

Izazovi revizije javnog sektora u oblasti prevencije i otkrivanja korupcije i prevara

PRILOG ZA 22. MEĐUNARODNI SIMPOZIJ REVICON

Dževad Nekić
generalni revizor Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine

Sarajevo
Maj 2023. godine

I UVOD

Korupcija je zloupotreba javnih ovlaštenja i nadležnosti radi sticanja privatne koristi koja nastaje kao rezultat privilegija koje država može odobriti, a stara je koliko i samo ljudsko društvo. Početak korupcije je podmićivanje radi nekog sitnog interesa ili sticanje privilegovanog tretmana koji na kraju pređe u fazu organizovanog kriminala.

Korupcija (lat. *corruptio*) znači potkupljivanje, podmićivanje, pokvarenost, korupcionaš-čovjek koji se bavi korupcijom, koji prima, daje ili posreduje. Dakle, subjekt korupcije je čovjek a ambijent je društveno politički sistem.

Iako korupcija u zdravstvu nije zvanično identifikovana kao bolest, ona je društveno zlo i velika nesreća, maligna bolest društva koja potkopava i ruši ekonomske, pravne i moralne vrijednosti zajednice.

U smislu Zakona o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, korupcija označava „**svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, gradskom ili općinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi.**“ Ona je složena društvena pojava i pojavljuje se u svim područjima djelovanja, kako u javnom sektoru, privatnom sektoru, politici, medijima i drugim oblastima. Na korupciju se dugo gledalo kao na sporadičnu pojavu koja se vezuje za mentalitet i kulturu pojedinog društva, posebno nerazvijenog dijela svijeta i zemalja u tranziciji. Međutim, praksa pokazuje da je ta pojava ukorijenjena i u društvima s razvijenom demokratijom.

Korupcija ugrožava osnovne društvene vrijednosti, ljudska prava i slobode, političku, socijalnu i ekonomsku stabilnost i funkcionisanje pravne države. Utiče na povećanje nepovjerenja građana u institucije društva i pravnu državu, što posljedično rezultira neizlaskom na izbore i nezainteresovanošću za promjene, osjećajem da nisu svi jednaki pred zakonom i da se temeljna prava, poput prava na privatno vlasništvo i prava na rad, nedovoljno štite.

Korupcija smanjuje investicije i ekonomski rast. Može preusmjeriti javna sredstva na privatnu dobit, daleko od potreba javne potrošnje na obrazovanje i zdravstvo. Korupcija podstiče nekažnjivost, podriva legitimitet države i slabi vladavinu prava.

Koncept korupcije može biti podijeljen na dva tipa: krupna i sitna korupcija. Krupna korupcija uključuje znatnu količinu novca i veže se obično za visoke funkcionere. Sitna korupcija podrazumijeva manje sume i obično niže rangirane službenike/funkcionere.

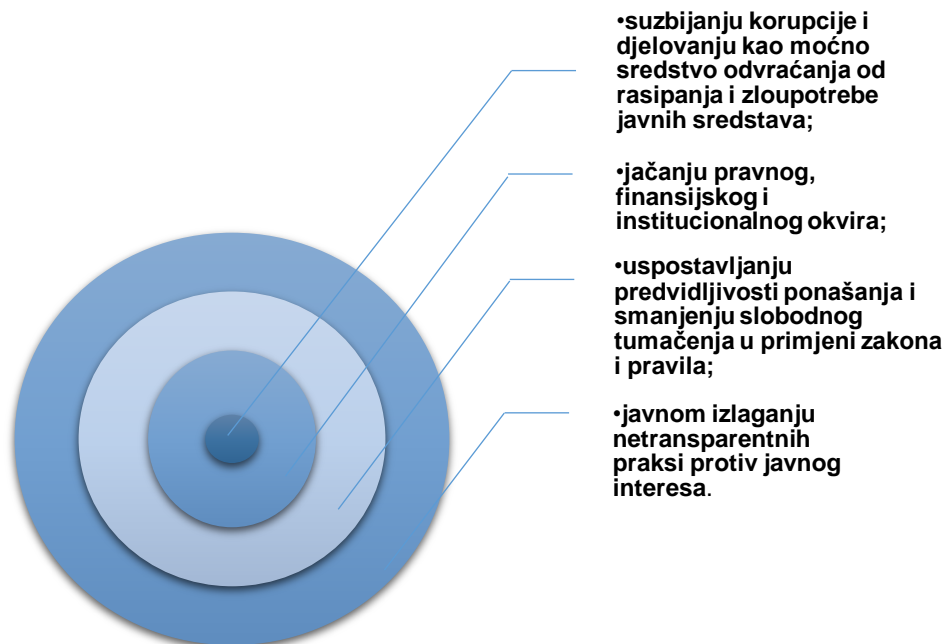
Korupcija je usko povezana sa nepotizmom (favorizovanje rodbine), klijentizmom (lanac ličnih veza između političkih pokrovitelja ili šefova), kronizmom (pristrasnost ili naklonost dugogodišnjim prijateljima), pokroviteljstvom (podrška, ohrabrenje, privilegija ili novčana pomoć), mitom (beskrupulozna upotreba autoriteta političara za ličnu korist), iznudama, pronevjerama, krađama i prevarama.

