

Uspostava i implementacija financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u BiH kao indikator približavanja Evropskoj uniji

STRUČNI RAD

UDK 336.148(497.6)

DOI: 10.56362/Rev24107073V

Božo Vukoja*

Antonio Vukoja**

Rezime: Implementacija sistema finansijskog upravljanja i kontrole (Financial management and control – FMC) u Bosni i Hercegovini ima za cilj da se u dosadašnje tradicionalne modele upravljanja javnim sredstvima, ugradi suvremeni sistem javne interne finansijske kontrole (Public Internal Financial Control – PIFC). Ova oblast predstavlja jednu od reformskih oblasti u kojoj je Bosna i Hercegovina dužna usuglasiti zakonodavni okvir i prakse sa dobrim praksama i regulativama koje preporučuje Evropska komisija. Uspostava i razvoj PIFC-a jeste i obaveza Bosne i Hercegovine utvrđena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge.

Sistem finansijskog upravljanja, kontrole i interne revizije fokusiran je na unapređenje transparentnosti, finansijske discipline i namjenskog trošenja javnih sredstava, odnosno transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, te kontrola korištenja tih sredstava. Tema ovog rada je „Financijsko upravljanje i kontrola u javnom sektoru“, gdje se za cilj ima kroz sprovedena teorijska istraživanja prikazati nivo dostignuća uspostave ovog sistema u institucijama javnog sektora u BiH.

Primljen: 03.08.2024.

Prerađen: 20.08.2024.

Prihvaćen: 03.09.2024.

Objavljen: 30.09.2024.

Ključne reči: javni sektor, financije, kontroling

UVOD

Evropska unija želi sve zemlje potencijalne članice usmjeriti ka razvijanju internih kontrola u korištenju vlastitih sredstva, kao i zbog uspostavljanja kontrolnog okruženja koje bi osiguralo namjensko trošenje sredstava iz EU fondova. U Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstven pravni okvir u pogledu jedinstvenog zakona kojim se uređuju javne interne finansijske kontrole. Sadržaji važećih zakonskih odredbi na sva tri nivoa (BiH, FBiH, RS) su u najvećem dijelu podudarni zahvaljujući koordinacionom odboru centralnih harmonizacijskih jedinica u Bosni i Hercegovini, kroz čiji se rad osigurava

* Sveučilište Vitez u Vitezu, Bosna i Hercegovina..

E-mail: bozo.vukoja@gmail.com

** Revizorsko društvo UHY REVIDENT DOO, Mostar, Bosna i Hercegovina..

E-mail: antoniovukoja203@gmail.com

harmonizacija regulative i prakse u razvoju javnih internih financijskih kontrola. Ključni elementi su gotovo identični, uz specifičnosti karakteristične za svaki pojedini nivo (uspostava interne revizije i sistema internih kontrola, posebni uvjeti za interne revizore, izvještavanje o internoj reviziji i sistemu internih kontrola i dr.). Izuzetak je Brčko distrikt BiH u kojem još uvijek ne postoji zakon koji regulira sistem internih kontrola. Međutim, izrađen je prednacrt Zakona o budžetu Brčko distrikta koji sadrži poseban dio koji regulira sistem internih kontrola javnog sektora Brčko distrikta i obuhvaća istovremeno internu reviziju i internu financijsku kontrolu i financijsko upravljanje.

Cilj interne revizije je pružanje usluga koje trebaju pomoći rukovoditeljima u efikasnom izvršavanju njihovih obaveza, provjeravajući je li provođenje upravljačkih i kontrolnih mehanizama odgovarajuće, ekonomično i dosljedno u odnosu na zakonske propise, interne akte, ugovore i druge propise, dajući preporuke i savjete u vezi sa aktivnostima koje su predmet revidiranja. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve, osiguravajući sistemski, discipliniran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima rukovođenja.

Sistem financijskog upravljanja, kontrole i interne revizije (PIFC – *Public Internal Financial Control*) podrazumijeva unapređenje transparentnosti, financijske discipline i namjenskog korištenja javnog novca. Financijsko upravljanje i kontrola u javnom sektoru u BiH predstavlja sveobuhvatan sistem internog upravljanja javnim financijama u vidu kontrole prihoda, rashoda i ostalih novčanih transakcija, racionalno upravljanje imovinom i uspješno upravljanje projektima, čemu prethodi procesni pristup poslovanja sa kontinuiranim menadžerskim upravljanjem rizicima koji mogu nastati u poslovanju.

