



šta treba znati i činiti  
**ZASTUPNIK**  
U PARLAMENTU FBIH  
u oblasti revizije javnog sektora

šta treba znati i činiti  
**ZASTUPNIK**  
**U PARLAMENTU FBIH**  
u oblasti revizije javnog sektora

Izdavač: Centar za humanu politiku Doboj

[www.chpngo.org](http://www.chpngo.org)

Doboj 2011.

*Ova brošura ima za cilj da zastupnicima u Parlamentu FBiH pruži osnovne informacije iz oblasti revizije javnog sektora i podstakne njihovo odgovornije djelovanje kako bi se eliminisale ili značajno umanjile brojne nezakonitosti i drugi problemi u ovoj oblasti.*

*Zastupnici u Parlamentu FBiH su izabrani predstavnici građana u FBiH, od kojih se očekuje da u oblasti revizije javnog sektora zastupaju opći interes koji podrazumjeva dobru zakonsku regulativu, uspostavljenu nezavisnu, depolitizovanu, potpuno razvijenu i efikasnu revizorsku instituciju, obaveznu godišnju reviziju u svim značajnijim javnim institucijama i oblastima, odgovorno i efikasno postupanje Parlamenta FBiH i drugih institucija po revizorskim izvještajima, unapređenje stanja u oblasti revidiranih institucija i postojanje političke i druge odgovornosti za teže i ponovljene negativne revizorske nalaze i druge propuste.*

## Ured za reviziju institucija u FBiH

Ured za reviziju institucija u FBiH postoji i radi od 2000. godine. Ovaj ured je nadležan je za reviziju oko 1400 subjekta u oblasti javnog sektora, u kojim na osnovu godišnjeg plana obavlja oko 60 finansijskih revizija (revizija finansijskih izvještaja i usklađenosti finansijskog poslovanja sa zakonom i drugim propisima), oko 2 revizije učinka (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i druge specifične revizije prema potrebi.

Obavezne godišnje finansijske revizije vrše se kod entitetskih i kantonalnih budžetskih korisnika i javnih fondova.

Osnovni cilj revizije javnog sektora je povećanje ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti i zakonitosti upravljanja budžetskim sredstvima i drugim javnim resursima.



Osnovni problemi u radu ovog ureda su nerazvijena revizija učinka i nedostatak kapaciteta za redovnu reviziju javnih preduzeća i općina. Ovaj problem federalni zastupnici bi mogli riješiti tako što bi (1) u toku pripreme i usvajanja budžeta obezbijedili veća sredstva za razvoj revizije učinka i jačanje drugih kapaciteta ovog ureda, (2) zakonskim promjenama propisali obavezu redovne godišnje revizije javnih preduzeća i općina, tako što bi se redovna godišnja revizija vršila kod svih subjekata u javnom sektoru koji imaju godišnje prihode i rashode veće od milion KM i (3) godišnjim planiranjem revizije, tako što se redovne godišnje revizije ne bi planirale za subjekte koji su u prethodnim revizijama dobili pozitivno mišljenje.

*Revizijom javnog sektora dijagnosticira se zakonitost finansijskog poslovanja i učinak vlade, ministarstava, javnih fondova, javnih preduzeća, općina i drugih javnih institucija. Generalna dijagnoza za revidiranog subjekta može biti zdrav ili bez kvalifikacija i bolestan ili sa kvalifikacijama.*

*Najčešće dijagnoze koje revizori daju institucijama u javnom sektoru su nedostatak sistema interne kontrole, loše planiranje prihoda, nezakonitosti u javnim nabavkama, nezakonite isplate honorara i troškova za službena putovanja, automobile, gorivo, telefone i reprezentaciju, nenaplaćeni javni prihodi i nepostojanje poštenih kriterija za dodjelu budžetskih grantova.*

*Najozbiljniji problemi Ureda za reviziju institucija u FBiH su nerazvijena funkcija revizije učinka i neredovna revizija javnih preduzeća i općina.*

## Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju

Komisija za reviziju je stalno parlamentarno radno tijelo u oblasti revizije javnog sektora. Ova komisija je parlament u malom, koji razmatra sve revizorske izvještaje i druga pitanja iz oblasti revizije javnog sektora, traži ili predlaže preduzimanje mjera kojim bi se eliminisale ili umanjile nezakonitosti i drugi propusti u oblasti revizije javnog sektora, vrši parlamentarnu kontrolu i obavlja druge poslove.

