

BUDŽETSKA POTROŠNJA JAVNIH SREDSTAVA U IZBORNIM I NEIZBORNIM GODINAMA – IZMEĐU ZAKONA I RIZIKA ZLOUPOTREBE

Analiza budžetske potrošnje u izbornim i neizbornim godinama, sa fokusom na rizike političke instrumentalizacije javnih sredstava, pravne praznine, diskrecionu raspodjelu budžetskog novca i ulogu revizorskih nalaza u prepoznavanju mogućih izbornih zloupotreba..

Autor mr. Dževad Nekić, dipl.ecc
Sarajevo, 2026.

Sadržaj

Uvod	3
Cilj analize	4
Normativni okvir upravljanja javnim finansijama	5
Tumačenje izuzetka „planirano u okviru redovnih budžetskih subvencija“ ..	6
Ograničenja u sistemu javnih finansija.....	8
Sistem odgovornosti i nadzora nad budžetskom potrošnjom	9
Revizorski nalazi kao potencijalni dokazni alat u izbornom kontekstu.....	10
Nezakonito i nepravilno korištenje javnih sredstava kao izvor korupcije ..	14
Budžetska potrošnja i modaliteti korupcije u izbornim ciklusima	15
Zaključna razmatranja	16

Uvod

Budžetska potrošnja javnih sredstava u Bosni i Hercegovini predstavlja ključni instrument ekonomske, socijalne i razvojne politike, ali istovremeno i potencijalni mehanizam političkog uticaja. Posebno u kontekstu izbornih ciklusa dolazi do promjena u strukturi rashoda, što se u savremenoj literaturi označava kao politički budžetski ciklus. U takvim okolnostima izvršna vlast može koristiti budžetske mehanizme za ostvarivanje kratkoročnih političkih ciljeva, često na štetu dugoročne fiskalne održivosti.

U 2026. godini, fiskalni kapaciteti na različitim nivoima vlasti dostižu izuzetno visoke iznose, pri čemu budžet institucija Bosne i Hercegovine iznosi približno 1,58 milijardi KM¹, budžet Federacije Bosne i Hercegovine prelazi 8,89 milijardi KM², dok budžet Republike Srpske iznosi oko 7,4 milijardi KM³. Na nižim nivoima vlasti, posebno se izdvaja budžet Kantona Sarajevo, koji se približava iznosu od 2 milijarde KM, uz značajne budžete i drugih kantona.

Ovakav obim javnih sredstava ukazuje na činjenicu da budžeti ne predstavljaju samo instrument finansiranja javnih potreba, već i mehanizam kroz koji se oblikuju društveni odnosi, politički prioriteti i raspodjela moći. Upravo zbog toga, pitanje načina na koji se javna sredstva planiraju i troše dobija poseban značaj u kontekstu izbornih ciklusa.

Iako normativni okvir formalno uspostavlja principe zakonitosti, transparentnosti i fiskalne odgovornosti, njegova praktična primjena ukazuje na postojanje značajnog raskoraka između formalne zakonitosti i stvarne svrhe budžetskog sistema.

U izbornim godinama određeni oblici budžetske potrošnje mogu biti izloženi povećanom riziku političke manipulacije. Pri tome, sama visina ili povećanje određenih rashoda ne predstavlja dokaz njihove zloupotrebe, već je potrebno sagledati način i vrijeme njihove raspodjele, kriterije za izbor korisnika, stepen diskrecionog odlučivanja i potencijalni efekat na biračko tijelo. Ovaj rizik naročito je izražen kod tekućih transfera, subvencija, grantova, interventnih sredstava i različitih oblika jednokratnih davanja.

Specifičnost sistema u Bosni i Hercegovini ogleda se u fragmentiranosti institucionalnog okvira, visokom stepenu diskrecionih ovlaštenja i nedovoljno razvijenim kontrolnim mehanizmima. U takvim uslovima, budžetska sredstva se često raspoređuju kroz formalno zakonite procedure, ali na način koji proizvodi jasno prepoznatljiv politički efekat.

U kontekstu izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, posebno odredbi koje se odnose na zabranu zloupotrebe javnih sredstava u izborne svrhe⁴, nalazi eksterne revizije dobijaju dodatnu dimenziju. Granica između nepravilnog trošenja budžetskih sredstava i njihove političke

¹ Zakon o budžetima institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za 2026.godinu,

² Budžet Federacije BiH za 2026.godinu,

³ Odluka o usvajanju budžeta RS za 2026.godinu,

⁴ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, izmjene i dopune, član 7.2 a stav (2),

instrumentalizacije postaje sve tanja, naročito u predizbornim periodima kada dolazi do intenziviranja javne potrošnje bez jasnih kriterija i mjerljivih efekata.

Cilj analize

Cilj ove analize je sagledati karakteristike budžetske potrošnje javnih sredstava u izbornim i neizbornim godinama u Bosni i Hercegovini, sa posebnim fokusom na rizike korištenja budžetskih sredstava radi ostvarivanja političkih i izbornih ciljeva.

Analizom se nastoji utvrditi u kojoj mjeri postojeći normativni okvir, sistem finansijskog upravljanja i kontrole, eksterna revizija i drugi mehanizmi nadzora omogućavaju pravovremeno prepoznavanje i sprečavanje politički motivisane raspodjele javnih sredstava.

