

**Analiza revizorskih izvještaja o
institucijama sektora sigurnosti u
Bosni i Hercegovini**

Sažetak

Analiza izvještaja Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, ukazuje na postojanje niza neregularnosti u pogledu trošenja budžetskih sredstava od strane državnih službenika institucija BiH.

U prilog ovoj konstataciji svjedoče i učestali medijski izvještaji u kojima se ukazuje na nedostatke i identifikuju slabosti u adekvatnom regulisanju ove oblasti.

S obzirom na iznešeno, ova problematika zahtijeva ozbiljan pristup u iznalaženju adekvatnih mjera za poboljšanje i implementaciju zakonskih rješenja kao ključnih segmenata regulisanja ove izuzetno značajne oblasti kontrole utroška poreskih sredstava.

Ovo tim prije, jer su usporedbom zakonskih rješenja i prakse uočena značajna odstupanja u pogledu onih odredbi zakona na kojima bi se princip uprave trebao temeljiti i biti njegova polazna osnova.

Stoga, ova analiza primarni fokus stavlja na zakonski okvir i njegovu bolju implementaciju kako bi se pomenuta problematika regulisala sukladno demokratskoj praksi.



1. Uvod

U posljednje vrijeme mnogo se govorilo i pisalo o tome ko i na koji način troši budžetski novac, odnosno novac poreskih obveznika. Kako se moglo očekivati, jedni su to prihvatili sa razočarenjem, kao još jedan korak unazad za BiH. A oni drugi nisu ni marili, pravdajući to floskulom da nemaju vremena, jer po njihovom shvatanju „vrijeme je novac“ bez obzira gdje je i kako zarađen. Problem netransparentne i neodgovorne budžetske potrošnje, ne samo da je potakao interesovanje medija već i šire javnosti, koja je i onako opterećena brojnim ekonomskim i socijalnim problemima u borbi za vlastitu egzistenciju. S druge strane, iz revizorskih izvještaja možemo steći dojam koliko je ova oblast društvenog djelovanja kompleksna i zahtijevna. Uvidom u dosadašnje izvještaje Ureda za reviziju institucija BiH, posebno zabrinjava činjenica da se u poslovanju pojedinih institucija sigurnosnog sektora, skoro identični problemi ponavljaju iz godine u godinu, uprkos upozorenjima revizora.

Ovo neupitno upućuje da se sistem zloupotrebljava ili da je isti nepravilno uspostavljen, pa u sebi generira nekvalitetnu kontrolu nad trošenjem budžetskih sredstava, a što ga u konačnici čini neracionalnim i netransparentnim. O ovoj problematici, neki mediji izvještavaju „da se iste ili slične nepravilnosti u poslovanju budžetskih institucija, greške u poslovanju institucija i veliko rasipništvo neprestano ponavljaju, ne pokreće se pitanje odgovornosti onih koji snose krivicu niti se preduzimaju sankcije koje bi zaustavile tu negativnu praksu.“¹

Slijedom prethodnih činjenica, potreba za ovim istraživanjem nastala je kao rezultat misije Centra za sigurnosne studije koji u okviru temeljnih ciljeva pridaje važnost mnogim pitanjima koja su od suštinskog značaja za sistem sigurnosti u BiH. U tom smislu, opredjelili smo se da ovo istraživanje obuhvati analizu revizorskih izvještaja za institucije sigurnosnog sektora u BiH a koji su vjerujemo aplikativni i na ostale institucije vlasti na državnom nivou. Analizom prvenstveno nastojimo prikazati i dati uvid na koji način Ured za reviziju institucija BiH može kroz revidiranje institucija sigurnosnog sektora u BiH:

¹<http://www.dnevniavaz.ba/vijesti teme/85059-predstavnicki-dom-danas-o-prijedlogu-sbb-bih-konacno-kraj-rastrosnosti-uz-drzavnim-institucijama.html> posljednji pristup 16. mart 2012.

a) doprinijeti poboljšanju kontrole nad transparentnim i racionalnim trošenjem budžetskih sredstava, te

b) ukloniti identifikovane nepravilnosti i poboljšati disciplinu u poštivanju zakonskih propisa i pravila od strane rukovodnih funkcionera.

U tom kontekstu, ključni dio naše analize obuhvatiće revizorske izvještaje o budžetskoj potrošnji institucija sigurnosnog sektora BiH za period 2008., 2009. i 2010. godine, iz razloga što se dosadašnjim izvještajima Ureda za reviziju ukazala potreba za detaljnijim razmatranjem ove problematike. Shodno tome, analiza budžetske potrošnje pojedinih institucija sigurnosnog sektora BiH, koje su ujedno i veoma značajni korisnici državnog proračuna (na njih potpada oko 60 % ukupnog budžeta), obuhvatiće kako slijedi:

- Državnu agenciju za istrage i zaštitu BiH,
- Graničnu policiju BiH,
- Ministarstvo odbrane BiH,
- Ministarstvo sigurnosti BiH i
- Obavještajno-sigurnosnu agenciju BiH.

U opisu koji slijedi, sačinili smo tabelarni prikaz kvalifikacija za svaku od navedenih institucija sa temeljnim nalazima i preporukama za utvrđene periode. Također, ponudili smo nekoliko zakonskih rješenja koja utvrđuju obaveze institucija u kontekstu ovih pitanja i time utvrdili značajna odstupanja u pogledu primjene istih. No, kako bi ovoj tematici dali veći društveni značaj u analizu smo uključili i pojedine analize nevladinih organizacija, te medijske izvještaje koji su tretirali ovu problematiku i time upotpunili naslovljeni problemski okvir.

