

Далибор Сефер

Министарство финансија и трезора БиХ,
Сарајево,
БиХ

✉ seferdalibor@yahoo.co.uk

Горан Петровић

Центар јавне безбједности Источно Сарајево,
Пале,
БиХ

✉ goran.petrovicmr@gmail.com

ЈАВНА ИНТЕРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Резиме: Земље у транзицији и будуће чланице Европске уније, које су потписале Споразум о стабилизацији и придруживању, морају успоставити реформске промјене које се тичу унутра-шњег надзора, како код привредних субјеката, тако и код буџетских корисника. Као један од приоритета наводи се развој ревизорских метода у складу са међународним ревизорским стандардима и побољшање квалитета ревизије. Овакав вид реформе за БиХ представља и обавезу која је утврђена Споразумом о стабилизацији и придруживању. Европска комисија, ради пружања подршке земљама кандидатима за придруживање Европској унији, у систему реформи јавне интерне контроле развила је концепт јавне интерне финансијске контроле. Сврха ове реформе је успостављање обједињеног система који успостављају владе ентитета и Савет министара БиХ ради контролисања, ревизије и извештавања о коришћењу буџетских средстава и средстава Европске уније. Циљ ове реформе јесте да се обезбиједи усклађеност законодавства, транспарентно, еко-номично, ефикасно и ефективно трошење јавних средстава, као и њихова контрола. Досадашња искуства у БиХ везана за проблематику јавне потрошње показала су потребу за побољшањем постојећег система интерних контрола. На основу концепта јавне интерне финансијске контроле неопходно је успоставити хармонизацијску функцију која ће имати за циљ хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, користећи искуства и препоруке Европске комисије, али уважавајући и специфичности везане за уставне и законске надлежности БиХ.

Кључне ријечи: јавна интерна финансијска контрола, финансијско управљање и контрола, интерна ревизија, централна хармонизацијска јединица, управљачка одговорност.

ЈЕЛ класификација: M40, M42.

Summary: Countries in transition and future members of the European Union that have signed the Stabilisation and Association Agreement are required to implement reform measures relating to internal control of economic subjects and budget users. Development of audit methods and improvement of audit control are being characterised as priorities in accordance with International audit standards. This reform aspect represents also an obligation of Bosnia and Herzegovina defined by the Stabilisation and Association Agreement. In order to provide support to candidate countries in their association process with their reform system of public internal control, the European Commission has developed a concept of public internal financial control. The purpose of this reform is to establish a unified system set up by Entity governments and the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina for the purpose of control, audit and reporting on utilisation of budget funds and funds received from the European Union. The aim of this reform is to secure harmonisation of laws, transparent, economic, efficient and effective utilisation of public funds and their control. Recent experiences in Bosnia and Herzegovina with the view of problems of public spending have shown the need for improvement of existing system of internal controls. Based on the concepts of public internal financial control, it is evident how necessary it is to establish a harmonising function with the purpose of harmonising financial management and control and internal audit through experiences and recommendations of the European Commission and with the due regard to particularities related to constitutional and legal competencies of Bosnia and Herzegovina.

Key words: public internal financial control, financial management and control, internal audit, central harmonisation unit, management responsibility

JEL classification: M40, M42

1. УВОД

Циљ истраживања наведене теме је актуелна ситуација, успостављање и развој интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине, која уједно представља обавезу Босне и Херцеговине утврђену Споразумом о стабилизацији и придруживању Европској унији. Досадашња искуства у јавној потрошњи указала су на потребу побољшања система јавне интерне финансијске контроле. Из тог разлога сврха ове реформе је успостављање јединственог система који успостављају владе ентитета и Савјет министара Босне и Херцеговине, ради транспарентног, економичног, ефикасног и ефективног трошење јавних средстава, као и осигурање усклађености законодавства са европским праксама. Нарочито би требало развити децентрализовану управљачку одговорност, подржану квалитетним системом финансијског управљања и контроле и независном интерном ревизијом.

Улога интерне финансијске контроле огледа се у систематичном прегледу интерних контрола, што укључује контролисање политика, процедура и активности које су донесене од стране руководиоца институције. Сврха тог контролисања је да се провјери да ли се одређене одлуке које су донесене од стране руководиоца институције користе на правилан начин. Значај система интерних контрола је у томе да се оне одвијају истовремено са текућим процесом, да су уграђене у тај процес и да чине његов саставни дио. Важан детаљ код успостављања система интерне контроле ја да се идентификује, процијени и контролише финансијски ризик.

Успостављање и функционисање јавне интерне финансијске контроле биће засновано принципом управљачке одговорности, путем које су руководиоци институције директно одговорни за успостављање процедура интерне контроле и интерне ревизије.

Циљ овог рада јесте да се схвати значај интерне финансијске контроле и да се види какве све користи може да има институција која има ефикасан систем интерне контроле. Такође, кроз овај рад показате се да квалитетан систем интерне контроле доприноси ефикасном и ефективном управљању јавним средствима, што за резултат има повећање повјерења јавности у јавни сектор.

2. РАЗВОЈ СИСТЕМА ЈАВНЕ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТОЛЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У складу са концептом Европске комисије и међународно прихваћених стандарда, термин јавна интерна финансијска контрола подразумјева систем који успостављају владе ентитета и Савјет министара Босне и Херцеговине, ради контролисања и извјештавања коришћења буџетских средстава. Основни циљ овог система је да обезбиједи транспарентно, економично, ефикасно и ефективно трошење јавних средстава, као и њихову контролу.