Financijsko upravljanje i kontrola ima dvije glavne linije izvještavanja prema nadležnim tijelima, što predstavlja dodatni oblik kontrole provođenja. Izvještavanje se obavlja na godišnjem nivou predajom Godišnjeg izvještaja o sistemu financijskog upravljanja i kontrola (GIFUK). Financijsko upravljanje i kontrola garantira transparentnost i zakonitost poslovanja javne uprave. Sam proces uspostavljanja financijskog upravljanja i kontrole započinje imenovanjima osoba odgovornih za provođenje sistema. Korisnik proračuna/budžeta dužan je imenovati rukovoditelja za financijsko upravljanje i kontrolu. Korisnici proračuna/budžeta mogu imenovati prema potrebi i koordinatora za financijsko upravljanje i kontrolu, i radnu grupu za financijsko upravljanje i kontrolu, kao i osobu zaduženu za izradu registra rizika, ali ta imenovanja nisu obavezna, već su prepuštena izboru korisnicima proračuna/budžeta i ona se donose zbog specifičnosti organizacije (velika organizacija, puno upravnih odjeljenja).

Najvažniji mehanizam izvještavanja o funkcioniranju sistema financijskog upravljanja i kontrole i transparentnosti javne uprave predstavlja predaja godišnjeg izvještaja (GIFUK). Za uspostavljanje sistema financijskog upravljanja i kontrole odgovoran je rukovoditelj korisnika budžetskih sredstava. Uvođenjem sistema internih financijskih kontrola u organizacije javnog sektora utiječe se na smanjenje nepravilnosti u radu javnog sektora.

Potreba za uvođenjem sistema internih finansijskih kontrola u javni sektor Bosne i Hercegovine nametnuta je od strane Evropske komisije. Naime, na ovaj način Evropska komisija želi da pomogne države koje žele pristupiti Evropskoj uniji da u sistem svog upravljanja ugrade kvalitetnije standarde kontrole u procese upravljanja.

U ovom radu je dat prikaz sistema finansijskog upravljanja i interne kontrole i interne revizije, poznat pod skraćenicom (PIFC), odnosno dat je prikaz značaja sistema finansijskog upravljanja i kontrole, osnovnih karakteristika, te uspostava u javnom sektoru na sva tri nivoa vlasti. Sistem finansijskog upravljanja, kontrole i interne revizije fokusiran je na unapređenje transparentnosti, finansijske discipline i namjenskog trošenja javnih sredstava, odnosno transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, te kontrola korištenja tih sredstava (10). Sistem čine tri osnovna elementa, i to:

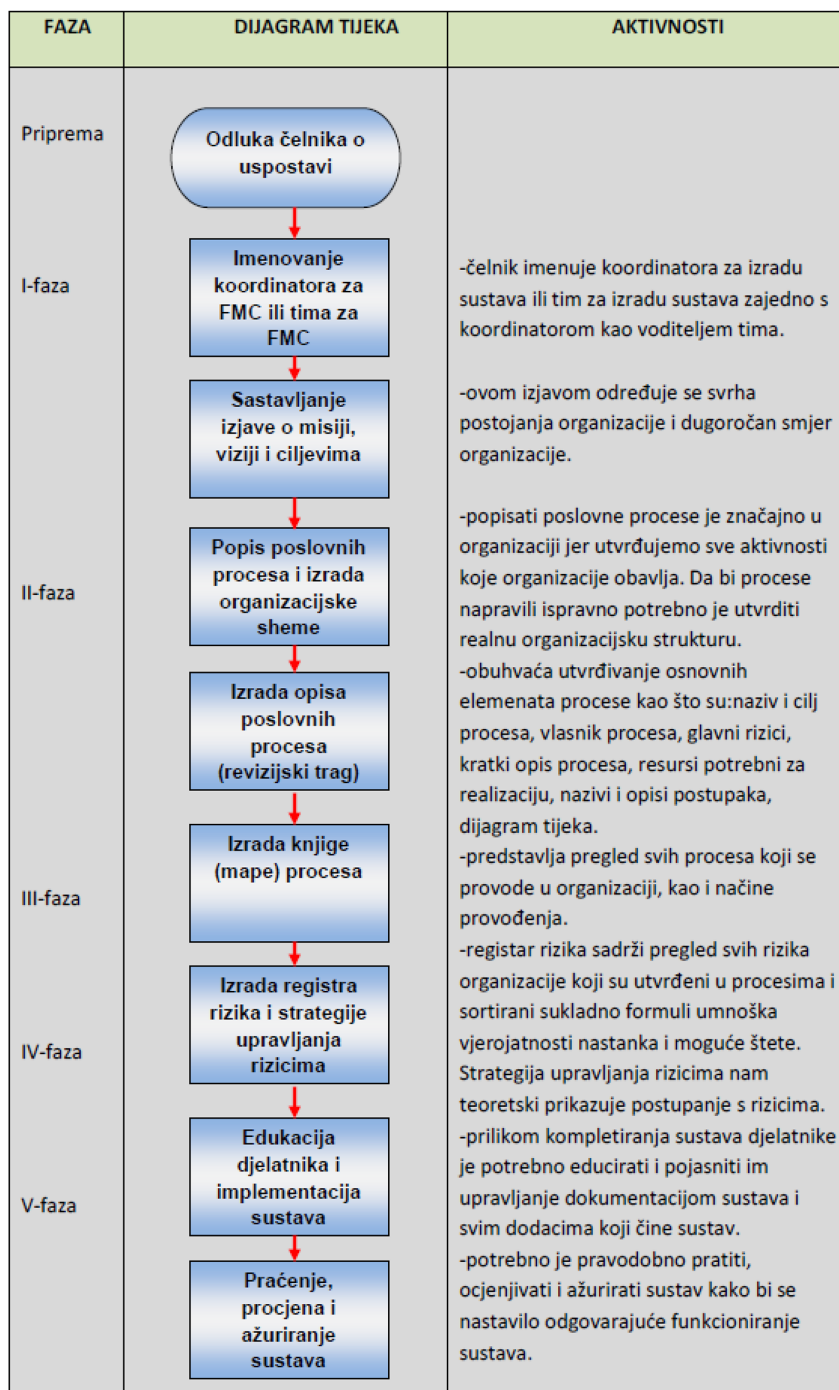
1. finansijsko upravljanje i kontrola,
2. interna revizija i
3. centralne harmonizacijske jedinice.

Glavni cilj finansijskog upravljanja i kontrole je osigurati:

1. Uspješno postizanje svih ciljeva i izvršenja zadataka institucije;
2. Realizaciju strategija za provođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara BiH (8);
3. Sigurnost, pouzdanost, blagovremenost i potpunost informacija, a posebno finansijskih informacija;
4. Usklađenost poslovanja sa zakonima, propisima, politikama, planovima i procedurama;
5. Zaštitu imovine;
6. Ekonomičnu, efikasnu i efektivnu upotrebu sredstava.

Kako bi ciljevi sistema interne kontrole bili i ostvareni potrebno je da su u vezi sa informacijama koje cirkuliraju unutar organizacije, a odnose se na kontrolu blagovremene pripreme ažurnih, pouzdanih i relevantnih informacija koje se prezentiraju kroz razne izvještaje, kako internim tako i eksternim korisnicima. Za razliku od operativnih i informacijskih ciljeva, ciljevi usklađenosti se odnose na to da sistem interne kontrole mora da osigura da cjelokupno poslovanje organizacije bude usklađeno sa relevantnim zakonskim propisima, pravilnicima, odlukama, te drugim važećim aktima unutar organizacije.

Sistem interne kontrole u organizaciji treba biti tako postavljan da se kroz načelo samokontrole vrši kontrola svih uposlenika, na svim nivoima, od izvršitelja do rukovoditelja, što je jedini ispravan i pravi put ka ostvarivanju efikasnosti i efektivnosti poslovanja. Kontrola je sastavni dio svake organizacije, a za njeno provođenje odgovoran je svaki zaposlenik, shodno ovlastima i opisu njegovog radnog mjesta, a temelj tome su svakako pisani akti u obliku uputstava i procedura, gdje su jasno razgraničene ovlasti i odgovornosti, kako rukovoditelja, tako i zaposlenih.



