



# Efikasna kontrola javne potrošnje - stvarnost ili mit?

Vanja Milašinović

## Revizija kao instrument finansijske kontrole

Uspostavljanje i poboljšanje finansijske kontrole nad potrošnjom javnih sredstava je uvijek bio ozbiljan i težak zadatak. Razne zemlje primijenjuju različite metode i sisteme kako bi uspostavile kontrolu u ovom sektoru. Potpuna i neposredna kontrola ne mogu se ostvariti bez odgovarajućeg regulatornog i zakonodavnog okvira. Uprkos svim nastojanjima, uvijek će postojati tendencije zloupotrebe finansijskih sredstava, koliko god da je kontrola efikasna. Obezbjedenje i uspostavljanje odgovarajućih mehanizama kontrole trebalo bi da bude cilj svih onih koji imaju uticaja na donošenje mjera u ovoj oblasti.

Jedan od mehanizama za ostvarivanje kontrole potrošnje finansijskih sredstava je revizija ili provjera finansijskog knjigovodstva. U osnovi, postoje tri vrste revizije: revizija finansijskih izvještaja, revizija usklađenosti i revizija efikasnosti poslovanja. Najčešće se vrši revizija finansijskih izvještaja. Ova vrsta revizije pokušava odgovoriti na sljedeća pitanja: jesu li finansijski izvještaji urađeni istinitno i objektivno, je li bilo finansijskih prevara unutar organizacije i je li bilo ikakvih drugih nezakonitosti.<sup>1</sup>

## Revizija javnog sektora u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj- trenutna praksa

Kao i u drugim zemljama moguće je povući razliku između državnih revizorskih institucija i komercijalnih revizorskih kuća u BiH. Državne revizorske institucije su obično zadužene za reviziju javnog sektora, premda su njihovi kapaciteti obično u izvesnoj mjeri ograničeni. S druge strane, komercijalne revizorske kompanije su organizacije koje se baziraju na dobiti, čije usluge

se rijetko zahtijevaju primarno zbog nedostatka obavezne zakonske revizije, ali takođe i zbog potencijalno velikog troška. Obje vrste revizora imaju opštu odgovornost prema korisnicima finansijskih izvještaja. Korisnici predstavljaju sve strane koje bi mogle biti zainteresovane za finansijske izvještaje pojedinih institucija, kao što su vlasnici, kupci, državna tijela, dobavljači, zaposleni i sl. U slučaju javnih institucija, javnost se takođe smatra korisnikom finansijskih izvještaja.

Državne revizorske institucije u Bosni i Hercegovini prate ustavnu organizaciju zemlje. U skladu s tim, postoje tri državne revizorske institucije (DRI), od kojih svaka ima specifične nadležnosti, kako to propisuje zakon.

To su:

- Ured za reviziju institucija Federacije Bosne i Hercegovine
- Kancelarija za reviziju javnog sektora Republike Srpske
- Kancelarija za reviziju institucija BiH

Ove institucije se mogu smatrati osnovom integriteta cijele zemlje. Međutim, u sistemu u kojem su one jedini kontrolori mogu se javiti brojne manjkavosti. Njihovi budžeti su prilično ograničeni, a s druge strane, takođe mogu pasti pod uticaj ustanove u kojoj se vrši revizija.

## Da li se kontrola zaista vrši?

Svake godine Kancelarija za reviziju javnog sektora Republike Srpske usvaja plan kojim određuje koje će institucije biti predmet finansijske

<sup>1</sup> Principi revizije, Rick Hayes, Arnold Shilder, str. 43.

kontrole. Određene javne ustanove imaju budžete preko nekoliko miliona KM, koji su pregledani samo jednom u posljednjih nekoliko godina, dok druge institucije nisu nikako kontrolisane.<sup>2</sup> Još jedna neugodna činjenica je da je u institucijama poput državnih bolnica i osnovnih i okružnih sudova revizija sprovedena samo jednom ili dvaput u posljednjih nekoliko godina. Stvar je još ozbiljnija u slučaju opštinskih budžeta, koji su kontrolisani najviše dvaput u posljednjih deset godina.