Nema načina da se korupcija u potpunosti eliminiše, ali se može i mora uspješno kontrolisati i suzbiti na prihvatljiv nivo. Preduslov za transparentnu javnu upravu i uspješnu borbu protiv korupcije je postojanje odgovarajućih institucionalnih mehanizama za prevenciju korupcije, detekciju korupcije i reakciju na korupciju. Jedan od tih mehanizama je i revizija javnog sektora koju obavljaju revizijske institucije.

Vrhovne revizijske institucije značajni su stubovi demokratskih sistema i igraju važnu ulogu u unapređenju rada javnog sektora i promovisanju transparentnosti i odgovornosti, kao temeljnih principa dobrog upravljanja. Upravljanje i korupcija su usko povezani: tamo gdje je upravljanje loše, postoje veći poticaji i povećana vjerovatnost korupcije. Stoga promovisanje dobrog upravljanja pomaže u borbi protiv korupcije.

Uspostava efikasne i transparentne potrošnje javnog novca od posebne je važnosti za zemlje poput BiH, koje se nalaze u tranziciji ka modernom i demokratskom društvu. U tom procesu ključnu ulogu ima funkcija revizije javnog sektora. Ona osigurava nezavisne i objektivne procjene o tome da li se javni resursi koriste na zakonit, efikasan, ekonomičan, efektivan i primjeren način, te da li su državne politike, programi i aktivnosti implementirane transparentno, u skladu s principom odgovornosti.

Na značaj revizije javnog sektora u borbi protiv korupcije ukazuje Svjetska banka, koja reviziju smatra pokretačem sistema integriteta zemlje. Revizija može pomoći u:



Najteži vid korupcije po svojim posljedicama je politička korupcija. Politička korupcija je pojava u kojoj politički lideri ili institucije zloupotrebljavaju svoju moć i ovlaštenja radi lične koristi ili sticanja nezakonite materijalne dobiti.

Revizija može igrati važnu ulogu u otkrivanju i suzbijanju korupcije u političkim sistemima. Kroz reviziju se može provjeriti da li su javna sredstva pravilno korištena i da li su politički lideri poštovali zakone i propise. Revizori mogu identifikovati nepravilnosti, nenamjensko trošenje sredstava i druge oblike koruptivnog ponašanja.

Revizija javnog sektora često je podložna političkom uticaju, što može ometati nezavisnost i efikasnost revizijskog procesa. Politika može uticati na izbor oblasti koje će biti obuhvaćene revizijom, a može uticati i na prihvatanje i provođenje preporuka koje daju revizori za sprečavanje korupcije i prevara.

Revizija može biti važan dio ovog cjelokupnog napora, ali je potrebna sveobuhvatna strategija i koordinirani napori svih relevantnih aktera kako bi se korupcija suzbila i izbjegla.

II KORUPCIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

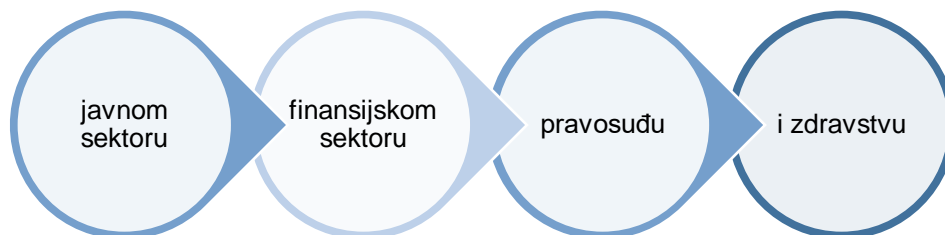
Bosna i Hercegovina je suočena s ozbiljnim izazovima u borbi protiv korupcije. Postoje brojne institucije, kao što su Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), koje su osnovane da se bore protiv korupcije. Međutim, uprkos tim naporima, korupcija i dalje ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima, uključujući javnu upravu, sudstvo, policiju i privatni sektor.

Indeks percepcije korupcije (CPI)

Indeks percepcije korupcije (CPI) najčešće je korišteno globalno rangiranje korupcije u svijetu. Mjeri koliko se javni sektor svake zemlje smatra korumpiranim, prema mišljenju stručnjaka i poslovnih ljudi.¹

Indeks koristi skalu od 0 do 100, gdje 0 predstavlja najveći mogući stepen korupcije, dok 100 predstavlja potpuno odsustvo korupcije.