Revizorski izvještaji prvo se dostavljaju na upoznavanje i razmatranje parlamentarnoj komisiji za reviziju. Ova komisija na sjednicama razmatra sve dostavljene revizorske izvještaje, uz napomenu da izvještajima o reviziji učinka i revizorskim izvještajima sa kvalifikacijama (revizorski izvještaji sa rezervom i negativnim mišljenjem) posvećuje više vremena i pažnje. Parlamentarna komisija za reviziju organizuje javna saslušanja revidiranih subjekata sa kvalifikacijama. U parlamentarnoj komisiji za reviziju trebalo bi da postoji evidencija o svim revidiranim subjektima, koja bi sadržavala podatke o izvršenim revizijama, datim revizorskim mišljenjima, revizorskim kvalifikacijama i nalazima, izvršenim i neizvršenim revizorskim preporukama i slično, a koja bi pomogla parlamentarnoj komisiji prilikom razmatranja revizorskih izvještaja i preduzimanja adekvatnih mjera.

U pripremnoj fazi postupanja po dostavljenim revizorskim izvještajima parlamentarna komisija za reviziju upoznaje se sa rezimeom dostavljenih revizorskih izvještaja, vrši selekciju dostavljenih revizorskih izvještaja, zadužuje članove komisije kao izvjestioce za pojedinačne revizorske izvještaje, usvaja plan aktivnosti za postupanje po revizorskim izvještajima

u narednim fazama i obezbjeđuje pripremu tabelarnog pregleda realizacije revizorskih preporuka iz prethodnog perioda i drugih podataka od interesa za postupanje po revizorskim izvještajima.

U drugoj fazi postupanja po revizorskim izvještajima parlamentarna komisija za reviziju organizuje javno saslušanje svih revidiranih subjekata koji imaju mišljenje sa kvalifikacijom. Od predstavnika revidiranih subjekata na javnom saslušanju traži se da navedu razloge zbog kojih se u revizorskim kvalifikacijama i nalazima ukazuje na nezakonitosti i druge propuste, da izlože plan ili način za eliminisanje utvrđenih nezakonitosti i drugih propusta (postupanje po revizorskim preporukama i nalazima) i da navedu eventualne sistemske mjere koje bi pomogle u eliminisanju ili značajnijem umanjeњу prisutnih problema. Nakon javnih saslušanja revidiranih subjekata, parlamentarna komisija za reviziju (1) usvaja zaključke za svaki revidirani subjekt, (2) prati izvršavanje plana otklanjanja nezakonitosti i drugih propusta kod revidiranih subjekata, (3) traži ostavke ili smjene odgovornih osoba u revidiranim subjektima koji imaju teže ili ponovljene revizorske kvalifikacije i nalaze i (4) predlaže mjere za unapređenje sistemskog okvira.

U trećoj fazi razmatra se zbirni ili godišnji izvještaj Ureda za reviziju institucija u FBiH za kalendarsku godinu i priprema izvještaj odbora za reviziju koji će razmatrati Parlament FBiH. Zbirni izvještaj, osim podataka o revidiranim subjektima, revizorskim mišljenjima, kvalifikacijama, nalazima i preporukama, treba da sadži indikatore koji zbirno i pojedinačno pokazuju napredak, nazadovanje ili nepromijenjeno stanje u odnosu na prethodne 4 godine.

***Ako je prema nalazima revizije javni sektor u FBiH uglavnom bolestan, onda parlamentarna komisija za reviziju svojim djelovanjem treba obezbijediti da revidirani subjekti budu dobrovoljno ili prinudno liječeni.***

***Od zastupnika u parlamentarnoj komisiji za reviziju, koje građani biraju i plaćaju, očekuje se da razmatraju sve revizorske izvještaje, da vrše javna saslušanja, da traže ostavke, smjene i zabranu vršenja javnih funkcija, da traže preduzimanje sistemskih mjera, da podrže jačanje revizorske institucije i da u oblasti revizije javnog sektora obezbijede mjerljiv godišnji napredak.***

## Postupanje po revizorskim izvještajima

Postupanje po revizorskim izvještajima obaveza je revidiranih subjekata i institucija zakonodavne, izvršne i pravosudne vlasti. Postupanje po revizorskim izvještajima prvenstveno je obaveza revidiranih subjekata, koje podrazumjeva izvršavanje revizorskih preporuka i otklanjanje nedostataka utvrđenih u revizorskim izvještajima. Postupanje parlamentarnih tijela za reviziju i drugih institucija zakonodavne i izvršne vlasti podrazumjeva upoznavanje (ne usvajanje) sa revizorskim izvještajima, praćenje postupanja revidiranih subjekata, donošenje sistemskih rješenja i preduzimanje mjera da bi se revidirani subjekti primorali da otklone nezakonitosti i druge propuste, uključujući i zahtjeve za ostavkama i smjene odgovornih osoba u revidiranim subjektima. Postupanje tužilaštva po revizorskim izvještajima, po službenoj dužnosti ili prijavi nezavisno je od postupanja institucija zakonodavne i izvršne vlasti, podrazumjeva upoznavanje sa revizorskim izvještajima, a u slučajevima kada nezakonitosti i drugi propusti revidiranih subjekata imaju obilježja krivičnog djela sprovodi se istraga i zastupa optužnica u sudskom krivičnom postupku.

