



МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

ЦЕНТРАЛНА ЈЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈУ

КОНСОЛИДОВАНИ

**Годишњи извјештај о успостављању и развоју интерне финансијске
контроле у јавном сектору Републике Српске**

са стањем на 31.12.2011. године

Бања Лука, јуни 2012. године

Садржај

I Увод	3
1. Правни основ за успостављање и развој интерне финансијске контроле	3
2. Сврха и циљ Консолидованог годишњег извјештаја ЦЈХ	4
II Централна јединица за хармонизацију Републике Српске	4
III Функција интерне ревизије	6
1. Организација и управљање функцијом интерне ревизије	6
2. Обуке интерних ревизора запослених у јавном сектору Републике Српске	9
IV Финансијско управљање и контрола	10
V Наредне активности везане за интерну финансијску контролу	10

I Увод

1. Правни основ за успостављање и развој интерне финансијске контроле

Европска комисија и Генерална дирекција за буџет Европске комисије, дефинисали су политику за успостављање и развој интерне финансијске контроле (ЈИФК) у јавном сектору (енглески термин: PIFC - Public Internal Financial Control) земаља које се налазе у процесу придруживања Европској унији. Према усвојеном концепту Европске комисије, систем јавне интерне финансијске контроле обухвата три основна елемента, а то су:

1. Централна јединица за хармонизацију и координацију система финансијског управљања и контроле, те функције интерне ревизије
2. Финансијско управљање и контрола и
3. Функционално независна интерна ревизија.

Обавеза примјене политике према концепту ЕК, дефинисана је у члану 90. Споразуму о стабилизацији и придруживању ЕУ (ССП), Европском партнерству и Акционом плану 1. Стратегије реформе јавне управе БиХ.

Према члану 90 ССП, сарадња ЕУ и БиХ се усмјерава на приоритете везане за правну тековину ЕУ у областима интерне финансијске контроле. Стране треба да сарађују у циљу израде и усвајања одговарајућих прописа, да развијају интерну финансијску контролу у јавном сектору, укључујући финансијско управљање и контролу и функционално независну интерну ревизију, у складу са међународно прихваћеним стандардима контроле и ревизије, и најбољом праксом ЕУ.

Сарадња ће такође бити усмјерена на јачање капацитета и обуке за институције, са циљем развијања интерне финансијске контроле, која подразумјева успостављање и јачање централних јединица за усклађивање система за финансијско управљање и контролу и за системе интерне ревизије.

У складу са примјеном Концепта интерне финансијске контроле ЕК, израђен је и усвојен Закон о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 17/08), те створен законодавни оквир за успостављање и развој функције интерне ревизије у јавном сектору Републике Српске.

Закон о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске, не садржи одредбе које се односе на обавезу успостављања и рада Координационог одбора Централних јединица за хармонизацију (КО ЦЈХ), за разлику од закона о интерној ревизији остала два нивоа власти у БиХ. Елиминисање одредби које се односе на КО ЦЈХ из Закона о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске, резултирало је условном ОДЛУКОМ Народне Скупштине Републике Српске број: 01-1012/10, о прихватању задужења Републике Српске према Европској Унији и Меморандума о разумјевању између Европске уније и Босне и Херцеговине, оснивањем КО ЦЈХ.

У јавном сектору Републике Српске, процес успостављања и развоја интерне финансијске контроле према концепту ЕК, захтјева израду документа „Стратегија за успостављање и развој интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Српске-ИФК“ од стране радне групе

Министарства финансија Републике Српске, а уз експертску подршку SIGMA и Генералне дирекције ЕК за буџет. Стратегија ИФК-а усвојена је од стране Владе Републике Српске у мају 2010. године.

Европско партнерство наводи Финансијску контролу под приоритетом 3.1, који подразумева имплементацију документа политике за интерну финансијску контролу у јавном сектору, и припадајућег акционог плана.