2. Opis problema

Kao što smo prethodno istakli, dosadašnja praksa rada Ureda za reviziju institucija BiH ukazala je na mnoge propuste i zakonske nedorečenosti uočene u finansijskom poslovanju institucija BiH. Ova činjenica je najočiglednija na primjerima institucija u čijem je radu tokom revizije utvrđeno postojanje značajnih nedostataka i propusta, naročito onih segmenata koji se tiču „potrošnje sredstava za javne nabavke, reprezentacije, upotrebe i održavanja službenih vozila, PTT troškova, sistema internih kontrola, ugovora o djelu, stimulacija i prekovremenog rada, putnih troškova“² i niza drugih. No, kako i sami navode, iz nekih do sada nejasnih razloga, djelovanje Ureda za reviziju po ovom pitanju doista je ograničeno.

Ovakva i slična zapažanja podstakla su burne reakcije pojedinih medijskih kuća o rastrošnom ponašanju državnih službenika vezanim za trošenje budžetskih sredstava. U vezi sa ovom konstatacijom, zanimljiva je činjenica da tokom svih ovih godina nitko od odgovornih iz institucija vlasti nije snosio posljedice za uočene proračunske manjkavosti, niti je bio politički sankcioniran. Ukoliko sagledamo zakonsku osnovu kojom se utvrđuju ovlaštenja, obaveze i odgovornosti rukovodioca organa uprave, može se sasvim sigurno govoriti o nepostupanju državnih službenika u skladu sa relevantnim zakonima ili čak kreiranju novih odredbi po vlastitoj mjeri. Zakonskom osnovom kojom se utvrđuju ovlaštenja, obaveze i odgovornosti rukovodioca organa uprave, shodno članu 61. Zakona o upravi, jasno je precizirano da: „rukovodilac organa uprave predstavlja organ uprave, organizuje i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten i preduzima druge mjere iz nadležnosti organa uprave, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i zaposlenika u vršenju službe. Rukovodeći državni službenici ostvaruju svoja prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa shodno propisima koji se primjenjuju na državne službenike u organima uprave, ako zakonom nije drugačije određeno.“³ Iz ove zakonske odredbe neumitno je definisan rukovodilac organa uprave kao osoba koja je odgovorna za upravljanje a samim tim i za preuzimanje lične odgovornosti za

²http://www.ekapija.ba/website/bih/company/photoarticle.php?id=452471&lg=0&path=vijece_parlament_280411.jpg posljednji pristup 16. mart 2012.

³ Zakon o upravi „Službeni glasnik BiH“, br. 32/02 i 102/09.

eventualne nepravilnosti vezane za finansijsko poslovanje. Pojedina istraživanja nevladinih organizacija koja su tretirala ovu problematiku, poput Centra civilnih inicijativa, između ostalog, ukazuju i na problem netransparentnosti u organima uprave konstatujući da „državni organi i javne službe i dalje izbjegavaju da svoje poslove stave na uvid javnosti.“⁴

U dosadašnjim izvještajima, revizorski nalazi organima za provođenje zakona nisu bili osnov za preduzimanje disciplinske, prekršajne ili krivične odgovornosti nadležnih funkcionera za učinjene nepravilnosti i nezakonitosti u njihovom radu. Da li u godišnjim izvještajima Ureda za reviziju ovom segmentu njihovog rada nije bilo posvećeno dovoljno pažnje ili je posrijedi nešto drugo pokušaćemo doći istraživanjem predmetnih zakonskih odredbi i dostupnim pokazateljima iz prakse. Na samom početku ukazali bi da su krivična djela korupcije u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine definisana u glavi devetnaest (XIX) pod nazivom: „Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne funkcije, od člana 217. do člana 229.“⁵ Za ovaj kontekst promatranja izdvajamo član 220. ovog Zakona kojim se definiira krivično djelo zlouptrbe položaja ili ovlaštenja i utvrđuju kaznene odredbe za iste, kako stoji: „ (1) Službena ili odgovorna osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, koja iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja, prekoračivši granice svog službenog ovlaštenja ili ne izvršivši svoje službene dužnosti, pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povrijedi prava drugog, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. (2) Ako je krivičnim djelom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 10.000 KM, učinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina. (3) Ako je krivičnim djelom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 50.000 KM, učinitelj će se kazniti kaznom zatvora najmanje tri godine.“⁶

Međutim, postoji značajan nedostatak pojmovnog definiranja korupcije jer kako je primjetno, isti se u pojedinim krivičnim zakonodavstvima ne iskazuje izravno već kroz pojedinačne opise krivičnih djela koja se neposredno odnose na korupciju, kao što su „primanje dara i drugih oblika koristi, davanje dara i drugih oblika koristi, protuzakonito posredovanje, zlouptrba položaja ili

⁴ Centri civilnih inicijativa BiH, 'Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2009. godinu', Banja Luka, mart 2010.

⁵ http://www.msb.gov.ba/anti_trafficking/zakonodavstvo/zakoni poslednji pristup 16. mart 2012.

