

# **Uloga državne revizije u novim okolnostima**

PRILOG ZA 21. MEĐUNARODNI SIMPOZIJ REVICON

**Dževad Nekić,  
generalni revizor Ureda za reviziju institucija u FBiH**

**Sarajevo**

**Maj, 2022. godina**

## 1. UVOD

Dok se svijet pripremao da dočeka Novu 2020. godinu, 31. 12. 2019. godine kineski zdravstveni zvaničnici obavijestili su Svjetsku zdravstvenu organizaciju o klasteru koji je uključivao 41 osobu s misterioznom upalom pluća. Sedam dana kasnije kineske vlasti identificirale su novu vrstu koronavirusa, od koje je 11. januara zabilježen prvi smrtni slučaj. Već početkom marta svih 60 miliona Italijana je u lockdownu, predsjednik Sjedinjenih Američkih Država otkazuje sve letove iz Evrope u SAD, i Svjetska zdravstvena organizacija proglašava **svjetsku pandemiju COVID-19**.

Dok su se zdravstveni radnici suočavali s ogromnim izazovima u borbi protiv virusa, vlasti širom svijeta nastojale su uvesti **hitne mjere** za suzbijanje njegovog širenja, a zatim i za ublažavanje ogromnog ekonomskog šoka. Pored napora da se širenje pandemije stavi pod kontrolu i suzbije njen negativan uticaj, niz fiskalnih mjeri i koordiniranih politika promptno je uveden kako bi se stabilizirale ekonomije i očuvala radna mjesta, te ublažile posljedice na društvo. Neke države imale su vremensku prednost jer su mogle posmatrati dešavanja u drugim državama koje su nešto ranije pogodjene pandemijom, te poduzeti mjeru prije nego val virusa stigne do njih. Područja na koje je pandemija najviše uticala i kojima je u samom početku bila posvećena najveća pažnja su:

- javno zdravstvo
- ekonomija
- krizni menadžment i solidarnost
- radnopravni odnosi
- obrazovanje
- inovacije i istraživanje
- suzbijanje dezinformacija<sup>1</sup>

Bosna i Hercegovina je još u januaru 2020. godine, uslijed pada uvoza iz Kine, počela osjećati posljedice pandemije COVID-19. Već su tada privredni subjekti koji su zavisili od specifičnih uvoznih proizvoda iz Kine bili primorani djelimično ili potpuno zaustaviti svoju proizvodnju. Nakon što je u drugoj polovini marta na teritoriji FBiH proglašeno stanje nesreće, došlo je skoro do potpunog zaustavljanja ekonomskih aktivnosti. Drastičan pad potražnje i obustava rada prodajnih objekata dovele su do pada zaposlenosti, javnih prihoda, investicija i izvoza. Prema podacima Porezne uprave, broj zaposlenih osoba u Federaciji BiH početkom aprila već je bio smanjen za 13.842 u odnosu na sredinu marta, kada je proglašeno stanje nesreće na teritoriji FBiH.<sup>2</sup>

Svaka kriza, pa i ova zdravstvena, ima period prije krize, period krize i period poslije nje. Više od dvije godine prošlo je od početka pandemije, a Svjetska zdravstvena organizacija još uvijek nije proglašila njen kraj. Prognoze međunarodnih institucija ukazuju na to da se svijet suočava s najgorom ekonomskom krizom od Velike depresije 30-ih godina prošlog vijeka.<sup>3</sup> Ekonomski analitičari navode da će posljedice pandemije negativno uticati na ekonomiju, a oporavak će trajati godinama.<sup>4</sup> **Sve to znači da se svijet, pa i BiH, još uvijek nalaze u periodu krize, odnosno u tzv. novim okolnostima.**

<sup>1</sup> [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), pristupljeno 17. 4. 2020.

<sup>2</sup> Izvještaj revizije učinka „Efikasnost planiranja i realizacije mjer za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19“

<sup>3</sup> Romer P., Garber A. M. (2020), Will Our Economy Die From Coronavirus?, dostupno na:

<https://www.nytimes.com/2020/03/23/opinion/coronavirus-depression.html>

<sup>4</sup> World Bank Group (2020), Fighting COVID-19, Europe and Central Asia Economic Update, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Washington

Poremećaji uzrokovani pandemijom otvorili su prostor za još veće produbljivanje podjela između formalne i neformalne ekonomije, javnog i privatnog sektora, te između velikih i otpornijih i mikro/malih, ranjivijih preduzeća. Nevladin sektor i mediji ukazuju na netransparentnost podataka o mjerama i sredstvima usmjerenim na smanjenje posljedica pandemije COVID-19 u FBiH.<sup>5</sup>

