



BOSNIA AND HERCEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY
CENTRALNA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

Број: 01-1-16-5-230-2/15
Датум: 15.07.2015. године



BOSNA I HERCEGOVINA
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ

PRIMLJENO: 15. 07. 15			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Iredni broj	Broj priloga
01			

Хамдије Чемерлића 2
71 000 Сарајево

н/р Миленко Шего, главни ревизор

ПРЕДМЕТ: Коментари на достављени Нацрт извјештаја ревизије учинка „Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-a) у институцијама БиХ

Поштовани,

Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора достављен је 03.07.2015. године Нацрт извјештаја ревизије учинка „Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-a) у институцијама БиХ уз напомену да у року од 15 дана од пријема доставимо своје коментаре и нове доказе који могу значајније утицати на налазе и препоруке дате у Нацрту извјештаја.

У првим разговорима које смо имали са представницима ревизорског тима скренули смо пажњу да уколико желимо сврсисходну ревизију учинка по свим битним елементима и показатељима учинка, онда је за поједине сегменте обављање ревизије учинка преурањено. То се посебно односи на оцјене квалитета интерне ревизије. У области интерне ревизије није успостављен довољан број јединице интерне ревизије нити је попуњеност толика да се може обезбиједити репрезентативан узорак. Такође, узимајући у обзир динамику успоставе ФУК-а, односно чињенице да се подзаконски акти и обуке из ове области завршавају крајем 2014. до половине 2015. године несврсисходно је трошити ресурсе за доказивање очигледних ствари, те би се сврсисходна ревизија учинка могла проводити најраније једну годину након што се почне проводити извјештавање засновано на подзаконским актима из области ФУК-а.

Из достављеног Нацрта извјештаја видљиво је на је ревизорски тим имао другачији приступ.

ЦХЈ је извршила анализу достављеног Нацрта извјештаја и сматара да овакав тип документа може значајније помоћи разумијевању концепта јавне унутрашње финансијске контроле, као и битних аспеката његовог увођења у институцијама БиХ и на другим управним нивоима у БиХ.

Међутим, кориштење овако конципираног извјештаја, без додатних појашњења, па и корекција садржаја извјештаја због неких непрецизности, може довести до криве слике и евентуално до штета због неадекватно процијењеног и представљеног напретка у овој области.

Стога, скрећемо пажњу на неколико битних чињеница, и то:

I Коментари на генералне поставке ревизије учинка у Нацрту извјештаја

- Квалификације дате у „Извршном сажетку“, а и у осталим дијеловима извјештаја, дате су и презентоване на начин којим се акценат читаве проблематике ставља на „кашњење“ у односу на Акциони план документа „Стратегија јавне унутрашње финансијске контроле у

институцијама БиХ“, који је усвојен од стране Савјета министара БиХ у децембру 2009. године. Такав приступ, надаље, одређује и тон појединачних анализа „одступања“ оствареног у односу на планирано, мада смо у почетним разговорима више пута скретали пажњу ревизорском тиму да овакав методолошки приступ не омогућава суштинско мјерење учинака. Нпр. наводи се да „ЦХЈ није имала одговарајуће капацитете за ефикаснију успоставу PIFC-а тако да је динамика успоставе PIFC-а у институцијама БиХ у многоме овисила од динамике пратећих пројеката подршке финансираних из ЕУ фондова“.

Дакле, ревизорски тим полази од претпоставке да БиХ, односно ЦХЈ обезбјеђује материјалне и кадровске ресурсе за реализацију активности утврђених у Стратегији PIFC-а и Акционом плану, а да су пратећи пројекти финансирани из ЕУ фондова узгредни и да се проводе и реализују независно од Стратегије PIFC-а, што је у директној супротности са суштинским поставкама реформе у овој области.

Из наведених констатација видљиво је да ревизорски тим није у довољној мјери водио рачуна и о самом садржају Стратегије PIFC-а, а још мање о праксама Европске комисије. Наиме, реализација Стратегије PIFC-а подразумијева да се користи техничка помоћ за успоставу и развој кључних стубова PIFC-а, што се наводи и у самом тексту Стратегије PIFC-а, а праксе успоставе PIFC-а у свим земљама које су прошле процес придруживања или су у току процеси придруживања, показују да је једна од кључних ствари за напредак у овој области техничка подршка кроз пројекте за ЦХЈ и двије кључне области и то, увођење и развој система финансијског управљања и контрола заснованог на COSO оквиру и увођење и развој функционално независне и децентрализоване интерне ревизије, као инструмената унапређења управљачке одговорности.