У складу са Стратегијом за успостављање и развој јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Српске, Централна јединица за хармонизацију финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије Републике Српске (у даљем тексту ЦЈХ), обавезна је израдити консолидовани извјештај о активностима ЦЈХ на успостављању јавне интерне финансијске контроле (ЦЈХ, финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије) у Републици Српској.

Чланом 26. Закона о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 17/08), ЦЈХ је обавезна припремити консолидовани годишњи извјештај о стању функције интерне ревизије у институцијама Републике Српске.

2. Сврха и циљ Консолидованог годишњег извјештаја ЦЈХ

Консолидовани годишњи извјештај ЦЈХ има за **сврху** да информише Владу Републике Српске и друге повезане институције и тијела, о стању у којем се налази јавна интерна финансијска контрола (ИФК) у Републици Српској, са нагласком на успостављању одговарајуће организације и управљање функцијом интерне ревизије, као једном од стубова ИФК-е.

Консолидовани годишњи извјештај ЦЈХ је урађен на основу информација о резултатима активности ЦЈХ на успостављању ИФК од почетка успостављања ЦЈХ Републике Српске, и правила извјештавања која се примјењују од стране СИГМА и Дирекције за буџет ЕК, када оцјењују напредак у имплементацији ИФК као концепта ЕК.

Консолидовани годишњи извјештај ЦЈХ за 2011 годину, који се односи на извјештавање о стању у подручју функције интерне ревизије, урађен је на основу годишњих извјештаја о интерној ревизији, који су достављени од стране институција Републике Српске, у којима је успостављена јединица за интерну ревизију или запослен интерни ревизор, а на основу форме и садржаја годишњег извјештаја који прописује ЦЈХ.

Консолидовани годишњи извјештај ЦЈХ ће пружити Влади Републике Српске неопходне информације у **циљу** даљег успостављања, развоја и примјене принципа и стандарда финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије, који су засновани на међународно прихваћеним принципима и стандардима управљања и контроле.

II Централна јединица за хармонизацију Републике Српске

Према концепту интерне финансијске контроле ЕК, ЦЈХ је основна структура у оквиру Министарства финансија, која има обавезу и овлаштење да хармонизује и координира прописе,

прати примјену прописа и извјештава о финансијском управљању и контроли и функцији интерне ревизије у јавном сектору, као друга два елемента јавне интерне финансијске контроле.

Институционално успостављање ЦЈХ Републике Српске је започело 01.02.2009 године, именовањем Руководиоца ЦЈХ, у складу са Законом о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске.

Поред Закона о интерној ревизији, који представља правну основу за додјељена овлаштења ЦЈХ-у, организација и управљање ЦЈХ, дефинисани су у Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству финансија.

Да би могла обављати законом додјељене активности, ЦЈХ је организована у четири одјељења:

- Одјељење за регулисање и надзор система финансијског управљања и контроле
- Одјељење за регулисање и надзор функције интерне ревизије
- Одјељење за информације и комуникације из дјелокруга активности ЦЈХ и
- Одјељење за припрему програма за обуку интерних ревизора и особља за финансијско управљање и контролу и надзор над спровођењем припремљених програма за обуку

У ЦЈХ је систематизовано десет радних мјеста, од чега је тренутно попуњено пет радних мјеста. За законито и ефикасно извршавање активности ЦЈХ у складу са додјељеним овлаштењима, неопходно је да се запосли компетентно особље ЦЈХ у складу са захтјеваним знањима и вјештинама.

ЦЈХ је овлаштена да координира и хармонизује израду и праћење примјене прописа који се односе на успостављање, развој, извршавање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије у јавном сектору Републике Српске.

Због значаја који успостављање захтјеваних принципа доброг управљања и контроле има на ефикасно, одговорно, транспарентно, законито и ефективно трошење јавних средстава, од великог је утицаја на изградњу система управљања и контроле у јавном сектору Републике Српске, подршка Владе Републике Српске коју пружа ЦЈХ-у у спровођењу овлаштења која су јој дата Законом о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске и Законом о финансијском управљању и контроли (дат је у процедуру усвајања).