Ured za reviziju institucija u FBiH ima zakonsku obavezu da Parlamentu FBiH dostavlja revizorske izvještaje. Cilj dostavljanja revizorskih izvještaja Parlamentu FBiH je (1) da se informiše najviša zakonodavna i kontrolna institucija vlasti, (2) da se organizuje rasprava o revizorskim izvještajima u komisiji za reviziju i parlamentu i (3) da se preduzmu mjere iz nadležnosti Parlamenta FBiH, vlade i drugih institucija koje će obezbijediti otklanjanje nezakonitosti i drugih propusta konstatovanih u revizorskim izvještajima, utvrđivanje pojedinačne odgovornosti i unapređenje stanja upravljanja budžetskim i drugim javnim resursima.

Osim revizorskog mišljenja, bitni kriteriji za razmatranje revizorskih izvještaja i preduzimanje mjera su prethodna revizorska mišljenja i nalazi, izvršavanje preporuka, trend progresa ili regresa, ponavljanje nalaza i finansijski ili drugi kapacitet revidiranog subjeka. Odgovorno postupanje po revizorskim izvještajima u parlamentarnoj komisiji za reviziju i Parlamentu FBiH trebalo bi biti okončano (1) javnom pohvalom revidiranog subjekta, ukoliko ima čisto pozitivno revizorsko mišljenje, (2) zahtjevom za ostavkom, smjenom i zabranom vršenja javne funkcije za odgovorne osobe u revidiranom subjektu koji ima negativno revizorsko mišljenje, neizvršene preporuke i ponovljene nalaze, (3) zahtjevom prema revidiranom subjektu da parlamentarnu komisiju za reviziju informiše o preduzetim mjerama i otklonjenim nedostacima, (4) zahtjevom prema ministarstvu finansija i drugim institucijama da sistemskim i drugim mjerama obezbijede otklanjanje određenih nedostataka i (5) inicijativama ili prijedlozima za zakonske promjene.



Analiza pojedinačnog revizorskog izvještaja u parlamentarnoj komisiji za reviziju i Parlamentu FBiH treba biti prvenstveno fokusirana na (1) izvršavanje preporuka iz prethodnog revizorskog izvještaja, (2) revizorsko mišljenje, kvalifikacije, nalaze i preporuke i (3) poboljšanje, pogoršanje ili održavanje stanja u odnosu na prethodne revizije. Izvršavanje preporuka iz prethodnog revizorskog izvještaja može biti potpuno, djelimično ili nikakvo. Pozitivnu parlamentarnu ocjenu treba dobiti revidirani subjekt koji je potpuno izvršio sve preporuke iz prethodnog revizorskog izvještaja, a prelaznu parlamentarnu ocjenu zaslužuje revidirani subjekt koji je izvršio veći dio preporuka i koji je započeo, a nije iz objektivnih razloga izvršio manji dio preporuka. Zbog neizvršavanja revizorskih preporuka parlamentarna komisija za reviziju i Parlament FBiH bi trebali zatražiti ostavku ili smjenu odgovorne osobe u revidiranom subjektu, a u određenim situacijama izreći opomenu pred pokretanje postupka za smjenu. Negativno i revizorsko mišljenje sa rezervom podrazumjevaju negativnu parlamentarnu ocjenu za revidiranog subjekta, zbog kojih bi parlamentarna komisija za reviziju i Parlament FBiH trebali zatražiti ostavku ili smjenu odgovorne osobe u revidiranom subjektu, odnosno izreći opomenu pred pokretanje postupka za smjenu.



Analiza konkretnih revizorskih kvalifikacija i nalaza u parlamentarnoj komisiji za reviziju i Parlamentu FBiH podrazumjeva (1) njihovu identifikaciju, razumijevanje i ocjenu ozbiljnosti i (2) definisanje mjera koje treba preduzeti parlamentarna komisija za reviziju, Parlament FBiH, vlada, ministarstvo finansija i druge nadležne institucije kao adekvatan odgovor na revizorske kvalifikacije i nalaze.