## 2. ULOGA VRHOVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA

Uloga, koristi i vrijednosti vrhovnih revizorskih institucija (VRI) definisane su principima i standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (u daljem tekstu: INTOSAI Okvir). Okvir postavlja temelje za rad VRI u Limskoj deklaraciji i Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti VRI. *Revizija nije sama sebi svrha, nego jedan od nužnih dijelova kontrolnog sistema čiji je cilj otkriti odstupanja od usvojenih standarda i povrede načela zakonitosti, djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti u upravljanju resursima, dovoljno rano da omogući poduzimanje korektivnih mjera u pojedinim slučajevima, da prisili odgovorne strane da prihvate odgovornosti, da osigura nadoknadu, da poduzme korake za sprečavanje takvih prekršaja od ponovnog nastanka ili da ih barem ublaži.*<sup>6</sup>

VRI doprinose nastojanjima da se:

- očuva demokratija i vladavina prava
- poveća efikasnost javne uprave
- igra važna uloga u borbi protiv korupcije
- očuvaju državni interesi
- promovira unapređivanje života građana
- poveća transparentnost i odgovornost

Doprinos VRI može se ogledati u:

- jačanju revizija finansijskih izvještaja
- unapređivanju revizija učinka
- jačanju revizije usklađenosti
- jačanju revizija javnog duga
- procjeni prepostavki na kojima se bazira planiranje državnih institucija
- poticanju ocjena javnih finansijskih politika<sup>7</sup>

<sup>5</sup> <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/koliko-znaci-transparentnost-u-vrijeme-korona-virusa>

<sup>6</sup> INTOSAI-P 1 – Limski deklaracija o smjernicama za pravila revizije

<sup>7</sup> INTOSAI Pekinška deklaracija

Da bi VRI bile uzorne institucije, doprinijele promjenama u životima građana i pružile dodanu vrijednost, moraju same slijediti principe transparentnosti i odgovornosti, sadržane u INTOSAI P-20 Principima transparentnosti i odgovornosti. Prilikom obavljanja poslova iz nadležnosti slijede zakonski okvir, kao i standarde etike i integriteta, osiguravaju pravovremene i javno dostupne informacije o VRI i rezultatima njenog rada. Osnovne vrijednosti i koristi VRI su:



Dijagram 1. Vrijednosti i koristi VRI

## 2.1. ULOGA VRHOVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA U PERIODU KRIZE

Postojeća kriza izvana pandemijom COVID-19 stavila je vlade širom svijeta pod ekstremni pritisak da žurno uvedu propise za suzbijanje pandemije i oporavak ekonomije. Hitna potreba vlada da razviju mјere ostavljala im je malo prostora za provođenje sveobuhvatnih konsultacija, procjene uticaja propisa i razmatranja alternativnih opcija u procesu donošenja propisa. Međutim, ova hitnost ne znači da se propisi doneseni u vanrednim situacijama trebaju izuzeti od nadzora nad njihovim uticajima i procjene učinkovitosti. Iako se mogu donijeti *hitni* propisi, neophodno je bilo obezbijediti primjenu načela *dobre regulatorne prakse*.<sup>8</sup>

Usljed ovakvih okolnosti, kriza izazvana pandemijom predstavila je priliku za sve VRI da afirmišu svoju ulogu u jačanju odgovornosti, transparentnosti i integriteta u upravljanju javnim resursima i da doprinesu ostvarenju principa *vrijednost za novac*. Kao nezavisne institucije zadužene za nadzor nad upravljanjem javnim resursima, VRI mogu dati vrijedan doprinos odgovoru svoje zemlje na COVID-19 na način da poveća vrijednost za novac, pruži korist ugroženim grupama, poveća povjerenje građana i minimizira rizike od lošeg upravljanja i korupcije.<sup>9</sup>

**VRI imaju značajnu ulogu u svim fazama krize.** Na početku hitnog odgovora na krizu VRI mogu vršiti angažman s ciljem sticanja prethodnog uvjerenja da će javna potrošnja u vanrednim situacijama biti obavljena u skladu s važećim pravilima i propisima. To su mnoge VRI i uradile, iznoseći ciljane poruke i konkretnе mјere.

<sup>8</sup> Regulatory quality and COVID-19: Managing the risks and supporting the recovery, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), april 2020, dostupno na: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-COVID-19-managing-the-risks-and-supporting-the-recovery-3f752e60/>

<sup>9</sup> IDI Guidance note for SAlS, COVID-19 implications for SAl strategic management

Američki VRI pozvao je građane da koriste posebnu telefonsku liniju za prijavu sumnjivih slučajeva prilikom trošenja sredstava vezanih za COVID-19; VRI Novog Zelanda imao je savjetodavnu ulogu Trezoru i Službi za odgovor na epidemiju;<sup>10</sup> glavni revizor Južne Afrike pojavio se na TV-u kako bi naglasio ulogu VRI i ponudio podršku vlastima; VRI Sijera Leone izdao je saopćenje u kojem je sumirao pravila i propise koji regulišu hitnu potrošnju i ulogu VRI u ovom procesu.<sup>11</sup>

