РЕВИЗИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА

Водич за грађане

www.revizija.gov.ba

Поштоване грађанке и грађани Босне и Херцеговине,

Приступ информацијама је основ демократског друштва. Својом информираношћу грађанке и грађани могу да утичу на процесе доношења одлука које се тичу квалитета њиховог живота.

Иако је сам процес ревизије јавног сектора веома сложен, резултати тог процеса требају да буду разумљиви свим грађанкама и грађанима јер имају директног утицаја на услуге које им јавне институције пружају. Зато смо израдили кратки водич, да бисмо укратко покушали да вам приближимо наш рад, ревизију јавног сектора и језик који ревизори користе.

Надамо се да ћете након читања овог водича имати јаснију слику о томе шта је то шта ревизори раде и зашто је њихов рад важан за вас.

Шта је ревизија јавног сектора?

То је начин да се грађанкама и грађанима-порезним обвезницима пружи информација о томе како институције користе новац који грађани и грађанке путем обавезних пореза и других накнада уплаћују у јавне буџете.

Ревизорке и ревизори запослени у канцеларијама за ревизију прегледају финансијске и друге извјештаје јавних институција и на основу тог прегледа утврђују да ли су ти извјештаји тачни и да ли се они који користе те извјештаје могу ослонити на информације у њима садржане.

Поред извјештаја, ревизори и ревизорке јавног сектора провјеравају и да ли институције своје активности обављају у складу са прописима, и да ли те активности резултирају користима за грађанке и грађане.

Зашто се проводе ревизије?

Свака грађанка и сваки грађанин имају право да знају на који начин се јавни новац користи. Информације о томе дијелом могу да се нађу у плановима и извјештајима о раду јавних институција.

Међутим, како ће јавност да зна да су те информације тачне и да ли су институције урадиле баш оно за шта је новац порезних обвезника планиран, односно намијењен?

Управо канцеларије за ревизију имају задатак да провођењем ревизије потврде грађанима и грађанкама начин на који су кориштена јавна средства која потичу од пореза и из других извора. Ревизија јавног сектора помаже у стварању веће дисциплине при употреби јавних средстава и јачању одговорности како би јавне службенице и службеници обављали свој посао одговорно и у складу са законима и прописима.

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине

Ревизију јавног сектора проводе врховне институције за ревизију. Ове институције се оснивају уставом и законима са циљем да врше надзор над трошењем јавних средстава и о томе извјештавају друге надлежне институције и грађане.

Ревизију институција на нивоу Босне и Херцеговине (БиХ) врши Канцеларија за ревизију институција БиХ (Канцеларија). Канцеларија је основана Законом о ревизији институција БиХ и надлежна је да проводи ревизију у тренутно 74 институције БиХ. Годишњи буџет институција БиХ износи преко 900 милиона КМ.

Ревизију институција на ентитетским нивоима проводе канцеларије за ревизију основане ентитетским законима о ревизији.

Канцеларија јавност о свом раду обавјештава јавно путем веб-странице www.revizija.gov.ba. На овој страници се могу пронаћи сви извјештаји о проведеним ревизијама институција БиХ, као и остале информације везане за рад Канцеларије.

Врсте ревизија

Ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизија:

Ревизија финансијских извјештаја је процес у којем ревизорке и ревизори прегледају финансијске извјештаје институција да би провјерили и потврдили да су сви значајни подаци и информације приказани у финансијским извјештајима истинити односно тачни.

Финансијски извјештаји су извјештаји које сачињавају институције на крају буџетске године, у којима се на јединствен начин приказују подаци и информације о прикупљању и трошењу, односно управљању јавним средствима.

На примјер: Ревизорка/ревизор провјерава да ли је одређена финансијска обавеза институције која је евидентирана у пословним књигама стварно и настала испоруком одређене робе.

Ревизија усклађености подразумијева поступке у којима ревизорке и ревизори провјеравају да ли су активности које институције предузимају дозвољене законом, односно да ли се проводе у складу са законима и другим прописима.

На примјер: Да ли се запошљавање државног службеника или службенице провело у складу са законским процедурама и да ли је осигуран једнак третман за све заинтересоване кандидаткиње и кандидате?