У БиХ су ове активности још специфичније јер су пројекти структурисани и усаглашени на начин да се истовремено врши увођење ПИФЦ концепта за све нивое власти, па се и садржај пројеката и динамика њихове реализације прилагођавају реално могућим изворима и фазном унапређењу у зависности од развоја домаћих капацитета у свим сегментима ПИФЦ-а.

У том смислу смо обавијестили ревизорски тим да реализација пројеката техничке подршке одређује избалансирану динамику провођења PIFC стратегија на нивоу институција БиХ и на нивоу ентитета.

Такође, још једанпут подејемо да су од 2010. до 2015. године у БиХ реализована два пројекта из ове области и то:

1. Пројекат „Подршка увођењу јавне интерне финансијске контроле (PIFC) у Босни и Херцеговини“ – реализован од 2010. до 2012. године, и
2. Пројекат „Унапређење управљања јавним финансијама у БиХ“ – реализован од 2013. до 2015. године.

Уколико се погледа садржај наведених пројеката, као и коначно усвојени извјештаји о њиховој реализацији, може се стећи реална слика о начину провођења активности утврђених у Стратегији PIFC-а у институцијама БиХ, као и упоредни резултати свих нивоа власти у стварању законодавног оквира, стварању институционалних и административних капацитета за провођење дефинисаног оквира реформи, као и методологија, начини обука и њихово спровођење у институцијама БиХ.

Везано за коментаре на генералне поставке ревизије у овом случају је и дефинисање критеријума за провођење овако дефинисане ревизије учинка (Критеријуми за активности успоставе PIFC-а у складу са ЕУ захтјевима; Критеријуми за функционалан и ефикасан систем ФУК-а и Критеријуми за функционалну интерну ревизију). Наиме, није спорно да препоручене праксе Европске комисије дескриптивно дају циљеве PIFC концепта како се наводи у критеријумима, али нигдје не постоје дефинисани чак ни оквирни стандарди временског рока како би се дошло до тако дефинисаних циљева.

Није случајно што у области јавне финансијске контроле не постоје никакве ЕУ директиве, јер је ово област која у великој мјери зависи од степена развоја сваке земље понаособ и од низа фактора које је потребно рјешавати на специфичне начине у већини земаља, како чланица ЕУ, тако и оних земаља које су о статусу кандидата за пријем или које су у статусу потенцијалних кандидата за пријем у ЕУ.

II Коментари на неке од навода у Нацрту извјештаја

Анализирајући коментаре и тврдње у Нацрту извјештаја утврдили смо да постоји неколико формално погрешних навода, па сугеришемо да се изврше корекције у коначном тексту Извјештаја.

