

## MORFOLOGIJA NEPRAVILNOSTI U IZVRŠENJU BUDŽETA I FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA, KORIŠTENJU RESURSA I UPRAVLJANJU DRŽAVNOM IMOVINOM U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Izvorni naučni rad

Primljeno/Received: 11. 12. 2018.

Prihvaćeno/Accepted: 04. 02. 2019.

Darko DATZER  
Eldan MUJANOVIĆ  
Elvir SINANOVIĆ  
Nebojša BOJANIĆ

### Sažetak

**Inspiracija za rad i problem(i) koji se radom oslovljava(ju):** Jedna od temeljnih pretpostavki za uspješno suprotstavljanje korupciji je poznavanje razmjera i pojava oblika iste. Iako je utvrđivanje pojava oblika korupcije skopčano sa poteškoćama koje su prisutne i u istraživanjima drugih oblika delinkvencije, spomenuto je naročito prisutno u procjenama razmjera i oblika zloraba koje korupcija podrazumijeva. Mjere koje se koriste su dobrim dijelom subjektivne i snažno pod utjecajem aktualnih društvenih i političkih događaja i prilika.

**Ciljevi rada (naučni i/ ili društveni):** Rad pruža pregled dostupnih revizijskih izvještaja u Federaciji Bosne i Hercegovine kako bi se opisalo u kojoj se mjeri i koje nepravilnosti u upravljanju finansijama, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom, a koje se mogu povezati sa korupcijom, pojavljuju u radu javnoga sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine. Rezultati mogu poslužiti kreatorima antikorupcijskih politika za fokusiraniji pristup u razvijanju mehanizama sprječavanja i suzbijanja korupcije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine.

**Metodologija/dizajn:** Tijekom akademske godine 2014./15. provedeno je anketiranje studenata Visoke policijske škole tijekom nastave (N= 141). Korištene su tri mjere punitivnosti: 1. stav o primjerenom kažnjavanju različitih kaznenih djela, 2. podržavanje smrtne kazne i 3. podržavanje zaoštavanja kažnjavanja kao učinkovite prevencije kriminaliteta.

**Ograničenja rada/istraživanja:** Istraživanje je deskriptivno i bavi se morfologijom korupcije, u kojem su kao izvori podataka poslužili revizijski izvještaji Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Primijenjeno je sadržajno strukturi-

ranje kao tehnika kvalitativne analize sadržaja, a za kreiranje kategorija korišteni su relevantni međunarodni revizijski standardi.

**Rezultati/Nalazi:** Nalazi prezentirani u radu sugeriraju da su nepravilnosti koje se mogu dovesti sa korupcijom u radu javnoga sektora u federalnim institucijama, očekivano, dosta prisutne. Ukupno ih je oko 14 po revidiranome subjektu, od čega se najveći segment odnosi na nezakonitosti na ime materijalnih troškova, troškova zaposlenih i usluga, zatim na propuste u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava, nezakonitosti u procesima javnih nabava, a u najmanjoj mjeri na imenovanja i upošljavanja i formiranje komisija.

**Generalni zaključak:** Očekivano, razmjeri i oblici nepravilnosti povezanih sa korupcijom koji su identifikirani u radu ukazuju da je u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine prisutno mnogo nepravilnosti koji se mogu dovesti u vezu sa korupcijom. Za stvaranje detaljnije slike o profilu korupcije u zemlji (odnosno njezinu dijelu) potrebno je primijeniti komplementarni pristup koji bi kombinirao podatke iz više izvora koji su subjektivni i objektivni u naravi. Borba protiv korupcije zahtijeva daljnji konzistentan angažman svih relevantnih subjekata, u kojemu je naročito bitna politička volja i s njom povezana sposobnost vlasti da razvije odgovarajuće institucionalne kapacitete.

**Opravdanost istraživanja/rada:** Istraživanjem su verificirane često prisutne teze u stručnoj javnosti o snažnoj prisutnosti nepravilnosti koje se mogu dovesti u vezu sa korupcijom u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine. U društvenome smislu, istraživanje pruža činjeničnu osnovu za donošenje adekvatnijih antikorupcijskih politika.

#### Ključne riječi

korupcija, nepravilnosti u izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom, javna uprava

## 1. UVOD

Korupcija, shvaćena kao zloraba ovlasti u javnome ili privatnome sektoru kako bi se ostvarila korist, najčešće materijalna, za počinitelja ili s njim povezane osobe, fenomen je koji je prisutan posvuda. Kako je to argumentirano u brojnim akademskim, stručnim i inim radovima, ona je doista sveprisutna, samo njezini razmjeri i oblici variraju (Brooks, 2016; Klitgaard, 1988; Lambsdorff, 2007; Noonan, 1984). Danas se smatra krupnim problemom, a procjene ukazuju da se na razini Evropske unije štete uzrokovane korupcijom kreću između 179 i 990 milijardi eura (Hafner, i dr., 2016). Brojne su posljedice koje korupcija uzrokuje. One mogu biti ekonomske (npr. pronevjera golemih sredstava iz državnoga proračuna, nepovoljan utjecaj na konkurentnost i strane investicije, visok stupanj sive ekonomije i s njom povezana nestabilnost zaposlenja, minimalne plaće radnika, nesigurni radni uvjeti i slaba zaštita od poslodavaca, slaba

naplata poreza), društvene (nepovjerenje građana u druge ljude i dominacija tzv. ekskluzivnoga socijalnoga kapitala, prijetnje korupcijskih praksi da prerastu u nepisana, običajna pravila, pa i norme), političke (npr. povećava cinizam kod birača, obezvrjeđuje legalne političke procese, narušava povjerenje u cijeli demokratski sistem, smanjuje sposobnost vlasti da donosi i implementira kvalitetne odluke), te druge (npr. negativno utječe na kvalitetu zdravstvenih usluga, kvalitetu života mjerenu osjećajem blagostanja, obrazovnu strukturu i uopće njegovu ulogu u društvu, itd.)(Datzer, 2016).

Vrijedna spomena jest činjenica da, iako se o korupciji mnogo govori i piše, poduzimaju brojne radnje na suprotstavljanju (uključujući donošenje strategijskih dokumenata), ulažu sredstva na jačanju kapaciteta za smanjenje rizika na korupciju, pokušava utjecati na razvijanje svijesti o njezinoj štetnosti, i sl., još uvijek postoje ozbiljni nedostaci u procjenjivanju njezinih razmjera i pojava oblika. Bez objektivnih i pouzdanih spoznaja o istima, međutim, nije moguće kreirati uspješne antikorupcijske politike, posebice preventivne, i usporediti stanje sa drugim društvima i time stvoriti osnovu za praktične promjene, a u znanstvenome smislu provjeriti hipoteze i razviti valjane teorije (Graycar & Prenzler, 2013). Dio problema u procjenama razmjera i oblika korupcije leži u poteškoćama oko određenja korupcije. Odredi li se korupcija u izvanpravnome smislu, dolazi se na teren javnoga interesa, stavova građana o nedoličnosti određenoga ponašanja, običaja, religijskih tumačenja i dr., koja su uglavnom neodređena, nestabilna i važe samo za pojedine pripadnike društva. Pođe li se od pravnoga određenja, koje jest preciznije i objektiviziranije, također postoji rizik od nekonzistentnosti normi koje distingviraju konformističko u odnosu na delinkventno ponašanje; od prevelike apstrakcije; od podložnosti (pokatkada i žurnim) izmjenama, itd. Svako od određenâ reflektira se na mogući teorijsko-metodologijski pristup u istraživanju i mjerenju, istraživački koncept, metode i tehnike prikupljanja podataka, pa i njihovu obradu. Uz to, za korupciju se vežu i druge poteškoće svojstvene izučavanju delinkventnoga ponašanja, kao što su prikrivenost (koja ne karakterizira istraživanja u nekim drugim sferama društvenih odnosa ili u drugim znanstvenim područjima), konsenzualnost aktera, manjkava svijest i znanje o (pravnim) normama koje ga uređuju (Brooks, Walsh, Lewis, & Kim, 2013; Heywood, 2015; Svensson, 2005). Pišući o problemima mjerenja korupcije, Seligson (2006) navodi da se npr. zdravstvene radnike može pitati koliko su zdrave djece porodili u nekom periodu, ali se policijske službenike ne može pitati koliko su uzeli mita ili carinske službenike koliko se dažbina nije ubralo, iako je postojala obaveza. Nije, sem toga, isto mjeriti korupciju na visokoj razini, koja često uključuje političke dužnosnike čiji se rezultat rada odnosi na sve pripadnike katkada goleme zajednice, i administrativnu korupciju, koja se odnosi na nezakonito postupanje službenika u nižim razinama vlasti. Često su u korupcijske prakse involvirani i sami potencijalni prijavitelji, ili je takva atmosfera u organizacijskome okružju da se opravdano očekuje odmazda ukoliko se neko odvaži prijaviti korupciju. Sumnjičenja za korupciju mogu imati vrlo malo veze sa stvarnošću, jer izjave građana, političara i novinara mogu biti sumnjivo motivirane i više ukazivati na političke razmirice i novinarske prakse nego na stvarne razmjere korupcije (Johnston & Kpundeh, 2002).

Unatoč problemima povezanim sa određenjem i istraživanjem korupcije, postoje brojni i smisljeni načini istraživanja i mjerenja korupcije. Može ih se podijeliti na osnovu nekoliko kriterija,

pa se, ovisno o načinu saznanja, razlikuju oni koji se temelje na percepcijama<sup>1</sup> i one koji su zasnovani na iskustvu subjekata koji služe kao izvor informacija, odnosno, na one koji su subjektivni (temelje se na vlastitim doživljajima i stavovima ispitanika) i objektivni (npr. postojanje propisa koji uređuju neku oblast, broj sudskih postupaka za korupciju, broj pritužbi na ponašanje javnih službenika, itd.); ili, mjeri li se korupcija neposredno ili ne, na izravne i neizravne mjere (potonje uključuju indikatore o pojavama koje su povezane sa korupcijom i borbom protiv iste, poput uspješnosti kontroliranja korupcije, dobre vladavine, jačanja javne odgovornosti i sl.) (UNDP, 2008). Hawken i Munck (2009) su prema karakteristikama subjekata istraživanja identificirali pet tipova izvora podataka: ekspertne procjene agencija koje se bave procjenama rizika, ekspertne procjene nevladinih organizacija, ekspertne procjene međunarodnih i drugih razvojnih i bankovnih institucija, ispitivanja poslovnoga svijeta i ispitivanja javnosti. O izvoru podataka itekako ovise zaključci o razmjerima korupcije, pa su se greške u procjenama kretale od 3 % za ispitivanja do skoro 15 % za ekspertne procjene, ukazujući na značajne razlike u standardima kojima se subjekti ravnaju i na probleme vezane za jedan od temeljnih zahtjeva za valjanost i pouzdanost u istraživanjima: da istraživanje ne ovisi o onome *ko* mjeri, nego o onome *što* se mjeri.