Систем јавне интерне финансијске контроле може се објаснити на следећи начин:

Систем – покрива све институције, особље, обуку, процедуре, методологију, извјештавање, одговорности, санкције и казне; *јавне* – покрива све активности у јавном сектору, за разлику од контрола и ревизија у приватном сектору; *интерне* – покрива контролу коју врше централне или децентрализоване владине агенције, за разлику од вањске контроле коју врши невладино тијело, нпр. државни ревизорски суд, рачуноводствени суд или друга висока тијела или парламент; *финансијске* – наглашава природу (било административну, управну или буџетску) активност која се провјерава; *контроле* – све активности надгледа цијело поље финансијског руководства, омогућавају влади да „контролише“ своје финансије (дакле, да покрива све контролне алате као што су контрола и ревизија) (De Koning 2007, 41).

Основни циљ реформе интерне финансијске контроле је успостављање и функционисање јавне интерне финансијске контроле, која ће бити поткријепљена принципом управљачке одговорности путем које ће руководиоци институција директно одговарати за успостављање процедура интерне контроле и интерне ревизије али истовремено одржавајући усклађеност са законима. Управљачка одговорност значи да руководиоци институција нису само одговорни за доношење финансијских одлука, него и да се побрину да те одлуке буду на одговарајући начин донесене и проведене на најбољи начин. Руководиоци би у овом случају требало имати одговорност за успостављање, одржавање и унапређивање система финансијског управљања и контроле у својој организацији.

С обзиром да није увијек могуће да руководиоци сами врше управљачке функције и активности, предвиђен је пренос овлаштења и одговорности и на друге особе. Делегирањем ове врсте руководиоци институција су одговорни за избор особа којима се делегирају овлаштења и одговорности. Делегирањем овлаштења и одговорности неће се отклонити коначна одговорност руководиоца институције, јер су они и даље одговорни за успостављање и спровођење система интерних контрола.

Процес успостављања система јавне интерне финансијске контроле започиње израдом документа стратегије за спровођење јавне интерне финансијске контрола. Овакве стратегије, истовремено са институцијама Босне и Херцеговине, развиле су и ентитетске владе, укључујући и развијање стратегија до локалног нивоа власти. Овдје је важно напоменути да су овакве стратегије, без обзира на ниво власти, по свом садржају сличне, јер су препоруке Европске комисије исте. Усвојене стратегије неће представљати коначне концепте, јер је овде ријеч о стандардима и пракси која се стално унапређује, па је тако стално потребна надоградња и прилагођавање усвојених стратегија.

Како би се систем јавне интерне финансијске контроле што ефикасније спровео у институцијама Босне и Херцеговине, дошло је до измјена и допуна постојећег законодавног оквира (Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине, Закон о интерној ревизији Босне и Херцеговине). Овим се омогућило јачање правног основа за увођење концепта јавне интерне финансијске контроле у области финансијског управљања и контроле, интерне ревизије и обезбјеђење развоја управљачке одговорности.

Успостављањем таквог законодавног оквира прописују се одређени елементи интерне финансијске контроле, односно, успоставља се систем финансијског управљања и контроле и интерна ревизија, заснована на међународним стандардима, који ће се користити на свим нивоима власти у Босне и Херцеговине.

За успостављање система јавне интерне финансијске контроле задужено је Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, које ће преко Централне хармонизацијске јединице вршити задужења за координирање свих институција везано за спровођење стратегије јавне интерне финансијске контроле.

Поред адекватног законодавног оквира за спровођење концепта јавне интерне финансијске контроле потребно је обезбиједити квалитетне кадрове као и адекватну едукацију, како у Централној хармонизацијској јединици, тако и у осталим институцијама које ће бити укључене у овај концепт. Уколико се за адекватно успостављање система јавне интерне финансијске контроле не обезбиједи нови кадровски ресурси, што подразумјева и додатна финансијска средства, и не постигне се довољан ниво разумијевања од стране руководиоца институција Босне и Херцеговине о потреби успостављања савременог система јавне интерне финансијске контрола, то би могло проузроковати успоравање процеса реформи у јавном сектору, а самим тим и одгађање придруживања Европској унији.

3. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМА ЈАВНЕ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ

Систем јавне интерне финансијске контроле састоји се од три основна елемента:

1. финансијско управљање и интерна контрола,
2. независна интерна ревизија и
3. централна хармонизацијска јединица.

3.1. Финансијско управљање и интерна контрола

Интерна контрола се састоји од свих политика и процедура које је усвојило руководство институције како би обезбиједило економично, ефективно и ефикасно испуњење циљева, обезбиједило рад у складу са прописима, политикама и законима, обезбиједило заштиту ресурса од губитка, злоупотребе, преваре и лошег управљања и на крају обезбиједило поуздано финансијско извјештавање које је потребно редовно објављивати у јавност. Из свега наведеног могу се извести основни циљеви финансијског управљања и контроле:

- успјешно постизање свих циљева и задатака институције;

- сигурност, поузданост, благовременост и потпуност информација, посебно финансијских информација;
- усклађеност са законима, прописима, политикама и процедурама;
- заштита имовине и
- економична, ефикасна и ефективна употреба средстава.