Напомена: О ревизији финансијских извјештаја и ревизији усклађености институција БиХ Канцеларија извјештава путем једног извјештаја – извјештаја о обављеној финансијској ревизији, што је у складу са Законом о ревизији институција БиХ.

Ревизија учинка је врста ревизије у којој ревизорке и ревизори испитују да ли институције на прави начин користе јавне ресурсе како би постигле боље услове за живот грађанки и грађана, тј. да ли грађанке и грађани добијају праву вриједност за новац који уплаћују у државне касе путем пореза и накнада.

На примјер: Да ли институције воде рачуна о одговорном трошењу јавних средстава приликом коришћења службена возила?

Извјештај о ревизији

Након што изврше ревизију, ревизорке и ревизори пишу извјештај у којем презентују све информације које сматрају битним за читатељке и читаоце. То раде тако што слиједе јасна правила из професионалних стандарда и других смјерница.

Извјештаји које Канцеларија објављује садрже **мишљење** – ако се ради о финансијској ревизији и **закључке** – ако се ради о ревизији учинка. Мишљења и закључци се доносе на основу представљених налаза ревизије.

Налаз ревизије је резултат процеса ревизије у којем се презентује одступање у пословању ревидиране институције у односу на критеријуме коришћене у конкретној ревизији. У налазу се, када је то могуће, наводе и посљедице непоступања у складу са критеријумима.

Критеријуми ревизије су закони и прописи, правила, одлуке и сл., којима је регулисано управљање и поступање институција. Ако институције поступају супротно успостављеним критеријумима, ревизор сачињава налаз у ревизији и даје препоруку.

Препоруком ревизор указује на потребу предузимања радњи и активности на превазилажењу уочене неправилности или недостатка, али не даје рјешење како то треба урадити јер је то задатак руководства ревидиране институције.

Мишљење у финансијској ревизији се даје у два дијела: мишљење о финансијским извјештајима и мишљење о усклађености.

Давање мишљења има за циљ да читаоцима извјештаја саопшти ниво поузданости информација у финансијским извјештајима институције која је била предметом ревизије, као и ниво усклађености пословања те институције са законима и прописима.

Давање закључака у ревизији учинка уствари је оцјена ревизора о стању области или процеса који је био предмет ревизије.

Мишљење ревизора

При давању мишљења, ревизори користе „ревизорски језик“ који је прописан међународним професионалним стандардима. У наставку дајемо објашњење формулација и врста мишљења која се користе у финансијској ревизији.

Позитивно мишљење

Позитивно мишљење на финансијске извјештаје се изражава када ревизорка/ревизор у конкретној ревизији потврди да финансијски извјештаји у свим значајним аспектима истинито и фер приказују имовину, обавезе и изворе средстава.

Позитивним мишљењем на усклађеност ревизори потврђују да је ревидирана институција активности, финансијске трансакције и информације провела у свим значајним аспектима у складу са законима и другим прописима.

Ово значи да ревизори сматрају да је институција у свим значајним аспектима проводила активности у претходној години на начин како је то прописано.

Другим ријечима, ревизори нису уочили значајна одступања у поступању институције што би требало посебно да се истакне читаоцима извјештаја кроз мишљење ревизора.

Ипак, ревизори и у таквим извјештајима могу дати препоруке и скренути пажњу на одређене сегменте извјештаја.

Мишљење са резервом

Мишљење са резервом на финансијске извјештаје изражава се у случајевима када ревизори нису у стању потврдити да су извјештаји сачињени на истинит и фер начин у свим материјалним аспектима.

У тим случајевима, ревизори у мишљењу наводе изузеће користећи ријечи **ОСИМ ЗА**, при томе истичући за које дијелове финансијских извјештаја нису у могућности потврдити да су презентовани на истинит и фер начин.

Мишљење са резервом на усклађеност изражава се у случају када ревизори не могу да потврде да су у свим материјалним аспектима активности, финансијске трансакције и информације у складу са законима и другим прописима користећи, такође, изузимање ријечима **ОСИМ ЗА**.