Slijedeći svjetsku praksu, Ured za reviziju institucija u FBiH poduzeo je određene aktivnosti kao odgovor na pandemiju, jedna od kojih je izdavanje niza saopćenja za javnost, ističući:

**Vrhovne revizijske institucije imaju posebnu ulogu u jačanju javne odgovornosti i transparentnosti. Bogato iskustvo u vršenju finansijskih revizija i revizija učinka omogućava Uredu da ukaže na slabosti i da preporuke koje su u ovakvim trenucima važne radi jačanja javne finansijske odgovornosti i očuvanja povjerenja građana. Vlastima je prioritet suzbijanje pandemije, stabiliziranje ekonomije i očuvanje radnih mjeseta. Međutim, to ne smije otvoriti put zloupotrebi javnih sredstava.**

Organi i institucije koje donose odluke i upravljaju javnim sredstvima moraju biti svjesne da svaka odluka sa sobom nosi odgovornost i potrebu za transparentnošću, a da razne olakšice sa sobom nose rizike. Zbog toga će doneсene odluke i njihova implementacija biti pod nadzorom nadležnih institucija i javnosti. Samo blagovremeni i ispravni potezi mogu doprinijeti prosperitetu i suzbijanju negativnih posljedica za društvo.

Institucijama javnog sektora skrećemo pažnju na:

- **važnost donošenja odluka zasnovanih na principima transparentnosti, odgovornosti, fleksibilnosti i pravovremene informisanosti, kako se ne bi izgubilo povjerenje građana;**
- **važnost poštovanja zakonskih propisa** i datih olakšica, poput onih za provođenje Zakona o javnim nabavkama, koje ne smiju biti zloupotrijebljene;
- **to da je prilikom rebalansa budžeta institucija** potrebno uz dužnu pažnju sagledati sve oblasti u kojima su moguće uštede i preispitati transfere koji se dodjeljuju, a ne postižu željene efekte;
- **važnost očuvanja sistema internih kontrola kako bi se smanjila mogućnost korupcije.** Rad od kuće, dežurstva i drugi načini reorganizacije rada ne smiju ostaviti institucije podložnim rizicima pojave korupcije;
- **efikasnu saradnju svih nivoa vlasti** u borbi sa izazovima pandemije, posebno u oblasti vladavine zakona, zdravstva, obrazovanja, te podrške malim i srednjim preduzećima.

**Uz uvažavanje posebnih, hitnih okolnosti, Ured za reviziju nastaviti će, u skladu sa svojim nadležnostima, izvršavati svoju ulogu i promovisati principe odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti javne administracije. Svojim radom nastavljamo biti primjer uzorne institucije i pokretač promjena u životima građana.**

**Dezinifikovati ruke nije samo preporuka za borbu protiv pandemije COVID-19, već i protiv 'drugih virusa' koji vladaju u društvu. Ko ima dobre namjere i čiste ruke može dobro i efikasno upravljati javnim sredstvima.**