⁶ Krivični zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine Br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07.

ovlaštenja, pronevjera u službi, prijevarena u službi, posluga u službi, nesavjestan rad u službi, odavanje službene tajne, krivotvorenje službene isprave, protuzakonita naplata i isplata, protuzakonito oslobođenje osobe lišene slobode i protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju.⁷ Prethodno iznesena krivična djela predstavljaju, zapravo „različite oblike i vidove zloupotrebe službenog položaja i javnih ovlaštenja u vršenju službene dužnosti od strane službenih ili odgovornih lica kao nosilaca tih ovlaštenja.“⁸

Pitanje revizije institucija vlasti dosta je kompleksno pitanje i na državnom nivou ali i na nižim nivoima vlasti. Kao prilog ovoj činjenici svjedoče i „izjave medija o revizorskim izvještajima finansijskog poslovanja institucija BiH za 2010. godinu, ističući da se iz nekih razloga Kancelarija za reviziju institucija BiH ne usuđuje da kaže stvarno stanje u institucijama u BiH, za razliku od entitetskih revizija koje su i u RS i u FBiH dale drastične ocjene.“⁹ Tako Ured za reviziju institucija Federacije BiH nije pozitivno ocijenio ni jedan od 51 revidiranog finansijskog izvješća za prošlu godinu.¹⁰ (za 2010. godinu op.a). Nešto bolja, ali ipak zabrinjavajuća pojava može se konstatovati i za Republiku Srpsku. Naime, Glavni revizor za budžetske korisnike i konsolidovani izvještaj budžeta RS-a za 2010. godinu pozitivno mišljenje iskazao je za 13 budžetskih korisnika, dok je 23 okarakterisao kao mišljenje sa rezervom a za jednog budžetskog korisnika iskazano je negativno mišljenje.¹¹ Komentarišući stavove državnog revizorskog ureda Dušanka Majkić, zamjenik predsjedavajućeg Komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH ukazuje da „Kancelarija ima zadatak da pokaže kako je ko radio i kako su institucije trošile novac. Oni su oglašivači kako se trošio budžetski novac, a vlast je ta koja provodi sankcije. Nadalje, ona govori da se ne može prebaciti odgovornost onih koji su u vlasti na reviziju, jer treba znati šta je zadatak revizije, a šta izvršne i zakonodavne vlasti.“¹² Prema njenim riječima, jedino bi efikasan rezultat bio da parlamentarne komisije za budžet i finansije predlože Vijeću ministara BiH da kazni institucije koje su neracionalno trošile javni

⁷ http://www.msb.gov.ba/anti_trafficking/zakonodavstvo/zakoni poslednji pristup 16. mart 2012.

⁸ Petrović, B./Jovašević, D. Krivično (kazneno) pravo, Posebni dio, Sarajevo, 2005. godine, str.96-100.

⁹ <http://www.nezavisne.com/novosti/bih> posljednji pristup 17. mart 2012.

¹⁰ <http://www.vecernji.ba/vijesti/ministrima-direktorima-kazne-zbog-trosenja-novca-clanak-358433> posljednji pristup mart 2012.

¹¹ Izvještaj Glavnog revizora RS-a po izvršenoj reviziji Konsolidovani izvještaj Budžeta RS-a i reviziji finansijskih izvještaja budžetskih korisnika RS-a za 2010- godinu i revidiranih u 2011. godini.

¹² <http://www.fokus.ba/nws.fokus.ba/u-fokusu/item/102-kazne-za-rasipnike> posljednji pristup 17. mart 2012.

novac, tako što će im umanjiti budžetska sredstva. Međutim, gledajući iz ove perspektive to bi predstavljalo rješenje kojim bi se samo kažnjavale pojedine institucije ali ne i rješenje kojim bi odgovarali imenovani funkcioneri za učinjene propuste i nezakonitosti u radu ovih institucija. Stoga, ovaj vid problema nužno zahtijeva promjene u vidu jačanja uloge nadležnih institucija i njihovoj međusobnoj saradnji na preduzimanju efikasnih mjera kontrole budžetskih sredstava, utvrđivanju i sankcionisanju odgovornih rukovodilaca za utvrđene nepravilnosti i zloupotrebe trošenja budžetskog novca. U tom kontekstu, poseban akcenat bi trebao biti na relaciji Parlamentarna skupština BiH - Ured za reviziju institucija BiH – Tužilaštvo BiH, odnosno na poboljšanje komunikacije i odnosa između ovih institucija u cilju preciznijeg definisanja odgovornosti za svaki pojedinačni slučaj. Na temelju dosadašnjih primjera iz prakse, saradnja između ove tri ključne institucije pokazala se nedovoljno efikasnom u preduzimanju konkretnih mjera sankcionisanja nezakonitih radnji. Odgovor Ureda za reviziju institucija BiH na ovu konstataciju je da „uloga Ureda za reviziju nije da pokreće pitanje odgovornosti. To je odgovornost institucija sistema. Institucije u tom smislu na raspolaganju imaju više mehanizama kojima mogu pokretati pitanje disciplinske, javne, moralne, političke i na kraju, krivične odgovornosti.“¹³ Sličan odgovor prethodnom je dat od strane glavnog državnog revizora, Milenka Šege koji ističe „da je provođenje zaključaka revizije rada institucija BiH stvar zakonodavne i izvršne vlasti, a ne njihova, te da je na potezu Parlament BiH da pokrene pitanje javne odgovornosti.“¹⁴ Iz ovoga se da primjetiti da se uglavnom radi o negiranju i prebacivanju odgovornosti jednih na druge, kao i nizu drugih izgovora za učinjene propuste u ovom segmentu, što je u krajnjem slučaju po ocjeni medija i javnosti, primjer neprofesionalnog i neodgovornog ponašanja. Izvještaj Centra za humanu politiku o provedenom istraživanju u oblasti revizije i javne potrošnje u BiH za 2009. godinu ukazuje da „postupanje parlamenata i nadležnih parlamentarnih komisija i odbora po revizorskim izvještajima i drugoj problematici iz oblasti revizije javnog sektora ima poseban značaj i ulogu. Parlamenti su institucije koje u sebi objedinjuju funkcije zakonodavstva, nadzora i nadređenosti vladama i institucijama za reviziju javnog sektora. Postupanje parlamenata po revizorskim izvještajima trebalo bi biti prvenstveno u funkciji jačanja i promovisanja institucije revizije i odgovornosti za upravljanje javnim sredstvima. Također, podaci o sjednicama, razmatranim izvještajima i preduzetim mjerama na