Prema istraživanjima, Bosna i Hercegovina je u regionu najniže rangirana u pogledu korupcije. U Bosni i Hercegovini korupcija je zastupljena u svim segmentima, a najviše u



Bosna i Hercegovina ima najnižu ocjenu u regiji Zapadnog Balkana i značajno je u padu po stepenu percepcije korupcije, izgubivši osam CPI bodova od 2013. godine.² Izuzetno loša CPI ocjena, kao i svakodnevna medijska pisanja o korupciji u javnom sektoru u BiH (u javnim nabavkama, zapošljavanju, i sl.), ukazuju na potrebu dodatnog motivisanja nadležnih institucija da zajedničkim naporima ojačaju sistem javne odgovornosti i time smanje lošu percepciju u javnosti.

Kad je riječ o pravnom aspektu borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, krivični zakoni na nivou države i entiteta tretiraju pitanje korupcije kao krivično djelo, kako primanje tako i davanje poklona i drugih oblika koristi, za koje je kao krivična sankcija propisana kazna zatvora. Ipak, ovo nije dovoljno, jer je za efektivno suzbijanje korupcije neophodno usvojiti zakonodavstvo o sukobu interesa i zaštiti „zviždača“ i osigurati učinkovito funkcionisanje i koordinaciju antikorupcijskih tijela.

14

Jačanje prevencije i borbe protiv korupcije je jedan od 14 prioriteta koje BiH treba ispuniti u oblasti vladavine prava, da bi ostvarila značajniji napredak u procesu evropskih integracija.

¹ Transparency international BiH, <https://ti-bih.org/globalna-istraganja/kako-se-izracunava-indeks-percepcije-korupcije-cpi/>

² Transparency international BiH – Indeks percepcije korupcije 2022, <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2022/>

III PRAVNI OKVIR REVIZIJE JAVNOG SEKTORA

Pravni okvir za obavljanje revizije javnog sektora u BiH uspostavljen je prije više od dvije decenije. Najveća slabost pravnog okvira je to što nijedna od četiri vrhovne revizijske institucije u BiH nemaju ustavnu osnovu, već su uspostavljene putem zakona, iako Limska deklaracija (INTOSAI P-1) naglašava: „**Uspostavljanje vrhovnih revizijskih institucija i potrební stepen njihove nezavisnosti ustanovit će se ustavom, detalji se definiraju zakonom. Posebno će se garantirati odgovarajuća pravna zaštita vrhovnog suda protiv bilo kakvog uplitanja u nezavisnost i mandat za vršenje revizije vrhovne revizijske institucije.**“³

Samim tim, vrhovne revizijske institucije u startu imaju oslabljenu poziciju u državnom političkom uređenju, jer nemaju Ustav kao garant, a zakoni su lako promjenjivi. Vrhovne revizijske institucije mogu vršiti aktivnosti iz svoje nadležnosti objektivno i efikasno samo ako su nezavisne i ne podliježu vanjskim uticajima. Za uvrštavanje revizije javnog sektora u postojeće ustave potrebna je šira politička volja, koja u BiH nedostaje. Trenutno, niti jedna od Vrhovnih revizorskih institucija nije uvrštena u ustave.⁴

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija u FBiH, INTOSAI Okvirom profesionalnih objava i Međunarodnim standardima revizije („MRevS“), nema odgovornost za sprečavanje prevare, jer je to primarna odgovornost menadžmenta i onih koji su zaduženi za upravljanje.

Vrhovne revizijske institucije se ne smatraju antikorupcijskim tijelima jer nemaju nadležnost da istražuju koruptivna djela. Primarna odgovornost za otkrivanje korupcije je na institucijama za provođenje zakona i/ili agencijama za borbu protiv korupcije. Međutim, javnost opravdano ima snažna očekivanja od VRI u pogledu otkrivanja zloupotreba.

Ured za reviziju ima prvenstveno preventivnu ulogu u borbi protiv korupcije, koja se realizuje putem provođenja revizija i javnog i pravovremenog izvještavanja o njima, u skladu s odredbama Zakona o reviziji. Samo prisustvo Ureda za reviziju i obavljanje revizija u skladu sa Zakonom i standardima može pozitivno uticati na sprečavanje greške ili prevare. Svijest o tome da će nešto biti predmet revizije preventivno djeluje na sprečavanje nepravilnosti i zloupotreba. Ovakva svijest potiče poželjne vrijednosti i podržava mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka.

Prema Zakonu o reviziji, glavni cilj Ureda za reviziju je osiguravanje, provođenjem revizije, nezavisnih mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od Vlade, budžetskih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine i javnih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, čime se doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i imovinom u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ured za reviziju informiše odgovorne institucije i javnost o svojim nalazima i preporukama pravovremenim i javnim objavljivanjem revizorskih izvještaja te, ukoliko su relevantne, putem drugih aktivnosti informisanja.