Slika 1. Tijek aktivnosti u sustavu FUK

Interna kontrola je primarno usmjerena na ostvarivanje sljedećih ciljeva u organizaciji:

- Osiguranje pouzdanosti i integriteta generiranih podataka i informacija;
- Osiguranje usklađenosti s poslovnim politikama, planovima, programima rada, zakonskim i drugim propisima, te drugim ograničenjima;
- Čuvanje imovine;
- Ekonomično i djelotvorno korištenje svih vrsta resursa;
- Ostvarenje formuliranih planova, programa, te utvrđenih ciljeva i zadataka.

Svrha uvođenja FMC-a u javni sektor ogleda se u sljedećem:

- Poslovanje na pravilan, etičan, ekonomičan i djelotvoran način;
- Usklađenost poslovanja sa zakonima, propisima, politikama, planovima i postupcima;
- Zaštita imovine i drugih resursa od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem javnim sredstvima, neopravdanim i netransparentnim trošenjem, te zaštita od nepravilnosti i prevara;
- Jačanje odgovornosti rukovoditelja za uspješnost ostvarivanja postavljenih poslovnih ciljeva;
- Pravovremeno i transparentno finansijsko izvještavanje, kao i praćenje rezultata poslovanja. (7)

Tok aktivnosti u sustavu FUK (finansijsko upravljanje i kontrola) čine sledeće faze (slika 1).

FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA

Finansijsko upravljanje i kontrola (skr. FMC) kao jedan od elemenata PIFC-a obuhvaća cjelokupni sistem finansijskih i svih drugih kontrola unutar institucije javnog sektora, odnosno svih onih kontrola koje su integrirane u bilo koju od aktivnosti institucije. FMC uključuje metode, organizacionu strukturu, procedure koje se primjenjuju, ne samo kada je u pitanju finansijski sistem, već i kod strateških i operativnih sistema korisnika budžetskih sredstava. Sistem finansijskog upravljanja, kontrole i interne revizije (PIFC – *Public Internal Financial Control*) pledira ka unapređenju transparentnosti, finansijske discipline i namjenskog korištenja javnog novca. Cilj PIFC-a je osigurati usklađenost zakonodavstva, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, te kontrola njihovog korištenja.

Termin „interna finansijska kontrola u javnom sektoru“ podrazumijeva cjelokupni, objedinjeni sistem koji uspostavljaju vlade radi kontroliranja, revizije i izvještavanja o korištenju budžetskih sredstava. Razvoj i jačanje sistema predstavlja bitan segment u reformi javnog sektora.

Sistem interne financijske kontrole javnog sektora sastoji se od sljedećih osnovnih elemenata:

- Financijskog upravljanja i interne kontrole (FUK),
- Funkcionalno neovisne interne revizije (IR) i
- Centralne jedinice za harmonizaciju i koordinaciju sistema financijskog upravljanja i kontrole i metodologiju interne revizije.

Financijsko upravljanje i kontrola (FUK) je prvi stup PIFC-a:

1. Sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije;
2. Zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način;
3. Interne kontrole su procedure koje provode rukovoditelji i uposlenici organizacije, a dizajnirane su da pruže razumno osiguranje za postizanje ciljeva organizacije;
4. Efikasni sistemi kontrole dizajnirani su s ciljem pružanja razumnog uvjerenja upravi da se resursi koriste sukladno zakonima, propisima i politikama, te da su zaštićeni od rasipanja, gubitka i zloupotrebe.

Brojnim propisima definiran je način upravljanja i kontrole u institucijama BiH:

- a) Financijsko upravljanje i kontrola odnosi se na sve financijske i nefinancijske aspekte poslovanja institucije;
- b) Sprovodi se u svim organizacijskim jedinicama i obuhvata sve resurse, uključujući i strane fondove;
- c) Pretpostavke za uspostavu efikasnog sistema FUK-a su jasno definirana misija i ciljevi institucije, organizacijska struktura;
- d) Za uspjeh uspostave efikasnog FUK-a presudna je i uspostavljena kontrola nad realizacijom ciljeva institucija, koja će omogućiti da se odluke o financiranju (programski budžet) donose na temelju realizacije ciljeva institucije.