1. На страни 15. Нацрта извјештаја наведено је: *„Руководиоци ЦХЈ одговарају министрима финансија у БиХ који су чланови Фискалног вијећа БиХ, а које је надлежно за унапређењу сектора јавних финансија у БиХ.“* Слиједом наведеног даје се препорука да Фискални савјет у БиХ ријеши проблем редовног функционисања Координационалног одбора ЦХЈ. Ради објективног информисања скрећемо пажњу да је Фискални савјет основан, сходно члану 2. Закона о фискалном савјету у БиХ, *„са задатком координације фискалне политике у БиХ како би се обезбиједила макроекономска стабилност и фискална одрживост БиХ, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко Дистрикта БиХ“*. Што се тиче дефинисаних надлежности, поред осталог, у члану 5. Став (1) тачка ф) прописује само *„предлагање приоритета у унапређењу јавних финансија у Босни и Херцеговини“*, па је јасно да се одговорност и надлежности за област ПИФЦ-а за све нивое власти регулишу другим законима, што је и наведено у другим дијеловима Нацрта извјештаја.
 2. У дијеловима Нацрта извјештаја од 3.1.1. до 3.1.4. неколико пута се констатују „кашњења“ у вези са доношењем законског оквира за област ФУК-а у институцијама БиХ, уопше се не спомиње да је израда законодавног оквира директно везана за реализацију пројеката техничке подршке јер су активности и излазни резултати конципирани тако да представљају усаглашене ставове свих нивоа власти у БиХ, што је и оставарено, а што се потврђује и у периодичним и коначним извјештајима о реализацији наведених пројеката. На захтјев ревизорског тима Канцеларији за ревизију институција БиХ достављен је усвојени коначни извјештај за пројекат *„Подршка увођењу јавне интерне финансијске контроле (PIFC) у Босни и Херцеговини“*, који је реализован од 2010. до 2012. године, а у прилогу овог акта достављамо и усвојени коначан извјештај пројекта *„Унапређење управљања јавним финансијама у БиХ“*, који је реализован од 2013. до 2015. године. У дијелу Нацрта извјештаја 3.1.4. наводи се да ревидирани акциони план за успоставу ФУК-а није никада није ажуриран ни у погледу рокова ни у погледу планираних активности, те да Савјет министара није одобрио нове рокове и активности за реформу и успоставу ФУК-а. Наведене констатације нетачно презентују поступање ЦХЈ, Министарства финансија и трезора и Савјета министара БиХ, нису у сагласности са датим објашњењима и достављеној докуменатцији ревизорском тиму, а у супротности су и са наводима у другим дијеловима Нацрта извјештаја. Наиме, у Додатку 16. наводи се чињеница да је Савјет министара, поступајући по препорукама финансијске ревизије у вези са препорукама за унапређење система интерних контрола у институцијама БиХ, а поштујући закључке Представничког дома ПС БиХ усвојио Информацију са носиоцима реализације. Међутим, не наводи се да је предмет разматрања био свеобухватан документ који је припремљен од стране Министарства финансија и трезора са садржајем који јасно дефинише активности и рокове за успоставу и развој система ФУК-а заснованог на усвојеном законском оквиру и заснованог на техничкој помоћи кроз конкретне ЕУ пројекте. Савјет министара је задужио Министарство финансија и трезора да комплетан материјал достави Представничком дому ПС БиХ ради упознавања са реализацијом закључака. Дакле, не само да је Савјет министара информисан о проблематици успоставе система финансијског управљања и контрола, него је задужио Министарство финансија и трезора да о овој проблематици информише Парламентарну скупшину БиХ. Наведени Закључци Савјета министара и материјал који је био разматран достављен је ревизорском тиму, па није јасно како је ревизорски тим изводи закључке да Савјет министара није информисан о проблематици увођења PIFC-а у институцијама БиХ. Поред наведеног, Савјет министара БиХ је након разматрања Годишњег извјештаја о увођењу система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2014. годину донио и сљедеће закључке:
1. Задужује се Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ да у 2015. години настави извршавање обавеза у вези са увођењем и развојем финансијског

управљања и контрола у институцијама БиХ у складу са одобреном динамиком од стране Вијећа министара БиХ, како би институције БиХ испуниле обавезе у вези са примјеном члана 90. Споразума о стабилизацији и придруживању;

2. Задужују се институције БиХ да у 2015. години оперативно проводе подзаконске акте из области финансијског управљања и контроле како би институције БиХ унаприједиле систем финансијског управљања и контрола сходно важећем законодавном оквиру.

Садржај закључака јасно показује да је Извјештај усвојен и да је Савјет министара задужује ЦХЈ настави извршавати обавезе у складу са одобреном динамиком од стране Савјета министара.

Напомена: Извјештај је доступан јавности на веб страници Министарства финансија и трезора, а Обавијест о закључцима Савјета министара број 05-07-1-1207-25/15 достављамо у прилогу.

Такође, у додатку 16. наводи се да Савјет министара имао ограничене информације о успостави PIFC-а у институцијама БиХ, као и „ограничене информације о успостави PIFC-а у цијелој БиХ“ и да Савјет министара није предузимао корективне радње на основу информација из других извора. Уз овакве констатације не наводи се по ком законском основу би Савјет министара требало да буде информисан о успостави PIFC-а у цијелој БиХ, а нејасна је и сама формулација појма „ограничене информације“. Уколико ревизорски тим под овим подразумијева информисање Савјета министара о извршавању обавеза БиХ по основу члана 90. Споразума о стабилизацији и придруживању ни под таквом претпоставком не може се констатовати да је Савјет министара ограничено информисан. Наиме, праћење реализације обавеза по Споразуму о стабилизацији и придруживању из области јавних финансијских контрола, односно члана 90. Споразума, врши се путем Пододбора за економска и финансијска питања и статистику. Сједнице пододбора одржавају се једанпут годишње наизмјенично у Бриселу и у БиХ. До сада је одржано седам сједница Пододбора. Прије сваке сједнице Савјет министара на приједлог Дирекције за европске интеграције разматра и одобрава материјал за дискусију. Сви досадашњи материјали за дискусију укључивали су и дио који се односи на јавну унутрашњу финансијску контролу (PIFC) и то за институције БиХ и за ентитетске нивое. Након одржаних пододбора Дирекција за европске интеграције редовно је информисала Савјет министара о закључцима и препорукама Европске комисије. Поред тога, редовни годишњи извјештаји о напретку укључивали су и прилоге о напретку у области PIFC-а за све нивое власти у БиХ. Није нам познато због чега је ревизорски тим сматрао да ове чињенице нису релевантне за утемељеност њихових закључака.