Analiza sadržaja jedna je od metoda koja se može koristiti za prikupljanje podataka iz informacijskoga materijala različite naravi, kao što su knjige, časopisi, novine, radijske i televizijske emisije, sadržaji sa interneta, i sl. Analiza sadržaja se smatra vrlo dobrom metodom za prikupljanje podataka, koja ima veliku heurističku vrijednost. Njezina se uporaba ne smatra teškom niti skupom, tako da iznenađuje ne tako česta primjena u istraživanju društvenih pojava (Vujević, 2002), uključujući i korupcijska. **Temeljni zadatak ovoga rada je pregled dostupnih revizijskih izvještaja u Federaciji Bosne i Hercegovine kako bi se analizom sadržaja zaključilo u kojoj se mjeri i koje nepravilnosti u upravljanju finansijama, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom, a koji se mogu povezati sa korupcijom, pojavljuju u radu javnoga sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine.** Dosadašnja istraživanja u Bosni i Hercegovini uglavnom su se bavila mjerama indeksiranim na osnovu subjektivnih pokazatelja o korelatima korupcije (npr. Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala), stvarnim iskustvima sa korupcijom (UNODC, 2011a), analizom sudskih predmeta (Datzer, 2011; Datzer & Vujović, 2013; OSCE, 2018), studijama slučajeva (Account, 2014), no gotovo nikako analizom sadržaja revizijskih izvještaja. Ista mogu imati veliku vrijednost u identificiranju razmjera i oblika korupcije, kao i u procesuiranju iste (Sinanović, i dr., 2016). Kroz izvještaje o obavljenoj reviziji, javnost dobiva pouzdane i objektivne informacije i podatke o tome u što su javna sredstva (sredstva poreznih obveznika) utrošena, o stanju državne imovine i o načinu upravljanja tom imovinom (Krašić, 2008). Postoji nekoliko razloga za opredjeljenje za analizu navedenih revizijskih izvještaja koje producira Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine kao izvora informacija o nepravilnostima u radu javnoga sektora. Ponajprije, korisnici proračuna Federacije Bosne i Hercegovine participiraju u značajnoj mjeri u bruto domaćem proizvodu spomenute društveno-

<sup>1</sup> Koji dominiraju istraživačkim pristupima još od devedesetih godina prošloga stoljeća i imaju izvjesnu ulogu u ukazivanju na štetnost pojave, ali su opterećeni brojnim problemima u vezi sa pristranošću i često služe tek kao posredna mjera stvarnih razmjera korupcije (Heywood, 2015). Andersson i Heywood (2009) smatraju ove mjere impresionističkim u smislu shvaćanja korupcije i ocjene njezine prisutnosti, kao i prividne tačnosti.

političke zajednice, i to sa približno 10 %.<sup>2</sup> Budući da Federacija Bosne i Hercegovine učestvuje sa oko dvije trećine u bruto domaćem proizvodu cijele države, to ukazuje da se na federalne institucije odnosi oko 7 % ukupnoga državnoga bruto proizvoda, koje, uz to, sa svojih preko sedam hiljada uposlenih čine značajan dio (čak 15 %) ljudskih resursa unutar javne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Federalni zavod za programiranje razvoja, 2016). Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine treba da osigura neovisno mišljenje o izvršenju proračuna i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od Vlade, proračunskih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine i javnih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>3</sup> S jedne strane, budući da se smatraju presudnim za ocjenu vjerodostojnosti i istinitosti finansijskih izvještaja, nezakonitoga trošenja sredstava, kao i primjene zakonskih propisa subjekata u javnome sektoru (Mamić Sačer, Vuković, & Pavlić, 2016), analizirani revizijski nalazi pružaju informacije za *relijabilno* izražavanje mišljenja o svim registriranim oblicima ponašanja. S druge strane, drugih sveobuhvatnih i pouzdanih podataka o finansijskoj odgovornosti i uopće zakonitosti rada javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koji se bave **pojedinčnim institucijama, periodično objavljuju i čine dostupnim javnosti**, zapravo, *nema*. Dakle, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine je trenutno jedina instanca koja se „izvana“, u skladu sa međunarodnim (finansijskim i drugim) standardima bavi kvalitetom upravljanja i odgovornosti u domeni izvršenja proračuna i finansijskih izvještaja, korištenja resursa i upravljanja državnom imovinom, odnosno sredstvo putem kojega javnost ima priliku izvršiti uvid u poslovanje i način upravljanja državnim fondovima i imovinom, kako Pope (2000) određuje svrhu revizije. Procjena da li su rukovoditelji institucija primjenjivali zakone i druge propise, koristili sredstva za odgovarajuće namjene, ocjena finansijskoga upravljanja i obavljanja poslova iz nadležnosti institucija, funkcija interne revizije i sistem interne kontrole, izvršenje proračuna, praćenje procedura javnih nabava, itd., a koja revizori oslovljavaju u svojim izvještajima, pitanja su koja predstavljaju značajan dio sistema kvaliteta upravljanja i odgovornosti i značajno korespondiraju sa fenomenologijom korupcije.

## 2. METODE ISTRAŽIVANJA

Istraživanje se bavi oblicima pojavljivanja korupciji srodnih ponašanja u revizijskim izvještajima za Federaciju Bosne i Hercegovine. Primijenjeni oblik kvalitativne analize sadržaja spomenutih dokumenata, tzv. sadržajno strukturiranje (Mayring, 2015), teži da, kao što je to inače slučaj za teme kao vid operacionalizacije analize sadržaja, prepozna postojanje korupciji srodnih ponašanja u analiziranome materijalu. Istraživanje ne zanima frekvencija<sup>4</sup> pojavljivanja riječi ili

<sup>2</sup> Ukupno ostvareni rashodi, izdaci i otplate kredita i zajmova, unutarnjih i vanjskih dugova u 2016. godini iznosili su preko dvije milijarde konvertibilnih maraka, što je približno jedna desetina nominalnoga bruto domaćeg proizvoda Federacije Bosne i Hercegovine (Federalni zavod za programiranje razvoja, 2016).

<sup>3</sup> V. član 3. stav 1. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine.

<sup>4</sup> Stojak (1990) navodi da kvantitativna (frekvencijska) analiza sadržaja može pogriješiti sugerirajući visokim frekvencijama jedinica analize važnost neke pojave, a objektivno stanje može biti drugačije. Sadržajno strukturiranje, koje je jedno od tehnika kvalitativne analize sadržaja, pomaže da se dosegne u jezgru smisla analiziranoga materijala bez obzira na prisutne frekvencije i da se određeni aspekti sadržaji prepoznaju i opišu (Mayring, 2015).

drugih jedinica analize koje bi mogle biti od interesa za istraživanje u svakome pojedinačnom dokumentu, nego, upravo zbog mogućnosti prepoznavanja relevantnoga ponašanja i oblika u kojem se pojavljuje, objektivno utvrđivanje postojanja korupcije srodnih ponašanja.

Kategorije unutar analize odnose se na pojedine tipične oblike nepravilnosti koje su utvrđene revizijskim nalazima i mišljenjima. Budući da se Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, čiji su izvještaji poslužili kao materijal za analize, služe finansijskim i računovodstvenim standardima i terminologijom te gotovo nikako izrijeком ne koriste termine uobičajene u raspravama o korupciji, istraživanje se zasnivalo na pregledu materijala i identifikaciji pojedinih nepravilnosti koje se mogu smatrati empirijskim korelatima korupcije, čije je postojanje evidentirano kao prisutno (ili ne), u kojem obliku, odnosno u vezi sa kojom sferom rada. Kategorije čije je postojanje utvrđivano, a odnose se na korelate korupcije, su: 1) nezakonitosti na ime materijalnih troškova, troškova zaposlenih i usluga, 2) propusti u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava iz tekućih i kapitalnih transfera, 3) nezakonitosti u provođenju procedura javnih nabava, 4) nepoduzimanje normama propisanih mjera i aktivnosti, 5) propusti u planiranju, realizaciji i nadzoru nad utroškom sredstava za razvojno-investicijske projekte, 6) nezakonito uposlenje i imenovanje savjetnika i radnika, i 7) nezakonit način formiranja komisija – sukob interesa. Lista nepravilnosti kreirana je na temelju međunarodnoga revizijskog standarda br. 240- Odgovornost revizije za otkrivanje prijevare u finansijskim izvještajima, Smjernica br. 5700 za prevenciju korupcije Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija, te pregleda relevantne literature. Budući da su to tipični oblici nepravilnosti povezani sa korupcijom koje je moguće identificirati revizijom, lista kategorija ima prikladnu sadržajnu valjanost.

Istraživanje se odnosi na sve revizijske izvještaje publicirane na web stranici Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine koje se odnose na period od početka 2012. do sredine 2016. godine, a koji se, zbog načina rada revizora i objavljivanja njihovih izvještaja, odnose na period 2011-2015 godina.<sup>5</sup> Početna godina je odabrana jer se tada bilježe prve sistematske aktivnosti federalne vlade na planu suprotstavljanja korupciji,<sup>6</sup> pa je za očekivati da su revizije uključivale i pojačanu pozornost na korupcijske i slične prakse. Uobičajeno je da istraživanja vremenski obuhvaćaju barem petogodišnji period kako bi se uočile pravilnosti u manifestacijama pojava (Zelenika, 2000). Budući da su svi izvještaji dostupni putem interneta, dostupna je cjelokupna populacija dokumenata koja će biti obuhvaćena u potpunosti; radi se, dakle, o istraživanju popisom (Neuendorf, 2002).

Jedinice analize sadržaja predstavljali su segmenti revizijskih izvještaja koji se tiču sistema internih kontrola, tekućih rashoda, bruto plaća i naknada, izdataka za materijal i usluge i popisa sredstava. To su tipični dijelovi revizijskih izvještaja koji sadrže mišljenja o objektivnosti i istinitosti prikaza finansijskoga i materijalnoga stanja revidiranih subjekata, kao i o usklađenosti poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

<sup>5</sup> Zbog dinamike objavljivanja finansijskih revizijskih izvještaja, koji se publiciraju u drugoj polovici kalendarske godine, za 2015. godinu su analizom obuhvaćene samo revizije učinaka.

<sup>6</sup> Po prvi puta u Federaciji Bosne i Hercegovine je koncem 2011. godine koncipiran, a sredinom 2012. godine i usvojen antikorupcijski strategijski dokument pod nazivom Opći plan Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije (Sl. novine Federacije BiH br. 42).

### 3. REZULTATI

#### 3.1. Podaci o analiziranim dokumentima

U promatranome periodu analizirano je 157 izvještaja Ureda za reviziju institucija Federacije BiH o izvršenoj reviziji finansijskih izvještaja, od čega se 10 odnosi na revizije učinka. Imajući u vidu opseg provedenih revizija u Federaciji Bosne i Hercegovine za promatrani period,<sup>7</sup> to je gotovo polovica svih finansijskih revizija poduzetih od strane Ureda. Analizirano je 93 izvještaja 27 proračunskih korisnika, 42 izvještaja od 24 javna poduzeća i 12 izvještaja od 6 Federalnih zavoda i agencija (v. tablicu 1).

Tablica 1. Zbirni pregled izvršenih analiza revizijskih izvještaja

	Proračunski korisnik	Javna poduzeća	Revizija učinka različitih programa	Federalni zavodi i agencije
2015	0	0	3	0
2014	27	10	4	4
2013	25	11	2	4
2012	23	6	1	3
2011	18	15	0	1
<b>Ukupno</b>	<b>93</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>12</b>

U tablici 2. nalaze se detaljni podaci o subjektima revizije koji se mogu svrstati u proračunske korisnike, kao i o broju izvršenih revizija po godinama.