Ova analiza je prvenstveno **kvalitativnog karaktera**. Njeno težište nije na kvantitativnom poređenju ukupnog obima budžetske potrošnje u izbornim i neizbornim godinama, već na analizi **načina, svrhe, kriterija i dinamike raspodjele javnih sredstava**, kao i normativnih i institucionalnih mehanizama koji takvu raspodjelu omogućavaju i kontrolišu.

Kvantitativni pokazatelji i finansijski iznosi koriste se kao dopunski analitički instrument, prvenstveno radi ilustracije obima pojedinih kategorija potrošnje i identifikovanja potencijalno značajnih odstupanja, dok se zaključci ne izvode samo na osnovu povećanja ili smanjenja određenih budžetskih rashoda.

U fokusu analize su, stoga, kvalitativni pokazatelji kao što su **postojanje i transparentnost kriterija za dodjelu sredstava, stepen diskrecionog odlučivanja, kontinuitet određenog davanja, vrijeme donošenja odluke i realizacije sredstava u odnosu na izborni ciklus, način izbora korisnika, opravdanost korištenja interventnih sredstava i budžetskih rezervi, nalazi eksterne revizije te potencijalni politički i izborni efekat budžetske odluke**.

Takav pristup omogućava da se analiza ne zadrži samo na pitanju **koliko je javnih sredstava potrošeno**, već da odgovori na suštinski važnija pitanja: **na koji način, u koju svrhu, prema kojim kriterijima, kome i u kojem trenutku su javna sredstva dodijeljena**, te da li takva raspodjela, i kada je formalno zakonita, može ukazivati na političku instrumentalizaciju javnih sredstava.

Poseban cilj analize jeste ispitati granicu između **formalno zakonite budžetske potrošnje i suštinske zloupotrebe javnih sredstava u izborne svrhe**, odnosno utvrditi u kojim okolnostima budžetska odluka, iako donesena u okviru formalno propisane procedure, može imati dominantno politički i izborni karakter.

U tom kontekstu, analiza ima za cilj i sagledati mogućnost korištenja nalaza eksterne revizije kao indikatora, a u odgovarajućim okolnostima i dokaznog elementa, za identifikovanje mogućih zloupotreba javnih sredstava u izbornom procesu, te ukazati na potrebu snažnijeg institucionalnog povezivanja sistema javnih finansija, eksterne revizije i izbornog nadzora.

Konačno, cilj je identifikovati ključne pravne i institucionalne praznine koje omogućavaju da se politički motivisana raspodjela javnih sredstava odvija kroz formalno zakonite budžetske mehanizme i ukazati na pravce njihovog otklanjanja radi jačanja fiskalne odgovornosti, transparentnosti i integriteta izbornog procesa.

Analiza nastoji povezati tri oblasti koje se u praksi uglavnom posmatraju odvojeno — **upravljanje javnim finansijama, eksternu reviziju i zaštitu integriteta izbornog procesa** — kako bi se omogućilo potpunije prepoznavanje onih oblika budžetske potrošnje koji su formalno zakoniti, ali prema svojoj stvarnoj svrsi i efektima mogu predstavljati zloupotrebu javnih sredstava.

Normativni okvir upravljanja javnim finansijama

Normativni okvir upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini predstavlja složen sistem pravnih propisa koji uređuju planiranje, donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta na različitim nivoima vlasti.

Budžetska potrošnja formalno je uređena kroz normativni okvir koji uključuje Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, Zakon o budžetu institucija BiH, Zakon o budžetima u Federaciji BiH, Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakon o budžetu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i godišnje zakone o izvršenju budžeta.

Izrada i izvršavanje budžeta zasniva se na principima jedinstva, tačnosti, uravnoteženosti i zakonitosti budžeta, principu jedne godine, principu univerzalnosti, efikasnosti, ekonomičnosti, transparentnosti i participativnosti.⁵

Pored toga, u kontekstu izbornog procesa, značajnu ulogu ima Izborni zakon Bosne i Hercegovine, koji uvodi zabranu zloupotrebe javnih sredstava u svrhu uticaja na birače.

Član 7.2 a stav (2) Zloupotrebu javnih sredstava u smislu stava (1) ovog člana između ostalog podrazumijeva:

- a) korištenje pozicije rukovodioca organa ili ustanove za javnu promociju kandidata i/ili političkog subjekta kojem pripada, kroz javnu promociju organa ili ustanove;
- b) uključivanje državnih službenika koji su podređeni kandidatu u obavljanju poslova u radnom vremenu s ciljem promocije kandidata ili političkih subjekata;
- c) korištenje prostorija javnih ustanova, organa ili javnih preduzeća za obavljanje predizbornih aktivnosti ako korištenje istih prostorija nije zagarantirano drugim kandidatima i političkim subjektima pod istim uslovima;