Када ревизорка или ревизор „изрази резерву“ то значи да је у ревизији уочено одступање које је значајно и које је, сходно томе, битно за читаоце извјештаја.

Мишљење са резервом уствари каже: „да оно што смо утврдили тестирањем углавном одговара стварном стању или оно што је урађено углавном јесте у складу са законима и прописима – **али постоји и грешка (грешке) или активност (активности) за које ревизор не може да потврди да су проведене у складу са прописима...**“

Ревизорима су ставке наведене у мишљењу са резервом „материјалне“ што значи да су то одступања која могу утицати на оне који доносе одлуке на основу ревидираних финансијских извјештаја или на јавност која креира мишљење о поступању јавних функционера и функционерки који управљају јавним средствима.

Одређивање износа који је “материјалан” зависи од тога са колико новца нека институција располаже у односу на износ на који се негативна појава односи, као и од просудбе ревизорке или ревизора у конкретном случају. Ревизорке и ревизори оцјењују “природу” и околности догађаја, нпр. да ли је догађај резултат намјере или случајног пропуста, да ли ће догађај да има штетне посљедице по буџет или не, да ли се ради о изолованом проблему или системском случају, итд.

Негативно мишљење

Негативно мишљење на финансијске извјештаје изражава се у случају када ревизори не могу да потврде да су финансијски извјештаји у свим материјалним аспектима презентовани на истинит и фер начин, а утврђене грешке су прожимајуће на цјелокупан финансијски извјештај.

Негативно мишљење на усклађеност пословања изражава се у случају када ревизори не могу да потврде да су у свим материјалним аспектима активности, финансијске трансакције и информације у складу са законима и другим прописима.

За разлику од мишљења са резервом које изузима само одређена питања која ревизори не могу потврдити, у негативном мишљењу се одступања односе на финансијске извјештаје као цјелину или усклађеност пословања као цјелине.

Негативно мишљење се може дати и у случају када погрешан приказ нема утицај на друге позиције у извјештају, али је јако значајан у оквиру позиције на којој је утврђен.

Негативна мишљења у институцијама БиХ нису честа јер се финансијска ревизија **редовно обавља сваке године у свим институцијама, како је то прописано Законом о ревизији институција БИХ**. Управо из наведеног разлога, дјелујући превентивно у континуитету, ревизија оставља мало простора да се нека негативна појава „укоријени“ у пословању неке институције.

Уколико, ипак, до тога дође, то је знак да се појава због које су ревизори изразили негативно мишљење „раширила“ и поред упозорења и препорука ревизије у претходном периоду.

Уколико се ради о ревизији финансијских извјештаја, негативно мишљење би значило да информације из финансијских извјештаја у значајној мјери не одражавају стање исказано у финансијским извјештајима. Ревизори стручним језиком ове појаве називају *погрешни прикази* који су, у случају давања негативног мишљења, врло значајни те се корисници финансијских извјештаја институције не могу поуздати у њихову тачност.

Уколико се ради о ревизији усклађености, негативним мишљењем ревизори указују да су одступања активности, финансијских трансакција и информација у институцији по својој природи толико значајна да јавност и надлежне институције морају да се упозоре на њихову штетност и посљедице.

Уздржавање од давања мишљења

Уколико ревизори током ревизије, због тајности података или других разлога, не добију довољно информација и докумената на основу којих би имали довољно доказа да изразе своје мишљење, они се неће упуштати у изражавање мишљења, тј. уздржаће се од давања мишљења на финансијске извјештаје или усклађеност пословања.

Ово не значи да ревизори нису добили неке информације, него да нису добили значајне информације које су им потребне даураде све што је прописано за једну ревизију.

Скретање пажње

Често ревизори **наглашавају** нешто што је, по њиховој просудби, битно за кориснике извјештаја о ревизији како би они што боље разумјели пословање ревидиране институције и околности у којима се то пословање одвија.

Ревизори на овај начин скрећу пажњу нпр. на: значајније недостатке у интерним контролама институције, значајније трансакције, упитне пословне праксе, неекономичности у пословању, недостатке из претходних периода и сл.