- Budžet najveće opštine u Republici Srpskoj je oko 140 milion KM, a prekontrolisan je svega dva puta u posljednjih 10 godina.
- Budžet većine okružnih sudova prekontrolisan je samo jednom u posljednjih nekoliko godina.

### Objavljivanje izvještaja revizije i problem transparentnosti

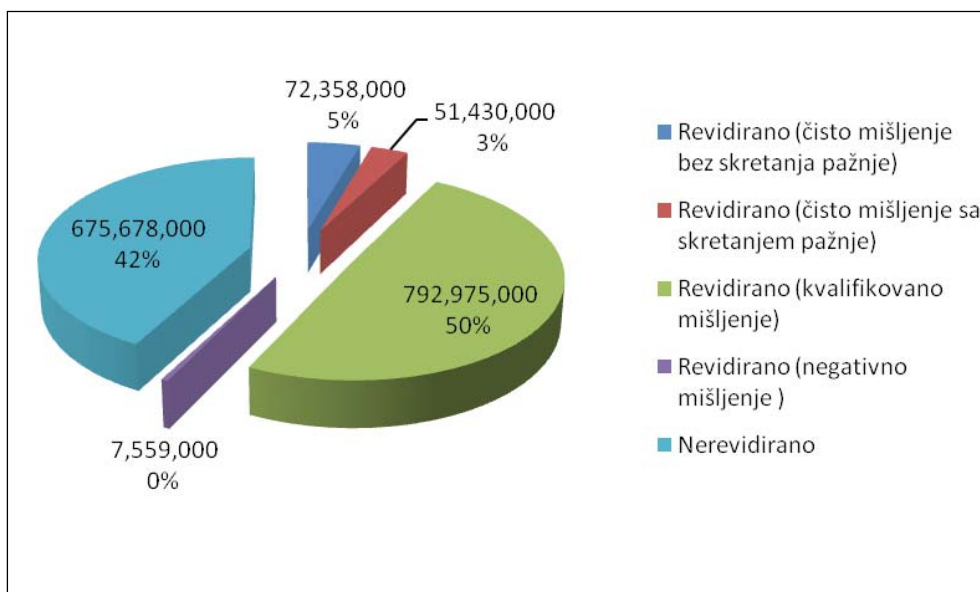
Čak i kada se u nekoj instituciji izvrši revizija, javnost je rijetko upoznata s tim, jer se revizorski izvještaji ne mogu naći bilo na internet stranici te institucije bilo negdje drugdje. Tipični primjeri su Agencija za bankarstvo Republike Srpske i Komisija za hartije od vrijednosti Republike Srpske. Mišljenje nezavisnog revizora o knjigovod-

stvenim evidencijama KHOV RS se može skinuti s njihove internet stranice, iako je nemoguće dobiti bilo kakve konkretnije informacije, kao što su izvještaj o realizaciji budžeta ili neki drugi izvještaji.

Kancelarija za reviziju javnog sektora Republike Srpske je sprovedla 48 revizija za finansijsku 2010. godinu, koja je obuhvatila 35 budžetskih korisnika, 4 fonda kojima upravlja Investiciono-razvojna banka Republike Srpske, 2 izvanbudžetske institucije, kao i 7 opština. Što se tiče ukupne količine novca koja je u pitanju, postotak kontrolisanih budžetskih korisnika za tu godinu bio je 58%, dok u 42% nije sprovedena revizija, što u suštini nije previše alarmantno. Kada je u pitanju novac, kružni grafikon na sljedećoj stranici daje jasnu sliku toga u koliko budžetskih institucija je sprovedena revizija. Grafikon takođe daje pregled mišljenja revizora dat prekontrolisanim institucijama.

### Gdje leži problem?

Znatan broj opština, javnih preduzeća i ustanova koje se finansiraju iz vlastitih izvora koje upravljaju javnim sredstvima i dalje ostaje bez revizije i van sistema kontrole. Razlog za to nalazi se u činjenici da je Kancelarija za reviziju javnog sek-



<sup>2</sup> Izvještaj o reviziji ukupnih izvještaja o budžetu Republike Srpske



tora Republike Srpske ograničena u smislu ljudskih i novčanih kapaciteta, što otežava kontrolu budžetskih i vanbudžetskih fondova. Budžetske korisnike je lakše kontrolisati, budući da se finansiraju iz jedinstvenog izvora, dok se s druge strane javna preduzeća finansiraju samostalno pružanjem usluga koje su obično monopolističkog karaktera. Krajnje je simptomatično to što je do većine slučajeva korupcije prijavljenih u posljednjih nekoliko godina došlo u institucijama u kojima se rijetko vrši revizija ili koje se rijetko kontrolišu.