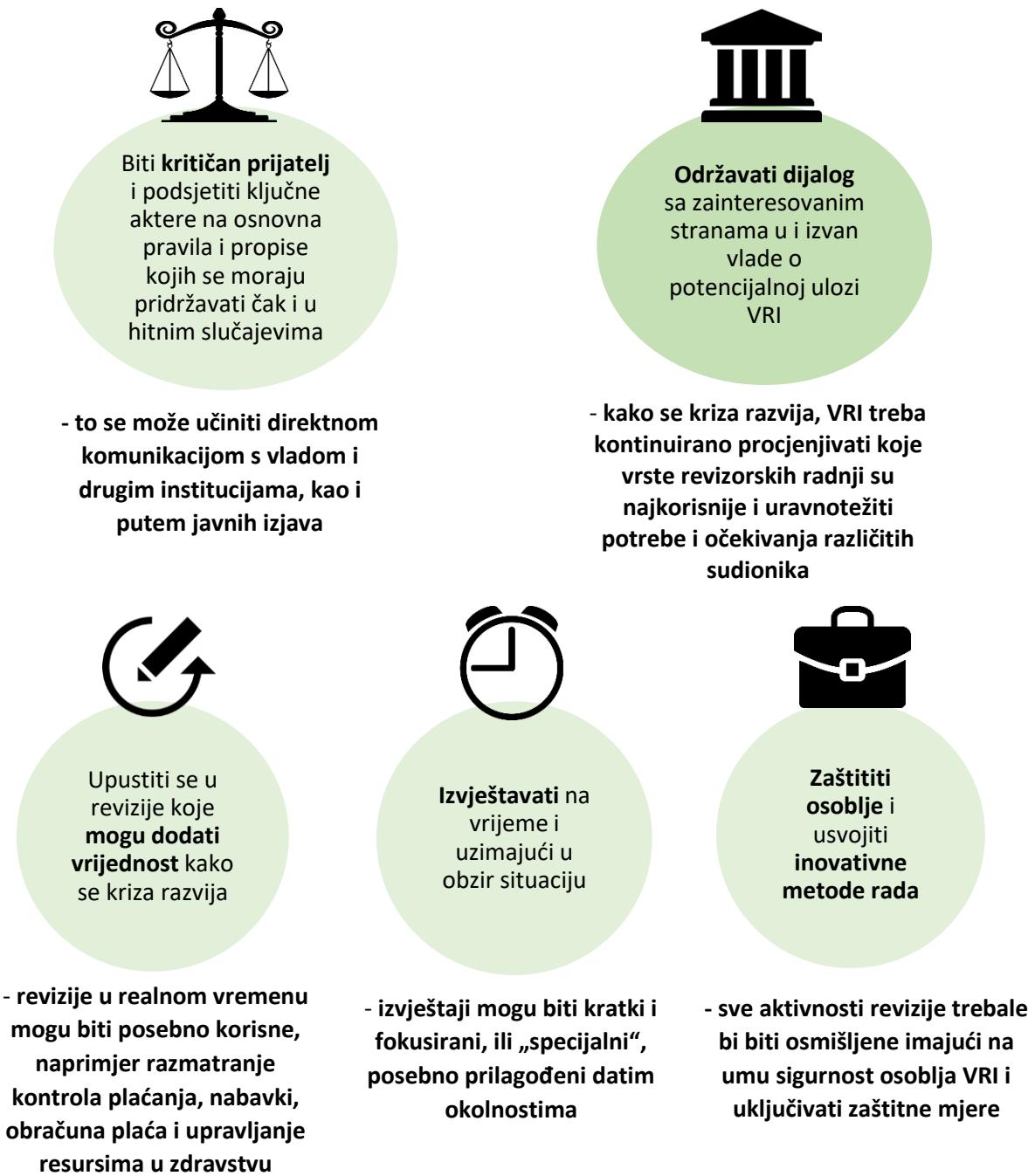
Objavljeno: 17. 4. 2020., [www.vrifbih.ba](http://www.vrifbih.ba)

<sup>10</sup> COVID-19: Important governance matters to consider — Office of the Auditor-General New Zealand ([oag.parliament.nz](http://oag.parliament.nz))

<sup>11</sup> <https://www.auditservice.gov.sl/> Audit Service Sierra Leone (ASSL) – Office of the Auditor General

Nakon prvočitne reakcije VRI bi trebale osigurati potvrdu, odnosno stići uvjerenje o tome **jesu li sredstva za hitne slučajeve potrošena kako je predviđeno i/ili jesu li ključni zakoni, pravila i propisi** (naprimjer za hitne nabavke, upravljanje krizama) **poštovani i pravilno implementirani**. Revizije učinka o ključnim temama, kao što su državni planovi i sistemi pripravnosti za krize, efikasnost i djelotvornost operacija u zdravstvu i oporavku, pravednost i kvalitet pružanja hitne socijalne pomoći, glavna su područja fokusa za VRI u okolnostima pandemije COVID-19.<sup>12</sup>

Postoji nekoliko važnih načina na koje VRI mogu doprinijeti odgovoru na krizu:<sup>13</sup>



<sup>12</sup> IDI Guidance note for SAIs, COVID-19 implications for SAI strategic management

<sup>13</sup> Accountability in times of crisis

Po pitanju izvještavanja i načina korištenja i prenošenja nalaza u revizorskim izvještajima, Ured je saopćenjem skrenuo pažnju na sljedeće:

**Vodeći računa o obavezi blagovremenog, tačnog i objektivnog informisanja, svi revizorski izvještaji, s pratećim saopćenjima, kao i izvještaji o radu Ureda za reviziju, objavljaju se kako bi javnost bila upoznata s načinom rada institucija i upravljanjem javnim sredstvima.**

*Revizorski izvještaji su sredstvo koje treba služiti poboljšanju efikasnosti i efektivnosti u javnom sektoru, te pružanju kvalitetnijih usluga građanima, pa su zato u posebnom fokusu javnosti i medijski su intenzivno propraćeni.*

**Znajući da mediji donose vijesti o funkcionalisanju institucija i da su oni prenosioци važnih, kredibilnih i pouzdanih informacija, Ured za reviziju je saopćenjem pozvao medije da objektivno i istinito prenose nalaze iz revizorskih izvještaja koji su objavljeni na internet-stranici Ureda za reviziju.**

Objavljeno: 22. 6. 2020.