Parlament FBiH može, na osnovu nalaza i preporuka, smanjiti budžet jedne ili više budžetskih institucija, ili preduzeti druge odgovarajuće korektivne radnje.

³ Limska deklaracija – INTOSAI P-1, <https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2023/03/INTOSAI-P-1-Limska-deklaracija.pdf>

⁴ Ured za reviziju institucija BiH, Ured za reviziju institucija u FBiH, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS

Shodno odredbi člana 19. Zakona o reviziji, Ured za reviziju dužan je, nakon što informira rukovodioca revidirane institucije, osim ukoliko se time neće prouzrokovati uticaj na istragu, obavijestiti nadležne organe za provođenje zakona kada postoje indicije o značajnim kršenjima zakona. Vodeći se ovim odredbama, kao i propisima i praksom u ostalim VRI u BiH, Ured za reviziju je 2016. godine započeo praksu redovnog dostavljanja izvještaja o finansijskoj reviziji nadležnim tužilaštvima. U skladu s članom 19. Zakona o reviziji, izvještaji su dostavljeni, uz opis indikacije o postojanju značajnog kršenja zakona.

Pored toga, na osnovu člana 16. Zakona, izvještaji su dostavljeni nadležnim tužilaštvima u slučajevima kada je dato negativno mišljenje za finansijske izvještaje i/ili za usklađenost. Shodno Međunarodnim revizijskim standardima, revizor će izraziti negativno mišljenje kada zaključi da su pogrešna prikazivanja značajna i prožimajuća u finansijskim izvještajima, ili kada je konstatovana značajna neusklađenost sa zakonima i drugim propisima.

IV INTOSAI OKVIR PROFESIONALNIH OBJAVA

INTOSAI Okvir profesionalnih objava pruža svjetskoj revizijskoj zajednici institucionalizirani okvir koji potiče razvoj stručnosti i razmjenu znanja. Misija INTOSAI-ja, kao posrednika u razmjeni znanja, sadržana je u motu: „Uzajamno iskustvo koristi svima“.

INTOSAI okvir profesionalnih objava sastoji se od tri kategorije: **INTOSAI principi, Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).**

INTOSAI principi – Osnova načela: određuju ulogu i funkcije VRI, pojašnjavaju ulogu VRI u društvu, osiguravaju preduslove za pravilno funkcionisanje i profesionalno ponašanje.

Međunarodni standardi VRI – Svrha ISSAI-ja: osigurati kvalitet provedenih revizija, jačati vjerodostojnost izvještaja revizije za korisnike, povećati transparentnost postupka, navesti odgovornost revizora, definisati različite vrste revizijskih angažmana.

INTOSAI smjernice – Upute: kako primijeniti ISSAI u finansijskoj reviziji, reviziji usklađenosti i reviziji učinka, kao i u drugim angažmanima; razumijevanje određenog predmeta i primjena relevantnih ISSAI-ja.

S obzirom na to da je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija u FBiH, Ured za reviziju obavezan primjenjivati INTOSAI standarde revizije kao i osigurati da zaposleni rade u skladu sa INTOSAI standardima, Ured za reviziju je donio Odluku o usvajanju i objavi INTOSAI Okvira profesionalnih objava, a koji se sastoji od tri nivoa i to: INTOSAI principi, INTOSAI standardi i INTOSAI smjernice.⁵

Kroz INTOSAI-jev Okvir profesionalnih objava prožet je niz zahtjeva i obaveza vrhovnih revizijskih institucija na osiguranju prevencije korupcije. Korupcija se kao pojava kosi s principima transparentnosti, odgovornosti i integriteta. Između ostalog, transparentnost rada vrhovnih revizijskih institucija jedan je od temeljnih principa na kojima se zasniva njihovo djelovanje, a koji se, u slučaju Ureda za reviziju institucija u FBiH, ogleda u zakonskoj obavezi obavještavanja javnosti o utvrđenim nalazima i preporukama.

„Ako je korupcija bolest, transparentnost je ključni dio njenog liječenja“ – Kofi Annan

⁵ Odluka o usvajanju i objavi INTOSAI Okvira profesionalnih objava - <https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2022/07/Odluka-o-ustvajanju-i-objavi-INTOSAI-Okvira-profesionalnih-objava.pdf>

U cilju što kvalitetnije provedbe ISSAI-ja, Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija usvojila je **Smjernice za reviziju prevencije korupcije kao GUID 5270** u kojima je, između ostalog, određena uloga vrhovnih revizijskih institucija u borbi protiv korupcije. Shodno ovim Smjernicama, borba protiv korupcije je jedan od najvažnijih aspekata uloge vrhovnih revizijskih institucija, koji se ogleda u radu na jačanju javnih institucija, koje su elementi nacionalnog sistema integriteta.