Tablica 2: Analizirani revizijski izvještaji proračunskih korisnika

Proračunski korisnik	2014	2013	2012	2011	Ukupno
1 Proračun Federacije BiH	+	+	+	+	4
2 Fed. ministar. poljoprivr., vodopr. i šumar.	+	+	+	+	4
3 Federalno ministarstvo finansija	+	+	+	-	3
4 Služba za zajedn. posl. organa i tijela FBIH	+	+	+	-	3
5 Fed. uprava za inspekcijske poslove	+	-	-	-	1
6 Fed. ministar. raseljenih osoba i izbjeglica	+	+	+	+	4
7 Fed. min. za pitanja boraca i inval. o-o rata	+	+	+	+	4
8 Porezna uprava Federacije BiH	+	+	+	-	3
9 Federalna uprava civilne zaštite	+	+	+	-	3
10 Ured predsjednika i dva potpredsj. FBIH	+	+	+	+	4
11 Fed. min. energije, rudarstva i industrije	+	+	+	+	4
12 Fed. ministarstvo rada i socijalne politike	+	+	+	+	4
13 Fed. minist. prometa i komunikacija	+	+	+	+	4
14 Vlada Federacije BiH	+	+	+	+	4
15 Fed. minist. unutr. poslova - FUP	+	+	-	-	2
16 Federalna direkcija robnih rezervi	+	+	-	-	2
17 Federalno ministarstvo trgovine	+	+	+	+	4

<sup>7</sup> V. više u Mamić Sačer, i dr. (2016., str. 216).

18	Federalni zavod za statistiku	+	-	-	-	1
19	Federalno ministarstvo kulture i sporta	+	+	+	+	4
20	Fed. ministarstvo unutrašnjih poslova	+	+	+	+	4
21	Federalno ministarstvo zdravstva	+	+	+	+	4
22	Fed. ministarstvo obrazovanja i nauke	+	+	+	+	4
23	Fed. ministarstvo okoliša i turizma	+	+	+	+	4
24	Fed. minist. razvoja poduzetništva i obrta	+	+	+	+	4
25	Federalno ministarstvo pravde	+	+	+	-	3
26	Parlament FBiH	+	+	+	+	4
27	Fed. ministarstvo prostornog uređenja	+	+	+	+	4
<b>Ukupno</b>		27	25	23	18	<b>93</b>

U tablicama 3., 4. i 5. nalaze se detaljni podaci o subjektima revizije koji se mogu svrstati u javna poduzeća i federalne upravne organizacije, kao i o broju izvršenih revizija po godinama.

**Tablica 3: Analizirani revizijski izvještaji javnih poduzeća**

Javno poduzeće	2014	2013	2012	2011	Ukupno
1 JP „Šume ZDK“ d.o.o. Zavidovići	+	-	-	-	1
2 ŠPD „Unsko-sanske šume“ d.o.o.	+	-	-	-	1
3 „BH-GAS“ d.o.o.	+	-	+	+	3
4 „Sarajevoputevi“ d.d. Sarajevo	+	-	-	-	1
5 JP „Autoceste FBiH“ d.o.o. Mostar	+	+	+	+	4
6 ŠGD „Hercegbosanske šume“ d.o.o.	+	-	-	-	1
7 JP „Šume TK“ d.d. Kladanj	+	-	-	-	1
8 D.d. „Ceste“ Mostar	+	-	-	+	2
9 JP „Ceste FBiH“ d.o.o. Sarajevo	+	+	+	+	4
10 „Srednjobosanske šume“ d.o.o.	+	-	-	-	1
11 JP „Elektroprivreda HZ HB“ d.d.	-	+	-	+	2
12 JS „Radio-televizija“ Federacije BiH	-	+	-	+	2
13 JP „BH Pošta“	-	+	+	-	2
14 JP Elektroprivreda d.d. Sarajevo	-	+	-	-	1
15 JP „Željeznice Federacije BiH“ d.o.o.	-	+	-	+	2
16 JP „Hrvatske komunikacije“ d.d.	-	+	-	+	2
17 „Hrvatska pošta“ d.o.o. Mostar	-	+	+	-	2
18 D.d. „BH Telecom“ Sarajevo	-	+	-	+	2
19 JP „B&H Airlines“ d.o.o. Sarajevo	-	+	-	+	2
20 JP Međun. aerodrom d.o.o. Sarajevo	-	-	+	+	2
21 JP Elektroprivreda BiH	-	-	-	+	1
22 JP Međ. zračna luka-aerod. Mostar	-	-	-	+	1
23 P.D. Terminali Federacije d.o.o.	-	-	-	+	1
24 P.D. „Lutrija BiH“ d.o.o. Sarajevo	-	-	-	+	1
<b>Ukupno</b>	10	11	6	15	<b>42</b>



Javno poduzeće Autoceste FBiH d.o.o. Mostar najčešće je revidirano, a slijedi ga d.o.o. BH-GAS. Čitav niz subjekata revidiran je po dva puta u promatranome periodu (tablica 3). Revizije učinka su poduzimane jednokratno (tablica 4).

**Tablica 4: Analizirane revizije učinka različitih programa**

Naziv Programa (teme)	Godina	Ukupno
1 Upravljanje grantovima iz Proračuna FBiH prema rezultatima	2015	1
2 Određene mjere iz Federalnog plana upravljanja otpadom nisu implementirane u zadanim rokovima	2015	1
3 Unaprjeđenje energetske efikasnosti u institucijama FBiH	2015	1
4 Efikasnost prikupljanja javnih prihoda u postupku prinudne naplate po osnovu prodaje oduzete imovine u FBiH	2014	1
5 Nedovoljna obnova šuma u FBiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama	2014	1
6 Podrška razvoju turizma FBiH	2014	1
7 Trošenje javnih sredstava iz Proračuna FBiH za ugovore o djelu	2014	1
8 Podrška u razvoju malog i srednjeg poduzetništva u FBiH	2013	1
9 Prevencija poplava u FBiH	2013	1
10 Upravljanje Programom zapošljavanja mladih	2012	1
<b>Ukupno</b>		<b>10</b>

Federalni zavodi sa velikim brojem korisnika i velikim finansijskim sredstvima kojima raspolažu su također često revidirani. To se prije svega odnosi na Zavod zdravstvenoga osiguranja i reosiguranja FBiH, Federalni zavod za zapošljavanje i Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko i invalidsko osiguranje (tablica 5).

**Tablica 5: Analizirani revizijski izvještaji federalnih zavoda i agencija**

Zavodi i agencije	2014	2013	2012	2011	Ukupno
1 Zavod ZO i reosiguranja FBiH	+	+	+	-	3
2 Agencija za privatizaciju FBiH	+	-	-	-	1
3 Federalni zavod za zapošljavanje	+	+	+	-	3
4 FZ za mirovinsko/penzijsko i invalidsko osiguranje	+	-	+	+	3
5 Agencija za vodno područje Jadranskog mora	-	+	-	-	1
6 Agencija za vodno područje rijeke Save	-	+	-	-	1
<b>Ukupno</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>12</b>

### 3.2. Nepravilnosti u izvršenju proračuna, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine

Pregledom je evidentirano ukupno 820 oblika ponašanja koja se sa određenim (manjim ili većim) stupnjem vjerovatnosti mogu dovesti u vezu sa koruptivnim ponašanjem. Od toga, 561 ponašanje odnosi se na proračunske korisnike, 199 ponašanja na javna poduzeća, 47 na zavode i agencije, te 13 ponašanja na reviziju učinka.

Detalji o razmjerima pojedinih oblika nepravilnosti nalaze se u tablici 6.

**Tablica 6: Skupine evidentiranih nepravilnosti u izvršenju proračuna, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine**

	Oblici nepravilnosti	Proračun. korisn.	Javna podu.	Agenc. Zavod	Revizija učinka	Ukupno
1	Nezakonitosti na ime materijalnih i troškova zaposlenih i usluga	300	126	21	-	447
2	Propusti u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava iz tekućih i kapitalnih transfera	134	7	8	3	152
3	Nezakonitosti u provođenju procedure javnih nabava	53	36	11	-	100
4	Nepoduzimanje normama propisanih mjera i aktivnosti	37	23	6	10	76
5	Propusti u planiranju, realizaciji i nadzoru nad utroškom sredstava za razvojno-investicijske projekte	27	4	-	-	31
6	Nezakonito imenovanje i uposlenje savjetnika i radnika	8	3	1	-	12
7	Nezakonit način formiranja komisije – sukob interesa	2	-	-	-	2

U nastavku će se iznijeti detaljnije informacije o uočenim nepravilnostima.

### 3.2.1. Nezakonitosti na ime materijalnih troškova, troškova zaposlenih i usluga

Nepravilnosti iz naslova odjeljka, a koja se odnose na nezakonite izdatke (troškove) na ime materijala, zaposlenih i usluga, najfrekventnija su u ukupnoj masi zabilježenih nepravilnosti. Nezakonitost najvećeg broja evidentiranih izdataka odnosi se na netransparentno, neracionalno i nekontrolirano trošenje proračunskih sredstava, odnosno stvaranje rashoda koji se ne mogu sa sigurnošću dovesti u vezu sa službenim dužnostima i ostvarenjem poslovnih aktivnosti. Nesavjesnim, a u izvjesnoj mjeri i rasipničkim ponašanjem odgovornih, kakvim se mogu okarakterizirati izložene prakse, javna sredstva se nisu koristila u svrhu obavljanja predviđenih poslova i zadataka.

Budući da je u analiziranom uzorku registriran enormno veliki broj nezakonitih izdataka (N=447), izvršena je njihova klasifikacija po vrsti izdataka za kategorije subjekata (proračunski korisnici i javna poduzeća). Pošto je u okviru analize revizijskih izvještaja za učinke, zavode i agencije registriran dosta manji broj navedenih izdataka, isti nisu izdvojeno prikazani.

Tablica 7: Nezakoniti izdaci proračunskih korisnika

	Vrsta nezakonitog izdatka	Ukupno
Troškovi materijala, zaposlenih i usluga	Sitan inventar	3
	Rezervni dijelovi – nabava guma	2
	Ugovor o radu	1
	Plaća i naknade za rad	20
	Naknade plaća (školovanje, usavršavanje, praznici)	4
	Ostali troškovi (prijevoz na posao)	9
	Finansiranje sindikalne organizacije	1
	Usluge održavanja i opravke vozila i opreme	25
	Zakupnina stana	1
	Troškovi osiguranja vozila	1
	Reprezentacija	22
	Putni troškovi – službena putovanja	27
	Odvojen život i smještaj	3
	Ugovor o djelu	37
	Privremeni i povremeni poslovi	1
	Komisije, stručna povjerenstva i druga radna tijela	44
	Revizije i kontrole	6
	PTT usluge (otpremanje pošte i telefonske usluge)	12
	Internet	3
	Usluge medija i javnog informiranja	2
	Usluge štampe	1
	Kompjuterske usluge i održavanje kompjuterske opreme	8
	Unajmljivanje imovine	6
	Volonterski rad	1
	Druge samostalne djelatnosti (administrativno-tehnički poslovi)	4
	Iznajmljivanje vozila	1
	Troškovi za poplave i repromaterijal	2
	Korištenje službenih vozila	2
	Stručne usluge	1
	Ugovorene usluge	2
Obaveze prema uposlenicima	1	
Ostali izdaci	10	
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	

U tablici 7. prikazan je ukupan broj i vrsta registriranih nezakonitih izdataka za materijal, zaposlene i usluge. Na osnovu dobivenih podataka razvidno je da je najveći broj nezakonitih izdataka napravljenih od strane proračunskih korisnika evidentiran kod nezakonitih isplata i obračuna plaća, isplata komisija, ugovora o djelu, službenih putovanja, reprezentacije, usluga održavanja i opravki vozila opreme i zgrada. Međutim, nisu zanemarivi ni drugi nezakoniti izdaci koji se tiču korištenja službenih vozila, PTT usluga, kompjuterskih i internet usluga, goriva, odvojenoga života, terenskoga rada i sl.

