

KLJUČNI NALAZI: EKSPERTSKI PANEL – SARAJEVO 30.10.2025

Uvodna razmatranja

U skladu sa metodološkim okvirom svrha ekspertskog panela je da pruži dubinsku kvalitativnu procjenu fenomena zarobljavanja države prema dimenzijama i indikatorima. Njegov cilj je da kontekstualizuje kvantitativne nalaze, identifikuje uzročno-posljedične veze i rasvijetli obrasce klijentelizma i političke kontrole koje statistički indikatori ne mogu u potpunosti obuhvatiti.

Demokratski proces

U okviru dimenzije demokratski proces, panel je postigao saglasnost da deficit u ovom procesu imaju svoj korijen u načinu na koji djeluju političke partije, što se snažno reflektuje i na stanje u ostalim indikatorima u okviru ove dimenzije. U tom smislu nepravilnosti u izbornom procesu refleksija su načina funkcionisanja političkih partija. Dok su uloga i funkcija medija i civilnog društva u demokratskom procesu sa jedne strane uslovljene disfunkcionalnošću mehanizama političke odgovornosti, a sa druge strane nepovoljnim okruženjem koje je dominantno oblikovano uticajima političkih partija.

Političke partije

Ekspertski panel je nepodijeljenog mišljenja identifikovao političke partije kao ključnog aktera koji je efektivno zarobio ključne institucije i procese, podredivši ih partikularnim interesima, kao ključni mehanizam zarobljavanja prepoznata je široko rasprostranjena praksa klijentelizma. Odsustvo jasne ideološke profilacije partija, snažna dominacija lidera i odsustvo interne demokratije unutar političkih partija, kao i mobilizacija birača putem klijentelističkih mreža su ključne karakteristike političkih partija. Otuda i konsekvencijalna najniža ocjena panela za ulogu političkih partija – 1.

Izbori

Konstatovano je da postoji solidan zakonski osnov za održavanje izbora. Panel je u značajnoj mjeri postigao saglasnost da praksa odstupa od zakonskog okvira, ali su bile prisutne različite perspektive oko rasprostranjenosti nepravilnosti u izbornom procesu i njihovom efektivnom uticaju na sam ishod. Tako su i ocjene ekspertskog panela varirale od 2 do 4. Kao ključni izazovi u izbornom procesu navedeni su zloupotreba javnih resursa radi pridobijanja podrške, sama organizacija i provođenje izbora – neažurnost biračkih spiskova, brojanje, trgovina mjestima u biračkim odborima i dr. Kao pozitivne strane naglašene su da ne postoje rasprostranjeni slučajevi osporavanja izbornih rezultata, kao i relativno konsolidovan institucionalno-regulatorni okvir koji može biti brana zarobljavanju.

Pluralizam medija

Jedna od zajedničkih konstatacija panela je da stanje medija znatno varira u različitim područjima zemlje, te da je stanje u RS bitno lošije od ostatka zemlje. Fragmentiranost medijske scene je donekle i njena prednost obzirom da omogućava različite perspektive. Sa druge strane konstatovani su problemi netransparentnog vlasništva medija, izraženi politički i ekonomski pritisci na medije, prijetnje i napadi na novinare, te nedovoljno afirmisani profesionalni standardi u radu medija. Većinska ocjena panela za ovaj indikator je 2.

Civilno društvo

Djelovanje civilnog društva uprkos ograničavajućim faktorima – u RS direktnim pritiscima u ostatku zemlje indirektnim, uspijeva biti vidljivo i zagovornik tema od javnog interesa. Kao ključni izazovi konstatovano je neprepoznavanje uloge civilnog društva od strane vlasti i ujedno forsiranje GONGO kroz njihovo netransparentno finansiranje što narušava kredibilitet civilnog društva u cjelini. Ukupno gledano civilno društvo ima limitiranu ulogu u artikulaciji interesa građana i uticaju na proces donošenja odluka. Panel je zbirno gledano najvišim ocjenama unutar dimenzije demokratskog procesa okarakterisao stanje civilnog društva.