Smjernice polaze od pretpostavke da je osnovni motiv za borbu protiv korupcije u njenom sprečavanju, preporučuju da vrhovne revizijske institucije:

- ✓ uključuje problem korupcije i nezakonitog postupanja u rutinu revizijskog rada;
- ✓ jačaju svijest o korupciji i drugim nezakonitim postupcima, te da pravovremeno i javno objavljuju nalaze revizije;
- ✓ unaprijede metode i alate borbe protiv korupcije i drugih vrsta nezakonitih djela;
- ✓ pružaju instrumente putem kojih uzbunjivači mogu prijaviti slučajeve neregularnosti;
- ✓ ostvaruju saradnju s drugim institucijama u borbi protiv korupcije.

Smjernice su osmišljene kako bi pomogle revizorima VRI u pripremi i provođenju revizije antikorupcijskih politika i procedura javnih institucija u okviru njihove nadležnosti. Ističu antikorupcijske politike, strukture i procese, a mogu se koristiti kao alat za reviziju. Naglašavaju da zakoni i propisi o prevenciji i borbi protiv korupcije, prevare i pranja novca trebaju biti dio pravnog sistema svake zemlje.

Prema pristupu Svjetske banke borbi protiv korupcije, kao i modelu Roberta Klitgaarda za efikasnu borbu protiv korupcije, potrebna je eliminacija monopola, smanjenje diskrecije i promocija transparentnosti i vladavine prava. Sedam ključnih komponenti identificirano je za efikasnu borbu protiv (i prevenciju) korupcije:



Sve je veće globalno priznanje – i što je još važnije – očekivanje centralne uloge INTOSAI-ja i VRI u promovisanju dobrog upravljanja i odgovornosti. Prepoznavanje ovih uloga istaknuto je u Rezoluciji Generalne skupštine Ujedinjenih nacija (UN) iz decembra 2011. godine „Promovisanje

efikasnosti, odgovornosti, efektivnosti i transparentnosti javne uprave jačanjem vrhovnih revizijskih institucija“ (A/66/209).⁶

Nadovezujući se na to priznanje, Ujedinjene nacije su, na različitim forumima i kroz aktivno angažovanje INTOSAI-ja, naglasile *nezamjenjivu ulogu nezavisnih i sposobnih VRI* u efikasnoj, efektivnoj, transparentnoj i odgovornoj implementaciji Agende za održivi razvoj 2030.

Ciljevi održivog razvoja (Sustainable Development Goals – SDG), koje su usvojile Ujedinjene nacije 2015. godine, predstavljaju globalni okvir za postizanje održivog razvoja do 2030. godine. Jedan od njih je i cilj broj 16, koji ima za cilj smanjiti korupciju i stvoriti institucije koje su transparentne, odgovorne i učinkovite.

U svrhu ostvarenja cilja broj 16, važno je uspostaviti jake institucije, promovisati transparentnost, odgovornost i uključivost.

Korupcija predstavlja kompleksan i duboko ukorijenjen problem, ali kroz implementaciju cilja broj 16 održivog razvoja može se postići značajan napredak u suzbijanju korupcije i stvaranju pravednijeg i održivijeg svijeta.

V DOPRINOS REVIZIJE JAVNOG SEKTORA U PREVENCIJI KORUPCIJE

Kao što je navedeno, revizija javnog sektora predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama za kontrolu pravilnog trošenja javnih sredstava i upravljanja imovinom. Pruža javnosti objektivne, nezavisne i pouzdane informacije zasnovane na dovoljnim i odgovarajućim dokazima koji se odnose na javne subjekte.

Osnovni zadatak i svrha revizije je da se osiguraju nezavisna mišljenja o tome da li finansijski izvještaji sadrže pogrešne prikaze i da li su aktivnosti institucije usklađene s pozitivnim zakonskim propisima, a sve s ciljem osiguranja zakonskog i ispravnog funkcionisanja organa uprave i trošenja budžetskih sredstava. Ured za reviziju svojim proaktivnim pristupom nastoji antikorupcijske aktivnosti integrirati u sve faze revizije, od planiranja do izvještavanja.

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

Jedan od važnijih aspekata uloge VRI u borbi protiv korupcije je rad na jačanju javnih institucija, koje su elementi nacionalnog sistema integriteta. Javne institucije, u okviru svojih zakonskih ovlasti, podržavaju ovaj nacionalni sistem integriteta.