Situacija slična onoj zabilježenoj kod proračunskih korisnika može se zabilježiti i kod javnih poduzeća (tablica 8).

**Tablica 8: Nezakoniti izdaci javnih poduzeća**

	Vrsta nezakonitog izdatka	Ukupno
<b>Troškovi materijala, zaposlenih i usluga</b>	Gorivo	7
	Sirovine	4
	Materijal za izradu učinaka	4
	Otpis autoguma	4
	Antifriz i ulje	1
	Plaća i naknade za rad	12
	Topli obrok	1
	Naknade pripravniciima bez zasnovanog radnog odnosa	1
	Ostali troškovi (prijevoz na posao)	22
	Regres	4
	Usluge održavanja i opravke vozila, opreme i zgrada	4
	Zakupnina stana	1
	Uredski materijal	4
	Reprezentacija	9
	Putni troškovi – službena putovanja	8
	Terenski rad	4
	Ugovor o djelu	6
	Troškovi amortizacije	1
	Komisije, up. odbori, nadzorni odbori, stručna povjerenstva i druga radna tijela	9
	Troškovi reklame i sponzorstva	4
	Ptt usluge (otpremanje pošte i telefonske usluge)	3
	Internet	1
	Taksi prijevoz	1
	Članovi skupštine	1
	Troškovi proizvodnje	1

Troškovi zaštitarskih agencija	2
Korištenje službenih vozila	3
Ostali izdaci	4
<b>Ukupno</b>	<b>126</b>

Tipični primjeri ponašanja iz ove skupine nepravilnosti su: zaključivanje ugovora o djelu za poslove iz nadležnosti ministarstva, isplate za naknade za koje ne postoji pravna osnova, kao i drugi oblici nezakonitih izdataka, npr.: 1. *Isplate predsjedniku i članovima nadzornog odbora za mjesece u kojima nisu obavljali aktivnosti iz nadležnosti*, 2. *Isplata naknada troškova prijevoza za dolazak na sjednice članu nadzornog odbora, iako ugovorom o angažiranju taj izdatak nije predviđen*, 3. *Isplata naknada mjesečno članovima skupštine, iako se sastaju jednom ili dva puta godišnje, te iako je na osnovu akta ministarstva skupština donijela odluku o obustavi isplate naknada*, 4. *Ugovore o djelu obično neovisno zaključuju rukovodioci federalnih institucija - kada, sa kim i kolika će naknada biti (za skoro 70% ugovora rukovodilac je samostalno donio odluku o izboru osobe sa kojom će zaključiti ugovor o djelu)*, 5. *Ugovori o djelu se često potpisuju sa istim osobama (na duži vremenski period) - kršenje pravila da se ugovori o djelu mogu zaključiti samo jednokratno na određeno vrijeme sa tačno preciziranim poslovima i rezultatima*, 6. *Nedostatak planiranja ugovora o djelu (osim iznosa sredstava za ugovore, isti ne sadrže druge bitne informacije: za koje poslove i na koji način će se realizirati sredstva za ugovore o djelu, niti koje rezultate će ostvariti)*, 7. *Nepostojanje provjere zakonitosti niti opravdanosti ugovora o djelu*.

Pored nepravilnosti na ime obračuna plaća i naknada, nezakoniti izdaci registrirani su i u dijelu utroška i sipanja goriva, te službenih putovanja, kao npr.: 1. *Sipanje goriva bez navođenja registarske oznake službenog vozila za koje se vrši nabava goriva*, 2. *Na nalogu za službena putovanja u inozemstvu nije navedeno vrijeme prelaska granice od kada se računaju dnevnice za službena putovanja u inostranstvu, radi čega ne možemo potvrditi tačnost obračuna istih*, 3. *Uz putni nalog nije priložen poziv za prisustvovanje predsjednika upravnog odbora konferenciji u Parizu*.

Ostali nezakoniti izdaci kao što su reprezentacija, održavanje, PTT usluge, internet, terenski rad, prijevoz na posao, zakupnina stana, regres, izdaci za komisiju, vjerske blagdane i sl., također koreliraju sa pojedinim oblicima korupcije. Svi navedeni nezakoniti izdaci nastali su zbog neracionalnog i nekontroliranoga trošenja proračunskih sredstava, pri čemu se ne može isključiti da je to zbog vlastitih interesa, npr.: 1. *Povećanje sredstava za reprezentaciju nisu pratila trend smanjenja (pada) prihoda*, 2. *Nenamjensko trošenje sredstava za reprezentaciju – njihovo nekorisćenje u svrhu poslova i zadataka (neopravdanost)*, 3. *Neiskorištenost prostora u odnosu na cijenu zakupa – ogroman zakupljeni prostor i ogromna cijena zakupa na „top“ lokaciji za jednog uposlenika*, 4. *Priznavanje računa za telefonske usluge koje se odnose na korištenje mobilnih telefona koji nisu u vlasništvu institucije*, 5. *Prekoračenje limita utvrđenog internim aktom u pogledu korištenja fiksnih telefona*, 6. *Ugovaranje vršenja održavanja kompjuterske opreme koje rezultira neracionalnom i nekontroliranom trošenju sredstava*, 7. *Ugovaranje kompjuterskih usluga (bez navođenja vrste usluge koja se obavljala tokom mjeseca. U prilogu računa su date specifikacije pruženih usluga, bez vrijednosnih pokazatelja za pružene usluge i iste nisu ovjerenе od strane odgovorne osobe, čime bi se potvrdilo da su usluge i izvršene)*, 8. *Nezakoniti izdaci*

za privatno vozilo u službene svrhe, 9. Isplata naknada za službeni smještaj uposlenicima kojim po važećim aktima isti nije osiguran, 10. Nezakoniti izdaci za vjerske blagdane 11. Neopravdana isplata izdataka za nabavu i zamjenu auto guma i vjetrobrana. Imajući u vidu da je sporno vozilo kasko osigurano, te da nisu osigurani uvjeti da se isto i naplati od osiguranja (policijski zapisnik), a istovremeno nije utvrđeno ko je odgovoran za načinjenu štetu, ne može se potvrditi opravdanost iskazivanja i plaćanja navedenog troška na teret proračuna.

### 3.2.2. Propusti u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava iz tekućih i kapitalnih transfera

Analizirajući revizijske izvještaje finansijskoga poslovanja institucija, uočen je veliki broj nepravilnosti koje se tiču sredstava iz tekućih transfera (N=126) i znatno manji broj iz kapitalnih transfera (N=26). To su nepravilnosti koje se tiču planiranja, nezakonite raspodjele sredstava, nejasne i nezakonite realizacije, te nadzora nad implementacijom tekućih i kapitalnih transfera. U određenom broju slučajeva uočene su nepravilnosti u pogledu neopravdanoga načina planiranja transfera i doznake sredstava bez prethodno donesenoga programa utroška. Ipak, najveći broj nepravilnosti na ime tekućih i kapitalnih transfera tiču se: 1. netransparentne, neravnopravne i neutemeljene raspodjele sredstava, koja nije u skladu sa kriterijima za izbor i za namjene utvrđene programom utroška sredstava, 2. nenamjenskog načina utroška (realizacije) sredstava, i 3. neadekvatnog nadzora nad utroškom doznačenih sredstava. Sva navedena ponašanja rezultiraju lošim finansijskim poslovanjem, neracionalnom i nekontroliranim trošenjem sredstava, odnosno stvaranjem rashoda koji nisu u cilju ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Ilustracije radi, navest će se neki primjeri evidentiranih ponašanja u okviru transfera koja se mogu dovesti u vezu sa nesavjesnim radom i korupcijom: 1. Ugovorena vrijednost radova veća od iznosa raspoloživih sredstava za navedene namjene, 2. Raspodjela sredstava političkim strankama nije izvršena u skladu sa odredbama relevantnih zakona, 3. Ministarstvo nije izvršilo nadzor nad utroškom dodijeljenih sredstava, 4. Neosiguranje transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima u svojim programima utroška sredstava, 5. Neutvrđivanje odgovarajućih i valjanih kriterija za projekte koji se odnose na izradu projektne dokumentacije, 6. Propisivanje diskriminirajućih uvjeta za izbor korisnika, 7. Nedostavljanje izvještaja o utrošku sredstava, 8. Neuspostavljanje načina utvrđivanja opravdanosti utroška, 9. Dodjeljivanje transfera za razvoj turizma (bespovratnih finansijskih sredstava) bez javnog poziva i netransparentnost postojećih javnih poziva, 10. Nejasni, neprecizni, nedovoljno konkretni i mjerljivi kriteriji za ispravnu raspodjelu sredstava transfera, 11. Odsustvo praćenja realizacije pojedinih transfera, 12. Netrošenje sredstava kapitalnog transfera za predviđene namjene (korisnik je zahtijevao poticajna sredstva u svrhu nabave opreme, kako bi u postojeći proizvodni pogon ugradio suvremeni ventilacijski sistem. Pošto se radi o specifičnoj proizvodnoj djelatnosti gdje su radnici u procesu proizvodnje izloženi velikim količinama prašine, implementacijom predloženog projekta nabave i ugradnje ventilacijskog sistema povećala bi se efikasnost proizvodnje i poboljšali bi se uvjeti za rad. Ministarstvo je odobrilo poticajna sredstva koja, međutim, korisnik sredstava nije utrošio za predloženi projekat, nego je kupio mašinu za proizvodnju. U izvještaju o utrošku korisnik je dostavio sve potrebne dokaze o kupovini mašine, a komisija koja je izvršila neposredni nadzor na terenu konstatirala je da su sredstva namjenski potrošena obzirom da su iskorištena za kupovinu opreme, istovremeno zanemarujući u potpunosti implementaciju projekta za koji su sredstva zaista odobrena).