¹³ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/skraceni_izvjestaji/Izvjestaji2010/default.aspx posljednji pristup 17. mart 2012.

¹⁴ <http://www.startbih.info/Novost.aspx?novostid=2753> posljednji pristup 17. mart 2012.

osnovu zakonskih ovlaštenja od strane parlamenata i njihovih komisija ili odbora su dobar indikator za analizu i ocjenu institucionalne odgovornosti za postupanje po revizorskim izvještajima¹⁵. Nadalje, u Izvještaju se prepoznaje potreba jačanja uloge nadležnih institucija i njihove međusobne saradnje na preduzimanju efikasnih mjera za utvrđene nepravilnosti i zloupotrebe netransparentnog trošenja budžetskog novca, ističući da „državna i entitetske revizorske institucije imaju zakonsku obavezu da tužilaštvima i drugim organima dostavljaju revizorske izvještaje i druge informacije u slučaju kada postoji sumnja da je izvršeno krivično djelo u revidiranom subjektu. Također, tužilaštva su obavezna da po službenoj dužnosti proučavaju i koriste revizorske izvještaje, kao javno objavljene dokumente.“¹⁶ Za bliže razumjevanje identifikovane manjkavosti u saradnji institucija smatramo da je važno staviti u kontekst razmatranja član 19. Zakona o reviziji institucija BiH gdje je tačno precizirano da je „Ured za reviziju dužan, nakon što informira rukovodioca revidirane institucije, osim ako to neće uticati na istragu, obavijestiti organe za provođenje zakona da su primijećene indikacije o značajnim kršenjima. U tim situacijama, Ured za reviziju dužan je informirati i Ministarstvo finansija i trezora BiH i resornog ministra“.¹⁷ Za potrebe ovog istraživanja, obratili smo se Uredu za reviziju institucija BiH da nam dodatno protumače jedan dio ovog Zakona koji se konkretno odnosi za njihove obaveze i postupke koji proizilaze iz člana 19. u kojem se kaže da je Ured dužan obavijestiti organe za sprovođenje zakona kada su primjećene indikacije o postojanju značajnih kršenja. Isto tako, zamolili smo ih da nam po mogućnosti dostave informaciju o broju obavjesti koje je Ured za reviziju u 2009. i 2010. godini uputio prema organima za provođenje zakona po ovom osnovu. Na naš upit, dobili smo sljedeći odgovor Ureda za reviziju: „Tijekom revizije poslovanja određenih institucija za 2009. i 2010. godinu, uočili smo propuste i nedostatke koji, sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, imaju karakter indikacija o značajnim kršenjima, a koja su dijelom godišnjeg financijskog izvješća Ureda za reviziju institucija BiH. U tom smislu, u privitku akta dostavljamo vam preglede dostavljenih obavijesti o indikacijama značajnih kršenja po izvješćima o reviziji za navedene godine, uključujući podatke o oblastima na koje se kršenja odnose, institucijama Bosne i Hercegovine tijekom čije revizije su

¹⁵ Centar za humanu politiku, 'Izvještaj o provedenom istraživanju u oblasti revizije i javne potrošnje u BiH', BiH, septembar 2009.

¹⁶ Isto.

¹⁷ http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/zakon_o_reviziji/Default.aspx posljednji pristup 18. mart 2012.

ista utvrđena, te adresatima kojima je Obavijest dostavljena.“¹⁸ Uvidom u obavijesti o indikacijama značajnih kršenja za godine 2009. i 2010. primjetili smo da ni jedna od naznačenih obavijesti nije dostavljena organima za sprovođenje zakona. Iz njihovog odgovora se može vidjeti, da je Obavijest o značajnim kršenjima za 2010. godinu dostavljena Ministarstvu pravde BiH, Vijeću ministara BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Konkurencijskom vijeću BiH i Agenciji za javne nabavke BiH kao osnovnim adresatima, te ostalim adresatima poput odnosnih institucija ili Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Organi za sprovođenje zakona, odnosno policijske strukture nisu ni spomenuti u ovom kontekstu, što može ukazivati ili na kršenje člana 19. Zakona o reviziji institucija BiH ili njegovu slobodnu interpretaciju. U istom dopisu ostali smo uskraćeni i za bliže tumačenje dijela upita o zakonskoj odredbi „indicije o značajnijem kršenju“, jer kako ne postoji novčana valorizacija ove odredbe, ista može biti predmetom diskrecionog prava, tj. otvara mogućnost za eventualne špekulacije.