Najčešće kvalifikacije ili nalazi u revizorskim izvještajima odnose se na sistem interne kontrole, planiranje prihoda, javne nabavke, isplate honorara i troškova za službena putovanja, automobile, gorivo, telefone i reprezentaciju i popis imovine, potraživanja i obaveza. Kod poreske uprave, općina, javnih preduzeća i drugih koji naplaćuju javne i druge prihode gotovo redovna kvalifikacija ili nalaz odnosi se na nenaplaćene prihode, a kod subjekata u javnom sektoru koji raspolažu grantovima na kriterije za njihovu dodjelu.

Neizgrađen sistem interne kontrole u revidiranom subjektu može biti posljedica nezavršenog procesa za koje je potreban odgovarajući vremenski period ili opstruktivnog ponašanja, za koje bi odgovor morao biti traženje ostavke ili smjene odgovornog lica, odnosno izricanje opomene pred smjenu. Sve druge kvalifikacije trebalo bi da budu otklonjenje od strane revidiranog subjekta, uz napomenu da se kvalifikacije koje se odnose na isplate honorara i troškove za službena putovanja, automobile, gorivo, telefone i reprezentaciju mogu otkloniti relativno brzo.

Kvalifikacija koja se odnosi na javne nabavke je dosta kompleksnija i njeno eliminisanje ili značajnije umanjeње podrazumjeva postojanje boljeg zakonskog, antikoruptivnog, kontrolnog i sistemskog okvira, kao i lice na čelu institucije koje nije sklono koruptivnom ponašanju i drugoj vrsti neodgovornosti.

Kvalifikacije koje se odnose na nenaplaćene javne i druge prihode su vrlo ozbiljne i njihovo eliminisanje ili značajnije umanjeње obezbijedilo bi oslobađanje od korupcije i drugih vrsta štetnog ponašanja više stotina miliona KM javnog novca potrebnog za veće penzije, bolju zdravstvenu i socijalnu zaštitu, zapošljavanje, brži razvoj i druge javne potrebe. Problem planiranja prihoda i drugi problemi, osim odgovornosti i potrebe angažovanja revidiranih subjekata, podrazumjevaju i obavezu boljeg postupanja ministarstva finansija, koje u fazi planiranja i kontrole izvršenja budžeta, pripreme zakonskih i podzakonskih akata i drugim mjerama može doprinijeti da ovi problemi na sistemski način budu eliminisani ili značajnije umanjeni.

#### **Zastupnik bi trebao da**

- **bira članove parlamentarne komisije za reviziju koji će odgovorno raditi svoj posao,**
- **kontrolira rad parlamentarne komisije za reviziju,**
- **bude dovoljno informisan iz oblasti revizije javnog sektora,**
- **raspravlja i odlučuje o pitanjima iz oblasti revizije javnog sektora,**
- **traži ostavke, smjene i zabranu vršenja javnih funkcija za one koji su odgovorni za teže i ponovljene revizorske nalaze i druge propuste,**
- **nakon 4 godine opravda svoj izbor i visoku plaću boljim stanjem u oblasti revizije javnog sektora.**



**Odgovornim institucionalnim postupanjem po revizorskim izvještajima i demonstracijom parlamentarnog autoriteta moguće je primorati**

- **poresku upravu, općine, javna preduzeća i druge institucije da naplate nekoliko stotina miliona KM nenaplaćenih javnih prihoda,**
- **ministarstva, općine, javna preduzeća i druge institucije da dosljednom primjenom zakona o javnim nabavkama smanje troškove, odnosno uštede najmanje stotinu miliona KM godišnje,**
- **većinu revidiranih subjekata da dosljednom primjenom zakona i podzakonskih akata smanje troškove telefona, reprezentacije, službenih putovanja, goriva i automobila za najmanje dvadeset miliona KM godišnje,**
- **ministarstva i druge institucije da poštenije i korisnije dodijele nekoliko stotina miliona KM grantova godišnje,**
- **vladu, ministarstva, lokalnu upravu i druge javne institucije da smanje broj zaposlenih za najmanje 25% i da efikasnije rješavaju zahtjeve i potrebe građana.**

**Odgovornim postupanjem po revizorskim izvještajima moguće je obezbijediti zakonito ponašanje, efikasniji rad, značajno smanjenje korupcije i dodatna javna sredstva za**

- **povećanje prosječne penzije za 25%,**
- **povećanje naknade za socijalno ugrožene za 25% i bolju zdravstvenu i socijalnu zaštitu,**
- **podsticaje za zapošljavanje novih 35000 radnika,**
- **izgradnju najmanje 15 km autocesta godišnje,**
- **i druge koristi.**