Постоје различите дефиниције интерне контроле, али једна од најпотпунијих је дефиниција Комитета спонзорских организација Традвек комисије (COSO):

„Интерна контрола је процес, успостављен и спровођен од стране управног одбора предузећа, управе и другог особља, а циљ му је да обезбиједи разумно увјерење везано за постизање циљева у сљедећим категоријама:

- ефикасност и успјешност пословања,
- поузданост финансијског извјештавања и
- сагласност са постојећим законима и прописима.“

У истој је дефиницији наведено да је интерна контрола континуиран процес који представља средство за остварење циља, а не циљ сам по себи. Ради се о процесу који обављају људи на свим нивоима организације, а који је усмјерен на постизање циљева у једној или више међусобно повезаних категорија. Такође, процес интерне контроле могуће је прилагодити структури организације (COSO 2012).

Постоје различите организације које су развиле стандарде интерне контроле у јавном сектору. Међу најзначајнијим су: Међународна организација врховних ревизорских установа (INTOSAI), Међународна федерација рачуновођа (IFAC), Институт интерне ревизије (IIA), Комитета спонзорских организација Традвек комисије (COSO), као и додатне смјернице које се могу пронаћи у препорукама Европске комисије дате државама кандидатима за приступ Европској унији.

Сврха интерне контроле је да умањи изложеност ризицима који пријете остваривању циљева институције. Да би се створио ефикасан систем интерне контроле прије свега треба идентификовати и процијенити ризик, спровести активности које ће свести ризик на прихватљив ниво, уклонити сувишне и непотребне контроле, процијенити утрошак спровођења и одржавања контрола како би се обезбиједило да њихов трошак не прелази очекивану добит и успоставити интерне контроле у форми писаних процедура.

Да би био ефикасан, систем интерне контроле треба: (а) да буде релевантан (тј. базиран на процјени ризика и контроле која је неопходна за управљање тим ризицима), (б) да обухвата комплетан и исплатив пакет контрола (за контролу поштовања правила за набавку и других процеса који се односе на расходе, превенцију и откривање грешака и проневијере, заштиту информација и средстава и квалитета и благовремености рачуноводства и извјештавања), (в) да буде разумљив и да се поштује и (г) да се заобилази само у ванредним случајевима (De Koning 2007, 296).

Главни елемент за успоставу ефикасне интерне контроле је правилник о интерним контролама или други документ који би повећао свијест особља и заштитио значај интерне контроле унутар институције.

Основна два закона у Босне и Херцеговине на којима се базира финансијско управљање и интерна контрола су Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине и Закон о интерној ревизији институција Босне и Херцеговине (Službeni glasnik BiH 2004-2012). На основу ових закона донесени су и други подзаконски акти којима су прописани одређени елементи финансијског управљања и интерне контроле, који су се колико-толико прилагодили међународним стандардима интерне контроле. Поред наведених прописа свака институција Босне и Херцеговине има јасно дефинисану организациону структуру, која је утврђена актом о систематизацији радних мјеста и која јасно показује ко је одговоран за који сектор и одсјек у институцији са кратким описом посла за свако наведено радно мјесто.

У циљу обезбјеђења доброг финансијског управљања у Министарству финансија и трезора Босне и Херцеговине успостављен је Информациони систем финансијског управљања. Основна сврха овог система је раздвајање дужности и контрола трошења буџетских средстава. Раздвајањем дужности смањује се могућност злоупотребе и погрешног уноса података у систем, из разлога што једна особа уноси фактуре у систем а друга особа одобрава те исте фактуре на плаћање. Сваки унос података у Информациони систем финансијског управљања

мора бити документован и одобрен од стране овлаштене особе. Информациони систем финансијског управљања омогућава буџетским корисницима директан приступ Главној књизи Трезора, тако што се сви унесени подаци достављају електронским путем директно у Главну књигу Трезора. Ова врста услуге омогућава буџетским корисницима директан увид у плаћања, неизмирене обавезе и средства која су остала на располагању.

3.1.1. Основне компоненте финансијског управљања и контроле

Финансијско управљање и контрола је систем који се састоји од више компоненти које су међусобно повезане. Према Комитету спонзорских организација Традвј комисије (COSO), а што је прихваћено и у Међународним стандардима професионалне праксе интерних ревизора, финансијско управљање и контрола у свакој институцији требало би да се састоји од пет компоненти, а то су (COSO 2012):

- контролно окружење,
- процјена ризика,
- контролне активности,
- информација и комуникација и
- надгледање и праћење (мониторинг).

Контролно окружење представља фундаменталну претпоставку за провођење ефикасног система интерне контроле. Основни циљ контролног окружења је формирање одговарајуће организационе структуре која ће обухватати етичке вриједности и компетентности и која ће поштовати донесене процедуре и правила понашања запослених.

Прва активност коју институција треба да реализује је доношење кодекса понашања који треба да дефинише начин понашања, сукобе интереса, очекиване стандарде етичког и моралног понашања. Етичке вриједности и интегритет се морају пренијети на цијелу институцију, а задатак руководства је да се предузму одговарајуће мјере уколико се уочи угрожавање интегритета и етичке вриједности.

Друга активност коју институција треба да проведе је систематизација радних мјеста унутар институције. У систематизацији је потребно навести одређена знања и способности, као и дужности и одговорности, за обављање сваког радног мјеста и то у писаној форми.

