



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



H. Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.nef.ba

Broj: 01-05-50-702-1/13
Datum: 14.10.2013. godine

01/2-50-1

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 22-10-2013

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-05-1-15-53/13			

Bosna i Hercegovina
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
Zastupnički dom

Cijenjeni,

Tragom zastupničkog pitanja gospodina Beriza Belkića, zastupnika u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, postavljenog na 53. sjednici Doma, održanoj 19. rujna 2013. godine, a koje glasi:

'Da li Ured za reviziju radi, i u kojoj je fazi analiza postojećih rješenja, zakonskih rješenja i eventualne potrebe izmjena i dopuna Zakona o reviziji, a u skladu sa Zaključkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH od 18.04. ove godine?'

želimo vas obavijestiti o sljedećem:

Ured za reviziju institucija BiH je s ciljem identificiranja eventualnih objektivnih razloga za izmjene i dopune Zakona o reviziji institucija BiH, a u smislu otklanjanja njegovih mogućih manjkavosti, te iznalaženja i uvrštavanja eventualno kvalitetnijih rješenja, proveo ranije najavljenju analizu normi sadržanih u aktualnom Zakonu o reviziji institucija BiH (Dopis Parlamentarnoj skupštini BiH broj 01-05-50-227-1/13 od 27.6.2013.).

Podsjećamo, eksterna revizija u Bosni i Hercegovini inicijalno se temeljila na tri zakona koja su donesena između 1998. i 2000. godine, odvojeno za državnu i entitetsku razinu, a koji su imali gotovo identične odredbe.

Izradu nacrta aktualnog Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06) potpomogla je i radna grupa koju su činili vrhunski domaći i međunarodni stručnjaci iz oblasti revizije javnog sektora kao i eksperti iz OHR-a, Svjetske banke, OSCE-a i Švedskog državnog ureda za reviziju.

Potreba za donošenjem novih zakona o reviziji te parlamentarne rasprave koje su potom uslijedile rezultirale su novim pravnim okvirom i skoro istovremenim usvajanjem nova tri zakona, kako slijedi: 6.10.2005. za RS kao Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, 31.01.2006. na državnoj razini Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i 22.03.2006. u Federaciji BiH Zakon o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Kako institucije za reviziju javnog sektora u Bosni i Hercegovini nemaju ustavni status, svi uvjeti, naročito u odnosu na njihovu neovisnost i zaštitu od vanjskog utjecaja, trenutno su regulirani navedenim zakonima koji uređuju uspostavljanje i rad institucija za reviziju.

Vodeći se načelima postavljenim u navedenim dokumentima i smjernicama koje su proizišle iz njih - ISSAI 11, ISSAI 20, ISSAI 21, ISSAI 30, ISSAI 40, Ured je zaključio da trenutna zakonska rješenja nemaju značajnijih nedostataka, odnosno da ista osiguravaju postojanje i rad institucije, te da su ispunjeni svi uvjeti određeni naprijed navedenim međunarodnim dokumentima. U tom smislu, može se reći da Ured ima potrebitu neovisnost, koja mu osigurava nesmetan i učinkovit rad, osim u dijelu koji je derogiran drugim zakonima. Također, Zakonom je osigurana transparentnost rada kao i odgovornost u radu revizorskog i drugog osoblja koje učestvuje u procesu revizije. Prihvatanjem ISSAI okvira, standarda i smjernica, kako je navedeno u Zakonu, Ured je osigurao i kontrolu kvalitete koja predstavlja važan stup revizijskog procesa, temelj za njegovo unaprjeđenje i važnu pretpostavku za dugoročan i efikasan rad.

Zakon o reviziji institucija BiH izrađen je uz puno poštivanje svih principa Limske i Meksičke deklaracije o neovisnosti vrhovnih revizijskih institucija (VRI), te INTSOAI revizijskih standarda kao najviših međunarodnih dokumenata koji reguliraju uspostavu, dužnosti i ovlasti te punu organizacijsku, funkcionalnu i financijsku neovisnost Ureda za reviziju kao vrhovne revizijske institucije u BiH od svake vrste utjecaja.

Sukladno navedenom, donesen je važeći Zakon o reviziji institucija BiH koji *relevantne međunarodne institucije (izvori: peer review, izvješća o napretku EK, itd.) smatraju jednim od primjera legislative koja slijedi načela i najbolje primjere iz prakse EU i njenog zakonodavstva (acquis communautaire).*

Potrebno je napomenuti kako je aktualni Zakon o reviziji institucija BiH u cijelosti usuglašen sa ISSAI okvirom Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-a (kojeg je punopravni član i Ured za reviziju institucija BiH), i koji ga je time u obavezi slijediti, razvijajući se u pravcu potpuno djelotvorne vrhovne institucije revizije, u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom europskom praksom, ali - istovremeno - uzimajući u obzir veoma specifične okolnosti Bosne i Hercegovine i nužnosti da se preovlađujućim potrebama takvih okolnosti u potpunosti odgovori.