Ради остваривања принципа доброг управљања у спровођењу прописа који се односе на систем интерне контроле, неопходно је да Економска политика Владе Републике Српске, укључи политику која се односи на финансијску контролу (назив који користи међународна заједница када је у питању успостављање принципа доброг управљања и заштите средстава пореских обвезника). Економска политика Владе за 2010. и 2011. годину, садржавала је политику финансијске контроле, што није био случај са Економском политиком за 2012. годину.

Основна претпоставка коју је потребно испунити у овој фази активности на успостављању система интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Српске, јесте подршка Владе Републике Српске кроз приоритетно финансирање успостављања и развоја ЦЈХ и функције интерне ревизије у институцијама јавног сектора, узимајући у обзир координацију и

хармонизацију финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије, коју је на бази датих овлаштења, обавезна да врши ЦЈХ.

III Функција интерне ревизије

1. Организација и управљање функцијом интерне ревизије

Према информацијама из правилника о организацији и систематизацији радних мјеста институција јавног сектора Републике Српске на 31.12.2011 године и годишњих извјештаја о интерној ревизији који су достављени ЦЈХ за 2011 годину, функција интерне ревизије¹ је успостављена у 18 институција јавног сектора Републике Српске:

▶ Министарства

- Министарство финансија
- Министарство за избјеглице и расељена лица
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
- Министарство правде и
- Министарство просвјете и културе

▶ Град/Општине

- Град Бања Лука
- Општина Бијељина
- Општина Гацко
- Општина Источно Ново Сарајево
- Општина Зворник
- Општина Дервента
- Општина Добој и
- Општина Рогатица

▶ Ванбуџетски фондови

- Фонд здравственог осигурања РС
- Јавни фонд за дјечију заштиту РС
- Фонд пензијског и инвалидског осигурања РС

¹ Подразумјева било који облик организовања функције интерне ревизије

► Установе

- Клинички центар Бања Лука
- Општа болница Свети Апостол Лука, Добој

У наведених 18 институција јавног сектора Републике Српске, функција интерне ревизије је организована на сљедећи начин:

- Јединица за ИР је организована у три институције
- Служба за ИР је организована у три институције
- Самостална служба за ИР је организована у једној институцији
- Одјељење за ИР је организовано у једној институцији
- Самостални стручни сарадник за послове ИР је организован у двије институције
- Интерни ревизор је организован у осам институција

У наведених шест облика организовања функције интерне ревизије, запослено је 27 интерних ревизора на радним мјестима која су систематизована према наведеним називима радних мјеста:

- Један извршни директор самосталне службе за ИР
- Један замјеник директора самосталне службе за ИР
- Три руководиоца јединица за ИР
- Два шефа службе за ИР
- Један руководилац службе за ИР
- Један начелник одјељења
- Један руководилац одсјека за ИР
- Два самостална стручна сарадника за послове ИР
- Два виша стручна сарадника за ИР
- Тринаест интерних ревизора

У складу са члановима 7, 9, 11, 12 и 28 Закона о интерној ревизији, ЦЈХ је дефинисала додатне критерије за успостављање јединица за интерну ревизију и посебне услове за запошљавање интерних ревизора. Правилник о додатним критеријима за успостављање јединица за интерну ревизију и Правилник о условима запошљавања интерних ревизора у јавном сектору Републике Српске, достављени су министру финансија ради доношења поменутих правилника у складу са овлашћењима из члана 28. Закона о интерној ревизији.

Доношење Правилника о додатним критеријима за успостављање јединица за интерну ревизију, представља основну претпоставку за организовање и управљање функцијом интерне ревизије на законит и ефикасан начин, поштујући стандарде ревизије и најбоље праксе обављања интерне ревизије.

Правилником о додатним критеријима за успостављање јединица за интерну ревизију, идентификоване су институције које су обавезне успоставити функцију интерне ревизије, облик организовања функције интерне ревизије, покривеност јавног сектора Републике Српске функцијом интерне ревизије и критерији за организацију, управљање и надзор јединицом за интерну ревизију.