У процесу формирања одговарајуће организационе структуре руководство треба да успостави одговарајући стил управљања, да константно пружа подршку интерним контролама и да се савјесно понаша у складу са правилима и прописима. Уколико се руководство институције не придржава одређених правила и прописа, велики су изгледи да се ни остали појединци у институцији неће придржавати. Самим тим, руководство треба да поштује правила интерне контроле и да их преноси на своје подређене, како би и они могли да се понашају у складу са правилима интерне контроле.

У оквиру компоненте контролног окружења потребно је обавити још једну активност, а то је формирати одговарајућу организациону структуру. Таква организациона структура треба да обезбиједи:

- организовање рада како би се обезбиједила ефикасна употреба ресурса, елиминисало дуплирање послова и постигли циљеви,
- одговарајућу комуникацију и проток информација од врха према дну,
- обуку особља која ће нагласити обавезу према организацији, циљевима и контролном окружењу и
- унапређивање компетентности и одговорности.

Процјена ризика представља идентификацију и анализу ризика за постизање циљева институције, што представља основу за управљање ризиком. Предуслов за управљање ризиком је јасно дефинисање циљева институције. Ризик представља могући догађај који умањује вјероватноћу постизања циљева институције. Према томе, управљање ризицима представља стални процес процјењивања и праћења ризика и предузимање одређених радњи, све у циљу смањења ризика.

Основни циљ процјене ризика је да се на бази успостављених циљева идентификују сви ризици за неиспуњавање тих циљева, као и да се донесу одговарајући акциони планови како би се ти ризици свели на минимум. Прво се препоручује само процјена ризика контроле главних

елемената интерне контроле а потом извршити редовну контролу за сваку функцију зависно од процјене ризика.

Прва активност која де мора дефинисати код процјене ризика је доношење циљева који морају бити константни и усклађени са укупном стратегијом и буџетом. Сљедећа активност је планирање, надгледање и извјештавање. Планирање се односи на реално планирање буџета. Надгледање подразумева праћење да ли се одобрени буџет троши у складу са прописима а извјештавањем се достављају информације о томе колико је потрошен буџет и у које сврхе. Трећа активност односи се на идентификацију и процјену ризика која се врши на основу постављених циљева који су донесени на основу одобреног буџета. Руководство прије свега треба да процијени ризике за сваку активност и циљ, потом да ризике пореда по приоритетима и да развије акциони план којим ће се задужити особе које су одговорне за имплементацију плана у одређеном временском периоду. У случају промјене радног окружења или проширења активности, руководство треба наново процијенити ризике који су резултат промјене, предузети одговарајуће акционе планове и правилно их адресирати како би се ти ризици свели на минимум.

Контролне активности представљају све писане политике и процедуре које су усвојили руководиоци институције како би обезбиједили што мањи ниво ризика за остварење циљева. Ове активности се проводе унутар цијеле институције, на свим нивоима и функцијама, узимајући у обзир да трошкови тих активности не превазилазе корист.

Не постоји једна контролна активност која нуди све одговоре како идентификовати и умањити ризик. Увијек се препоручује комбинација више контролних активности, а у неким случајевима једна контролна активност може замијенити другу. Претежно коришћене контролне радње у институцијама Босне и Херцеговине су: документовање, додјеливање овлашћења и одобравања, подјела дужности, заштита имовине, извјештавање и надзор.

Основни циљ контролних активности је: дефинисање писаних политика и процедура које треба да ризик остварења циљева институције сведу на минимум, да унапређује систематски, економичан, ефикасан и дјелотворан рад институције, да штити имовину од губитака изазваних расипањем, злоупотребом, лошим управљањем, грешкама и преварама, да осигура поштовање закона, прописа и политика руководства и да редовно објављује финансијске податке у извјештајима.

Информација и комуникација представљају четврти корак за провођење ефикасног система интерне контроле. Основни циљ информације и комуникације је да запослени добије одређену информацију на вријеме како би он могао извршити своје дужности и обавезе. Информације морају бити поуздане, благовремене, доступне и приложене увијек у истом формату.

Организациона структура институције треба да омогући адекватан проток информација унутар цијеле институција (од дна према руководству и обрнуто), тако да организационе јединице и службе дијеле информације између себе. Такође је потребно одржавати редовно састанке у форми двосмјерног процеса комуникације, на којима се препоручује мјере за побољшање система.

У случају откривања неправилности потребно је успоставити одговарајуће канале за пријаву такве неправилности, а не само узети у обзир пријаву директно надређеном. Такође је потребно адекватно одговорити на жалбе и притужбе, са којима руководство мора да буде упознато како би могло предузете одговарајуће активности.

Веома је битна и комуникација са вањским клијентима и са интерном и екстерном ревизијом, како би се све њихове препоруке могле адекватно провести.

Надгледање и праћење системе интерних контрола треба да се врши путем текућег надзора, који обухватају редовне управне и супервизијске активности које су усмјерене на спречавање нерегуларних, неетичких, нерационалних и недјелотворних система интерне контроле. Систем интерне контроле стално мора да буде надгледан, праћен, и уколико је то потребно мора бити модификован како би се реаговало на измијењене услове. Надгледање и праћење проводи руководство како би извршило процјењивање рада у оквиру одређеног временског периода.