Nadalje, Zakon o reviziji institucija BiH, stav je Ureda za reviziju, *daje dovoljno prostora za djelovanje institucija zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti u smislu poduzimanja korektivnih i sustavnih mjera kojima bi se osiguralo ispunjenje preporuka revizije i na adekvatan način sankcionirali oni koji te mjere ne provode.*

Napominjemo da revizija javnog sektora u cijelom svijetu, a pogotovo u EU, ima dominantno preventivnu, a ne represivnu ulogu, te tako nigdje, osim u rijetkim neuspješnim primjerima koji su u tim državama u cijelosti derogirali njen značaj, ne podrazumijeva izravno nametanje sankcija zakonima o reviziji.

Sukladno ISSAI 1240/P2 standardu, revizori u javnom sektoru mogu imati obavezu da izvješćuju o okolnostima koje mogu ukazati na mogućnost prijevare ili zlorabe nadležnim organima ili relevantnom vladinom ili zakonodavnom tijelu, poput tužiteljstva i policije. Tako je i u Zakonu o reviziji institucija BiH propisan način izvješćivanja mjerodavnih organa o indikacijama o postojanju značajnih kršenja (članak 19. Zakona), a način kako je to propisano, za krajnji rezultat može imati podnošenje krivične prijave, ali od strane organa čija je to primarna zadaća.

Zakon prepoznaje tri različita revizijska procesa, financijsku, reviziju usklađenosti i reviziju učinka (što je u skladu i sa ISSAI okvirom) te izvještavanje o provedenim procesima. *Niti jedna zakonska odredba u svezi sa samim procesom revizije ne stvara bilo kakve teškoće u provođenju navedenih procesa.* Stoga, cijenimo da bi bilo kakve intervencije u ovom pogledu bile izlišne.

Pored samog procesa revizije, a pod ovim podrazumijevamo sve revizijske procese koje Ured obavlja, Zakon tretira i druga pitanja od važnosti za pitanje revizije, poglavito pitanja radnih odnosa uposlenika, odnosno revizorskog i administrativnog osoblja. I u ovom pogledu, zakonodavac se ponašao u skladu sa principima ISSAI okvira, odnosno osigurao je revizorskom osoblju izdvojen status u odnosu na državne službenike te time osigurao njihov neovisan i profesionalan rad.

Želimo istaknuti i da je revizija javnog sektora iznimno složeno područje i da ima izuzetno odgovornu funkciju u ukupnom sustavu vlasti svake države, pa tako i BiH, te da je s krajnjim oprezom potrebno istupati sa nedovoljno argumentiranim prijedlozima za izmjenu aktualnog Zakona o reviziji institucija BiH.

Ista opreznost je potrebna i kada su u pitanju inicijative koje su u disharmoniji s europskim i međunarodnim načelima i standardima revizije kakve bi mogle dovesti do urušavanja revizije javnog sektora u BiH kao funkcije, njene neovisnosti od svih vanjskih utjecaja, pogotovo onih od strane izvršne vlasti, te kako se Ured za reviziju institucija BiH zadužen za reviziju javnog sektora ne bi, neoprezno, doveo u položaj da po svojoj strukturi, funkciji i zadacima koje obavlja ne zadovoljava i ne poštuje navedene međunarodne standarde, odnosno kako ne bi bio doveden u situaciju u kojoj bi upitnim bilo i njegovo članstvo u međunarodnim organizacijama (INTOSAI i EUROSAI).

Svaka inicijativa za izmjenama i dopunama Zakona o reviziji institucija BiH bi trebala dovesti do promjena u sva četiri zakona o reviziji javnog sektora ili bi se, u suprotnom, izazvao disbalans koji bi onemogućio njihovo normalno funkcioniranje te jednoobraznost funkcije vanjske revizije u cijeloj BiH.

Uz visoku kvalitetu eksterne revizije, rukovodstvo Ureda za reviziju i njegovo osoblje posvećeno je osiguravanju daljnjeg institucionalnog i profesionalnog razvoja, konsolidaciji postignuća u oblasti institucionalnog jačanja, stručnom usavršavanju uposlenih i osiguravanju efekata revizije. Suradnja između Ureda za reviziju institucija BiH i VRI u BiH pod okriljem Koordinacionog odbora vrhovnih institucija za reviziju umnogome pomaže razvoj VRI u oblastima kao što su: stručno

usavršavanje i obuka, kontrola kvalitete revizije, komunikacija sa interesnim stranama i jačanje ugleda i pozicije eksterne revizije te efikasna uporaba resursa.

Poštivanje Zakona o reviziji institucija BiH, kao *lex specialis*, trebalo bi podrazumijevati iznalazjenje načina da se status, karijere i plaće revizorskog kadra usklade sa značajem revizije i zakonom garantiranom neovisnošću i ukidanjem svake realnosti koja nije odgovarajuća za, u Zakonu o reviziji već sadržane norme, pa i za sam Ured za reviziju institucija BiH.