### 3.2.3. Nezakonitosti u procedurama javnih nabava

Analizom revizijskih izvještaja evidentiran je širok dijapazon nezakonitih ponašanja na ime provođenja procedura javnih nabava (N=100). To su ponašanja koja se tiču nedonošenja plana nabava za tekuću godinu, ponuda koje nisu ispunjavale uvjete utvrđene tenderskom dokumentacijom, plaćanje prije izvršenja usluga, nezakonit izbor poslovnih banaka, neadekvatan izbor odgovarajuće vrste postupka, nezaključivanje ugovora u zakonskom roku, nabava robe bez potpisanih ugovora, favoriziranje pojedinih ponuđača, neosiguravanje stvarne konkurencije, diskriminatorne tenderske specifikacije prema dobavljačima, prekoračenje sredstava za javne nabave - menadžment nije obavijestio upravni odbor, i sl. U najvećem broju slučajeva prigovori su podneseni zbog nepostupanja u skladu sa propisanim procedurama, dok su postupci uglavnom poništeni zbog nedovoljno jasne, nerazumljive i neadekvatne tenderske dokumentacije. Značajno je napomenuti da je nadležni Ured za razmatranje žalbi najveći broj žalbi odbacio samo iz formalnih razloga, bez ulaska u meritum, iako je bilo više nego očigledno da je bilo kršenja propisanih procedura.

S tim u vezi, ilustracije radi, navedena su neka od ponašanja na ime provođenja javnih nabava koja koreliraju sa korupcijom: *1. Kao najpovoljniji ponuđači prihvaćeni svi koji se javljaju na tender, iako je po zakonu neophodno da se dodijeli najbolje ocijenjenom ponuđaču, a ne više ponuđača, 2. Ugovor nije dodijeljen u skladu sa zakonom - objavljene tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji (zapremina motora, dužina vozila, međuosovinski razmak, širina bez osvrtnih ogledala, zračni jastuk za koljena vozača i pretinac ispred suvozača sa zaključavanjem) za predmetnu nabavu predstavljaju tehničke karakteristike favorizirane marke i brenda vozila, 3. Diskriminatorne tenderske specifikacije prema ponuđačima – favoriziranje određenih dobavljača, 4. Društvo, kao ugovorni organ, prilikom izbora najpovoljnijeg ponuđača propustilo je da utvrdi da li je žalitelj u svojoj ponudi ponudio rješenja koja zadovoljavaju na suštinski ekvivalentan način zahtjeve postavljene u tehničkoj specifikaciji, shodno članu 14. stav 2. pod b) Zakona o javnim nabavama BiH, radi čega nije imao pravo odbiti ponudu, 5. Društvo je u predmetnom postupku nabave propustilo da od ponuđača izabranoga vozila, po osnovu promocije i reklame u svojim svakodnevnim kampanjama i promotivnim emisijama, zatraži određeni popust, što je trebalo ugraditi u tendersku dokumentaciju, pa i u same kriterije za dodjelu ugovora, 6. Otvaranje ponuda sat nakon isteka roka za njihov prijem nije u potpunosti transparentno, 7. Kod pojedinih postupaka u fazi vođenja pregovora korigira se tenderska dokumentacija na način da se ista prilagođava uvjetima ponuđača i procijenjenim sredstvima.*

Osim navedenih, registrirani su i drugi oblici ponašanja koji se odnose na netransparentno provođenje procedure javnih nabava i koji kao takvi koreliraju sa korupcijom: *1. Kod svih revidiranih pregovaračkih postupaka zajedničko je da pregovori nisu ni vođeni, već su prihvaćene i vrjednovane dostavljene prve, tzv. „inicijalne“ ponude - postupci su vođeni kao da se radilo o konkurentskom sporazumu, i to samo sa jednim kandidatom (u predmetnim slučajevima djele ugovora nisu se ispunili zakonski uvjeti, tj. da se radi o dobavljaču koji zbog suštinskih, tehnički dokazivih ili umjetničkih razloga, ili zbog razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, može izvršiti predmetnu nabavu i da ne postoji druga mogućnost izbora), 2. Neopravdano angažiranje svih kooperanata-podizvođača u održavanju magistralnih i regionalnih cesta (podizvođači nisu prijavljeni prilikom prijave na konkurs za održavanje magistralnih cesta, što je bila obaveza, jer njihov angažman prelazi 10% ugovorenog posla, odnosno vrijednosti LOTA),*

3. Nezakonit izbor dobavljača, 4. Nije proveden postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača, 5. Nije donesen vlastiti akt o javnim nabavama, kao ni plan nabava, 6. Neprihvatljiv izbor samo jednog, istog kriterija za sve vrste predmeta nabava i netransparentan način na koji se sačinjava tenderska dokumentacija (čime se stvara prostor za favoriziranje pojedinih ponuđača), 7. Tehničke karakteristike predmeta nabave favoriziranog kandidata ugrađuju se u tendersku dokumentaciju (uspoređujući tehničku specifikaciju izabranog ponuđača sa traženom, lako je uočiti da se ista u potpunosti podudara sa traženom, što ukazuje na mogućnost da je sačinjena na osnovu specifikacije izabranog ponuđača i da je isti na taj način favoriziran), 8. Neosnovano odbacivanje ponude ponuđača koji je ponudio aparate po dvostruko nižoj cijeni, a da je pri tome sve tražene uvjete zadovoljio (indikativno je da od ukupno 35 traženih stavki, izabrani ponuđač nije ponudio ni jednu koja ima bolje tehničke karakteristike od traženih. Sve traženo je i ponuđeno, što snažno ukazuje na mogućnost da je izabrani ponuđač favoriziran), 9. Nejasna i nedovoljno definirana tehnička specifikacija.

### 3.2.4. Nepoduzimanje normama propisanih mjera i aktivnosti

Podaci iz analiziranih izvještaja ukazuju na prilično veliki broj evidentiranih ponašanja na ime nepoduzimanja ili propuštanja određene aktivnosti (N=76). To su uglavnom ponašanja koja se tiču nepoduzimanja zakonom obaveznih mjera i aktivnosti, preventivnih mjera koje su zakonska obaveza, nepoduzimanje adekvatnog nadzora nad realizacijom projekata, neutvrđivanje činjeničnog stanja, nepoduzimanje adekvatne institucionalne koordinacije u cilju razmjene podataka, neuspostavljanje informacionog sistema i centralne baze podataka koji su obaveza u poslovanju, nepoduzimanje potrebnih aktivnosti na zaštiti proračunskih sredstava, kašnjenje u izradi strateških dokumenata što ima negativne konotacije na proces poslovanja i finansijski rezultat, nepravovremeno donošenje internih akata za određene oblasti poslovanja koje se tiču definiranja obaveza, procedura i slično. Zajedničko za sve nepoduzete aktivnosti i mjere je neadekvatna zaštita proračunskih sredstava. Utvrđeno je da je nepoduzimanjem adekvatnih mjera i aktivnosti redovno dolazilo do neracionalnog i nekontroliranoga trošenja sredstava. Sredstva nisu utrošena za namijenjene ciljeve, a pri tome su nastale ogromne štete, kako za institucije Federacije, tako i za građane, te društvo u cijelosti.

Ilustracije radi, neka od ponašanja na ime nepoduzetih adekvatnih aktivnosti i mjera koje su proizvele štetu i gubitke u finansijskome poslovanju, a koja bi se eventualno mogla dovesti u vezu sa korupcijom i nesavjesnim radom su: 1. Neopravdan gubitak imovine zbog neutuženja kupaca za zastarjela potraživanja (nepokretanje postupka prinudne naplate potraživanja), 2. Nedonošenje internih akata u cilju pravovremene naplate potraživanja, 3. Nepoduzimanje aktivnosti na povratu uloženi sredstava (za pilote i kopilote koji su upućeni na školovanje i raskinuli radni odnos ne poštivajući odredbe ugovora, 4. Nepoduzimanje aktivnosti kako bi se sistem zaštite doveo u funkcionalno stanje, 5. Pasivan odnos nadležnih prema smanjenju sive ekonomije u oblasti turizma, 6. Ulaganje u objekt bez prethodnog traženja i dobivanja odobrenja za rad od Uprave za indirektno oporezivanje, 7. Nepoštovanje procedura vezanih za proces investiranja, 8. Činjenje propusta prilikom zaključenja Ugovora o kupoprodaji – nisu uz dužnu pažnju izvršene provjere ponuđenih površina nekretnina, 9. Neadekvatan (neblagovremen i parcijalan) inspeksijski nadzor, 10. Dostavljanje nevjerođostojnih podataka od strane obveznika u obrascima koji su temelj za stvaranje potraživanja, 11. Neadekvatna provjera nevjerođostojne i nevalidne dokumentacije koja je poslužila aplikantima za ostvarivanje novčanih



*poticaja (prihvatanje lažne dokumentacije, neizlazak na teren radi provjere, odsustvo mehanizama kontrole, i sl.).*

### **3.2.5. Propusti u planiranju, realizaciji i nadzoru nad utroškom sredstava za razvojno-investicijske projekte**

Analizom revizijskih izvještaja o finansijskome poslovanju institucija Federacije BiH uočen je određeni broj nepravilnosti na ime razvojno-investicijskih projekata (N=31). Najveći broj nepravilnosti tiču se postupanja koja nisu u skladu sa utvrđenim nadležnostima u dijelu planiranja, implementacije, koordinacije, nadzora i izvještavanja nad razvojno- investicijskim projektima, kao i istinitosti i tačnosti prikaza stanja realizacije projekata koje pruža uspostavljena baza podataka koju vodi institucija. Navedenim ponašanjima nastaje nenamjenski i nekontroliran utrošak proračunskih sredstava. Neka od evidentiranih ponašanja su: *1. Neadekvatan utrošak sredstava za razvojno-investicijske projekte - trošenje sredstava više nego što je planirano, 2. Nije sačinjen Izvještaj o realizaciji razvojnih projekata, 3. Nije uspostavljen koordinacioni mehanizam za upravljanje i koordinaciju sredstava za razvoj, 4. Neadekvatno praćenje implementacije projekta, nisu utvrđivani razlozi kašnjenja projekata, tj. dinamika implementacije u skladu sa dostavljenim planovima, 5. U pojedinim projektima utrošeno je više sredstava nego što je planirano, a za isto nisu navedeni opravdani razlozi i data adekvatna obrazloženja.*

### **3.2.6. Nezakonito imenovanje i uposlenje savjetnika i radnika**

Nezakonito imenovanje savjetnika registrirano je u 8 revidiranih izvještaja. Sve nezakonitosti se odnose na uposlenje i imenovanje savjetnika koji ne ispunjavaju uvjete konkursa. Ilustracije radi, navest će se neki primjeri nezakonitih uposlenja savjetnika, koji koreliraju sa korupcijom: *1. Uvidom u dokumentaciju prijema novih savjetnika konstatirano je da je u instituciji primljen savjetnik sa radnim stažom od 1 godinu i 7 mjeseci što nije u skladu sa Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji kojim je utvrđeno da savjetnici moraju imati najmanje 5 godina radnog staža, 2. Uvidom u dokumentaciju prijema novih savjetnika konstatirano je da je u instituciju primljen savjetnik sa srednjom stručnom spremom što nije u skladu sa Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji kojim je utvrđeno da savjetnici moraju imati visoku stručnu spremu i jednu godinu radnog staža, 3. Uvidom u dokumentaciju prijema novih savjetnika konstatirano je da je u instituciji primljen savjetnik bez dana prethodnog radnog staža što nije u skladu sa Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji kojim je utvrđeno da savjetnici moraju imati jednu godinu radnog staža.*

U revidiranim finansijskim i izvještajima zabilježena su 4 slučaja uposlenja radnika bez javnog konkursa. Tada važećim Zakonom o radu nije propisan način prijema zaposlenika, već je ostavljeno pravnim subjektima da vlastitim aktima uredi ovu materiju. Shodno tome, prijem zaposlenika vršen je u skladu sa vlastitim aktima, usklađenim sa Kolektivnim ugovorom (granskim kolektivnim ugovorom) i Zakonom o radu. Ilustracije radi, navest će se primjer takvih nezakonitih uposlenja: *1. Pravilnikom o radu definirano je da se zapošljavanje novih zaposlenika vrši putem oglasa-konkursa, koji se objavljuje u sredstvima javnog informiranja. Odluku o izboru kandidata donosi Uprava Društva, uz prethodne konsultacije sa Vijećem zaposlenika ili sindikatom. Utvrđeno je da je od 216 primljenih uposlenika, samo 61 primljen na osnovu procedure javnog konkursa propisane Pravilnikom o radu.*

### 3.2.7. Nezakonit način formiranja komisija – sukob interesa

U dva slučaja revidiranih izvještaja uočen je sukob interesa kao oblik koruptivnog ponašanja. Naime, došlo je do nezakonitog formiranja komisije za dodjelu sredstava, gdje službenik ima profesionalne obaveze i finansijske interese koji mu otežavaju djelotvorno obavljanje javne funkcije.