Успостављање функције интерне ревизије у складу са прописаним додатним критеријима за успостављање јединица за интерну ревизију, и запошљавање интерних ревизора у складу са прописаном организацијом, управљањем и звањима интерних ревизора, омогућава извршавање свих послова интерне ревизије који су прописани Законом, у складу са међународно прихваћеним стандардима интерне ревизије.

Интерни ревизор, као структура која тренутно доминира као облик организовања функције интерне ревизије у јавном сектору Републике Српске, представља прелазно рјешење које је прописано чланом 28 Закона о интерној ревизији, и на снази је до момента усвајања горе поменутих правилника. Задржавање структуре интерног ревизора у функцији интерне ревизије, представља законску препреку за извршавање свих законом прописаних обавеза и одговорности које се односе на руководиоца јединице за интерну ревизију.

У тренутно успостављеним различитим облицима организовања функције интерне ревизије у институцијама јавног сектора Републике Српске и различитим звањима која су уведена систематизованим радним мјестима, није могуће на законит и професионалан начин регулисати успостављање, развој, праћење и извјештавање о функцији интерне ревизије у јавном сектору Републике Српске.

Према Закону о интерној ревизији и међународно прихваћеним стандардима интерне ревизије, руководилац јединице за интерну ревизију је одговоран за организовање, управљање и извјештавање о активностима интерне ревизије, што се између осталог укључује:

- Припрему оперативних упутстава и правилника за обављање функције интерне ревизије у односној институцији
- Припрему стратешког плана интерне ревизије за период од три године
- Припрема годишњег плана интерне ревизије на основу оцјењеног ризика у стратешком плану и извршавање планираних ревизија
- Организација и координација, праћење и надзор активности интерне ревизије
- Извјештавање о појединачним ревизијама и припрема годишњег извјештаја о активности интерне ревизије
- Планирање и осигурање извршења плана обуке интерних ревизора у складу са принципима доброг управљања

- Управљање неправилности и сумњом на превару, уколико се појаве током обављања ревизорских активности
- Годишње оцјењивање могућности и ресурса јединице за интерну ревизију и извјештавање руководиоца односне институције
- Сарадња са Главном службом за ревизију јавног сектора Републике Српске
- Комуникација са ЦЈХ у циљу испуњавања надлежности дефинисаних у Закону о интерној ревизији и у складу са оцјењеним потребама руководиоца јединице за интерну ревизију

Обзиром да значајан број институција јавног сектора Републике Српске запошљава једног интерног ревизора као облик организовања функције интерне ревизије, а да истовремено нису усвојени Правилник о додатним критеријима за успостављање јединица за интерну ревизију и Правилник о условима запошљавања интерних ревизора, јасно је да интерном ревизору не могу бити додјељене обавезе и одговорности за горе набројане активности. Без извршавања управљачких активности које по Закону припадају руководиоцу, функција интерне ревизије се не може сматрати успостављеном, нити се може сматрати Закон о интерној ревизији извршеним.

2. Обуке интерних ревизора запослених у јавном сектору Републике Српске

Обуке интерних ревизора јавног сектора Републике Српске, које су протеклих двије године вршили међународни експерти, ангажовани кроз техничку помоћ Европске уније, нису могле да се проведу ефикасно у неким подручјима обуке, због чињенице да организација и управљање функцијом интерне ревизије, нису усклађени са Законом о интерној ревизији и међународно прихваћеним стандардима.

У протеклих двије године, обуке је највећим дијелом, прошло 28 запослених интерних ревизора институција јавног сектора Републике Српске и особље ЦЈХ.

Обзиром да ће ЕУ наставити пружати техничку помоћ успостављању јавне интерне финансијске контроле, између осталог и кроз даљу обуку постојећих и новозапослених интерних ревизора, веома је значајно да се организација и управљање функцијом интерне ревизије, као и запошљавање интерних ревизора, ускладе са Правилником о додатним критеријима за успостављање јединица за интерну ревизију, и Правилником о условима запошљавања интерних ревизора.