Кључна питања ревизије

Ревизори ће понекад утврдити да су нека питања везана за пословање институције која се ревидира **јако битна**, али да институција самостално не може да ријеши та питања.

Та се питања обично односе на финансијски врло значајне процесе или на процесе од великог значаја за грађане и истичу се кроз одјељак који носи назив *Кључна питања ревизије.*

Ревизија учинка

Ревизија учинка подразумијева истраживање, студирање и анализирање начина на које институције БиХ обављају своје задатке. Новац грађана је утрошен за одређене активности, али шта је заправо ефекат тих активности? Ово је ревизија путем које се испитује да ли су институције:

економичне
Да ли постижу одговарајући квалитет услуге уз минималне трошкове?

ефикасне
Да ли институције расположиве ресурсе користе на најбољи могући начин?

ефективне
Да ли коришћењем јавних ресурса испуњавају постављене циљеве и постижу предвиђене резултате?

Након што ревизорке и ревизори учинка детаљно испитају одређену активност једне или више институција, они сачињавају извјештај у којем описују шта је то што су анализирали, са којим циљем, до којих налаза су дошли и шта су након проведене ревизије закључили.

Извјештаји ревизије учинка не садрже мишљење ревизора као што је то случај са ревизијом финансијских извјештаја и ревизијом усклађености, али садрже препоруке за побољшање области која је била предметом ревизије.

Ревизије учинка доприносе побољшању услуга које институције пружају грађанима и привредним субјектима, на примјер:

- растерећењу грађана и фирми путем анализирања такси и накнада које они морају плаћати;
- повећању сигурности и квалитета производа који се продају на тржишту БиХ;
- ефикаснијем систему деминирања у БиХ;
- транспарентнијој додјели грантова физичким и правним лицима.

Канцеларија је до сада провела велики број ревизија учинка на бројне теме које имају директан утицај на квалитет живота грађанки и грађана и пословања привредних друштава.

Шта ревизори прегледају у институцијама?

Ревизорке и ревизори јавног сектора гледају „ширу слику“ од ревизора у приватном сектору, јер су догађаји које посматрају финансирани јавним новцем.

Тако они провјеравају:

- да ли институције на тачан и поуздан начин презентују оно шта су урадиле у својим извјештајима;
- да ли институције своје активности проводе у складу са законима;
- да ли су активности институција у складу са зацртаним циљевима, тј. да ли се јавни новац утрошио на оне ствари за које је намијењен;
- да ли су настали трошкови уопће планирани буџетом, јесу ли оправдани, да ли за њих постоји документација;
- да ли су институције могле даураде више са средствима која су им била на располагању;
- да ли институција води рачуна о томе да не дође до расипања јавног новца чак и ако је он трошен у складу са законима;
- да ли институције пружају једнаке шансе свим приватним и пословним субјектима.

Приступ ревизора можемо приближити кроз примјер ревизије јавних набавки. Ревизори анализирају:

- зашто је набавка покренута, тј. да ли је то што се набавља потребно институцији,
- како је набављено (да ли је набавка проведена транспарентно и да ли је неко привилегован у тој набавци),
- да ли је то што је требало бити набављено заиста и набављено, и
- да ли се користи у институцији, као и на који начин ће допринијети остварењу циљева институције, тј. унапређењу јавне услуге коју институција пружа.

Најчешће заблуде о ревизији

Да ли ревизија кажњава?

Улога ревизора је да уоче одступања у пословању институција и о томе обавијесте надлежне институције и јавност. Ревизори дају препоруке институцијама да уклоне уочене проблеме, али немају право да кажњавају уколико се те препоруке не реализују. То је задатак других институција као што су парламенти, судови и сл. Извјештаји о ревизијама су јавни тако да могу да буду основ за иницијативе како од стране надлежних органа тако и јавности.

Траже ли ревизори превару и корупцију?