## 4. RASPRAVA

Prezentirani podaci ukazuju da su razmjeri nepravilnosti u izvršenju proračuna, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom u javnome sektoru Federacije Bosne i Hercegovine, identificirane kroz revizijske izvještaje u petogodišnjem periodu, krupne. U nešto manje od 60 institucija registrirano je preko osam stotina nepravilnosti koje se na različite načine mogu dovesti u vezu sa korupcijom, što je gotovo 14 nepravilnosti po instituciji. Takva nepovoljna slika javnoga sektora u smislu zakonitosti poslovanja nije, nažalost, iznenađujuća. Evropska komisija je u izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine redovito iznosila mišljenje o slaboj implementaciji reformi u javnoj upravi, pogotovo što nisu osigurane jasno utvrđene linije odgovornosti. Korupcija je i dalje prisutna u mnogim oblastima, te „predstavlja ozbiljan problem. Iako je iskazano političko opredjeljenje rješavanju ovog pitanja, nisu uslijedili konkretni rezultati“ (Evropska komisija, 2016, str. 4). Mišljenje da u javnim institucijama u Bosni i Hercegovini ne postoji učinkovit sistem pojedinačne i opće odgovornosti, te da je javna uprava jedan od sektora koji je najviše pogođen korupcijskim praksama, dijele i drugi (npr. Belloni & Strazzari, 2014; Bosso, 2014; CSD & CIN, 2012; Šušnica, 2013). Učinkovitost javne uprave i sposobnost države da se suprotstavi korupciji u Bosni i Hercegovini je slaba, te se prema Indikatorima upravljanja Svjetske banke zadnjih godina kreće oko 40-oga percentila, što je daleko iza razvijenih evropskih država, pa i iza Hrvatske, Slovenije i Rumunjske. I Crna Gora i Srbija bilježe nešto bolje pozicije u odnosu na Bosnu i Hercegovinu na spomenutim ljestvicama (The World Bank, 2018). Zajednička inicijativa Organizacije za gospodarsku saradnju i razvitak (OECD) i Evropske unije- SIGMA (2013), također je zaključila da su u Bosni i Hercegovini podmićivanja, zloporabe i nezakonitosti javnih službenika prisutna i teška za prevenciju, sankcioniranje i eliminiranje.

Javni sektor Bosne i Hercegovine ne kotira niti naročito dobro na ljestvicama nekih drugih međunarodnih istraživačkih institucija u smislu integriteta. Tako je Svjetski projekt pravosuđa našu zemlju pozicionirao na polovicu liste zemalja uzimajući u obzir odsustvo korupcije (kao jednu od dimenzija kojim se bavi), te na petu od 13 zemalja u okruženju; rezultat za varijablu „odsustvo korupcije u izvršnoj vlasti“ iznosi 0. 4 (na skali od 0 do 1), uglavnom iza zemalja u regiji i daleko iza vrijednosti za gospodarski razvijenije evropske države (World Justice Project, 2014). Takvi nalazi nisu previše iznenađujući, budući da je i istraživanje Ureda za droge i kriminalitet (UNODC, 2011a) pokazalo da je gotovo petina ispitanika u Bosni i Hercegovini izjavilo iskustvo sa podmićivanjem, što je više od zemalja u regiji,<sup>8</sup> a pogotovo od evropskoga prosjeka. Osim toga, pored Ukrajine i Moldavije, Bosna i Hercegovina je među tri zemlje (od 42 analizirane) u Globalnome barometru korupcije čije su aktivnosti na smanjenju korupcije ocijenjene iznimno

<sup>8</sup> U istraživanju Ureda za droge i kriminalitet (UNODC, 2011b) za zemlje Zapadnoga Balkana taj je udio nešto niži i iznosi 12, 5 %. Srbija i Crna Gora, primjera radi, navode dvostruko manje postotke iskustva građana sa administrativnom korupcijom.

lošima - preko 80 % građana misli da vlasti ne rade dovoljno na suprotstavljanju korupciji (Transparency International, 2016). Najzad, istraživanje percepcije različitih dimenzija javne uprave u Bosni i Hercegovini sugerira da je tek trećina ispitanika zadovoljna uslugama javne uprave i da joj vjeruje (Transparency International BiH, 2014).

Kako je navedeno u rezultatima rada, u federalnim organima uprave i upravnim organizacijama i javnim poduzećima, netransparentno, neracionalno i nekontrolirano trošenje proračunskih sredstava, odnosno stvaranje rashoda koji se ne mogu sa sigurnošću dovesti u vezu sa službenim dužnostima i ostvarenjem poslovnih aktivnosti, najbrojniji su oblik nepravilnosti. U prosjeku je zabilježeno gotovo osam nepravilnosti po subjektu revizije za promatrani period. Evropska komisija mišljenja je da su finansijske kontrole, kojima bi se osiguralo pravilno, ekonomično, učinkovito i efektivno korištenje proračunskih i drugih sredstava, u Bosni i Hercegovini u ranoj fazi priprema, a kapaciteti za unutarnju reviziju su, zbog nedovoljnog broja zaposlenih i nepostojanja odgovarajućih obuka i certifikacije, slabi (Evropska komisija, 2016). Evropska komisija naročito ističe isplate za rad u komisijama kao neprihvatljive u smislu pravičnoga i objektivnoga sistema vrjednovanja radnih mjesta. Problemi u pravdanju trošenja proračunskih sredstava zabilježena su i nalazima drugih (istraživačkih) subjekata. Tako je Transparency International BiH u praćenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zabilježio brojne nedostatke u oblasti transparentnosti i odgovornosti javnih institucija. Kao i u rezultatima ovoga rada, komentari koje iznosi Transparency International BiH sugeriraju da krupni problemi postoje u domeni zaključivanja ugovora o djelu i naknadama na plaće, a koji počivaju na ogromnoj diskreciji rukovoditelja koji ugovore o djelu često zaključuju neopravdano, sa istom osobom i bez adekvatnih mehanizama praćenja realizacije zaključenih ugovora (Transparency International BiH, 2017a). I drugi izvještaji sugeriraju probleme u oblasti plaća, materijalnih i drugih troškova u javnome sektoru u Bosni i Hercegovini. Tako Šušnica (2013) izvještava o činjenici da se plaće i naknade u ne obračunavaju po učinku, te da u javnim institucijama ne postoje nedvosmisleni i jasni standardi i pravila potrošnje i ponašanja za frekventne troškove poslovanja, kao što su naknade troškova za službene puteve, uporaba i nabava službenih automobila, nabava računarske opreme, usluge reprezentacije, telefoni i PTT usluge, odvojeni život i smještaj i slično. Takvo netransparentno, neracionalno i nekontrolirano trošenje proračunskih sredstava Karklins (2002) smatra jednim od tipičnih oblika korupcije kojim se javna sredstva preusmjeravaju u dodatne prihode uposlenika ili na drugi način neracionalno troše. Karklins je stanovišta da se dodatna sredstva isplaćuju kako bi se osigurali dobri odnosi unutar institucija, ali nauštrb javnih sredstava. Ovaj ih autor smatra zaostavštinom prošloga režima koji je opisanim praksama osiguravao javnim službenicima ne samo „sekundarne prihode“ (često i više puta veće od osnovne plaće), nego i pristup uslugama i robama koje nisu inače bile lako dostupne, tako da iznos osnovne plaće nije niti bio bitan: bitnije su bile dodatne naknade i privilegije koje neka pozicija podrazumijeva.

Propusti u raspodjeli sredstava iz javnih fondova, nenamjenski utrošak (realizacije) sredstava i neadekvatan nadzor nad utroškom doznačenih sredstava također su oblik nepravilnosti koji je relativno čest u javnome sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine: rezultati ukazuju na gotovo tri takve nepravilnosti po subjektu revizije. To su inače oblici korupcije koju znamenita revizijsko-konsultantska kuća PricewaterhouseCoopers smatra tipičnim oblicima korupcije vezanim za raspodjelu sredstava iz javnih fondova (PwC EU Services; Ecorys; University of Utrecht, 2013). Bosanskohercegovačka javnost je sa velikim interesom pratila slučaj bivšega

ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, koji je prvostupanjski osuđen za zloporabu položaja zbog nezakonitih poticaja koje je odobravao uz uvjet vraćanja dijela sredstava grupi koju je organizirao. Štete nanесene proračunu procjenjuju se na više od 800.000 BAM, ukazujući da problemi mogu postati veoma krupni. Čest je i slučaj da se značajni kapitalni projekti i troškovi planiraju, odobravaju i plaćaju bez prethodnog osiguranja odgovarajućih (pravnih i tehničkih) pretpostavki za njihovu realizaciju, procjene rizika, bez planiranja mjerljivih efekata, ishoda i utjecaja i redovno nekoordinirano sa bliskim, susjednim, javnim ili privatnim oblastima i poslovima (Šušnica, 2013). Sve navedeno stvara i prostor za sukob interesa osoba koje odlučuju o raspodjeli sredstava ili nadzoru nad njima, koji se u analizama doduše pojavio iznimno rijetko (u samo dva slučaja), no svakako ga ne treba podcjenjivati; budući da se analiza temelji na revizijskim nalazima, moguće je da je sličnih praksi bilo mnogo više, ali da se metodologijom koju primjenjuje Ured za reviziju institucija za provjeru vjerodostojnosti finansijskih izvještaja i kontrolu zakonitosti poslovanja druge nisu mogle uočiti. I projekt Global Integrity (2011) ocjenjuje Bosnu i Hercegovinu slabom u smislu sprječavanja sukoba interesa u izvršnoj vlasti, koja je sa 58 bodova u rangu Kosova i Srbije, ali iza, primjerice, Njemačke ili Makedonije.