⁶ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija (UN) A/66/209 - https://www.vriibih.ba/wp-content/uploads/2020/12/UN-Rezolucija-A_66_209.pdf

Ured za reviziju aktivni je sudionik različitih seminara, radionica i diskusija koje organizuju međunarodne organizacije i organizacije nevladinog sektora o temi korupcije. Na ovaj način nastoji se kroz stručnu podršku dati doprinos u jačanju kapaciteta institucija u borbi protiv korupcije.

Shodno SIGMA - Profesionalnoj ocjeni rada (Peer Review) vrhovnih revizijskih institucija, ako posmatramo region, Uredi za reviziju institucija u BiH su lideri u izradi i provođenju revizija koje su usklađene sa standardima usvojenim u IPPF.⁷

Finansijska revizija

Revizija može identifikovati nepravilnosti ili indikacije koruptivnih aktivnosti u finansijskim izvještajima. Revizori pregledaju računovodstvene knjige, dokumentaciju i provode testiranja kako bi identifikovali nepravilnosti u evidenciji i transakcijama koje mogu ukazivati na korupciju.

VRI pomažu jačanju sistema finansijskog upravljanja javnih institucija, znajući da će sistem odgovornosti stvoriti preventivno okruženje koje ne ide u prilog korupciji i drugim vrstama zloupotrebe. Sistem jakog finansijskog upravljanja treba se temeljiti na tačnom, potpunom i blagovremenom finansijskom izvještavanju; razmatranju revidiranih finansijskih izvještaja, kao i izvještaja o internim kontrolama i usklađenosti sa zakonima i propisima; pouzdanom sistemu internih kontrola i efikasnom troškovnom računovodstvu. Jak sistem finansijskog upravljanja doprinosi i pruža osnovu za efikasno mjerenje učinka.

Pristup reviziji temeljen na riziku ugrađen je u proces planiranja finansijskih revizija. U početnoj fazi, revizori identificiraju područja visokog rizika unutar subjekta revizije, odnosno fokus se usmjerava na oblasti koje su podložne koruptivnom djelovanju, kao što su javne nabavke. Na ovaj način vrhovne revizijske institucije mogu pomoći i drugim akterima u borbi protiv korupcije, tako što će prikupiti i obraditi potrebne finansijske podatke, odnosno identificirati koruptivne radnje i prevare, na osnovu kojih drugi organi mogu djelovati u okviru svoje nadležnosti.

Tokom procesa obavljanja revizije ispituju se sistemi internih kontrola, koji je jedan od osnovnih instrumenata za prevenciju korupcije. Sistem interne kontrole treba osigurati pouzdano finansijsko izvještavanje, efektivno i efikasno poslovanje, u skladu s važećim zakonima, kako bi se imovina organizacije zaštitila od krađe i neovlaštenog korištenja, sticanja ili raspolaganja.⁸ Nedostaci u internim kontrolama mogu stvoriti povoljno okruženje za koruptivne radnje, kao što su nesigurnost u raspodjeli i nadzoru finansijskih sredstava, nepostojanje jasnih procedura, itd.

Kako bi korištenje revizorskih izvještaja kao izvora informacija bilo što jednostavnije, Ured za reviziju informacije o ispitivanju sistema internih kontrola i javnih nabavki prezentuje u zasebnim poglavljima revizorskih izvještaja.

Uspješna borba protiv korupcije u najvećoj mjeri zavisi od aktivnosti samih revidiranih institucija. Upravo zbog toga Ured za reviziju posebnu pažnju posvećuje ispitivanju antikoruptivnih aktivnosti revidiranih institucija. Uzimaju se u obzir aktivnosti relevantne za jačanje sistema za očuvanje integriteta i planovi integriteta. U izvještajima o finansijskoj reviziji ova pitanja također su istaknuta u posebnom poglavlju.

⁷ SIGMA Profesionalna ocjena rada (Peer Review) vrhovnih revizijskih institucija - <https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/01/SIGMA-Profesionalna-ocjena-rada-Peer-Review-vrhovnih-revizijskih-institucija.pdf>

⁸ INTOSAI GUID 5270 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije

Važno je napomenuti da finansijska revizija sama po sebi ne može spriječiti ili otkriti svaki oblik korupcije kao ni greške, te da uvijek postoji inherentni rizik da pojedine materijalno značajne greške kao i obilježja korupcije mogu ostati neotkriveni.

Efikasna borba protiv korupcije zahtijeva i druge mehanizme, kao što su jak pravni okvir, nezavisni istražni organi, transparentnost u upravljanju i snažna politička volja da se korupcija suzbije.

Revizija učinka

Osim kroz finansijsku reviziju, posebna pažnja prevenciji korupcije posvećuje se kroz provođenje revizija učinka. Usmjeravajući teme revizije učinka na oblasti javnog sektora u kojima se ostvaruje neposredni kontakt s građanima nastoji se unaprijediti učinkovitost institucija javnog sektora i time smanjiti rizik za pojavu korupcije.