3. У дијелу 3.3. Нацрта извјештаја, који се односи на Централну хармонизацијску јединицу, изводе се закључци који се не заснивају на тачним чињеницама, а генерално у потпуности се занемарују битне чињенице везане за израду подзаконских аката из ове области, а то се, прије свега, односи на временске рокове за израду тих аката и њихову пркатичну примјену, те извјештавање Савјета министара о проблематици ФУК-а у институцијама БиХ. Елементарно је логично да примјена подзаконских аката, заснованих на одговарајућим одредбама Закона о финансирању институција БиХ, није могућа док се сами подзаконски акти не донесу у складу са тим истим Законом. Такође, елементарно је јасно презентовано ревизорском тиму да се подзаконски акти из области ФУК-а, укључујући и извјештавање кроз консолидоване извјештаје, припремају на бази добрих упоредних пракси у сарадњи са консултантима на пројекту „Унапређење управљања јавним финансијама у БиХ“ и да су ресурси за те намјене обезбјеђена у пројектима. Консолидовани извјештаји подразумијевају кориштење одговарајуће методологије која се прописује подзаконским актом, а сам садржај таквог подзаконског аката, укључујући и одговарајуће обрасце и упуства за њихово попуњавање не може бити производ непотребних импровизација него се мора темељити на доказаним добрим праксама. Поред тога, у Програмима рада ЦХЈ за 2014. и 2015, који су саставни дио програма рада Министарства финансија и трезора, јасно се наводе активности везане за ову проблематику, као и начин како ће се оне реализовати.

У дијелу 3.3.3 (страница 36.) Нацрта извјештаја наведено је да су одговорне особе у ЦХЈ тврдиле да није било потребе за ажурирањем Акционог плана, те да би за „ажурирање АП Стратегије СМ захтијевало додатно вријеме и додатни пројекат подршке од којег би само ангажирани

експерти имали користи“. Не улазећи у разлоге због којих се озбиљне констатације презентују на овакав начин, морамо да скренемо пажњу да је суштина наших тврдњи била да до завршетка актуелног пројекта „Унапређење управљања јавним финансијама“ нема потребе иновирати постојећи или радити нови Акциони план јер су активности јасно дефинисане и реализују се у сарадњи са Пројектом.

Везано за констатације да се будући правци развоја и успоставе PIFC не могу идентификовати у документима ЦХЈ, те да ЦХЈ нема стратешки план рада институције било би професионално коректно навести да смо ревизорски тим обавијестили:

- да годишњи програми рада и извјештаји о њиховој реализацији ЦХЈ чине саставни дио програма рада Министарства финансија и трезора;
- да се кроз Документ оквирног буџета Министарству финансија и трезора достављају подлоге на начин да се дефинишу програми и активности које се односе на трогодишњи буџет које се сваке године ажурирају, као и да се од 2014. године за ове намјене користи посебна информатичка апликација;
- такође, образложили смо ревизорском тиму да је почетком 2014. године ЦХЈ припремила и Министарству финансија и трезора доставила све подлоге за израду стратешког плана, јер је било усаглашено да стратешки план Министарства укључује и статешки план ЦХЈ.
- Било би коректно навести да је поступајући по Одлуци о поступку средњоерочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, која подразумијева сарадњу са Дирекцијом за економско планирање и Министарством финансија и трезора припремила све подлоге и да ће се будуће доношење средњорочног (стратешког) плана заснивати на средњорочном плану Савјета министара, као је то прописано у Одлуци.
- У завршној фази је процедура одобравања новог пројекта „Унапређење управљања јавним финансијама“ у оквиру Инструмента предприступне помоћи (ИПА II 2014. – 2020.). Уз активно учешће Дирекције за европске интергације пројекат је структурисан на начин да представља сљедећу фазу унапређења капацитета за финансијско управљање и контролу за све нивое власти у БиХ. Поштујући методологију припеме пројекта јасно је дефинисан општи циљ, специфични циљ, планирани резултати, активности и показатељи учинка пројекта за све кориснике.