Mediji u Republici Srpskoj stalno izvještavaju o slučajevima pronevjere novca. Nedavno je u jednom novinama objelodanjen skandal da je lekar navodno pronevjerio oko 200.000 KM. Istraga će najvjerovatnije biti pokrenuta, ali s tim u vezi može se postaviti jedno vrlo jednostavno pitanje: koliko je sličnih slučajeva koje mediji ne otkrivaju? Koliko je neotkrivenih slučajeva pronevjere i prevare?

Nažalost, kapacitet državnih institucija da se uhvate u koštac sa najtežim slučajevima zloupotrebe novca je vrlo ograničen. Osim toga, nema drugih mehanizam kontrole javne potrošnje, ili su oni prilično neefikasni. Prema tome, dodatne prilike za trošenje javnih sredstava na netransparentan i nekontrolisan način ostavljaju više prostora za nezakonite aktivnosti. Nadalje, čak i kada se slučajevi zloupotrebe i pronevjere novca otkriju, reakcija nadležnih tijela je ili inertna ili u potpunosti izostaje.

### **Šta se može uraditi?**

U ovom trenutku, praksa obaveznog sprovođenja revizije i objavljivanja revizorskih izvještaja je ograničena i krajnje neodređena. Različite institucije postupaju na različite načine po pitanju revizije svojih finansijskih izvještaja. Neke institucije i javna preduzeća su po zakonu obavezni angažovati eksterne revizorske kuće za reviziju svojih računa. Međutim, od većine njih se to ne zahtijeva. Ima i pozitivnih primjera institucija koje su usvojile interne pravilnike koji propisuju reviziju. Ove institucije su angažovale privatne revizorske kuće da sprovedu reviziju njihovih ra-

čuna. Međutim, ima slučajeva preduzeća čiji su finansijski izvještaji prekontrolisani, ali koji nisu dostupni javnosti. Ovo svakako zaslužuje posebnu pažnju, a može i mora biti regulisano u skladu s najprikladnijom opcijom za izmjenu važeće politike u ovoj oblasti.

Najbolji način za prevazilaženja navedenog problema je nametanje obaveze eksterne revizije svim ustanovama od javnog interesa, kao i objavljivanje revizorskih izvještaja. Jedno od mogućih rješenja je angažovanje privatnog sektora. Ipak, ugovaranje revizije s privatnim sektorom u pokušaju da se ostvari stroža kontrola trošenja javnog novca može imati svoje prednosti i nedostatke. Privatni sektor je definitivno produktivniji i efikasniji, ali mora se imati na umu da djeluje na komercijalnoj osnovi. Vjerovatno najefikasnije rješenje bi bila kombinacija privatne i državne revizije. Usvajanje takvog sistema vjerovatno ne bi iskorijenila korupcija i zloupotrebe na području javne potrošnje, ali bi se sigurno povećala odgovornost institucija.



**Vanja Milašinović** je ekonomist zainteresovan za područja javnih finansija i finansijskog izvještavanja. Tokom svoje karijere radio je za različite javne i privatne kompanije. Tokom posljednjih šest godina stalno je zaposlen kao revizor gdje radi za jednu od najvećih organizacija koje pružaju profesionalne usluge u svijetu. Vanja je predsjednik Udruženja za analizu javnih politika i član je Izvršnog odbora U.S. Alumni Asocijacije u BiH. Vanja je stekao diplomu iz ekonomije na Univerzitetu u Banjaluci i Master studije na Univerzitetu u Beogradu. On je takođe učestvovao na brojnim međunarodnim seminarima i proveo je godinu dana školovajući se u SAD-u. Vanja je radio kao konsultant i istraživač za nekoliko različitih međunarodnih organizacija.



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendiran 81 istraživač.

Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).