Na sličan upit dobili smo i sljedeći odgovor Ureda za reviziju institucija Federacije Bosne i Hercegovine: „Ured za reviziju institucija u FBiH izvještaje o izvršenim revizijama (pored zakonski utvrđenim institucijama i rukovodiocima) dostavlja Parlamentarnoj komisiji orgovormoj za reviziju, nakon čega Parlamentarna komisija u dogovoru sa generalnim revizorom Ureda procjenjuje koje izvještaje će dostaviti nadležnom tužiteljstvu. Drugo, Ured za reviziju sve izvještaje o izvršenim revizijama “postavlja” na Web-stranicu Ureda za reviziju, tako da su dostupni svim, kako federalnim, tako i kantonalnim tužiteljstvima i drugim organima za provođenje zakona, kada postoje indicije o kršenju istoga. Po zahtjevu tih nadležnih institucija Ured za reviziju dostavlja pojedinačne originalne izvještaje za predmetne subjekte, kao i druge informacije značajne za istragu, ukoliko neće prouzrokovati utjecaj na istragu. Ured za reviziju nema educirane kadrove, niti mu je to nadležnost, da utvrđuje kada postoje indicije za pokretanje krivičnih i drugih postupaka kod kršenja zakona. Ured za reviziju konstatira u svojim izvještajima kršenja zakona, javno obavještava o istome i daje preporuke za njihovo otklanjanje. Također, obavijesti menadžment institucije i nadležno resorno ministarstvo, vlade, skupštine, Parlament FBiH, a kroz godišnji Javni izvještaj o izvršenju Federalnog budžeta (zbirno svi izvještaji) obavijesti Federalno ministarstvo finansija i naravno Parlament Federacije BiH koji

¹⁸ Dostava podataka iz Ureda za reviziju institucija BiH, veza: e-mail od 26.09.2011. godine.

usvaja ovaj izvještaj svake godine, istina sa dosta neobjektivnog kašnjenja stavljanja istoga na dnevni red Parlamenta FBiH.

Ono što još želimo istaknuti je činjenica da npr. “Negativno mišljenje” koje je dato subjektu revizije ne mora značiti automatski i indiciju za pokretanje krivične i drugih prijava, ali isto tako izvještaj koji je dobio npr. “Mišljenje sa rezervom” može automatski nadležne institucije inicirati na pokretanje određenih postupaka. Zašto?

Zato što se radi o težini postupka, odnosno o nenamjenskom trošenju javnih sredstava ili drugim visokorizičnim postupcima menadžmenta institucije, koje jesu ili mogu prouzročiti nesagledive posljedice po budžet. Stoga se najmjerodavnijim za utvrđivanje indicija za pokretanje bilo kakvih postupaka po revizijskim izvještajima smatraju zakonom ovlaštene institucije za ove poslove, koje bi, po procjeni Ureda za reviziju, trebale biti aktivnije u vršenju svojih nadležnosti.¹⁹

Iz gore navedenog, uočljivo je da sistem revizije finansijskog poslovanja institucija vlasti nije do potrebne mjere ostvario svoju svrhu, te se trebaju preduzeti dodatne aktivnosti kako bi se utvrđivala pojedinačna odgovornost osoba koje su zadužene za rukovođenje organima uprave.

Kao što smo istakli u uvodnom dijelu, dio ove analize uključuje razmatranje revizorskih izvještaja o budžetskoj potrošnji institucija sigurnosnog sektora BiH. U tom cilju, fokusirali smo se na analizu revizorskih izvještaja institucija sigurnosnog sektora za period 2008., 2009. i 2010. godine. Tabela koja slijedi pruža pregled osnovnih revizorskih mišljenja sa utvrđenim kvalifikacijama za svaku od navedenih institucija sigurnosnog sektora BiH za utvrđene periode.

¹⁹ Informacija Ureda za reviziju institucija FBiH, veza email od 15.09.2011. godine.

Tabela 1: Mišljenje revizora za institucije sektora sigurnosti u BiH za period 2008. – 2010.

Institucija/ Mišljenje revizora	Ministarstvo Obrane BiH			Ministarstvo sigurnosti BiH			Državna agencija za istrage i zaštitu			Granična Policija BiH			Obavještajno sigurnosna agencija BiH ²⁰		
	2008.	2009.	2010.	2008.	2009.	2010.	2008.	2009.	2010.	2008.	2009.	2010.	2008.	2009.	2010.
Izveštaj za godinu:															
Pozitivno Mišljenje						✓				✓	✓	✓			
Pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta						✓						✓			
Mišljenje sa Rezervom		✓	✓		✓			✓	✓						
Mišljenje sa rezervom uz isticanje predmeta		✓	✓					✓	✓						
Mišljenje sa kvalifikacijom²¹	✓			✓			✓								

²⁰ Ured za reviziju izvršio je reviziju Obavještajno-sigurnosne agencije, ali se suzdržao od davanja mišljenja zbog ograničenosti obima revizije prema Zakonu o pristupu informacijama. Više o ovome vidjeti na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/Default.aspx?wsid=9019

²¹ **Mišljenje revizora sa kvalifikacijama:** kada nije u mogućnosti da izrazi pozitivno mišljenje, revizor će svoj izvještaj, odnosno izraziti mišljenje s rezervom (uslovno), negativno mišljenje ili će se suzdržati od davanja mišljenja. http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/skraceni_izvjestaji/izvjestaji2008 posljednji pristup 18. mart 2012.