Podsjećamo, Ured za reviziju je u travnju 2009. godine uputio zahtjev ustavno-pravnim povjerenstvima Parlamentarne skupštine BiH, da se odredbe o Uredu za reviziju integriraju u Ustav. Zahtjev se poziva na Rezoluciju predsjednika VRI zemalja Središnje i Istočne Europe i Europskog revizorskog suda usvojenu u Pragu listopada 1999. godine, sa ciljem da se postigne usuglašenost s međunarodnim standardima vrhovne revizije, a na temelju koje „vrhovne institucije za reviziju imaju stalni, čvrsti i primjenjivi pravni temelj, utvrđen u ustavu i zakonu, a dalje reguliran uredbama, pravilima i procedurama.“

Ustavnopravno povjerenstvo Zastupničkog doma razmotrilo je zahtjev Ureda za reviziju institucija BiH, te je donesena jednoglasna odluka da se zahtjev Ureda prihvaća i da će se uključiti u ostale materijale koje je Ustavnopravno povjerenstvo primilo u svezi sa ustavim izmjenama. Međutim, kako nije postignut dogovor o izmjenama Ustava tijekom ovog, a i sljedećih pokušaja da se Ustav izmjeni, Ured za reviziju institucija BiH, kao i ostale VRI u BiH, ostaje bez ustavnog uporišta za svoju poziciju, što je jedan od temeljnih pokazatelja neovisnosti institucije za reviziju javnog sektora.

U smislu internog ustrojstva, nisu potrebne izmjene Zakona o reviziji institucija BiH, ali bi eventualne izmjene imale opravdanost isključivo kada je u pitanju osnaživanje garantirane pravne zaštite od bilo kakvog uplitanja u neovisnost i revizijski mandat Ureda za reviziju.

Uplitanje, primjerice, podrazumijeva svrstavanje Ureda za reviziju institucija BiH u red institucija koje su obuhvaćene Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, potez koji je izravno suprotan odredbi Zakona o reviziji po kojoj je Ured za reviziju neovisna institucija koja ne podliježe upravljanju i kontroli bilo koje druge osobe ili institucije.

Proširenje utjecaja Zakona o plaćama i na Ured za reviziju predstavlja, svakako, udar na financijsku neovisnost Ureda kao vrhovne revizijske institucije koja je svojevrsna preventiva za pojavu prijevera i korumpiranosti u tako značajnoj oblasti kao što je vrhovna revizija.

Protjeklo je četrnaest godina od formiranja revizije u BiH. U tom periodu Zakon o reviziji je već jednom izmijenjen i usklađen sa međunarodnim normama i praksom. Proces revizije je postupno napredovao. Dosadašnje iskustvo nam kazuje, a međunarodni faktori potvrđuju, da je VRI BiH najrazvijenija u regiji i da je dostigla visoke standarde. Naš rad je dobio i visoko mišljenje od neovisnog stranog revizorskog tima - Kolegijalni pregled SIGMA-e iz 2012. godine.

Praksa je pokazala da ključni aspekt problema predstavlja to što sustav internih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC) nije još uvijek implementiran, na što revizija ukazuje gotovo od početka. Ovaj sustav treba da poveća odgovornost rukovoditelja institucija u javnom sektoru i da sankcionira neodgovornost kao i da čvrsto definiše procedure i pravila u pogledu upravljanja i trošenja javnog novca. Dok ovaj sustav ne bude primijenjen u javnoj upravi, problem neučinkovite izvršne i zakonodavne vlasti će ostati aktualan. Mišljenja smo da bi pitanje jačanja odgovornosti u javnom sektoru trebalo regulirati zakonom o finansijskom upravljanju ili fiskalnoj odgovornosti.

Uzimajući u obzir navedeno, a što je dijelom detaljne analize realne potrebe za eventualnim izmjenama i dopuna Zakona o reviziji institucija BiH, izražavamo stav da nije nužno praviti intervencije u Zakonu o reviziji institucija BiH. Zakon u svojoj postojećoj formi već sadrži mehanizme i modalitete čijom primjenom zakonodavna i izvršna vlast mogu djelovati u smjeru postizanja većeg stepena svih oblika odgovornosti. Pored toga, poštivanje aktualnim Zakonom o reviziji garantirane neovisnosti Ureda, te dosljednost u tumačenju i primjeni svih normi Zakona o reviziji dovoljan je garant očuvanja Ureda od izravnog utjecaja i uplitanja izvršne vlasti u njegovo daljnje funkcioniranje, profesionalnosti njegova osoblja, te jačanja ljudskih i operativnih kapaciteta Ureda kao neovisne revizijske institucije u BiH.

S poštovanjem,