Након одобрења овог пројекта створиће се претпоставке за припрему и усвајање новог документа којим ће се провести и пратити даље провођење реформи из области PIFC-а у институцијама БиХ.

4. Морамо скренути пажњу на битан аспект увођења PIFC-а у институцијама БиХ, а и на свим нивоима власти у БиХ. У Нацрту извјештаја се посебно обрађује проблематика нефункционисања Координационог одбора ЦХЈ. Скрећемо пажњу на чињеницу да је ЦХЈ имала активну улогу у успостави КО ЦХЈ, доношењу аката битних за његов рад и посебно у његовом оперативном функционисању током 2011. године. У том периоду представници ЦХЈ су били иницијатори рада и носиоци активности радних група и у том периоду одржано је 10 сједница КО ЦХЈ. У том периоду усаглашена је већина подзаконских аката из области интерне ревизије и законски текст за регулисање области финансијског управљања и контрола.

КО ЦХЈ мора да обезбиједи хармонизованост прописа и пракси за област интерне ревизије и ФУК-а на свим нивоима власти, као и приближно исти термински план реализације, а то је до сада већим дијелом обезбијеђено путем реализације пројеката подршке јер се користе капацитети пројеката за све нивое власти, тако да се рационализују трошкови обука, а сам садржај обука заснива се на истим методолошким основама уз уважавање специфичности сваког од нивоа власти.

У овом моменту није исти достигнути ниво ни у усвојеном законодавном оквиру ни у обиму проведених обука, јер оне зависе од законских рјешења ни усвојених подзаконских аката. У Нацрту извјештаја констатује се да на нивоу ентитета још увијек нису усвојени закони о финансијској управљању и контроли, а самим тим ни подзаконски акти, па нису проведене ни обуке инструктора и особља у институцијама на нивоу ентитета, кантона и општина.

О овим аспектима мора се водити рачуна и ако се напредак у области успоставе ФУК-а у БиХ посматра понаособ за нивоу институцијама БиХ и за друге нивое власти, може се

аргументовано тврдити да су институције БиХ значајније напредовале у односу на друге нивое власти.

5. На крају, морамо скренути пажњу на Додатак 7. Нацрта извјештаја - Упоредни преглед финансијског управљања и контроле у БиХ и у Шведској. Овако изабран случај и његова презентација на најбољи начин илуструје како ревизорски тим приступа проблему. Као прво, методолошки није адекватно утврђен предмет поређења. Боље речено, покушава се поредити неупоредиво да би се поткријепили унапријед формиран ставови или неаргументоване тврдње, јер за смислено поређење у овом случају не постоје ни минимум формалних, а посебно суштинских елемената поређења. Елементарно је логично да степен општег развоја друштва и снага економије представља најбитнији елемент поређења у области у областима управљања јавним финансијама, што се заједно утиче на квалитет јавних услуга и одрживост система, а нису потребна никакве анализе да би се утврдиле огромне разлике између БиХ и Шведске у свим неведеним сегментима. Поред тога, пореди се Савјет министара и институције БиХ са Шведском владом и институцијама централне власти Шведске мада је уставна организација, а тиме и утврђене надлежности централних власти у Шведској и у БиХ апсолутно неупоредива.

Управо и овај примјер показује да успостава добрих пракси којима се регулише област управљања јавним финансијама и јавним услугама не може бити урађена пресликавањем рјешења, него се темпо реформи за поједине области мора усаглашавати са свим областима реформе јавне управе, а ресурсе за провођење реформи покушати обезбиједити бољом координацијом међународне помоћи и њиховој равномјерном усмјеравању према утврђеним приоритетима који се утврђују у стратешким развојним документима. У том смислу одређење ЦХЈ је да ствара систем у области јавне унутрашње контроле којим се омогућава суштински напредак и да тај систем повезује са процесима развојног и стратешког планирања и процесима буџетирања у БиХ, а посебно у институцијама БиХ.

Надамо се да ће достављени коментари помоћи да коначан текст извјештаја одражава стварне и мјерљиве учинке везане за успоставу јавних интерних контрола у институцијама БиХ.

С поштовањем,



ДИРЕКТОР
[Signature]
Ранко Цакота

Прилози:

1. Завршни извјештај пројекта „Јачање управљања јавним финансијама у БиХ“
2. Обавјештење о закључцима Савјета министара БиХ бр. 05-07-1-1207-25/15

Доставити:

- Наслову
- Министарству финансија и трезора БиХ
- а/а

[Signature] - 1207.25/15