⁵ Zakon o budžetima Federacije BiH, član.4,

- d) korištenje sredstava komunikacije, informacionih usluga, kancelarijske opreme javnih ustanova, organa i javnih preduzeća za izbornu kampanju
- e) korištenje sredstava prijevoza u vlasništvu državnih, entitetskih, gradskih, kantonalnih ili općinskih organa i organizacija bez naknade ili po sniženim naknadama za aktivnosti kampanje. Ova odredba ne odnosi se na prijevoz osoba pod posebnom zaštitom u skladu sa zakonom, koji se obavlja kao dio sigurnosnih mjera koje se primjenjuju na visoke zvaničnike koji podliježu službenoj zaštiti koju pružaju nadležni organi prilikom obavljanja službene dužnosti ili postupanja po službenoj dužnosti;
- f) promocija političkih subjekata ili kandidata na javnim događajima ili manifestacijama koje finansiraju javne institucije ili javna poduzeća;
- g) prikupljanje potpisa ili vođenje izborne kampanje koju provode osobe koje obavljaju izbornu dužnost ili su državni službenici, tokom službenih aktivnosti ili događaja koje organizira javna institucija, javni organ ili javno preduzeće; i
- **h) korištenje javnih sredstava i resursa u svrhu direktne ili indirektne kupovine podrške birača tokom izborne kampanje, što uključuje između ostalog i pružanje jednokratne novčane ili nenovčane pomoći građanima ili kategorijama građana, osim ako je pružanje te pomoći planirano u okviru redovnih budžetskih subvencija.⁶**

I ako ovaj normativni okvir formalno uspostavlja principe zakonitosti, transparentnosti i fiskalne odgovornosti, njegova praktična primjena ukazuje na postojanje značajnih ograničenja, posebno u kontekstu izbornih ciklusa. Upravo ta razlika između normativne konstrukcije i stvarnog funkcionisanja sistema predstavlja centralni predmet ove analize.

Međutim, analiza praktične primjene ovih propisa ukazuje na postojanje značajnog raskoraka između formalne zakonitosti i suštinske svrhe budžetskog sistema.

Tumačenje izuzetka „planirano u okviru redovnih budžetskih subvencija“

Jedno od ključnih pitanja u primjeni člana 7.2a stav (2) tačka (h) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine odnosi se na tumačenje izuzetka koji se odnosi na „**redovna i planirana budžetska izdvajanja**“. Ova odredba ima poseban značaj, jer upravo kroz nju prolazi granica između dozvoljenog budžetskog djelovanja i zabranjene zloupotrebe javnih sredstava u svrhu uticaja na birače.

Iako zakon formalno predviđa da se određena davanja ne smatraju zloupotrebom ukoliko su planirana u okviru redovnih budžetskih subvencija, ne daje precizne kriterije na osnovu kojih bi se moglo utvrditi šta se konkretno smatra redovnim i planskim izdvajanjima. Upravo ova normativna nedorečenost otvara prostor za različita tumačenja i potencijalne zloupotrebe.

⁶ Izborni zakon BiH, izmjene i dopune, („Službeni glasnik BiH“, broj 24/24),

Budžetski korisnici u Federaciji BiH mogu preuzeti obaveze na teret budžeta tekuće godine **samo za namjene i do visine utvrđene u posebnom dijelu budžeta**, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti.⁷

Korištenje sredstava tekuće rezerve odobrava Vlada, na prijedlog Ministarstva finansija. Premijer koristi sredstva iz tekuće rezerve Budžeta do iznosa od 120.000,00 KM a zamjenici premijera koriste sredstva tekuće rezerve Budžeta do iznosa od 85.000,00 KM.⁸

Raspodjelu sredstava budžetske rezerve, u toku fiskalne godine, za hitne i nepredviđene izdatke i projekte koji nisu uvršteni u budžet, mogu vršiti predsjednik Vlade RS, u iznosu do 2.000.000 KM i ministar finansija, u iznosu do 50.000 KM⁹.

U tom kontekstu, redovnim i planiranim izdvajanjima mogu se smatrati ona budžetska davanja koja ispunjavaju sljedeće kumulativne uslove:

- proizlaze iz zakonom utvrđenih prava ili dugoročnih javnih politika,
- imaju kontinuitet u planiranju i realizaciji kroz više fiskalnih godina,
- zasnovana su na unaprijed definisanim i transparentnim kriterijima,
- ne pokazuju značajne i neuobičajene promjene u izbornim godinama,
- ne zavise od diskrecione odluke izvršne vlasti u pojedinačnim slučajevima.

To su izdvajanja koja proizlaze direktno iz zakona i koja se kontinuirano isplaćuju, ne zavise od političke odluke u izornoj godini i imaju unaprijed definisane korisnike i kriterije. Primjeri su penzije, invalidnine, boračke naknade, dječiji dodatak, socijalna davanja definisana zakonom i redovne poljoprivredne subvencije. Ključna karakteristika je da ta prava postoje nezavisno od izbora.

Nasuprot tome, određena izdvajanja, iako formalno planirana u budžetu, mogu izgubiti karakter „redovnih i planskih“ ukoliko se uoče sljedeći elementi:

- **naglo povećanje obima sredstava u izornoj godini,**
- **uvođenje novih oblika jednokratnih davanja bez kontinuiteta,**
- **selektivna raspodjela sredstava bez jasnih kriterija,**
- **koncentracija isplata u neposrednom predizbornom periodu,**

⁷ Zakon o budžetima u F BiH, član 6,

⁸ Zakon o izvršavanju budžeta u F BiH za 2026.godinu,

⁹ Zakon o budžetskom sistemu RS, član 14.,

- **korištenje budžetske rezerve ili interventnih sredstava za svrhe koje nisu hitne i nepredviđene.**

Jednokratna davanja bez kontinuiteta su jednokratna pomoć penzionerima, mladima, “interventne pomoći”, vaučeri, posebni grantovi i sl., posebno ako nisu postojali ranije, nisu sistemski uređeni i dolaze neposredno pred izbore.