[www.vrifbih.ba](http://www.vrifbih.ba)

Kao jedan od odgovora na krizu, a s ciljem održavanja dijaloga o pitanjima vezanim za nove okolnosti i ulozi državne revizije, Ured za reviziju bio je domaćin međunarodnog seminara Evropske organizacije regionalnih revizorskih institucija (EURORAI) na temu „**Vrijednosti i koristi regionalnih revizorskih institucija javnog sektora u kontekstu pandemije COVID-19**“. Na seminaru je prisustovalo više od 60 učesnika - rukovodilaca regionalnih revizorskih institucija koje su članice EURORAI-a.

Seminar je sadržavao dvije panel diskusije, a teme su bile:

- „Regionalna i lokalna revizija javnog sektora u vrijeme pandemije COVID-19“
- „Iskustva stečena od regionalnih revizorskih institucija javnog sektora iz izvršenih revizija – COVID-19“

Zaključak panel diskusija bio je da su regionalne revizorske institucije za vrijeme pandemije pokazale koliko su agilne uvodeći nove radne prakse i tehnologije, da su se pravovremeno bavile revizijom mjera za ublažavanje posljedica izazvanih pandemijom, te time potvrdile svoju vrijednost i korist za društvenu zajednicu. Istaknuta je posebna važnost transparentnosti, javne odgovornosti i jačanju povjerenja građana za vrijeme pandemije, čemu revizorske institucije posebno mogu doprinijeti.

Uloga VRI nakon kriza potvrđena je u ranijim slučajevima epidemija, katastrofa i pružanja hitne pomoći zemljama u razvoju, gdje su uspjele pokazati kako mogu imati važnu ulogu u društvu – prilagođavanjem svojih strateških i godišnjih planova novim okolnostima, različitim formama izvještavanja, inovativnim metodama komunikacije s ključnim akterima i građanima i sl.

## **2.2. RIZICI ZA REVIZIJU**

U periodu krize postojat će povećani rizici od nepoštovanja zakona, propisa i vladinih procedura kao posljedica ograničenih vladinih kapaciteta i mogućeg ublažavanja, pa čak i izbjegavanja pravila i

procedura.<sup>14</sup> Takve okolnosti mogu rezultirati nemogućnošću poštovanja svih zakona i propisa, te bi u vanrednim situacijama i revizori trebali uzeti u obzir potrebu da se zaobiđu neka pravila kako bi dali prioritet spašavanju života.<sup>15</sup> Međutim, revizori bi trebali očekivati da, gdje je to razumno, odstupanja od pravila budu potkrijepljena dokumentacijom i pojašnjena.

Međunarodne stručne organizacije (poput IFAC-a, INTOSAI-ja) kontinuirano su skretale pažnju na rizike na koje revizija treba obratiti pažnju u vrijeme krize.<sup>16</sup>

Tako se, naprimjer, **rizici u vezi s finansijskim transakcijama mogu odnositi na:**

- zaobilaženje zahtjeva primjenjivih računovodstvenih standarda u svjetlu okolnosti (hitne procedure, veliki obim javne potrošnje tokom ili nakon vanrednog stanja)
- slabljenje sistema interne kontrole i standardnih rutina, nedostatak dokumentacije i revizorskog traga
- izostanak vođenja revizijskih tragova uslijed odsustva zaposlenika
- materijalno pogrešno prikazivanje zbog neizvjesnosti i nepredvidivosti npr. testiranje na umanjenje vrijednosti sredstava
- prevare i korupciju u hitnim aktivnostima, kao što su nepostojeća imovina, plaćanje nepostojećim radnicima
- rizik od hakiranja zbog oslabljene sajber sigurnosti
- slabije, nepouzdanije bankarske sisteme i kontrole
- neodgovarajuću upotrebu odredbi za hitne slučajevе
- nedostatak budžetiranja i nadzora, te nepravilno evidentiranje pomoći međunarodnih razvojnih agencija
- nedostatke i/ili dupliranja u finansiranju
- neusklađenu evidenciju i izvještaje donatora i primalaca
- neprijavljivanje donacija
- neograničenost poslovanja, likvidnost, solventnost

**Specifični rizici vezani za usklađenost poslovanja** koje treba razmotriti su:

- nabavke koje koriste izuzeća od primjene Zakona, odnosno primjenu hitnih procedura
- nepoštovanje procedura utvrđenih za prevenciju infekcije, kao što su bolnice i ključne vladine institucije

**Specifični rizici vezani za učinkovitost**, koji se mogu adresirati u kratkim revizijama učinka (u kombinaciji s usklađenošću i finansijskom revizijom), jesu:

- nedostatak koordiniranog djelovanja i jasne podjele uloga i odgovornosti
- loše strategije i njihovo praćenje na različitim nivoima, nedostatak koherentnih pristupa i efikasnosti
- osnove za donošenje strategija i utvrđivanja prioriteta
- nedostatak sistematskog prikupljanja informacija i upravljanja podacima, što dovodi do slabe komunikacije državnih organa vlasti s javnošću; slaba koordinacija