На тај начин, обуке које финансира ЕУ, ће бити доступне свим запосленим интерним ревизорима, у складу са додјељеним обавезама и овлаштењима из Закона о интерној ревизији и међународно прихваћеним стандардима интерне ревизије, и у складу са планом обука који је припремљен према корисничким групама и њима додјељеним надлежностима из подручја интерне ревизије.

Према најбољим праксама које се односе на успостављање функције интерне ревизије, обука и стицање овлаштења интерног ревизора у јавном сектору, траје најмање пет година, због чега је веома важно да се што прије ускладе облици организовања функције интерне ревизије и звања интерних ревизора са урађеним правилницима ЦЈХ. Постојеће стање, не представља основу за законит развој функције интерне ревизије, усклађен са међународно прихваћеним стандардима интерне ревизије.

IV Финансијско управљање и контрола

Према Концепту ЈИФК ЕК, обавезама из Акционог плана 1. Стратегије реформе јавне управе у БиХ, и обавезама из Стратегије на успостављању и развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Српске, ЦЈХ је урадила Нацрт закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору Републике Српске, који је дат у процедуру усвајања, у складу са годишњим планом рада Владе Републике Српске и Народне скупштине Републике Српске.

Дирекција за Буџет ЕК, одговорна за ЈИФК, потврдила је усклађеност принципа управљања и стандарда контроле, који су уграђени у Нацрт закон о финансијском управљању и контроли у јавном сектору Републике Српске.

Нацрт закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору Републике Српске, прописује заједничке принципе и стандарде за успостављање, развој и извршавање система финансијског управљања и контроле.

Закон уређује одговорност и надлежност Министарства финансија Републике Српске и других институција Републике Српске у процесу провођења одредби овог Закона. Закон обавезује на успостављање система за пријављивање и управљање пријављеном неправилности и сумњом на превару (ако има).

Нацрт Закона о финансијском управљању и контроли садржи одредбе које се односе на успостављање и рад Координационог одбора Централних јединица за хармонизацију (КО ЦЈХ) сва три нивоа власти, и надлежности КО ЦЈХ у погледу оквирних прописа из финансијског управљања и контроле, који би дефинисали заједничке принципе и стандарде за све нивое власти у БиХ.

Даље активности на успостављању оквира за систем финансијског управљања и контроле у јавном сектору Републике Српске, условљени су одредбама овог Закона и запошљавањем компетентног особља ЦЈХ и интерних ревизора, као друга два стуба концепта јавне интерне финансијске контроле.

V Наредне активности везане за интерну финансијску контролу

У наредном периоду, ЦЈХ ће наставити извршавати активности ЦЈХ планиране за 2012. годину, у складу са овлаштењима датим Законом о интерној ревизији и осталим прописима, који ће бити резултат рада на успостављању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Српске.

Извршавање планираних активности ЦЈХ ће бити условљено знањима и вјештинама које посједују тренутно запослени у ЦЈХ, и компетентношћу новозапосленог особља ЦЈХ.

Обзиром на комплексност и обим активности на прилагођавању постојећег модела јавне интерне финансијске контроле, моделу који ће бити заснован на међународно прихваћеним принципима и стандардима управљања и контроле, веома је значајно благовремено усвајање прописа урађених од стране ЦЈХ, који се односе на финансијско управљање и контролу и функцију интерне ревизије.

Техничка подршка ЕУ кроз „ Пројекат подршке успостављању јавне интерне финансијске контроле у Босни и Херцеговини“ ће се наставити након што се заврши процедура избора најповољнијег консуланта.

ЦХ ће наставити радити са изабраним консултантом и експертима које финансира ЕУ у циљу успостављања финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије у институцијама јавног сектора Републике Српске, у складу са уставним овлашћењима извршне власти Републике Српске у подручју финансијског управљања и контроле и функције интерне ревизије.

Бања Лука, 04.06.2012. године



МИНИСТАР
др Зоран Тегелтија