Posebno je važno naglasiti da formalno planiranje sredstava u budžetu samo po sebi ne može predstavljati automatski osnov za izuzeće od zabrane zloupotrebe javnih sredstava. Ključni kriterij mora biti način, dinamika i svrha raspodjele sredstava, odnosno da li ona ima dominantno javni ili politički karakter.

U tom smislu, granica između zakonitog i nezakonitog postupanja ne može se posmatrati isključivo kroz formalnu usklađenost sa budžetskim propisima, već kroz suštinsku analizu efekata budžetske potrošnje. Upravo tu značajnu ulogu imaju nalazi eksterne revizije, koji omogućavaju uvid u stvarni način raspodjele sredstava i predstavljaju ključni alat za prepoznavanje potencijalne zloupotrebe.

Stoga se može zaključiti da izuzetak koji se odnosi na „redovna i planirana izdvajanja” mora biti tumačen restriktivno, uz primjenu jasnih kriterija i uvažavanje konteksta izbornog ciklusa, kako bi se spriječila njegova zloupotreba kao formalnog opravdanja za politički motivisanu raspodjelu javnih sredstava.

Ograničenja u sistemu javnih finansija

Iako normativni okvir javnih finansija u Bosni i Hercegovini formalno uspostavlja sistem fiskalne discipline, transparentnosti i zakonitosti, njegova praktična primjena ukazuje na postojanje značajnih pravnih praznina koje omogućavaju pojavu politički motivisane raspodjele javnih sredstava. Ove praznine posebno dolaze do izražaja u izbornim godinama, kada se budžetski instrumenti koriste na način koji proizvodi direktan ili indirektan politički efekat, bez nužnog kršenja propisa.

U tom kontekstu, pravne praznine ne predstavljaju isključivo odsustvo normi, već i nedovoljnu preciznost postojećih rješenja, kao i neusklađenost između različitih pravnih oblasti, prvenstveno fiskalnog i izbornog prava. Upravo ta normativna nedorečenost omogućava da se zloupotreba javnih sredstava odvija kroz formalno zakonite mehanizme, što značajno otežava njeno prepoznavanje i sankcionisanje.

Zakoni ne sadrže nijednu odredbu koja bi ograničila povećanje određenih kategorija rashoda u izornoj godini, dinamiku isplate transfera i ciljanu raspodjelu sredstava prema određenim društvenim grupama.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine, posebno kroz izmjene iz 2024. godine, uvodi zabranu zloupotrebe javnih sredstava u svrhu direktne ili indirektno kupovine podrške birača. Prema relevantnim

odredbama, zloupotreba javnih sredstava obuhvata korištenje budžetskih sredstava za uticaj na birače, pružanje jednokratnih novčanih ili nenovčanih davanja i korištenje javnih resursa u svrhu kampanje.

Dakle, Izborni zakon Bosne i Hercegovine zabranjuje zloupotrebu javnih sredstava u svrhu direktne ili indirektne kupovine podrške birača.

Analiza normativnog okvira ukazuje na postojanje sistemskih pravnih praznina koje omogućavaju pojavu politički motivisane budžetske potrošnje bez formalnog kršenja zakona.

Ključna praznina odnosi se na činjenicu da zakoni o budžetima i godišnji zakon o izvršavanju budžeta ne prepoznaju izborni period kao fiskalno rizičan, ne uvode posebna ograničenja za raspodjelu sredstava i ne definišu kvantitativne parametre (npr. maksimalni rast transfera.)

Jedna od najznačajnijih pravnih praznina jeste institucionalna i normativna nepovezanost između sistema javnih finansija i izbornog sistema. S jedne strane revizorske institucije identifikuju nepravilnosti u trošenju javnih sredstava, a s druge strane, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine ima nadležnost da sankcioniše zloupotrebe u izbornom procesu, međutim, između ova dva sistema ne postoji formalizovana veza.

Sistem odgovornosti i nadzora nad budžetskom potrošnjom

Za namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje sredstava i sistem finansijskog upravljanja i kontrole odgovorni su prvenstveno rukovodioci institucija.

Nadzor nad korištenjem budžetskih sredstava vrši se kroz više nivoa. Internu kontrolu provode **ministarstva finansija i budžetske inspekcije** dok parlamenti vrše **politički nadzor**.

Uredi za reviziju vrše **nezavisnu kontrolu zakonitosti, pravilnosti i učinka trošenja javnih sredstava**. Njihovi izvještaji predstavljaju ključni instrument utvrđivanja odgovornosti u trošenju javnih sredstava. Dakle, nadzor i kontrolu vrše prvenstveno **Ministarstvo finansija** kroz trezorsko poslovanje, kontrolu zahtjeva budžetskih korisnika i izvještavanje, donošenje podzakonskih akata, davanje instrukcija i sl.. **Jedinica za budžetsku inspekciju** obavlja budžetski nadzor, odnosno inspeksijsku kontrolu zakonitosti, pravovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava, provjerava i pravilnost postupanja budžetskih korisnika u primjeni zakona i propisa.