Iz gore prikazane tabele, može se vidjeti da je rad svake od pomenutih institucija ocijenjen odgovarajućom kvalifikacijom koja izražava mišljenje revizora. Državna agencija za istrage i zaštitu i Ministarstvo odbrane su institucije BiH za koje je Ured za reviziju izrazio mišljenje s rezervom i isticanjem predmeta. Ono što posebno zabrinjava je da ove dvije institucije nisu napravile pozitivan pomak u tri godišnja revizorska izvještaja, odnosno ispunjavanje uočenih nedostataka je bilo premalo da bi uspjeli dobiti bar pozitivnu revizorsku kvalifikaciju. Nasuprot njima, Ministarstvo sigurnosti i Granična policija ocijenjene su pozitivnim mišljenjem i isticanjem predmeta, uglavnom na dijelove koji se tiču korištenja sredstava reprezentacije i procesa javnih nabavki²².

Sudeći po revizorskim izvještajima kao i datim kvalifikacijama za period 2008. godine, Ministarstvu odbrane BiH upućeno je najviše preporuka za rješavanjem nekih ključnih pitanja, kako slijedi:

- pitanje personala;
- pitanje imovine potrebno je konačno riješiti. Rečeno je da je ekspertni tim počeo raditi na tom pitanju, ali Ured za reviziju nije uočio rezultate;
- otklanjanje identifikovanih nedostataka iz Izvještaja revizije za 2007. godinu mora se realizirati s daleko osmišljenijim i konkretnijim mjerama s učinkom;
- pitanje izgradnje adekvatnog sistema internih kontrola ne ide onako kako je zacrtano. Ne vidi se preventivno djelovanje, te nema željenog pomaka;
- pitanje popisa imovine – ako se ne izvrše pripreme i na terenu i u računovodstvu, postojat će problem i po ovom pitanju.²³

Također, u ovom kontekstu zanimljiv je podatak prema navodima Ureda za reviziju institucija BiH za 2009. godinu „da se u većini slučajeva ne poštuje Zakon o javnim nabavkama. Konkretno, među institucijama sigurnosnog sektora konstatovano je da Ministarstvo odbrane BiH nije provodilo Zakon o javnim nabavkama u više slučajeva, prilikom nabavke vozila,

²² Više o ovome vidjeti na:

http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/skraceni_izvjestaji/Izvjestaji2010/default.aspx

²³ https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/ostale_aktivnosti/Default.aspx?id=2922&langTag=bs-BA&pril=b) posljednji pristup 18. mart 2012.

softvera, izvođenja radova, svjetskog vojnog prvenstva ili nabavke ranaca²⁴, a kako i sami kažu radi se o izuzetno velikim iznosima, gdje je između ostalog utvrđeno da u ovoj instituciji ni „izdaci po osnovu naknada troškova zaposlenih, upotrebe službenih vozila, unajmljivanja stanova i usluga reprezentacije nisu provedeni u skladu s važećim propisima niti je popis imovine, obaveza i potraživanja proveden u skladu sa važećom regulativom.“²⁵ Pored Ministarstva odbrane BiH, revizorski izvještaj za 2008. godinu ukazuje i Ministarstvu sigurnosti BiH na značajan problem realizacije programa posebne namjene koji je očigledno i dalje aktuelan. Također, ni dinamika zapošljavanja nije ispoštovana na način koji se očekivalo što po njihovom mišljenju može biti veliki problem za ovu instituciju. Nadalje, utvrđeno je da sistem internih kontrola nije u potpunosti razrađen i definisan na jasan i precizan način. U procesu planiranja i raspolaganja javnim sredstvima ovoj instituciji se skreće pažnja da se osiguraju uslovi za ekonomično i transparentno upravljanje sredstvima. Za period 2009. godine, ovoj se instituciji ukazuje na iste propuste, što je očigledno da ista nije realizovala preporuke iz ranije godine.

Za razliku od Granične policije BiH koju ističemo kao pozitivan primjer na osnovu dobijenih pozitivnih mišljenja u revizorskim izvještajima za period 2008. i 2009., SIPA je ocijenjena mišljenjem sa rezervom i isticanjem predmeta. Identifikovani problemi u radu ove institucije uglavnom se odnose na dinamiku zapošljavanja i na sistem internih kontrola koji nije na zadovoljavajućem nivou. Isti slučaj je i sa javnim nabavkama, pri čemu se skreće pažnja da se ovi i slični propusti ne bi više trebali ponavljati u budućnosti. Generalna ocjena je da se planiranju mora posvetiti daleko veća pažnja i da se iz uočenih slabosti mora izaći pravim i sistemskim rješenjima.