---

<sup>14</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_and\\_the\\_coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus)

<sup>15</sup> Accountability in times of crisis

<sup>16</sup> The impact of Covid-19 on Audit and Assurance – challenges and considerations

- nedovoljne vladine strukture za upravljanje krizom, što općenito dovodi do neučinkovitog odgovora, uključujući loše upravljanje finansijama

### **3. RAD UREDA ZA REVIZIJU U NOVIM OKOLNOSTIMA**

Pandemija COVID-19 u značajnoj mjeri uticala je na način rada Ureda, ali on je održao kontinuitet prilagođavajući se novonastalim okolnostima i vodeći računa o planiranim aktivnostima. Učinjeni su maksimalni napor da se prilagodi subjektima revizije koji su ga često obavještavali o odsustvu osoblja, pa je terminski plan prilagođen brojnim zahtjevima za odgodu revizije.

Omogućeno je elektronsko prikupljanje dokumentacije i uvedeni su novi audio i videokomunikacijski kanali za korespondenciju. Pandemija je uticala i na česta odsustva revizorskog osoblja, zbog čega je dolazilo do promjena članova timova.

**Kako bi se demonstrirala relevantnost i važnost VRI, revizijama je ispraćeno upravljanje javnim sredstvima u periodu krize i povećanog rizika, te je fokus stavljen na subjekte čije su aktivnosti imale značajniju ulogu u smanjenju negativnih posljedica uzrokovanih pandemijom.**

#### **3.1. Finansijska revizija**

**Plan revizije** koji je donesen krajem 2020. godine, u jeku pandemije, **usmjeren je na subjekte u Federaciji BiH koji su imali važnu ulogu u smanjenju negativnih posljedica COVID-a 19**. Obuhvatio je kantonalna ministarstva finansija, privrede i zdravstva, te federalne i kantonalne zdravstvene ustanove i zavode. U pojedinačnim izvještajima objavljeni su nalazi u vezi s raspodjelom sredstava za pandemijske mjere, kao što su kod:

- Ministarstva privrede Tuzlanskog kantona, gdje se nije moglo potvrditi da su dodijeljena sredstva namjenski utrošena u skladu sa Zakonom o subvenciji za ublažavanje posljedica uzrokovanih stanjem nesreće, niti da je budžetska inspekcija izvršila blagovremen i adekvatan nadzor;
- Ministarstva privrede Zeničko-dobojskog kantona, gdje su budžetska sredstva za COVID-19 realizovana samo 58%;
- Ministarstva privrede Srednjobosanskog i Unsko-sanskog kantona, gdje raspodjela poticajnih sredstava za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica uslijed pandemije COVID-19 u iznosu od 4.082.675 KM i iznosu od 1.442.385 KM nije u potpunosti izvršena uz dosljednu primjenu utvrđenog kriterija koji se odnosi na izmirenje svih obaveza po osnovu javnih prihoda.

Kod četiri federalna ministarstva, i to Ministarstva energije, rudarstva i industrije, Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstva okoliša i turizma i Ministarstva prometa i komunikacija **skrenuta je pažnja na Uredbu o interventnim mjerama za podršku ugroženim sektorima privrede FBiH u okolnostima pandemije COVID-19** s obzirom na to da su ona bila nadležna za dodjelu sredstava u ukupnom iznosu od 90 miliona KM.

Revizijom Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH utvrđeno je da u njemu nisu prezentirane sveobuhvatne informacije o planiranim i realizovanim mjerama za ublažavanje posljedica izazvanih pandemijom, te da su sredstva namijenjena za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica realizovana svega 18,63% (90.934.169 KM) od ukupno planiranih (488.207.999 KM). Nismo mogli

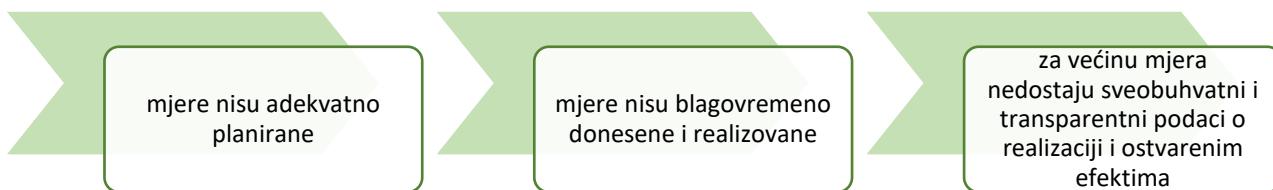
**potvrditi da su poduzete sve potrebne aktivnosti s ciljem smanjenja negativnih posljedica izazvanih pandemijom COVID-19.**

U revizijama za 2021. godinu pratit će se postupanje po preporukama iz prethodne godine, te nadzor nad namjenskim utroškom sredstava dodijeljenih na osnovu programa i mjera za ublažavanje negativnih posljedica.