Eksterna revizija, koju u Bosni i Hercegovini provodi Ured za reviziju institucija BiH¹⁰, Ured za reviziju institucija u F BiH¹¹, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS¹² i Ured za reviziju javne uprave i institucija BD¹³ predstavljaju ključni mehanizam za utvrđivanje javne odgovornosti. Njeni nalazi ne

¹⁰ Zakon o reviziji institucija BiH, („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06),

¹¹ Zakon o reviziji institucija u F BiH, („Službene novine FBiH“, broj 22/06),

¹² Zakon o reviziji javnog sektora RS, („Službeni glasnik RS“, broj 98/05 i 20/14),

¹³ Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 18/18 i 15/22),

ukazuju samo na pojedinačne nepravilnosti, već otkrivaju **strukturne slabosti sistema upravljanja javnim sredstvima**.

Revizija identifikuje nepravilnosti i daje preporuke, ali ne izriče sankcije i ne može spriječiti ponavljanje nepravilnosti.

Nalazi eksterne revizije jasno pokazuju da nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima nisu izolovani incidenti, već ponavljajući obrasci koji ukazuju na strukturne slabosti sistema javnih finansija. Prekoračenja budžeta, netransparentna dodjela grantova, zloupotreba tekuće rezerve i interventnih sredstava, te nepravilnosti u javnim nabavkama nisu samo tehničke ili administrativne greške, već manifestacija nedostatka odgovornosti i funkcionalnih kontrolnih mehanizama.

Umjesto da služe za nepredviđene i hitne situacije, ova sredstva se često koriste za politički motivisane isplate, jednokratne pomoći bez jasnih kriterija podršku subjektima bez transparentnog postupka.

Drugim riječima, **granica između lošeg upravljanja javnim sredstvima i izborne zloupotrebe je često vrlo tanka — a revizija je ključni alat za njeno prepoznavanje**.

Nalazi eksterne revizije predstavljaju važan alat za prepoznavanje rizika zloupotrebe javnih sredstava i u izbornom procesu. Njihovo pravilno tumačenje i povezivanje sa Izbornim zakonom BiH može značajno doprinijeti jačanju integriteta izbora i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama.

U kontekstu izbornih ciklusa, ovakvi nalazi su posebno osjetljivi jer mogu ukazivati na **zloupotrebu javnih sredstava u svrhu uticaja na birače**, što je direktno povezivao sa Izbornim zakonom BiH.

Da bi se revizorski nalaz povezao sa zloupotrebom javnih sredstava potrebno je analizirati: vrijeme (predizborni period), cilj (uticaj na birače), selektivnost (nepostojanje kriterija) i korist (materijalna korist za određene grupe). Revizorski izvještaji često već sadrže ove elemente, što ih čini značajnim dokaznim materijalom.

Revizorski nalazi kao potencijalni dokazni alat u izbornom kontekstu

U sistemu javnih finansija Bosne i Hercegovine, revizorski izvještaji predstavljaju jedan od najznačajnijih instrumenata kontrole zakonitosti i pravilnosti trošenja javnih sredstava. Međutim, njihov puni potencijal, posebno u kontekstu sprječavanja zloupotrebe javnih sredstava u izbornim procesima, ostaje nedovoljno iskorišten.

U revizorskim izvještajima često se navodi da su sredstva tekuće budžetske rezerve korištena i za rashode koji su bili predviđeni i koji su se ponavljali iz godine u godinu, što znači da su morali biti planirani kroz redovni budžet, a ne finansirani iz rezerve

Takođe, prema medijskim analizama zasnovanim na zvaničnim podacima institucija BiH, sredstva budžetske rezerve korištena su za humanitarne pomoći, liječenja, sportske organizacije, sanaciju šteta, prijeme, otpremnine, razne neplanirane nabavke.

Revizorski izvještaji često problematizuju upravo pitanje da li je određeni trošak zaista bio “hitni i nepredviđeni izdatak” ili se radilo o pokušaju zaobilaženja standardnog budžetskog planiranja.

Po pitanju upotrebe i korištenja tekuće rezerve u institucijama BiH odlučuje Vijeće ministara BiH po prethodnom mišljenju Ministarstva finansija i trezora BiH.¹⁴ Sredstva tekuće rezerve se mogu koristiti i za finansiranje hitnih i vanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u budžet i za grantove neprofitnim organizacijama.

Također, sredstva iz tekuće rezerve mogu se dodijeliti neprofitnim organizacijama na način i u iznosu koji se utvrdi u posebnoj odluci Vijeća ministara BiH.

U budžetu za 2024. godinu realizovana sredstava za interventno korištenje tekuće rezerve članova Predsjedništva BiH, članova kolegija oba doma Parlamentarne skupštine BiH te predsjedavajuće i zamjenika predsjedavajuće Vijeća ministara BiH iznosilo je 1,143 mil. KM.¹⁵

Raspodjela grantova u Federaciji Bosne i Hercegovine (F BiH) odnosi se na način na koji institucije F BiH, posebno putem Budžeta, dodjeljuju javna sredstva za različite svrhe putem transfera i subvencija. Ova sredstva se najčešće dodjeljuju: drugim nivoima vlasti, javnim ustanovama, neprofitnim organizacijama, pojedincima, te u okviru interventnih i posebnih fondova.¹⁶

Revizijom transfera realizovanih kod određenih budžetskih korisnika u F BiH utvrđeno je da:

- Programi utroška sredstava su usvajani iako po prethodnim programima budžetski korisnici nisu izvršili transparentnu raspodjelu s jasno utvrđenom svrhom dodjele i mjerljivim kriterijima, niti su poduzimali adekvatne mjere i aktivnosti u dijelu nadzora i izvještavanja o namjenskom utrošku sredstava.