Све неправилности које се утврде путем надгледања и праћења система интерних контрола морају бити документоване и благовремено пријављене одговарајућем нивоу руководства. Савјетује се да се последице сваке велике промјене у институцији изврши процјена

постојећег система интерних контрола. Такође се савјетује макар једном годишње преглед постојећих процедура и политика како би се умањио ризик неефикасности интерних контрола.

Основни циљ надгледања и праћења је одржавање и ажурирање неопходних измјена како би систем интерне контроле могао реаговати на промјенљиве услове функционисања. Надгледање и праћење обухвата финансијске, оперативне и друге учинке како би се обезбиједило:

- да запослени схватају процедуре и политике које су успостављене од стране руководства;
- тачно и ефикасно одржавање и извјештавање система;
- испуњавање политика, временских распореда и циљева;
- идентификовање слабости како би се скренула пажња руководству;
- откривање грешака, злоупотреба и превара и
- предузимање одговарајућих корективних радњи.

Такође је потребно успоставити процес извјештавања руководства о идентификованим неправилностима интерне контроле и предузимању одговарајућих и брзих мјера. Неопходна је припрема акционих планова у вези са извјештавањем слабости система интерних контрола, које руководство благовремено надзире.

3.2. Независна интерна ревизија

Интерна ревизија је независно, објективно увјеравање и консултантска активност креирана с циљем додавања вриједности и унапређивања пословања организације. Она помаже организацији да оствари своје циљеве обезбјеђујући систематичан, дисциплиновани приступ оцјени и побољшање ефикасности управљања ризиком, контролама и процесима управљања (Institut internih revizora 2009, 21).

Интерна ревизија треба да буде дефинисана као објективна гаранција и савјетодавна активност којом се независно руководи унутар организације, а вођена је филозофијом додавања вриједности да се побољша рад организације и постигну њени циљеви (De Koning 2007, 45).

Усвајањем Закона о интерној ревизији институција Босне и Херцеговине створен је законодавни оквир за успостављање јединице интерне ревизије у институцијама које испуњавају законом дефинисане критеријуме. Основни критеријуме за успоставу јединице интерне ревизије су: годишњи буџет институције треба да буде већи од 10.000.000 КМ, број запослених треба да буде већи од 200, или већи од 150 уколико је институција организована на начин да има више од два регионална дијела, ниво укупних трансакција треба да буде већи од 15.000.000 КМ или остварени приход од дјелатности као и критеријум величине ризика који је укључен у остварење циља организације.

Интерни ревизор прије свега треба да процијени систем финансијског управљања и контроле, односно да ли исти функционише на задовољавајући начин. Уколико интерни ревизор утврди да финансијско управљање и контрола не функционишу на задовољавајући начин, интерни ревизор даје препоруке да се такво стање унаприједи. Многи сматрају да интерна ревизија представља додатну контролу. Напротив, интерни ревизор представља савјетника унутар организације а не контролора. Интерни ревизор није одговоран за успостављање одређених правила и политика финансијске контроле. Одговорност за успостављање таквог система је на руководству институције, а задатак интерног ревизора је да утврди ефикасност таквог система.

Основне надлежности интерне ревизије су:

- испуњавање задатака и постизање дефинисаних циљева;
- економично, ефикасно и ефективно коришћење ресурса;
- усклађеност са политикама, процедурама и законима;
- чување средства институције од губитка или злоупотребе и
- вјеродостојност информација, укључујући и извјештавање.

Најзначајнији стандарди интерне ревизије који се данас примјењују издао је амерички институт интерних ревизора (ПА) и они се називају *Међународни стандарди професионалне праксе интерних ревизора* (Andrić et al. 2004, 40).

Два основна документа интерне ревизије су *Етички кодекс* и *Повеља интерне ревизије*.

Етички кодекс обухвата принципе који су потребни за обављање интерне ревизије, као и правила понашања интерних ревизора. Према томе етички кодекс садржи начела и правила која интерни ревизори морају да поштују како би у обављању својих послова били независни, објективни и поштени. Од интерних ревизора се очекује да примјењују и подржавају сљедеће принципе: интегритет, објективност, повјерљивост, компетентност, понашање и односи и сукоб интереса.

Повељом интерне ревизије дефинишу се правила, принципи и поступци дјеловања интерне ревизије у одређеној институцији. Повеља интерне ревизије уређује општи приступ интерне ревизије, сврху и циљ, независност, овлаштења, улогу и дјелокруг рада интерне ревизије, задатак, дужност и овлаштења руководиоца интерне ревизије и интерног ревизора, принципе, извјештавање, повјерљивост и идентификовање превара и неправилности. Повељу интерне ревизије потписују руководилац јединице за интерну ревизију и руководилац институције за коју се врши ревизија.

Основне врсте интерних ревизија су:

- ревизија усклађености, која провјерава да ли је пословање усклађено са законима и осталим прописима;
- ревизија успјешности пословања подразумијева провјеру економичности, ефикасности и ефективности пословања,
- ревизија система обухвата ревизију усклађености и ревизију успјешности пословања;
- финансијска ревизија је ревизија система везана за финансијске и књиговодствене трансакције и
- ревизија информационах технологија коју обављају стручна лица из области информатичких система за обраду података, умрежавање, сигурност података и сличне услуге.

3.2.1. Процес интерне ревизије

Процес појединачне интерне ревизије састоји се од сљедећих фаза (Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica 2011, 14):

- припреме и планирање ревизије;
- утврђивање и идентификовање система;
- идентификовање и оцјена контрола;
- тестирање контрола;
- оцјена система интерних контрола;
- извјештавање и
- праћење реализације препорука.