Za ovaj kontekst promatranja, važnim se čini ukazati i na postojanje određenih nejasnoća. Konkretno, riječ je o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH koja u odnosu na ostale institucije sigurnosnog sektora predstavlja najslabiju kariku Ureda za reviziju, što se moglo vidjeti u gore

²⁴ <http://www.mediainfo.ba/index.php/20070921392/BiH/Ured-za-reviziju-institucija-FBiH> posljednji pristup 18. mart 2012.

²⁵ <http://www.mediainfo.ba/index.php/20070921392/BiH/Ured-za-reviziju-institucija-FBiH> posljednji pristup 18. mart 2012.

prikazanoj tabeli. U slučaju ove Agencije, praksa rada Ureda za reviziju je doista ograničena. Postoji samo djelimičan pristup informacijama o njezinom finansijskom poslovanju, a činjenica je da je ista godišnji izvještaj o radu Agencije poslednji put objavila 2007. godine. U skladu sa Zakonom o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija Parlamentarne skupštine BiH obavlja nadzor nad zakonitošću rada Agencije.²⁶ U članu 18. ovog Zakona ističe se da je Komisija između ostalog nadležna da „razmatra izvještaje generalnog direktora o radu i utrošku Agencije“²⁷ U isto vrijeme Zakon o reviziji institucija BiH u članu 11. kaže da nadležnost Kancelarije obuhvata „sve javne institucije BiH“, a u članu 41. istog Zakona se eksplicitno navodi da se ovlaštenja za prikupljanje informacija ne mogu ograničiti nijednim drugim zakonom.²⁸ Međutim, i pored ovih odredbi iz dva zakona javnost ostaje uskraćena za svaku vrstu informacije o finansijskom poslovanju Agencije i jedino su dostupne obavijesti o tome da su i Komisija i Ured izvršili svoje zakonom propisane obaveze. Smatramo da bi javnost trebala biti upoznata bar sa utvrđenom kvalifikacijom mišljenja revizora, a ostali detalji se mogu ograničiti u skladu sa odredbama Zakona o pristupu informacijama. Ovakav pristup u primjeni zakonodavne prakse u BiH može uzrokovati sumnjičavost javnosti u objektivnost i kvalitet nadzora nas radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH. Iz navedenog razloga, ostali smo uskraćeni za potpuniji pregled revizorskih nalaza i preporuka sigurnosnih institucija ali smo smatrali da je vrijedno pažnje ukazati na ovu nedosljednost u transparentnosti sistema kontrole i nadzora.

²⁶ Izmjenama zakona komisija je preimenovana u Zajedničku komisiju za nadzor nad radom OSA BiH.

²⁷ <http://www.osa-oba.gov.ba/zakonhr.htm> posljednji pristup 18. mart. 2012.

²⁸ Zakon o reviziji institucija BiH, Službeni glasnik BiH br. 12/06.

3. Zaključak

Na temelju prethodnih činjenica, očigledno je da revizorski izvještaji ukazuju na neadekvatno stanje u radu pojedinih sigurnosnih institucija u BiH, što se u najvećoj mjeri može konstatovati i za ostale institucije vlasti. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da se ništa konkretno ne poduzima po pitanju pokretanja odgovornosti rukovodilaca organa uprave za koje je u izvještajima revizora činjenično ukazano na višegodišnje kršenje pozitivnih zakonskih normi. Očigledno, još uvijek ne postoji ni dovoljno političke volje ni snage javnosti da se preduzme sankcionisanje onih kojima je povjereno upravljanje sredstvima poreskih obveznika. Stoga, pitanje koje se logično nameće glasi: Da li postoji adekvatan način kako bi se ova oblast mogla konačno regulisati ili poziciji na vlasti odgovara ovaj status quo? Kao što smo nedavno mogli vidjeti, prvi odlučniji korak na prevenciji nenamjenskog trošenja novca u državnim institucijama BiH, ponuđen je na sjednici Komisije Predstavničkog doma Parlamenta BiH za finansije i budžet. Na istoj je jednoglasno podržan Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reviziji institucija BiH, čiji je inicijator bila zastupnica Ismeta Dervoz, članica opozicione partije predstavničkog doma. Prema njenim riječima, inicijativom „Prijedloga o izmjenama i dopunama Zakona o reviziji institucija BiH, otvoren je put da se u Parlamentu BiH povede kvalitetna rasprava koja će dovesti do toga da će bh. građani dobiti zakon koji će im garantirati da znaju na koji se način i u kojim pravcima troši njihov novac.“²⁹

Međutim, izmjenama Zakona o reviziji institucija BiH u ovoj predloženoj formi usprotivili su se u Uredu za reviziju institucija BiH, koji su iskazali mišljenje da su njihovi kapaciteti za provođenje revizije vrlo ograničeni, a sa ovim prijedlogom došlo bi do dodatnih problema kao što su manjak stručnjaka koji se bave tim pitanjem, nedovoljno osposobljavanje te premalo finansijskih sredstava. Pomenuti prijedlog izmjene Zakona nije dobio potrebnu podršku unutar zakonodavnih organa vlasti, što može ukazati i na nespремnost predstavnika vlasti da naprave iskorak u promicanju demokratskih vrijednosti u ovom segmentu javne uprave. Isto nas može upućivati i u još nepovoljniju društvenu sliku, po kojoj postoji sprega odnosa između

²⁹ <http://www.dnevniavaz.ba/vijesti/teme/84825-komisija-podrzala-prijedlog-sbb-bih-dervoz-gradjani-ce-znati-kako-se-trosi-njihov-novac.html> posljednji pristup 19. mart.2012.

zakonodavne i izvršne vlasti, pa tako vladajućim partijama ni najmanje nije u interesu da se ova iskazana nedosljednost reguliše na pravilan način.