- nisu utvrđeni mjerljivi kriteriji i nije definisana precizna dokumentacija kojom bi se potvrdila ispunjenost kriterija.

- ostali transferi pojedincima koji su regulisani posebnim zakonskim propisima najvećim dijelom iskazani su kod: Ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica (40.574.979 KM), Ministarstva prostornog uređenja (383.766 KM), Ministarstva energije, rudarstva i industrije (301.000 KM), Predsjednika i dva potpredsjednika FBiH (117.740 KM) i Parlamenta FBiH (84.600 KM).

- najveći dio sredstava pojedincima dodijeljen je preko Ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica, i to za rješavanje različitih socijalnih potreba (troškova liječenja, pomoći socijalno ugroženim osobama, povratnicima, učenicima, studentima, sportistima, naučnicima, humanitarne svrhe i sl.).

¹⁴ Zakon o finansiranju institucija BiH,

¹⁵ Izvještaji o finansijskoj reviziji Ureda za reviziju institucija BiH, službena web stranica,

¹⁶ Izvještaji o finansijskoj reviziji Ureda za reviziju institucija u F BiH, službena web stranica,

Ovakav način raspodjele dovodi u pitanje nadležnost i ulogu resornih ministarstava, budući da se ista sredstva već planiraju u njihovim budžetima prema oblasti djelovanja (za liječenje - Ministarstvo zdravlja, za podršku učenicima i studentima - Ministarstvo obrazovanja i nauke, a za socijalno ugrožene osobe - Ministarstvo rada i socijalne politike i sl)

Revizijom transfera dodijeljenih pojedincima kod jednog broja budžetskih korisnika utvrđeno je:

- Zakonom o izvršavanju budžeta FBiH za 2024. godinu nije uređen način izvršavanja planiranih sredstava na ovoj poziciji, niti je raspodjela budžetskih sredstava izvršena u skladu sa Smjernicama o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH (Predsjednik i dva potpredsjednika FBiH, Parlament FBiH);

Dodjela sredstava **neprofitnim organizacijama** posebno se odnosi na transfere raznim udruženjima, čiji rad se finansira kako iz federalnog budžeta tako i iz kantonalnih i gradskih/općinskih budžeta. Udruženja posluju u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama i registruju se u nadležnom ministarstvu pravde. S obzirom da nije uspostavljen adekvatan registar svih udruženja registrovanih na području F BiH, trenutne okolnosti omogućuju im finansiranje s različitih nivoa vlasti.

- **Zakonom o izvršavanju budžeta F BiH za 2024. godinu nije uređen način izvršavanja planiranih sredstava na ovoj poziciji, niti je raspodjela budžetskih sredstava izvršena u skladu sa Smjernicama o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH (Predsjednik i dva potpredsjednika F BiH, Parlament F BiH);**

Programima utroška sredstava tekućih transfera, koje je Vlada F BiH usvojila odlukama, planirana su i interventna sredstva, koja su raspoređivana korisnicima **na osnovu odluka ministara, po zahtjevima korisnika**, a ne u hitnim i nepredviđenim okolnostima, kako je utvrđeno programima utroška.

- nisu ispunjeni opći kriteriji kod realizacije interventnih sredstava kod Ministarstva kulture i sporta (hitnost realizovanja predloženog projekta/programa i nepredviđenost predloženog projekta/programa) u iznosu od 129.481 KM, s obzirom na to da se u svim slučajevima nije radilo o hitnim i nepredviđenim projektima i programima, budući da su sredstva u najvećem broju slučajeva dodijeljena kao podrška za sufinansiranje kulturnih manifestacija, oficijelnih takmičenja, organizaciju festivala, sufinansiranje projekta Lige, kupova, svjetska prvenstva za takmičarsku sezonu 2024 i dr., koje se planiraju i održavaju svake godine (što dovodi u pitanje hitnost i nepredviđenost).

Interventna sredstva su najvećim dijelom su korištena za finansiranje rada i redovnih aktivnosti korisnika, za obilježavanje značajnih datuma, obilježavanja godišnjica, organiziranja sportskih memorijalnih turnira i slično, za čiju organizaciju su unaprijed poznati termini i potrebna sredstva s obzirom na njihov kontinuitet i godišnje održavanje.

-Za interventna sredstva definisano je da se, u slučajevima vanrednih okolnosti (poplave, klizišta i druge vanredne okolnosti usljed kojih sredstva nisu mogla biti planirana budžetom),

budžetska sredstva dodjeljuju bez javnog poziva u okviru uslova i kriterija utvrđenih Odlukom o usvajanju programa utroška sredstava koji je usvojila Vlada FBiH.

Budžetski korisnici koji su vršili raspodjelu interventnih sredstava nisu postupali u skladu s zakonskim propisima.

Kada je u pitanju „hitnost“ i „nepredviđenost“, u Budžetu F BiH planira se pozicija „tekuće rezerve“, čija je dodjela propisana posebnom procedurom, što upućuje na to da interventna sredstva zapravo imaju karakter tekuće rezerve i ne treba ih na ovakav način planirati.