Proces donošenja odluka

Ukupno gledano iako su u radu panela naglašavani različiti aspekti od značaja za ovaj proces, kao jedna vrsta najmanjeg zajedničkog sadržioca moguće je identifikovati visok stepen neformalnih uticaja koji oblikuju ovaj proces. Izvorišta takvih uticaja moguće je markirati u političkim partijama i njima bliskim ekonomskim akterima.

Zakonodavni proces

Panel je konstatovao da postoji solidna regulatorna infrastruktura kojom se uređuje proces donošenja odluka, ali su mišljenja varirala do koje mjere postoji odstupanje između normativnog i stvarnog. Sa jedne strane su naglašeni objektivni pokazatelji koji ukazuju na manjkavosti procesa, kao što su izrazito veliki postotak usvajanja zakona po hitnim procedurama, zatim odsustvo suštinskih javnih rasprava i njihovo svođenje na formu. Takođe, je naglašeno da vrlo često zakonodavni proces samo verifikuje ranije postignute aranžmane političkih lidera. Sa druge strane je potcrtano da se po prirodi stvari neformalni aspekti u zakonodavnom procesu opiru formalizaciji i da takvo nešto evidentno nije postignuto ni u zemlje puno konsolidovanih parlamentarnih tradicija. Otuda su i ocjene članova panela varirale od 1 do čak 4.

Izvršna vlast

Za izvršnu vlast konstatovano je da je ipak puno netransparentnija u procesu donošenja odluka od zakonodavne, te ujedno suprotno ustavnim aranžmanima dominira nad zakonodavnom vlasti i čak neprimjereno utiče na druge institucije koje bi trebale biti nezavisne. Ukazano je takođe na odsustvo strateškog pristupa u donošenju odluka izvršne vlasti i ograničeno oslanjanje na pokazatelje. Direktna spona sa političkim partijama i zastupanje partikularnih

interesa se u donošenju odluka izvršne vlasti jasno manifestuje, kroz donošenje različitih odluka od imenovanja do raspodjele resursa. Otuda i najveći broj ocjena članova panela se kretao između 1 i 2.

Budžetski proces

Konstatovano je da solidan zakonski okvir u praksi se ne provodi u potpunosti dosljedno, posebno je izražen problem na državnom nivou sa kašnjenjima u usvajanju budžeta. Ukazano je na nepostojanje debate o prioritetima i obrazloženju struktura budžeta. Takođe, naglašeni su izazovi u okviru izvršenja budžeta, praćenja realizacije i ukupne transparentnosti. Sa druge strane, istaknuto je da proceduralni okvir i detaljne procedure ipak ograničavaju moguće rizike od nepravilnosti. Ocjene članova panela su varirale od 1 do 4 sa konsolidovanim prosjekom od 2,5.

Sistem odgovornosti

Kao zbirni zaključak panela u okviru ove dimenzije mogao bi se izvući – disfunkcionalnost sistema odgovornosti. Stanje varira od indikatora do indikatora, ali za ukupnu funkcionalnost sistema potrebno je da svi njegovi djelovi funkcionišu. U pojedinim segmentima je veći akcenat na nedostatku kapaciteta, dok su u drugim segmentima neprimjereni uticaji direktniji i kao takvi veći uzročnik disfunkcionalnosti.

Interne kontrole i revizije

Za sistem internih kontrola i internih i eksternih revizija konstatovano je da još uvijek ne ostvaruje u potpunosti svrhu postojanja, s tim da je naglašeno da je funkcionisanje eksternih revizija ipak efikasnije imajući u vidu duži vremenski period u kojem djeluju i razvoj ovih institucija. Na takvo stanje sa jedne strane utiču nedostatni kapaciteti, a sa druge nespremnost da se puni potencijal ovih mehanizama za jačanje integriteta koristi o čemu svjedoči i relativno visok stepen ne izvršenja preporuka revizije ali i odsustvo procesuiranja od strane pravosuđa najflagrantnijih primjera nepravilnosti konstatovanih u izvještajima. U prosjeku su članovi panela ocijenili nešto višim ocjenama ovaj indikator u poređenju sa drugim unutar ove dimenzije, u prosjeku ocjenom 3.