U krajnjem slučaju, zašto bi to i činili kada već imaju politički podobne ljude koji vješto prikrivaju njihove nezakonite radnje i zagovaraju istu politiku kao i vrhovno političko rukovodstvo, ili kako komentariše poslanica Majkić „zašto da Kancelarija za reviziju bude jedina institucija koja će upirati prstom u one koji nelegalno rade.“³⁰ Stoga, ostaje nam samo da se nadamo da će ova problematika vjerovatno u neko skorije vrijeme dobiti stvarnu volju da joj se suprotstavimo na najbolji mogući način i osiguramo da se novac poreskih obveznika troši u skladu sa njihovim najboljim interesima.

³⁰ <http://www.fokus.ba/nws.fokus.ba/u-fokusu/item/102-kazne-za-rasipnike> posljednji pristup 19. mart 2012.

4. Preporuke

Na temelju navedene analize izvještaja Ureda za reviziju institucija BiH o godišnjim prikazima rada institucija sigurnosnog sektora u dijelu finansijske odgovornosti, identificirali smo sljedeće preporuke za koje smatramo da bi doprinijele prevazilaženju postojećeg stanja i unaprijedile odgovornost i transparentnost institucija i rukovodilaca u potrošnji budžetskih sredstava koja su im povjerena na upravljanje:

- Parlamentarna skupština BiH prilikom razmatranja Izvještaja o reviziji treba posebnu pažnju posvetiti odredbi člana 19. Zakona o reviziji institucija BiH kako bi se uvjerila da Ured za reviziju ispunjava zakonom propisanu obavezu da informiše organe za provođenje zakona u slučaju uočenih značajnijih kršenja finansijskog poslovanja institucija;
- Izvršiti izmjene člana 30. Poslovnika Predstavničkog doma i člana 31. Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine o nadležnostima Komisija za finansije i budžet u dijelu izbora predsjednika komisija sa intencijom da se za predsjednika imenuje predstavnik opozicione stranke kako bi se dosljedno provodio rad komisija na razmatranju izvještaja revizije javnog sektora i preduzimale odgovarajuće mjere iz nadležnosti parlamenta;
- Izvršiti analizu rada Tužilaštva BiH u odnosu na provođenje mjera iz njihove nadležnosti po osnovu uvida u Izvještaje Ureda za reviziju institucija BiH;
- Uspostaviti sistem koji će obavezati Ured za reviziju institucija BiH da pruži javnosti na uvid osnovno kvalifikacijsko mišljenje o radu Obavještajno-sigurnosne agencije BiH;
- Sprovoditi edukaciju javnosti i civilnog društva o poslovima vezanim za kontrolu trošenja budžetskih sredstava, kroz izradu i distribuciju priručnika i medijsku kampanju a u cilju poboljšanja uzajamnog povjerenja.

5. Bibliografija

Zakoni

Krivični Zakon BiH, Službeni glasnik BiH Br. 37/03

Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH Br. 12/06.

Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik RS Br. 18/99.

Zakon o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH Br. 22/06.

Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj službi Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH Br. 12/04, 20/04, 56/06, and 12/09.

Zakon o upravi „Službeni glasnik BiH“, br. 32/02 i 102/09.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Sekundarni izvori

1. Petrović, B./Jovašević, D. (2005) Krivično (kazнено) pravo, Posebni dio, Sarajevo.
2. Centar za humanu politiku, 'Izveštaj o provedenom istraživanju u oblasti revizije i javne potrošnje u BiH', BiH, septembar 2009.
3. Centri civilnih inicijativa BiH, 'Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2009. godinu', Banja Luka, mart 2010.
4. Izveštaji Ureda za reviziju za 2008., 2009. i 2010. godinu.
5. Dostava podataka iz Ureda za reviziju institucija BiH, veza: e-mail od 26.09.2011. godine.
6. Informacija Ureda za reviziju institucija FBiH, veza email od 15.09.2011. godine.
7. Izveštaj Glavnog revizora RS-a po izvršenoj reviziji Konsolidovani izveštaja Budžeta RS-a i reviziji finansijskih izveštaja budžetskih korisnika RS-a za 2010. godinu i revidiranih u 2011. godini.

Internet

www.ekapija.ba - Ekapija

www.nezavisne.com – Nezavisne Novine

www.vecernji.ba – Vecernji list

www.fokus.ba – Dnevne Novine „Fokus“

www.revizija.gov.ba – Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
www.startbih.info – Magazin Start BiH
www.parlament.ba - Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
www.mediainfo.ba - Mediainfo
www.osa-oba.gov.ba - Obavještajno – sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine
www.dnevniavaz.ba – Dnevni Avaz

Centar za sigurnosne studije
Centre for Security Studies

Branilaca Sarajeva 13/I, 71000
Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
Tel: +387 33 262 455/ 262 456
Fax: +387 33 223 250
E-mail: info@css.ba
www.css.ba

Think Tank Fund
Open Society Institute

Oktober 6. utca 12.
Budapest, 1051 Hungary
Tel: +361 882 3244
Fax: +361 882 3101
www.soros.org/thinktank