Oblast javnih nabava je vrlo značajan segment rada javnoga sektora, za koji Evropska komisija procjenjuje da u Bosni i Hercegovini čini 5 % bruto domaćega proizvoda. Određena razina pripremljenosti za evropske standarde je u ovoj oblasti ostvarena u Bosni i Hercegovini, ali je još uvijek nabava „posebno osjetljiva na korupciju i potrebni su dodatni napor da se ona spriječi tokom procesa nabave“ (Evropska komisija, 2016, str. 44). Posebice su manjkavi postupci planiranja, pripreme i objavljivanja aktivnosti javnih nabava, kao i integriteta i sukoba interesa u istima. Tendencija ostvarivanja saradnje sa istim ponuđačima, često primjenom vrste postupka koji omogućuje priličnu diskreciju u odabiru,<sup>9</sup> stvara rizik da komisije za nabave, rukovoditelji institucija ili srednji rukovodni kadar uđu u zonu privilegiranja određenih dobavljača roba i usluga (Šušnica, 2013), široko otvarajući prostor za korupciju. Često su javne nabave nekoordinirane, pa se specifikacije za iste robe i usluge različito određuju ne samo između različitih razina organa vlasti, nego i od strane organa unutar iste razine, otvarajući dodatno prostor za neformalne korupcijske veze dobavljača i ugovornih organa. I međunarodna organizacija Global Integrity (2011) ocjenjuje sistem javnih nabava u Bosni i Hercegovini slabim i pozicionira našu zemlju iza zemalja u regiji (poput Srbije i Makedonije), uključujući i Kosovo. Ne iznenađuje otuda nalaz iz ovoga istraživanja o otprilike dvije zabilježene nezakonitosti u ovoj oblasti po subjektu revizije.<sup>10</sup>

Pasivan odnos prema obavezama javnih organa, zavoda i agencija, kao što su nepoduzimanje adekvatnoga nadzora nad realizacijom projekata, neutvrđivanje činjeničnoga stanja, nepoduzimanje adekvatne institucionalne koordinacije u cilju razmjene podataka, neuspostavljanje informacionog sistema i centralne baze podataka koji su obaveza u poslovanju, nepoduzimanje potrebnih aktivnosti na zaštiti proračunskih sredstava, kao i propusti u planiranju, realizaciji i nadzoru nad utroškom sredstava za razvojno-investicijske projekte, također su prisutni u radu

<sup>9</sup> Evropska komisija navodi da je u 2015. godini u čak 86% slučajeva javnih nabava korišten izravni sporazum (2016, str. 44).

<sup>10</sup> Tipične uočene nepravilnosti, opisane u dijelu 3.2.3. rada, prepoznaju i Fazekas, Cingolani i Tóth (2016) u svome sveobuhvatnom pregledu objektivnih indikatora korupcije kao najčešće neizravne indikatore korupcije.

javnoga sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine u gotovo istoj mjeri kao i nepravilnosti u oblasti javnih nabava. Slaba kontrola utroška javnih sredstava, uključujući i ona za razvojno-investicijske projekte, zabilježena je i u analizi Zajedničke inicijative Organizacije za gospodarsku suradnju i razvitak (OECD) i Evropske unije- SIGMA (2013), koja navodi neuvezanost sistema, složene procedure i slabe kontrole nad utroškom sredstava kao prisutne u javnome sektoru Bosne i Hercegovine. Često se izrada budžeta obavlja potpuno odvojeno od dugoročnih i kratkoročnih strategija, programa i planova rada, a pritom se ne zadaju nikakvi očekivani i mjerljivi rezultati, efekti i rokovi utroška javnog novca. Isto tako se događa da institucije premašuju odobrene budžete i traže rješenja u realokacijama sa drugih budžetskih stavki, trošenju sredstava posebnih namjena, ili u domaćem ili inostranom/ međunarodnom kreditnom zaduženju. Najzad, događa se i da javni subjekti ne posjeduju nikako ili posjeduju neažuriran, nekvalitetan, sporan, netačan i nepotpun katastarski i zemljišno-knjižni popis/evidenciju sopstvene imovine (Šušnica, 2013).

Mogućnost radnoga angažmana osoba mimo zakonom predviđenih procedura i dalje, nažalost egzistira u javnome sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iako su analizama u ovom radu zabilježeni rijetki slučajevi imenovanja savjetnika i upošljavanja radnika, ovo je krupan problem na koji ukazuje i Evropska komisija, koja je stanovišta da su rukovodeće pozicije i dalje pod utjecajem političkih stranaka i nacionalnih faktora, a razdvajanje između političkih imenovanja i državne službe nije na odgovarajući način precizirano u zakonodavstvu. Zakonski okvir se otežano primjenjuje zbog nejasnih zakonskih odredbi, formalističke primjene postupaka i maloga kapaciteta komisija za odabir (Evropska komisija, 2016, str. 10). Odabir savjetnika i radnika se često ne vrši na osnovu kvalifikacija i sposobnosti, nego političkih veza, na što ukazuju i SIGMA (2013) i Transparency International BiH (2014; 2017b). Slaba transparentnost procesa i diskrecija rukovoditelja navode se kao ključni uzroci spomenutih nepravilnosti.

## 5. ZAKLJUČAK

Iako rad revizijskih institucija u domeni ispitivanja zakonitosti izvršenja proračuna, vjerodostojnosti finansijskih izvještaja, korištenja resursa i upravljanja državnom imovinom od proračunskih i javnih institucija u Bosni i Hercegovini (time i u Federaciji Bosne i Hercegovine) ima određenih nedostataka,<sup>11</sup> kao sredstvo za identifikiranje ponašanja koja se mogu u manjoj ili većoj mjeri dovesti u vezu sa korupcijom revizijski izvještaji imaju određene prednosti. Oni su u kontekstu vrstâ mjerenja korupcije objektivni indikator koja ima temelj u međunarodnim standardima koje Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine primjenjuje (što uključuje i otkrivanje prijevара i sličnih ponašanja) i, budući da se utvrđuju nepravilnosti konsultirajući veliki broj dokumenata i obavljajući razgovor sa predstavnicima revidiranih subjekata, neizravna mjera korupcije koja dosta utemeljeno indicira na postojanje ponašanja koja nisu u skladu sa pozitivnim zakonskim okvirom. Iako se suptilne razlike između grešaka u radu i namjernih nepravilnosti s ciljem ostvarivanja koristi nikada ne mogu utvrditi sa potpunom sigurnošću, kao što se niti potpuni opseg nepravilnosti u nekoj instituciji ne može utvrditi revizijom, ista se ipak može smatrati važnim, informacijama bogatim izvorom za identifikiranje razmjera i oblika sa korupcijom povezanih ponašanja kod revidiranih subjekata.

<sup>11</sup> Usp. Evropska komisija (2016, str 60-61).

Istraživanje se temelji na objektivnim indikatorima ponašanja koje se mogu dovesti u vezu sa korupcijom, a koje se zasniva na eksternom revizijom uočenim nepravilnostima u radu javnih organa u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iako ima prednosti izložene gore, uočavanje praksi povezanih sa korupcijom se, međutim, temelji na standardima koji se primjenjuju u procesu finansijske i revizije učinka javnih institucija. Korupcija podrazumijeva čitav dijapazon ponašanja, koja nemaju jednaku vjerovatnoću identificiranja putem procesa revizije: tako je vjerovatnije da će se prilikom revizije uočiti poslugi ili prijevare u službi ili prekoračenje granica ovlasti (kao radnja izvršenja zloporabe položaja) nego, primjerice, podmićivanje. Prve obično podrazumijevaju jasna pravila u postupanju i pisani i drugi trag u brojnim dokumentima koje je počiniteljima teško uskladiti, a podmićivanje se odvija neformalnije i ne mora implicirati pisane tragove koji bi indicirali na nezakonitosti. Kao i kod svih pokazatelja koje se bave devijacijama od pravila i koje izrađuju državni organi, i revizijski izvještaji odražavaju prioritete u radu revizijske institucije (Brooks, i dr., 2013) i snažno su pod utjecajem relevantne metodologije, koja se posredno bavi korupcijskim praksama. Osim toga, istraživanje je koristilo tek jedan izvor podataka. Za stvaranje detaljnije slike o profilu korupcije u zemlji (odnosno njezinu dijelu) potrebno je primijeniti komplementarni pristup koji bi kombinirao podatke iz više izvora koji su subjektivni i objektivni u naravi.

Nalazi prezentirani u radu sugeriraju da su nepravilnosti koje se mogu dovesti sa korupcijom u radu javnoga sektora u federalnim institucijama, očekivano, dosta prisutne. Ukupno ih je oko 14 po revidiranome subjektu, od čega se najveći segment odnosi na nezakonitosti na ime materijalnih troškova, troškova zaposlenih i usluga, zatim na propuste u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava, nezakonitosti u procesima javnih nabava, a u najmanjoj mjeri na imenovanja i upošljavanja i formiranje komisija. Ovakva je slika uglavnom suglasna sa brojnim izvještajima o Bosni i Hercegovini, koji našu zemlju svrstavaju u red društava sa korupcijom široko prisutnom u svim sferama života i sa brojnim teškim posljedicama, povodom koje situacije se donose pravni akti i pokreću razne inicijative, no sa ograničenim rezultatima. Nije, nažalost, čudo da su građani Bosne i Hercegovine nezadovoljni aktivnostima vlasti na suprotstavljanju korupciji, pa je u istraživanju Globalnoga barometra Bosna i Hercegovina na kraju liste koja mjeri ovu učinkovitost (Transparency International, 2016), a u istraživanju (globalnoga) integriteta naša zemlja je ocijenjena kao ona sa najvećim raskorakom između normi i njihove implementacije u praksi (Global Integrity, 2011).

Bosna i Hercegovina je nakon devedesetih prošla dvostruku tranziciju: jednu iz ratnoga u mirnodopsko stanje, te drugu iz socijalističkoga, jednopartijskoga političkoga režima i komandnoga gospodarstva u građanski demokratski režim i tržišno gospodarstvo. Kako je to vidljivo na primjeru nekih istočnoevropskih zemalja, i bez ratnih dešavanja tranzicija se pokazala kao zahtjevan zadatak, a ratna su razaranja svakako bila dodatna otegotna okolnost. Spomenuto, kao i slabosti državnih struktura utjecale su na održavanje nacionalističke retorike i straha, koja je poslužila kao korisno sredstvo mobilizacije glasačkoga tijela i prikladnoga instrumenta za odvratanje pažnje sa stvarnih problema stanovnika, istodobno osiguravajući razvoj klijentelizma u ogromnim razmjerima. Takva je klijentelistička politika stvorila predimenzioniran javni sektor koji je poslužio kao utočište političkim imenovanjima i postavljenjima i kao sredstvo utjecaja na političke, pravne, organizacijske i druge procese. Uz to, decentralizacija državne vlasti, kao rezultat ratnih i poratnih kompromisa, također je, budući da implicira lokalne korupcijske veze koje je lakše razviti, te slabe mogućnosti nadzora od strane vrhovne vlasti (Treisman, 2000),

također negativno utjecala na stope korupcije. Korupcija je tako postala ne aberacijom, nego dijelom strukture i uobičajenim *modusom operandi* (Belloni & Strazzari, 2014).