### **3.2. Revizija učinka**

Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je reviziju učinka o temi „**Efikasnost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19**“. Cilj je bio ispitati je li osigurano efikasno planiranje, realizacija i praćenje provedbe i ostvarenih efekata mjera iz Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica. Ispitano je i jesu li informacije o realizaciji mjera i ostvarenim efektima transparentne.

Rezultati revizije ukazali su na nedovoljnu efikasnost nadležnih institucija u ovoj oblasti s obzirom na to da:



Utvrđeno je da je Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica donesen skoro dva mjeseca poslije proglašenja stanja nesreće u FBiH i nakon što je već došlo do značajnog pada zaposlenosti. U postupku dizajniranja mjera za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica nisu se u dovoljnoj mjeri uvažavale primjedbe socioekonomskih aktera, niti je planiranje mjera koordinirano s nižim nivoima vlasti. Ovakav pristup nije osigurao dizajniranje ciljanih mjera usmjerenih prema potrebama privrednih subjekata, naročito onih kojima je u periodu stanja nesreće bio zabranjen rad. Obaveze i odgovornosti institucija u pogledu realizacije nisu za sve mjere bile decidno određene, a izostalo je i definisanje specifičnih ciljeva i indikatora učinka pojedinačnih mjera.

Vlada FBiH i institucije koje su provodile mjere nisu osigurale sveobuhvatno praćenje realizacije svih pojedinačnih mjera predviđenih Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, niti su izvršile odgovarajuću evaluaciju ostvarenih efekata. Nije posvećena ni dužna pažnja osiguranju transparentnosti informacija o realizaciji Zakona. Iako je transparentnost javnog sektora neizostavna prepostavka za jačanje povjerenja građana, izostale su aktivnosti na osiguranju integralnih i sveobuhvatnih informacija o realizaciji Zakona kako bi javnost imala uvid u realizaciju svih mjera, utrošena sredstva i ostvarene efekte.

U Izveštaju su, u skladu s utvrđenim nalazima i zaključcima revizije, date preporuke koje mogu doprinijeti unapređenju efikasnosti institucija u **planiranju i realizaciji budućih mjera za smanjenje ekonomskih posljedica pandemije**. Ured za reviziju cijeni da te preporuke mogu koristiti i vladama kantona, odnosno jedinicama lokalne samouprave u njihovom djelovanju na ublažavanju ekonomskih posljedica pandemije.

Slijedom obavljene revizije učinka o efikasnosti planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, koja je okončana u prvoj polovini 2021. godine, Ured za reviziju planirao je nastaviti s ispitivanjem efekata ovih mjera. Provođenje revizija vezanih za odgovor nadležnih institucija na krizu izazvanu pandemijom, s ciljem jačanja odgovornosti, transparentnosti i integriteta u ovom izazovnom periodu, u skladu je s međunarodnom praksom vrhovnih revizijskih institucija.

Provjedeno je predstudijsko istraživanje o temi „**Efektivnost mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19**“. Utvrđeno je postojanje revizijskog problema: nedovoljna učinkovitost realizovanih mjer. Dostupni podaci ukazivali su na to da **ciljevi mjera nisu ostvareni, niti je utrošenim sredstvima ispunjen princip vrijednost za novac**. Uslijed nametnutih ograničenja za obavljanje revizije Ured nije bio u mogućnosti provesti glavnu studiju, zbog čega je donesena odluka o sačinjavanju Memoranduma o odustajanju od glavne studije.

Provođenje glavne studije i adekvatna ocjena efekata bila je ograničena sljedećim faktorima:

- **izostanak konkretnih i mjerljivih ciljeva i indikatora učinka mjera, te neutvrđivanje očekivanih rezultata, što onemogućava da se na adekvatan način utvrde i kvantificiraju ostvareni efekti;**
- **nadležna ministarstva ne raspolažu sveobuhvatnim i preciznim podacima potrebnim kako bi se utvrdilo da li su i u kojoj mjeri data sredstva uticala na poboljšanje likvidnosti i konkurentnosti kod korisnika finansijske pomoći, kao i na smanjenje otpuštanja radnika i stanje u ugroženim sektorima privrede;**
- **Finansisko-informatička agencija nije dostavila finansijske izvještaje korisnika finansijske pomoći.** Iako su ti izvještaji pohranjeni u Registru finansijskih izvještaja pravnih lica u FBiH koji bi, shodno Zakonu o finansisko-informatičkoj agenciji, trebao biti javan, ni nakon više zahtjeva Ureda za reviziju FIA tražene podatke nije dostavila.