Јавност претпоставља да се превара и корупција на једноставан начин открива кроз обављање финансијске ревизије. У фокусу ревизије је успостављање система интерних контрола и транспарентност рада институција који спречавају да се појаве неправилности, превара и корупција. Ревизија се по закону ради у свим институцијама, без обзира на то да ли има могуће преваре или не. Међутим, ревизори могу да открију могућу превару током ревизије и о томе ће обавијестити институције задужене за истраживање преваре. Зато је ревизија добар механизам за спречавање појаве преваре или корупције.

Провјеравају ли ревизори сваку трансакцију?

Не! Ревизора нема толико да би се провјерила свака трансакција коју институције направе. Ревизори провјеравају значајније и ризичније трансакције и не могу са 100% сигурношћу рећи да је у институцији све исправно урађено у току године. Такве ревизије би биле прескупе и дуго би трајале. Зато ревизори дају тзв. *разумно увјерење* којим указују да предмет ревизије у свакоме битном погледу јесте или није у складу са утврђеним критеријумима. Иако ревизори не могу да провјере сваки догађај или трансакцију у некој институцији, они разумију системе пословања у институцијама врло добро јер су у овим институцијама БиХ присутни сваке године. Пажњу усмјеравају на ризичније и значајније догађаје и трансакције, поготово на појаве код којих уоче неправилности или недостатке. Ревизори у извјештајима пишу и о питањима код којих нису уочене неправилности, али су битне због информисања јавности, с обзиром на то да се ради о употреби јавног новца.

Да ли ревизори дају конкретна рјешења руководству институција у доношењу пословних одлука ?

Не. Ревизори не могу да дају конкретна рјешења ревидираној институцији за доношење пословних одлука јер би у том случају приликом обављања ревизије ревидирали властита рјешења што се може окарактерисати као врста сукоба интереса. Ревизори кроз препоруке упућују институције на циљ који је потребно постићи и усмјеравају на процесе које је на том путу потребно унаприједити.

Зашто грађани требају читати извјештаје о ревизији?

Информације које су јавно доступне у ревизорским извјештајима грађанима могу помоћи у просуђивањима везаним за рад јавних службеника и изабраних функционера.

Грађани траже квалитет за производ или услугу, нпр. књигу или авио-карту, које плате властитим новцем, евидентирају сваку потрошену марку и жале се ако нису задовољни вриједношћу коју су добили за уложени новац.

Исти принцип треба да важи и за новац који улажу у јавне услуге путем такси, накнада, пореза и доприноса. Лош квалитет јавних услуга утиче на живот којим живимо – зрак који дишемо, воду коју пијемо, послове које радимо.

Зато је врло битно да грађани траже одговорност уколико нису задовољни са вриједношћу јавних услуга коју добијају за свој новац.

Буџетски новац је новац грађана који желе знати на шта се тај новац троши.

Управо извјештаји о ревизији могу грађанима да пруже поуздане информације о ономе што и како за њихов новац институције раде. Ове информације могу да буду основ за покретање промјена и унапређења система и процедура у јавном сектору.

Сам извјештај о ревизији је дио ширег процеса за постизање позитивних промјена. Он не смије да буде сам себи сврха већ би се требао посматрати као кључни фактор у процесу побољшања рада институција за добробит грађана.

Више информација о Канцеларији за ревизију и ревизијама које он проводи доступне су на web-страници www.revizija.gov.ba и путем званичног Twitter профила @UredzaReviziju.

Грађани своја питања, приједлоге и коментаре могу Канцеларији доставити путем е-маил адресе saibih@revizija.gov.ba.

У изради овог водича коришћени су сљедећи материјали:

- All About Audits, A Guide to Public Sector Audits, Audit New Zealand
- How to increase the use and impact of audit reports A guide for Supreme Audit Institutions, INTOSAI Capacity Building Committee
- How citizens can use audit reports to be effective watchdogs - Citizen Matters, Bengaluru

Графички елементи коришћени у документу су преузети са web-странице https://www.flaticon.com/

КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Ул. Тешањска 24а/29

71 000 Сарајево

Босна и Херцеговина

телефон

++387 (0) 33 275 400

факс

++387 (0) 33 275 401

e-mail:

saibih@revizija.gov.ba

web-страница:

www.revizija.gov.ba

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

www.revizija.gov.ba