Borba protiv korupcije je nominalno visoko na listi prioriteta domaćih vlasti, i to već priličan broj godina. Značajan dio poduzetih aktivnosti rezultat je, međutim, vanjskoga pritiska, budući da je država potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. Opredijeljenost države, makar često i formalna, da bude dijelom razvijenih evropskih društava djelovala je kao katalizator mnoštva institucionalnih i društvenih reformi, no čini se da su vlasti spremnije deklaratorno podržavati borbu protiv korupcije, a manje stvarnim mjerama. Rezultati iz ovoga rada sugeriraju da su ponašanja koja se mogu dovesti sa korupcijom snažno prisutna i da postoji trend njihova ponavljanja iz godine u godinu, unatoč brojnim političkim i drugim deklaracijama o potrebi snažnije borbe.<sup>12</sup> To nije novina: i Rumunjsku, Bugarsku i Hrvatsku se često kritizira i navodi da su imale konzistentniji pristup u suprotstavljanju korupciji dok su imale kandidatski status za članstvo u Evropskoj uniji nego kada su zaista postale članice. Evropska unija nije htjela obehtrabriti potencijalne članice u njihovim reformskim procesima, ali se čini da je takav pristup samo odgodio bavljenje sa stvarnim problemima (Warner, 2015). Borba protiv korupcije dugotrajan je proces koji se konstantno mijenja, dopunjuje, širi, kako pod utjecajem međunarodnih aktera, tako i domaćih donositelja odluka. Hoće li se promjene u Bosni i Hercegovini razvijati u pravome pravcu ovisi o političkoj volji, najprije na domaćoj sceni, i sposobnosti vlasti da razviju odgovarajuće institucionalne kapacitete.

---

<sup>12</sup> Tako se u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2016. godinu navodi da političke izjave o opredijeljenosti na temu borbe protiv korupcije nisu pretočene u konkretne rezultate (Evropska komisija, 2016, str. 15).

**POPIS LITERATURE**

- Andersson, S., & Heywood, P. M. (2009). The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Political Studies*, 57 (4), str. 746–767.
- Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH - Account. (2014). *5 priča o korupciji u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Centar za razvoj medija i analize; Infohouse.
- Belloni, R., & Strazzari, F. (2014). Corruption in post-conflict Bosnia-Herzegovina and Kosovo: a deal among friends. *Third World Quarterly*, 35 (5), str. 855-871.
- Bosso, F. (2014). *Bosnia and Herzegovina: Overview of corruption and anti-corruption measures*. Bergen: U4 - Chr. Michelsen Institute.
- Brooks, G. (2016). *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*. London: Palgrave Macmillan.
- Brooks, G., Walsh, D., Lewis, C., & Kim, H. (2013). *Preventing Corruption. Investigation, Enforcement and Governance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Center for the Study of Democracy (CSD) & Center for Investigative Reporting (CIN). (2012). *Countering Corruption in Bosnia and Herzegovina: 2001 - 2011*. Sarajevo: Autor.
- Datzer, D. (2011). *Otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi (doktorska disertacija)*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
- Datzer, D. (2016). *Kriminologija korupcije*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
- Datzer, D., & Vujović, S. (2013). Kaznena politika za korupcijska kaznena djela na području Kantona Sarajevo. *Kriminologija i socijalna integracija*, 21 (2), str. 77-93.
- Evropska komisija. (2016). *Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija*. Brisel: Autor.
- Fazekas, M., Cingolani, L., & Tóth, B. (2016). *A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction. Working Paper series: GTI-WP/2016:03*. Government Transparency Institute.
- Federalni zavod za programiranje razvoja. (2016). *Izveštaj o razvoju Federacije BiH 2016*. Sarajevo: Autor.
- Global Integrity. (2011). *Global Integrity Report: 2011 Executive Summary*. Washington, DC: Autor.
- Graycar, A., & Prenzler, T. (2013). *Understanding and Preventing Corruption*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hafner, M., Taylor, J., Disley, E., Thebes, S., Barberi, M., Stepanek, M., & Levi, M. (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. Annex II- The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption. Research paper by RAND Europe*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Hawken, A., & Munck, G. L. (2009). *Do You Know Your Data? Measurement Validity in Corruption Research. Working Paper*. Malibu: School of Public Policy, Pepperdine University.



- Heywood, P. M. (2015). Measuring corruption: perspectives, critiques and limits. U P. M. Heywood, *Routledge handbook of political corruption* (str. 137-153). London: Routledge.
- Johnston, M., & Kpundeh, S. J. (2002). The measurement problem: a focus on governance. *Forum on Crime and Society*, 2 (1), str. 33-45.
- Karklins, R. (2002). Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism*, 49 (4), str. 22–32.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- Krasić, Š. (2008). Uloga državne revizije u suzbijanju korupcije. U M. Benko, J. Budak, S. Cindori, D. Derenčinović, D. Ivanušec, Š. Krasić, . . . D. Sekulić, *Korupcija-pojavni oblici i mjere za suzbijanje* (str. 33-45). Zagreb: Inženjerski biro d.d.
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence, and policy*. Cambridge: University Press.
- Mamić Sačer, I., Vuković, D., & Pavlić, I. (2016). Komparativna analiza vrhovnih revizijskih institucija u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, str. 204-224.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz Verlag.
- Neuendorf, K. A. (2002). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Noonan, J. T. (1984). *Bribes*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- Organizacija za suradnju i sigurnost u Europi (OSCE). (2018). *Procjena potreba pravosuđa u procesuiranju korupcije kroz praćenje rada na krivičnim predmetima*. Sarajevo: Autor.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International.
- PwC EU Services; Ecorys; University of Utrecht. (2013). *Public procurement: Costs we pay for corruption. Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*. Bruges; Utrecht: Autor.
- Seligson, M. A. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*, 34 (2), str. 381–404.
- Sinanović, B., Vučković, B., Božović, V., Gavrilović, I., & Laličić, L. (2016). *Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje: praktikum za pripadnike pravosuđa i policije*. Beograd: Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu.
- Stojak, R. (1990). *Metoda analize sadržaja*. Sarajevo: Institut za proučavanje nacionalnih odnosa.
- Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). (2013). *Bosnia and Herzegovina Assessment Report 2013*. Paris: OECD.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (3), str. 19–42.
- Šušnica, S. (2013). *Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora za period 2011—2012*. Banja Luka: Transparency International BiH.

- The World Bank. (2018). *Worldwide Governance Indicators*. Dohvaćeno iz <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.
- Transparency International. (2016). *People and Corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer*. Berlin: Autor.
- Transparency International BiH. (2014). *Percepcija javne uprave Bosna i Hercegovina 2014*. Banja Luka: Autor.
- Transparency International BiH. (2017a). *Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015.-2016. godina*. Banja Luka: Autor.
- Transparency International BiH. (2017b). *Komparativna analiza rezultata praćenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u periodu od 2012. do 2016. godina*. Banja Luka: Autor.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76 (3), str. 399–457.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2008). *A Users' Guide to Measuring Corruption*. Oslo: Autor.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011a). *Corruption in Bosnia and Herzegovina: Bribery as experienced by the population*. Vienna: Autor.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011b). *Corruption in the Western Balkans: bribery as experienced by the population*. Vienna: Autor.
- Vujević, M. (2002). *Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti*. Zagreb: Školska knjiga.
- Warner, C. M. (2015). Sources of corruption in the European Union. U P. M. Heywood, *Routledge handbook of political corruption* (str. 121-133). London: Routledge.
- World Justice Project. (2014). *WJP Rule of Law Index 2014*. Washington, D.C.: Autor.
- Zelenika, R. (2000). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*. Rijeka: Ekonomski fakultet.

## SCOPE AND FORMS OF IRREGULARITIES IN BUDGET EXECUTION AND THE FINANCIAL STATEMENTS, THE USE OF RESOURCES AND THE MANAGEMENT OF STATE PROPERTY BY THE PUBLIC INSTITUTIONS IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Original Scientific Paper

### Abstract

**Reason for writing and research problem(s):** Successful fight against corruption requires sound approximation of corruption prevalence. It is no easy task and it is burdened with various difficulties; these are immanent in measurement of crime in general, but abuses of official duties, which corruption refers to, poses a particularly complex issue. Typical corruption measures are subjective and largely influenced by immediate social and political circumstances.

**Aims of the paper (scientific and/ or social):** This paper seeks to review publicly available (external) audit reports in Federation of Bosnia and Herzegovina in order to describe the scope and forms in which irregularities in budget execution and the financial statements, the use of resources and the management of state property by the public institutions in Federation of Bosnia and Herzegovina, which can be associated with corruption, are present in public sector. Results can be used in development of more focused anti-corruption policies in public sector of Federation of Bosnia and Herzegovina.

**Methodology/ Design:** The research uses cross-sectional descriptive design in examining forms of corruption, resting on data available in Audit office for the institutions of the Federation BiH's official reports. Content structuring, a qualitative content analysis technique, was utilised, whereby categorization was inspired by relevant international audit standards.

**Research/ Paper limitation:** Identification of practices associated with the corruption is based on financial and performance audit standards. Not all activities associated with the corruption are equally prone to detection by the audit process, whose result- audit report, might also reflect the priorities in the work of the audit institution rather than real weaknesses and irregularities in audit subjects. Inferences made in the paper are also limited by the fact that they rest on single data source, which is considered to provide only indefinite corruption picture.

**Results/Findings:** The findings suggest that irregularities associated with the corruption in federal public sector are, unsurprisingly, greatly present. There were 14 irregularities per audit subject, referring mainly to the material costs, costs of employees and services, miscarriages in allocation, spending and oversight of funds, irregularities in public procurement processes, and to a smaller degree to public sector appointments and recruitment and participation in the work of various boards.

**General Conclusion:** As expected, the scope and forms of corruption associated activities identified in the paper indicate on many irregularities in public sector of Federation of Bosnia and Herzegovina. In order to gain a more comprehensive picture on country's corruption profile it is necessary to use multiple, complementary measurement tools which would combine both subjective and objective indicators. Fight against corruption requires consistent further activities of all relevant actors, in which political will and readiness of government to develop proper institutional capacities linked to it are of crucial importance.

**Research/Paper Validity:** The study provided verification of frequently produced assessments of expert community on extensive scope of irregularities associated with corruption in public sector of Federation of Bosnia and Herzegovina. In pragmatism terms, research findings can provide factual basis for more potent anti-corruption policies.

**Key words:** corruption, irregularities in budget execution and the financial statements, the use of resources and the management of state property, public administration

#### Podaci o autorima

**Darko Datzer**, doktor kriminalističkih nauka, profesor na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Autor je i učesnik više stručnih i znanstvenih istraživačkih projekata o korupcijskoj delinkvenciji i oduzimanju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.

E-mail: ddatzer@fkn.unsa.ba.

**Eldan Mujanović**, doktor kriminalističkih nauka, profesor na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Autor je i učesnik više stručnih i znanstvenih istraživačkih projekata o korupcijskoj delinkvenciji i oduzimanju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.

E-mail: emujanovic@fkn.unsa.ba.

**Elvir Sinanović**, diplomirani kriminalist i magistar iz oblasti kriminalistike.

E-mail: elvir\_sinanovic.svk@outlook.com.

**Nebojša Bojanić**, doktor kriminalističkih nauka, profesor na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.

E-mail: nbojanic@fkn.unsa.ba.