#### 4. BUDUĆI KORACI

Dugoročni rad Ureda za reviziju bit će usmjeren na osiguravanje naučenih lekcija i podršku prevenciji i ublažavanju mogućih kriza slične prirode. Ovo može uključivati povećanje revizija o temama kao što su upravljanje krizama, zdravstveni i sistemi socijalne zaštite, ili preoblikovanje postojećih revizija.

Smjernice koje je izdala Međunarodna organizacija VRI ukazale su na to da fokus vrhovnih revizorskih institucija treba biti osiguranje kvaliteta implementacije strateških planova snažnim i redovnim monitoringom procesa. Pored toga, povećanje komunikacijskih aktivnosti, kako u vezi s demonstriranjem vlastitih dostignuća i učinka tako i s povećanjem vidljivosti svog revizorskog rada doprinijet će većem povjerenju građanki i građana. Ovo će pomoći u daljnjoj izgradnji i uspostavljanju imidža relevantne institucije i u periodu nakon pandemije.

Kako je važan princip u svakom radu procjena mjera poduzetih tokom krize, VRI treba procijeniti svoj odgovor i nastojati da uči iz njega.

Kao prvi korak potrebno je procijeniti buduće izazove, rizike i prilike, koji se mogu odnositi na:

- na finansijske i ljudske resurse
- implementaciju strateških i operativnih planova
- reputacijski rizik, ako VRI ne može ispuniti svoje obaveze.

Pitanja koja je potrebno razmotriti uključuju:

- Kako osigurati objektivnost i nezavisnost cijelokupnog rada i izvještavanja VRI
- Kako povećati mogućnosti za učenje
- Kako osigurati da je učinak holistički poboljšan u svim revidiranim oblastima.

Nakon ovakve analize, mogući odgovori za strateško upravljanje mogu se odnositi na:

**Intern:**

- Pripremu operativnih planova koji su usklađeni sa strateškim planom
- Osiguranje redovnog praćenja implementacije, s fokusom na upravljanje rizicima
- Pridržavanje dobre prakse operativnog planiranja, (ponovnog) određivanja prioriteta i prilagođavanja, te donošenja odluka na osnovu informacija o učinku, relevantnosti i izvodljivosti
- Kontinuirano procjenjivanje mogućnosti za povećanje posla koji se odnosi na prevenciju i ublažavanje mogućih budućih kriza

**Eksterno:**

- Pružanje pravovremenih i transparentnih informacija o obavljenom poslu u izvještajima o radu VRI, godišnjim revizorskim izvještajima i specijalnim revizijama
- Pravovremeno informisanje o revizorskim nalazima koji se posebno odnose na upravljanje krizama i naučenih lekcija, te budućih mjera koje treba provesti kako bi se ojačala otpornost na buduće krize
- poboljšanje pružanja jednostavnih informacija koje su razumljive široj javnosti o temama od posebnog interesa
- Angažiranje sa institucionalnim akterima, medijima i organizacijama civilnog društva, kako bi nalazi bili dobro shvaćeni

Agilnost i spremnost da se prilagodi novim okolnostima ubuduće, doprinijet će jačanju imidža i uloge vrhovnih revizorskih institucija i potvrditi njihovu relevantnost, u skladu sa INTOSAI-jevim Principom 12 – Vrijednosti i koristi vrhovnih revizorskih institucija.

## **5. ZAKLJUČAK**

Vrhovne revizorske institucije širom svijeta imale su priliku vidjeti da je kriza na globalnom nivou izazvana pandemijom zahtjevala brzu reakciju vlasti i alokaciju resursa tamo gdje su najpotrebniji, što je zahtjevalo od VRI da prate dešavanja i ispune svoju ulogu ključne institucije u sistemu odgovornosti. Pored toga što je bilo potrebno **upravljati trenutnom situacijom unutar institucije te umanjiti negativne posljedice, trebalo je i revizije usmjeriti na povećane rizike u okruženju.**

Kao neodvojivi dio državnog upravljanja, državna revizija obavlja svoje funkcije u skladu sa zakonima i propisima i pruža, na objektivan način, revizijski nadzor, potvrdu, ocjenu i preporuke koje donosioci koriste pri usvajanju odluka vezanih za politike i programe. VRI nose svojstvo šampiona povjerenja, poštena i integriteta u javnom životu.

Ured za reviziju je sam svoje resurse i plan revizije prilagodio novim okolnostima. Međutim, ono što je bilo evidentno jeste da vlasti u Federaciji nisu bile toliko agilne i spremne. Zbog toga određene revizije nije bilo moguće provesti „u realnom vremenu“, a brojni nalazi finansijskih i revizija učinka ukazali su na nepravilnosti u implementaciji mjera, na nedovoljnu transparentnost i monitoring, te na slabosti u odgovoru na nove okolnosti.