Припрема и планирање ревизије обухвата утврђивање циљева ревизије, обим ревизије, конкретне области на које ће се ставити нагласак, вријеме завршетка сваке етапе ревизије као и ревизоре који ће радити на конкретној ревизији.

Руководилац јединице за интерну ревизију, поред тога што брине о одговарајућој квалификацији ревизора, мора да брине и о сукобу интереса и о независности ревизора. Независност ревизора се постиже на тај начин што су руководилац ревизије и сви ревизори, који чине ревизорски тим, дужни потписати изјаву о независности.

Руководилац јединице за интерну ревизију, или вођа тима ревизије, обавезан је припремити писмо најаве за руководиоца институције која је предмет ревизије. У писму најаве је потребно навести назив ревизије, разлоге за вршење ревизије, ризике система, циљеве ревизије, датум покретања ревизије и извјештавање. Руководилац интерне ревизије треба да се састане са руководиоцем институције која је предмет ревизије, како би добио што више потребних информација које би му помогле при сачињавању плана. План ревизије треба да обухвати обим, приступ и временски оквир ревизије.

Утврђивањем и идентификовањем система ревизори треба да стекну разумијевање система који је предмет ревизије. Циљ ове фазе ја да ревизор разумије предмет ревизије и да је упознат са свим информацијама и документацијом која може утицати на закључак о адекватности контрола.

За прикупљање и евидентирање информација о систему контрола користе се разне технике од којих наводимо сљедеће: интервју, биљешке, упитници и дијаграм тока. Након што

прикупи одређену документацију и информације, ревизор треба да документује систем контроле. Тим документовањем треба да буде јасно како систем функционише и како се остварује интерна контрола.

На основу прикупљених информација и документације ревизор ће стећи одређену слику о подручју које треба да ревидира, те ће на основу тога израдити нацрт уводне изјаве. Нацрт изјаве ревизора треба да обухвати пословне циљеве и ризике, ревизорске циљеве и контролне циљеве. Поред нацрта уводне изјаве, за успјешно припремање ревизије, битан је и почетни састанак. Циљ овог састанка је добијање сагласности за план ревизије и утврђивање коначне уводне изјаве.

Идентификовање и оцјена контрола обухвата три фазе:

- идентификовање детаљних ризика;
- утврђивање постојећих контрола и
- почетна процјена постојећег система интерних контрола.

Детаљно разрађени ризици служе као смјернице за утврђивање појединачних контрола које би требало постојати у ревидираном процесу. То је потребно учинити како би се одредио смјер истраживања и направила јасна повезаност између контролних циљева, ризика и контроле. Након идентификовања детаљних ризика ревизор ће моћи дефинисати контролни оквир и очекиване контроле које би требало да постоје у процесу како не би дошло до активирања тих ризика.

У фази утврђивања постојећих контрола ревизори прикупљају детаљније информације до којих су дошли утврђивањем и евидентирањем система. Постојање, односно непостојање контрола кључних за остваривање циљева, ревизори ће утврдити додатним интервјуима са непосредним извршиоцима. Питања која ревизори буду користили у овом интервјуу даће им одговор о постојећим интерним контролама.

Под почетном процјеном постојећих интерних контрола подразумијева се процјена о томе јесу ли постојеће интерне контроле одговарајуће обликоване како би спријечиле активирање потенцијалног ризика и помогле у остваривању циљева. Упоредивањем очекиваних и постојећих контрола ревизор долази до једног од могућа четири закључка:

- постојећа контрола једнака је очекиваној контроли;
- постојећа контрола дјелимично је иста очекиваној контроли;
- постојећа контрола није иста као очекивана контрола, али је компензирана и
- не постоји контрола која би надомјестила очекивану контролу.

Тестирање контрола треба да буде осмишљено тако да утврди да ли одређена контрола пружа одговарајући степен поузданости како би се смањило потенцијални ризик и циљеви организације остварили. Ако ревизор констатује да не постоје интерне контроле или су оне неадекватне, онда није потребно проводити никаква тестирања, већ на бази финансијских и других информација убиједити руководство да је потребно увести одређене контроле.

Ревизори тестирање проводе путем тестова усаглашавања и доказних тестова. Тестови усаглашености су они тестови којима се настоји прибавити доказ да се у одређеној организацији примјењују закони, планови, процедуре, буџет и други прописи. Доказни тестови проводе се онда када ревизора занима ефикасност контролног система у односу на остварење циљева, економично коришћење ресурса, заштиту имовине и онда када су резултати тестова усаглашености открили да се контроле не примјењују онако како је предвиђено. Циљ доказних тестова је откривање грешака и других недостатака, у сврху прикупљања доказа о стварној ефикасности интерних контрола.

Једно од кључних питања у фази тестирања јесте да се утврди колико се тестирање треба обавити. У нормалним околностима ревизор узима узорак из циљне популације, због времена и брзине обављања послова. Циљ узимања узорака је испитати одабир узорка из популације како би се те карактеристике могле примјењивати на цјелокупну популацију.

При сваком узорку потребно је одредити четири показатеља, а то су: популацију, пропорцију популације, потребни ниво тачности и ново поузданости. Исто тако потребно је размотрити сљедеће: узорак треба узети из цјелокупне популације, период обухваћен узорком треба бити одговарајући, треба обилежити метод узорка и узорак се треба фокусирати на високо ризична подручја.