Izveštaji revizije učinka „Efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola“, „Efikasnost drugostepenih organa u postupanju po žalbama“ i „Efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana“ s fokusom na blagovremenost i dostupnost usluga samo su neke od oblasti u kojima je Ured za reviziju dao doprinos s ciljem unapređenja kvaliteta usluga javnog sektora i pokretanja promjena u životima građana.

U ovim izvještajima su, pored uobičajnog kašnjenja u radu institucija, utvrđena velika odstupanja u brzini rješavanja pojedinih predmeta, što ukazuje na nejednako dostupne usluge i rizik za pojavu korupcije. Tako je u Izvještaju revizije učinka „Efikasnost drugostepenih organa u postupanju po žalbama“ konstatovano da je Federalno ministarstvo finansija u periodu 2016–2020. u zakonskom roku riješilo samo 54 žalbe, što je manje od 1% ukupno riješenih žalbi. Uprkos navedenom, nisu izrađene interne procedure za postupanje po žalbama, što je uzrokovalo da se određene žalbe rješavaju mimo hronološkog reda, po osnovu različitih vrsta urgencija. Postupanje po urgencijama nedovoljno je transparentno i omogućilo je da se određene žalbe riješe brzo nakon zaprimanja, dok žalbe koje godinama čekaju na rješavanje još uvijek nisu razmatrane.

U izvještaju revizije učinka „Efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola“ konstatovano je da su prilikom izdavanja građevinskih dozvola investitori obavezni pribaviti i do 30 različitih dokumenata, među kojima je veliki broj dokumenata o činjenicama o kojima općina/grad vodi službenu evidenciju. Komplikovane procedure rezultiraju čestim i nepotrebnim interakcijama investitora i lokalne uprave, čime je ostavljen prostor za pojavu neregularnosti i korupcije.

Ured za reviziju se u proteklim godinama bavio i temama vezanim za oblast zapošljavanja u kojoj su rizici za pojavu neregularnosti posebno izraženi. U izvještaju revizije učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“ ustanovljeno je da su javna preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije BiH u periodu 2014–2016. godine intenzivno zapošljavala nove radnike, pri čemu se menadžment javnih preduzeća najčešće odlučivao za nedovoljno transparentne načine zapošljavanja. U posmatranom periodu revizije u devet javnih preduzeća iz uzorka ukupno su zaposlena 2.282 nova radnika, od toga 73%, odnosno 1.674 radnika primljena su bez konkursa/oglasa.

Najčešće korišteni i internim aktima propisani načini zapošljavanja bili su zapošljavanje kandidata na osnovu zaprimljenih individualnih prijava za posao, odnosno neposrednim izborom „poznatog kandidata“. Revizijom je konstatovano da su i jedan i drugi način netransparentni i ostavljaju prostor za koruptivno djelovanje. Zapošljavanje u javnim preduzećima Federacije BiH rijetko se provodilo putem konkursa/oglasa, a konstatovano je da ni ovaj način zapošljavanja nije zadovoljavao kriterije transparentnosti.

Cilj revizije nije samo isticanje nepravilnosti i nedostataka, već djelovanje kako se uočene greške i nepravilnosti ne bi ponavljale. Preporuke su, pored mišljenja revizora, jedan od najvažnijih outputa revizije, kojim se dodaje nova vrijednost i usmjerene su na unapređenje. Subjekti revizije postupaju po datim preporukama i na taj način osiguravaju otklanjanje slabosti, neregularnosti i prekršaja koji su konstatovani u izvještaju.

Osiguranje realizacije preporuka stalni je izazov vrhovnih revizijskih institucija u BiH. Ured za reviziju kontinuirano prati postupanje revidiranih institucija po datim preporukama s ciljem da osigura što veću realizaciju preporuka i poboljša efekte revizorskih izvještaja. Rezultati praćenja prezentiraju se u formi zasebnih izvještaja koji se, kao i revizorski izvještaji, nakon dostavljanja relevantnim institucijama javno objavljuju.

Ured za reviziju, koji postoji više od 20 godina, pridaje veliku važnost svojoj preventivnoj i informativnoj ulozi u podizanju svijesti javnosti o utvrđenim nepravilnostima i nezakonitostima u radu javnog sektora blagovremenim i javnim objavljivanjem svojih revizijskih nalaza. Time se stvara sistem prevencije korupcije i drugih nepravilnosti i jača sistem finansijskog upravljanja i kontrole.

Ostale aktivnosti Ureda za reviziju

U slučaju da se u procesu revizije konstatuju indicije o kršenju zakona, Ured za reviziju institucija u FBiH, shodno Zakonu o reviziji, o tome obavještava nadležne organe. Također, izvještaji u kojima je dato negativno mišljenje za finansijske izvještaje i/ili za usklađenost dostavljaju se nadležnim tužilaštvima.