S obzirom na navedeno, kao i na to da interventna sredstva raspoređuju ministri uglavnom bez primjene kriterija hitnosti, može se zaključiti da je ovakav način raspodjele kroz programe utroška sredstava ministrima dao veće pravo nego što je to predviđeno Zakonom o budžetima u F BiH.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske kontinuirano je ukazivala između ostalog i na nepravilnosti u prezentaciji izvršenja budžeta, nedovoljno transparentno prikazivanje budžetskih transfera i sl.¹⁷

Jedan od ključnih problema koji se ponavlja u RS jeste visok stepen diskrecionog odlučivanja izvršne vlasti. To praktično znači da vlada, ministri ili kabineti imaju širok prostor da samostalno odlučuju kome će sredstva biti dodijeljena, često bez javnog poziva ili jasnog sistema bodovanja.

Revizije su posebno ukazivale na sljedeće obrasce nepravilnosti,

- **Finansiranje planiranih aktivnosti iz rezerve**, ako se određeni trošak ponavlja svake godine, on više nije “nepredviđen”.
- **Nedostatak transparentnih kriterija**, kod dodjele interventnih sredstava često nisu postojali jasno objavljeni kriteriji, niti dovoljno obrazložene odluke o tome zašto je neko dobio sredstva, a neko nije.
- **Diskreciono odlučivanje ministara i rukovodilaca**, u pojedinim slučajevima sredstva su dodjeljivana direktnim odlukama ministara, bez javnog poziva ili konkurentske procedure.
- **Slaba kontrola namjenskog utroška**, često nije postojala kvalitetna naknadna kontrola da li su sredstva korištena za svrhu za koju su odobrena.

U praksi, najveći problem nije samo postojanje budžetske rezerve — jer ona mora postojati u svakom sistemu — nego način njenog korištenja. Revizorski nalazi godinama pokazuju da se rezerve često

¹⁷ Izvještaji o finansijskoj reviziji Glavne službe za reviziju javnog sektora RS, službena web stranica,

koriste kao “paralelni mehanizam raspodjele” mimo standardnog budžetskog planiranja i bez dovoljno transparentnosti.

Politički i izborni rizik, i ako revizije rijetko direktno koriste političke kvalifikacije, upravo su interventna sredstva i budžetske rezerve među najrizičnijim instrumentima za potencijalnu političku zloupotrebu u izbornim godinama, jer omogućavaju brzo i diskreciono dijeljenje javnog novca.

Nezakonito i nepravilno korištenje javnih sredstava kao izvor korupcije

Iako Izborni zakon Bosne i Hercegovine zabranjuje direktnu i indirektnu kupovinu podrške birača, praksa pokazuje da je ovakve zloupotrebe izuzetno teško dokazati. Upravo u tom kontekstu, revizorski nalazi mogu predstavljati ključni dokazni alat koji omogućava prelazak sa opšte sumnje na konkretno utemeljenu pravnu ocjenu.

Revizorski izvještaji zasnivaju se na sistematskoj analizi finansijskog poslovanja javnih institucija. Njihova osnovna funkcija jeste da utvrde zakonitost trošenja javnih sredstava, pravilnost finansijskih transakcija, usklađenost sa važećim propisima, efikasnost i transparentnost upravljanja budžetom.

Za razliku od opštih budžetskih analiza koje se fokusiraju na agregatne podatke, revizorski nalazi ulaze u samu strukturu trošenja sredstava i način donošenja odluka, čime pružaju znatno detaljniji i relevantniji uvid. Revizorski nalazi omogućavaju identifikaciju konkretnih nepravilnosti koje mogu ukazivati na potencijalnu zloupotrebu javnih sredstava, koje same po sebi ne predstavljaju dokaz izborne zloupotrebe, one predstavljaju ključne indikatore da je raspodjela sredstava izvršena na način koji odstupa od principa jednakosti i transparentnosti.

Ključni izazov u ovom kontekstu jeste transformacija revizorskih nalaza iz instrumenta finansijske kontrole u instrument pravnog dokazivanja.

Da bi revizorski nalazi mogli imati dokaznu vrijednost u izbornom postupku, potrebno je izvršiti njihovu reinterpetaciju kroz prizmu izbornog prava. To podrazumijeva povezivanje nalaza sa vremenskim okvirom izbornog ciklusa, identifikaciju ciljne grupe korisnika sredstava, analizu obima i dinamike isplata i procjenu potencijalnog političkog efekta. Na taj način, revizorski nalaz prestaje biti samo tehnički dokument i postaje relevantan dokazni element u postupku utvrđivanja zloupotrebe. Povezivanje revizorskih nalaza sa zloupotrebom javnih sredstava zahtijeva uspostavljanje uzročno-posljedične veze između budžetske odluke i njenog političkog efekta.

Revizorski nalazi predstavljaju najrelevantniji izvor informacija o stvarnom načinu trošenja javnih sredstava, ali njihov potencijal kao dokaznog alata u izbornom kontekstu ostaje nedovoljno iskorišten. Bez njihove integracije u sistem izbornog nadzora, zloupotreba javnih sredstava ostaje teško dokaziva, jer se odvija kroz formalno zakonite mehanizme.

Stoga se može zaključiti da revizorski nalazi, ukoliko se normativno i institucionalno integrišu u sistem izbornog nadzora, mogu postati ključni instrument za identifikaciju i sankcionisanje zloupotrebe javnih sredstava u svrhu kupovine podrške birača.

