička konkurencija i uspostavlja sistem koji sam sebe održava kroz reprodukciju moći, a ne kroz odgovornost i rezultate.

U sferi procesa donošenja odluka, političke partije su praktično izmjestile suštinsko odlučivanje izvan formalnih institucija. Parlamentarne i vladine procedure služe pretežno kao mehanizam verifikacije prethodno postignutih političkih dogovora, dok je javni interes potisnut pred logikom političkog preživljavanja i međupartijskih aranžmana. Odluke se donose u neformalnim forumima, netransparentno i bez učešća stručne i šire javnosti, čime se institucije svode na administrativne izvršioce volje političkih elita.

Ovakav model generiše sistemski ugrađenu disfunkcionalnost u eko sistemu odgovornosti. Kontrolne i nadzorne institucije — od revizije i antikorupcijskih tijela do pravosuđa — nominalno postoje, ali njihova funkcionalnost je paralizovana političkim uticajem i selektivnom primjenom zakona. Umjesto da obezbjeđuju integritet i sankcionišu zloupotrebe, ove institucije najčešće legitimišu status quo i doprinose održavanju nekažnjivosti.

Konačno, raspodjela javnih resursa predstavlja najdirektniji izraz zarobljenosti države. Zapošljavanje, javne nabavke, koncesije i subvencije funkcionišu kao instrumenti političke kontrole i nagrađivanja lojalnosti, dok se javni interes sistematski privatizuje u korist partijskih i povezanih interesnih mreža. Time se uspostavlja začarani krug u kojem politička moć, institucionalna disfunkcionalnost i ekonomski resursi međusobno hrane i održavaju.

Sveobuhvatno posmatrano, političke partije su epicentar zarobljavanja države — kroz njih se prelamaju svi procesi koji razgrađuju demokratski poredak, obesmišljavaju institucije i onemogućavaju stvarnu odgovornost. Prevazilaženje ovog stanja zahtijeva radikalno redefinisanje odnosa između partije i države, uspostavljanje stvarne institucionalne autonomije i jačanje mehanizama koji će onemogućiti političku kontrolu nad procesima odlučivanja, nadzora i raspodjele resursa. Bez tog zaokreta, BiH ostaje u stanju trajne institucionalne blokade i demokratske erozije.