Saradnja između Ureda za reviziju i tužilaštava može biti od ključnog značaja za uspješno suzbijanje korupcije. Revizori mogu pružiti stručnost u analizi finansijskih podataka i identifikaciji nepravilnosti, dok tužilaštva imaju ovlaštenje za vođenje istrage, pokretanje krivičnog postupka i krivično gonjenje počinilaca.

Ured za reviziju institucija u FBiH sačinio je i objavio publikaciju „Izvještaji finansijske revizije za koje su tužilaštva donijela odluke o neprovođenju istrage 2016–2022.“⁹

IZVJEŠTAJI FINANSIJSKE REVIZIJE ZA KOJE SU TUŽILAŠTVA DONIJELA ODLUKE O NEPROVOĐENJU ISTRAGE 2016–2022.



U publikaciji je dat pregled izvještaja finansijske revizije u kojima su utvrđene značajne nepravilnosti u postupku upravljanja i trošenja javnih sredstava, a koje je Ured za reviziju dostavio kantonalnim tužilaštvima u skladu s odredbama Zakona o reviziji. U periodu koji obuhvata navedena publikacija, ukazano je na to da je „Ured za reviziju ne samo ispunio svoje zakonske obaveze, već i nastojao biti proaktivan i imati važnu ulogu u prevenciji prevare i korupcije, kako bi doprinio očuvanju demokratije i vladavine prava.“

⁹ Publikacija Ureda za reviziju institucija u FBiH, <https://www.vrribih.ba/izvjestaji-finansijske-revizije-za-koje-su-tuzilastva-donijela-odluke-o-neprovođenju-istrage-2016-2022/?lang=hr>

VI ZAKLJUČAK

Korupcija ostavlja nesagledive posljedice na svim poljima i u svim sferama društvenog života, što dovodi do usporavanja privrednog rasta i povećanja siromaštva.

Borba protiv korupcije je dugotrajan proces, a vrhovne revizijske institucije su samo jedna karika u lancu koja radi na borbi protiv korupcije kao sistemskom problemu koji je ušao u sve pore društva. Stoga je potrebno stvoriti uslove za funkcionisanje cijelog društva na moralnim principima. Samo djelovanje vrhovnih revizijskih institucija neće biti dovoljno bez efikasne, ojačane i zajedničke saradnje i drugih nadležnih institucija. Samo uz zajedničko i sinhronizovano djelovanje osnažuje se sistem javne odgovornosti, transparentnosti i zakonitosti, što dovodi do unapređenja života građana, te jačanja ugleda i povjerenja.

Da bi bile efikasne, mjere protiv korupcije moraju se baviti uzrocima problema. Stoga se naglasak mora staviti na prevenciju korupcije rješavanjem osnovnih uzroka koji dovode do nje.

Korupcija je globalni aspekt, i jedan od najvećih problema modernog društva. Njene posljedice imaju veliki uticaj na društveni razvoj, te otežavaju vladavinu prava i demokratije.

Vrhovne revizijske institucije i nadležni organi imaju uzajamnu obavezu zajedničke saradnje, a VRI su dužne, u slučaju konstatovanja indicija o kršenju zakona koje mogu upućivati na koruptivne radnje, obavijestiti nadležne organe.

Vrhovne revizijske institucije imaju preventivnu ulogu u borbi protiv korupcije. Kao i u dosadašnjem radu, obavezne su djelovati na otkrivanju i prevenciji korupcije, te doprinijeti jačanju transparentnije, efikasnije i odgovornije javne uprave.

Shodno Zakonu o reviziji, Ured za reviziju institucija u FBiH dužan je nadležnim institucijama dostaviti izvještaje o reviziji i učiniti ih javnim. Na taj način podiže svijest o štetnosti i zastupljenosti korupcije i prevara i daje na uvid javnosti zaključke i preporuke obavljene revizije. Transparentnost rada, utvrđena INTOSAI-jevim Okvirom profesionalnih objava, kroz zakonsku regulaciju ostvaruje se na navedeni način.

Da bi se prevazišli izazovi, ključno je da revizija javnog sektora bude nezavisna, dobije adekvatne resurse i podršku, i da saraduje s drugim relevantnim organima, kao što su tužilaštvo i policijske agencije. Također je važno da postoje jasni propisi i politike koji podržavaju borbu protiv korupcije i prevara, te da postoji svijest o značaju transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnom sektoru.

U uslovima javne i državne svojine koja se „koristi kao svoja, a čuva kao tuđa“ visok je rizik od pojave korupcije, u kontekstu zloupotrebe javnih resursa ili položaja radi lične koristi, dok se istovremeno ne preuzima odgovornost za očuvanje i pravilno upravljanje tim resursima i ispunjavanje javnih obaveza.