Budžetska potrošnja i modaliteti korupcije u izbornim ciklusima

Analiza budžetske potrošnje u izbornim i neizbornim godinama, normativnog okvira, pravnih praznina i revizorskih nalaza ukazuje da problem zloupotrebe javnih sredstava ne može biti posmatran isključivo kao pitanje fiskalne discipline ili izbornog prava. Naprotiv, riječ je o kompleksnom fenomenu koji ima obilježja različitih modaliteta korupcije.

U tom smislu, budžetska potrošnja u izbornim ciklusima ne predstavlja samo pitanje efikasnosti javnih finansija, već i ključni mehanizam kroz koji se ostvaruju određeni oblici političke i institucionalne korupcije.

Najdirektnija veza između budžetske potrošnje i korupcije ogleda se u obliku političke korupcije.

Politička korupcija kroz fiskalne mehanizme se manifestuje kroz jednokratne novčane pomoći, povećanje socijalnih davanja, ciljane subvencije i grantove prema određenim grupama. Ono što ovu korupciju čini specifičnom jeste činjenica da se ne odvija “ispod stola” već kroz formalno zakonite budžetske odluke. Ovo je tzv. **“legalizovana politička korupcija”**

Drugi ključni modalitet jeste korupcija zasnovana na diskrecionim ovlaštenjima. Kroz zakone o izvršavanju budžeta omogućava se raspodjela transfera bez jasnih kriterija, korištenje budžetske rezerve i selektivno odlučivanje o grantovima.

U takvom sistemu, izvršna vlast ima **visok nivo diskrecije, plus nizak nivo kontrole**, što predstavlja klasičan okvir za **korupciju kroz zloupotrebu ovlaštenja**. Revizorski nalazi upravo u kontinuitetu potvrđuju nepostojanje kriterija, netransparentne odluke i nedostatak dokumentacije, što su standardni indikatori diskrecione korupcije.

Treći ključni modalitet jeste klijentelizam. Ovdje budžetska sredstva služe kao **sredstvo razmjene političke podrške za materijalnu korist**. Manifestuje se kroz grantove “bliskim” udruženjima, subvencije određenim grupama, zapošljavanje kroz javne institucije i selektivne lokalne projekte. Za razliku od klasične korupcije, ovdje nije nužno riječ o ličnom bogaćenju, već o **održavanju političke moći kroz distribuciju javnih resursa**. **Najopasniji oblik je sistemska korupcija. Ona nastaje kada pravne praznine postoje, kontrolni mehanizmi su slabi i institucije nisu povezane.**

Zaključna razmatranja

Na osnovu sveobuhvatne analize, može se zaključiti da sistem javnih finansija u Bosni i Hercegovini formalno osigurava zakonitost budžetske potrošnje, ali istovremeno ostavlja značajan prostor za diskreciono odlučivanje koje, posebno u izbornim ciklusima, može proizvesti izražen politički efekat.

Nalazi eksterne revizije u Bosni i Hercegovini jasno pokazuju da nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima nisu izolovani incidenti, već ponavljajući obrasci koji ukazuju na strukturne slabosti sistema. Posebno je problematično što se većina zloupotreba ne odvija kroz direktno kršenje zakona, već kroz korištenje formalno zakonitih budžetskih mehanizama, čime se značajno otežava njihovo prepoznavanje i sankcionisanje.

Prekoračenja budžeta, netransparentna dodjela grantova, zloupotreba tekuće rezerve, subvencija, interventnih sredstava i nepravilnosti u javnim nabavkama nisu samo tehničke ili administrativne greške, već manifestacija nedostatka odgovornosti i funkcionalnih kontrolnih mehanizama. Posebno zabrinjava činjenica da se veliki broj revizorskih preporuka ne provodi, što dovodi do ponavljanja istih nepravilnosti iz godine u godinu. Time se revizija svodi na dijagnostički alat bez stvarnog korektivnog efekta, dok institucije zadržavaju visok stepen diskrecije u raspodjeli javnih sredstava. U takvom ambijentu, rizik od zloupotrebe javnih resursa za ostvarivanje političkih ciljeva postaje sistemski, a ne sporadičan problem.

Stoga se može zaključiti da nalazi eksterne revizije ne predstavljaju samo osnov za unapređenje finansijskog upravljanja, već i ključni mehanizam za zaštitu integriteta izbornog procesa. Njihovo sistemsko povezivanje sa nadležnostima izbornih i pravosudnih organa, uz dosljednu primjenu zakonskih sankcija, predstavlja nužan preduslov za uspostavljanje stvarne odgovornosti u trošenju javnih sredstava.

Efikasna zaštita javnih sredstava stoga ne zavisi isključivo od kvaliteta normativnog okvira, već prvenstveno od njegove dosljedne primjene i institucionalne koordinacije nadležnih organa

Zloupotreba javnih sredstava u izbornim ciklusima u Bosni i Hercegovini ne predstavlja izolovani oblik nepravilnosti, već manifestaciju višeslojnog sistema korupcije koji djeluje kroz formalno zakonite budžetske mehanizme, čime se značajno otežava njegovo prepoznavanje, dokazivanje i sankcionisanje.

“Najopasnija zloupotreba javnih sredstava nije ona koja krši zakon, već ona koja ga koristi da bi prikrila svoju svrhu.”