Тестирање интерних контрола може се провести на више начина, али најзначајније методе су: посматрање, разговори, провјера, поновно извођење контрола и аналитички преглед.

Оцјена система интерних контрола представља фазу у којој интерни ревизори потврђују процјене контрола и доносе закључке о адекватности, примјени и ефикасности система интерних контрола. Закључци треба да обухвате све недостатке утврђене током тестирање интерних контрола и морају створити основу за давање препорука за отклањање недостатака.

У склопу фазе оцјене систем интерних контрола разликујемо три потфазе:

- формулисање и процјена налаза,
- стручно ревизорско мишљење и
- давање препорука.

Формулисање и процјена налаза обухвата још једном разматрање резултата претходног рада прије доношења извјештаја о ревидираном подручју. Овдје се процјењује квалитет доказа, односно утврђује јесу ли они довољни, поуздани и релевантни.

Стручно ревизорско мишљење односи се на адекватност, примјену и ефикасност интерних контрола у ревидираном процесу, односно да ли су интерне контроле, ефикасне и ефективне, да ли одређене интерне контроле недостају а требало би постојати и гдје те контроле нису најбоље или гдје су претјеране. Стручно ревизорско мишљење о интерним контролама може бити: задовољавајуће – позитивно мишљење, (подразумијева да је систем интерних контрола у ревидираном систему успостављен на високом нивоу чиме се минимизира потенцијални ризик и доприноси се остварењу планираних циљева), задовољавајуће – уз мање значајне недостатке, (мишљење које подразумева да је руководство успоставило систем интерних контрола или су ревизори током процеса ревизије уочили одређене сегменте које је потребно побољшати) и незадовољавајуће – негативно са детаљним прегледом недостатака, (мишљење које подразумева да систем интерних контрола има доста слабости и да је незадовољавајући).

Ревизор даје препоруке за побољшање система интерне контроле у ревидираном процесу онде гдје је то потребно. Препоруке морају идентификовати циљеве које желимо остварити, ризик који спречава остварење тог циља и интерне контроле које могу утицати на смањење тог ризика. Према томе препоруке описују мјере које руководство треба да предузме како би поправило слабости и ојачало систем интерне контроле. Препоруке треба нагласе увођење нових или алтернативних контрола за исправљање или смањење недостатака, усавршавање и измјене постојећих контрола како би биле ефикасне, осигуравање редовне и досљедне примјене постојећих контрола и смањивање непотребних контрола.

Разликујемо три врсте важности препорука. Важност један представља висок ризик, и то су препоруке које се дају због значајних слабости у контролама и оне морају бити хитно реализоване како би се избјегле штетне последице. Важност два представља средњи ризик, и то су препоруке које настају због слабости у контролама, нису кључне, али се њихова реализација очекује у скорије вријеме. И важност три представља низак ризик и то су препоруке мањег значаја, али ипак треба да се реализују у разумном року.

Ревизорски извјештај је једини опипљиви производ ревизије али не и крајњи резултат ревизоровог рада. Прави резултат ревизоровог рада је додана вриједност за руководство исказана кроз стручно ревизорско мишљење и савјете, који воде до побољшања у систему интерних контрола и пословне успијешности. Ревизорски извјештај мора бити такав да руководству пружа одговарајуће информације о интерним контролама и да им омогућава предузимање даљних активности ради побољшања интерних контрола. Овакав извјештај представља извјештај прошлости, који снима прошле догађаје, извјештај садашњости који говори руководству о тренутном стању и извјештај будућности који даје препоруке за будуће активности.

Фазе у поступку извјештавања су:

- нацрт извјештаја,
- радни састанак и
- коначни извјештај.

Нацрт ревизорског извјештаја израђује руководилац јединице за интерну ревизију и доставља га руководиоцу институције која је ревидирана. Уз нацрт ревизорског извјештаја доставља се и захтјев за радни састанак са руководством у сврху расправе о нацрту извјештаја.

Радном састанку требало би да присуствује руководилац институције која се ревидира, руководилац јединице за интерну ревизију и одређени чланови ревизорског тима. На овом састанку ревизори износе кључне налазе, стручно ревизорско мишљење и препоруке. Основни циљеви завршног састанка су постизање сагласности о стручном ревизорском мишљењу, о препорукама и њиховој важности, као и постизање договора о распореду провођења препорука и постизање договора о року у којем ће руководство доставити ревизији попуњен план активности.

Коначни извјештај требало би да буде коначни усаглашени извјештај. Сва неслагања око текста нацрта извјештаја, уколико их је било, потребно је евидентирати у ревизорском резимеу. Уколико није било неслагања са нацртом извјештаја, уз коначан извјештај руководиоцу институције доставља се као прилог и план активности препорука.

План за провођење препорука је кључни за праћење свих мјера које је руководство предузело на основу препорука интерне ревизије у сврху побољшања система интерних контрола. Примарна одговорност за праћење провођења препорука је на руководству, док интерна ревизија треба да усагласи и прати да ли се препоруке проводе у складу са договореним планом за провођење препорука.