Anti-korupcijska tijela

Panel je izrazio visok stepen saglasnosti da anti-korupcijska tijela još uvijek ne opravdavaju svrhu svog uspostavljanja. Sa jedne strane vrlo ograničenih kapaciteta i neodgovarajućeg načina pozicioniranja unutar sistema, što je sa malim brojem izuzetaka dovelo do toga da nije uspostavljena funkcionalna nezavisnost ovih tijela. Tako da je konstatovano da su bitniji efekti djelovanja ovih tijela izostali oko čega je panel postigao gotovo konsenzualnu ocjenu njihovog djelovanja – 2.

Agencije za provođenje zakona

Djelovanje agencija za provođenje zakona suočava se sa brojim izazovima, naglašena je arbitrarnost i selektivnost u primjeni zakona, te manjkavosti u efektivnom nadzoru nad radom

ovih tijela što vodi ka eroziji integriteta unutar samih agencija. Konstatovan je i problem neprimjerenih uticaja na kadriranje kod rukovodstava ovih tijela. Takođe, je ukazano i na odsustvo dosljedne saradnje sa pravosuđem.

Pravosuđe

Uvidi članova panela su ukazivali sa jedne strane na pozitivne trendove, da je pravosuđe se pokazalo sposobnim da procesuiru i nosioce najviših političkih funkcija, dok je sa druge strane naglašeno da su unutar pravosuđa takođe postojale brojne afere koje nisu uvijek dobile pravovremen i odgovarajući institucionalni okvir. Istaknuti su i brojni slučajevi u kojim pravosuđe nije odgovorilo na brojne slučajeve eventualne korupcije koje su bile široko medijski eksponirane i da je povjerenje javnosti u njegov rad s razlogom na vrlo niskom nivou.

Takođe, je ukazano i na postojanje neprimjerenih uticaja i pritisaka na rad pravosuđa kao i na nedovoljno meritornu i transparentnu praksu imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, kao i na problem autocenzure u radu pravosuđa. Razlike u perspektivama članova panela vodile su i rasponu ocjena od 2 do 4 za ovaj indikator.

Distribucija resursa

Opšti, konsenzualni stav panela je da se upravo kroz ovu dimenziju reflektuje i ostvaruje zarobljavanje države kroz raspodjelu resursa na temeljima klijentelizma i kronizma, čime se osigurava reprodukcija i ekvilibrijum ovako uspostavljenog sistema.

Javne nabavke

Konstatovano je da solidan zakonski okvir uz unaprijeđenu transparentnost ipak nije uspio odgovoriti na ključne izazove u oblasti javnih nabavki. Provedba zakona suočava se sa brojnim izazovima. Apostrofirani su kao ključni problemi niska konkurencija, kartelizacija tržišta i snažno izražen kronizam. Prosječna ocjena 2, tek je nešto viša od ostala dva indikatora ove dimenzije, zahvaljujući kako je konstatovano većem stepenu transparentnosti, i solidnijem zakonskom okviru.

Koncesije

Panel je u potpunosti bio suglasan da u oblasti koncesija niti u potpunosti fragmentiran zakonski okvir niti njegova provedba ne omogućava ni minimum zaštite javnog interesa od zloupotreba. Konstatovano je da u oblasti koncesija potpuno odsustvo transparentnosti i odgovornosti vodi enormnim zloupotrebama. Otuda i gotovo jednoglasna najniža ocjena panela za ovaj indikator -1.

Zapošljavanja i imenovanja

Panel se složio da se situacija dijelom razlikuje barem što se formalno-proceduralnog dijela tiče između javne uprave u užem smislu, gdje barem formalno postoje

odgovarajuće procedure i ostalih oblasti uključujući i javna preduzeća. Ipak u praksi je dominantno zapošljavanje koje se temelji na klijentističkim kriterijima na uštrb kriterija meritornosti i oko toga je panel postigao konsenzus oko najniže ocjene.