3.3. Централна хармонизацијска јединица

Трећа и посљедња компонента концепта јавне интерне финансијске контроле је централна хармонизацијска јединица. Централна хармонизацијска јединица представља саставни дио и неопходан је услов за развој успјешног система јавне интерне финансијске контроле. Централна хармонизацијска јединица је лук преко два стуба који чине финансијско управљање и интерна контрола и интерна ревизија, и саставни је дио концепта јавне интерне финансијске контроле (De Koning 2007, 67).

Први задатак централне хармонизацијске јединице је развој финансијског управљања и оквирних стандарда интерне контроле, који ће бити засновани на међународно прихваћеним стандардима и добрим праксама институција и земаља чланица Европске уније. Посебно треба обратити пажњу на развој прописа и процедура за финансијско управљање и контролу, припрему правилника и приручника за интерну ревизију, као и на израду приједлога повеље интерне ревизије и етичког кодекса за државне службенике укључене у интерну ревизију. Послије донесених свих правилника, приручника и других прописа, развојна улога централне хармонизацијске јединице се у потпуности мијења у мониторинг улогу, јер је централна хармонизацијска јединица обавезна надгледати примјену усвојених прописа процедура и правилника. Поред ових задатака централна хармонизацијска јединица је задужена за пружање одговарајућих обука руководиоцима и службеницима у државном сектору који су задужени за област финансијског управљања и контроле и интерне ревизије (MFT 2012).

Због специфичне државне структуре Босне и Херцеговине, Законом о интерној ревизији институција Босне и Херцеговине прописано је успостављање координационог одбора централних хармонизацијских јединица. Координациони одбор централних хармонизацијских јединица одговоран је за хармонизацију регулативе из области интерне ревизије у јавном сектору на подручју цијеле Босне и Херцеговине.

Задатак овог одбора је одобравање оквирних прописа из подручја јавне интерне финансијске контроле, са циљем њиховог усаглашавања са међународно признатим принципима управљања и стандардима јавне интерне финансијске контроле на нивоу цијеле Босне и Херцеговине, који ће служити као полазна основа сваког нивоа власти у изради и усвајању њихових прописа из подручја јавне интерне финансијске контроле.

4. ЗАКЉУЧАК

Стратегија развоја интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине је успостављање ефикасног система интерне контроле којим би се успоставила заштита јавних средстава без обзира на њихов извор. Европска комисија је дефинисала политику за успостављање и развој интерне финансијске контроле у јавном сектору земаља које се налазе у процесу придруживања Европске уније. Наведена политика интерне финансијске контроле заснива се на међународно прихваћеним принципима управљања и стандардима контроле, која би требала резултирати ефикасном, ефективном, одговорном и транспарентном трошењу јавних средстава.

Интерна финансијска контрола подразумева принцип управљачке одговорности, што значи да су руководиоци одређене буџетске институције одговорни за успостављање и исправно функционисање система за финансијско управљање и контролу. Основни резултат руководиоца буџетске институције мора да буде остварење свог задатка, тј. да институција послује на исправан, економичан, ефективан и ефикасан начин.

Основни циљ развоја концепта јавне интерне финансијске контроле треба да буде спречавање значајних неправилности и превара. Из тог разлога руководиоци институција дужни су да извјештавају одговарајуће органе о мјерама предузетим да се спријече, прате и предузимају одговарајуће активности, које ће смањити ризик настанка неправилности и превара.

Успостављањем ефикасне и ефективне јавне интерне финансијске контроле од великог је значаја за институције Босне и Херцеговине. Побољшавањем досадашње интерне финансијске контроле успоставио би се систематичан преглед политика и процедура донесених од стране руководилаца институција, које би за резултат имале ефикасније и ефективније трошење јавних средстава.

ЛИТЕРАТУРА

-
- Andrić, Mirko; Branko Krsmanović i Dejan Jakšić.** 2004. *Revizija – teorija i praksa*. Bečeј, Subotica: „Proleter“.
- Vukelić, Gordana.** 2009. *Sistem internih kontrola u funkciji upravljanja*. Zbornik radova. Sarajevo: Ekonomski fakultet u Sarajevu.
- De Koning, Robert.** 2007. *Public Internal financial Control (Pif C)*. Hague: Sdu Uitgevers.
- Ђurasović, Vladislav.** 2007. *Interna kontrola i interna revizija*. Banja Luka: Savez računovođa i revizora RS.
- Hayes, Rich.; Arnold Schilder, Roger Dassen and Philip Wallage.** 2002. *Principi revizije – međunarodna perspektiva*. Banja Luka: SRRRS.
- Institut internih revizora.** 2009. *Međunarodni okvir profesionalne prakse*. Sarajevo
- Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica.** 2011. *Priručnik za interne revizore sa standardima interne revizije*. Sarajevo
- Savjet ministara BiH.** 2010. *Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama BiH*. Sarajevo
- Savjet ministara BiH.** 2010. *Strategija za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH*. Sarajevo
- Službeni glasnik BiH.** 2004-2012. *Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine*. Brojevi: 61/04, 49/09 i 42/12. Sarajevo
- Službeni glasnik BiH.** 2004-2012. *Zakon o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine*. Brojevi 27/08 i 32/12. Sarajevo
- Internet izvori:
- MFT.** 2012. Pristupljeno 14. novembar
http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/chj/CHJ%20bos_44_09.pdf.
- COSO.** 2012. Pristupljeno 21. oktobar.
http://www.coso.org/documents/coso_framework_body_v6.pdf.