Drugi stup PIFC-a je interna revizija. Interna revizija je neovisno, objektivno uvjeravanje i konsultantska aktivnost kreirana s ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije (1, 6). Uspostavljanje i jačanje internih financijskih kontrola u javnom sektoru je obaveza BiH utvrđena člankom 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU.

Termin „interna financijska kontrola u javnom sektoru“ podrazumijeva cjelokupni, objedinjeni sistem koji uspostavljaju vlade radi kontroliranja, revizije i izvještavanja o korištenju budžetskih sredstava. Razvoj i jačanje sistema predstavlja bitan segment u reformi javnog sektora.

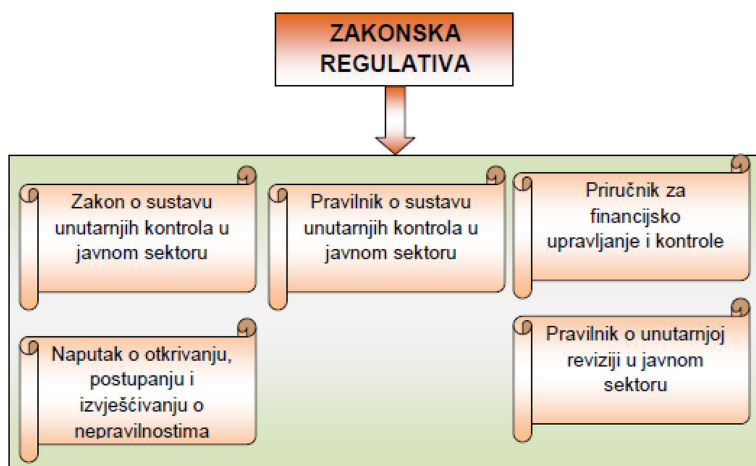
Sistem interne financijske kontrole javnog sektora sastoji se od sljedećih osnovnih elemenata:

- finansijskog upravljanja i interne kontrole (FUK),
- funkcionalno neovisne interne revizije (IR) i
- centralne jedinice za harmonizaciju i koordinaciju sistema finansijskog upravljanja i kontrole i metodologiju interne revizije.

Treći stup je centralna jedinica za harmonizaciju. Predstavlja sastavni dio i nužan je uvjet uspješnog pristupa i razvoja sistema javne interne finansijske kontrole. Centralna jedinica za harmonizaciju je odgovorna za razvoj i primjenu metodologije i standarda za sistem finansijskog upravljanja i kontrole, kao i internu reviziju u javnom sektoru. Zadužena je za koordinaciju i pružanje odgovarajuće obuke rukovodnih struktura i službenika u državnom sektoru za oblast finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru.

SISTEM FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U JAVNOM SEKTORU BOSNE I HERCEGOVINE

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru Bosne i Hercegovine uspostavlja se od strane rukovoditelja organizacija javnog sektora s ciljem uspješnijeg ostvarivanja postavljenih zadataka budžetskog korisnika. To znači da su rukovodioci institucija javnog sektora direktno odgovorni za uspostavljanje procedura funkcioniranja sistema interne kontrole, te odjela interne revizije u cilju stvaranja dodane vrijednosti, te ekonomično, efikasno i efektivno obavljanje bilo koje aktivnosti u javnom sektoru, a sve u skladu sa zakonskim propisima (slika 2). Ovaj sistem u Bosni i Hercegovini pokrenut je još 2005. godine donošenjem Instrukcija za razvoj i održavanje sistema interne kontrole od strane Ministarstva finansija i trezora BiH.



Slika 2. Zakonska regulativa (10)

Centralna harmonizacijska jedinica MFT BiH je centralno tijelo za koordinaciju i harmonizaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sistema javnih internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine. Uspostava i razvoj PIFC sistema od strane CHJ MFT BiH podrazumijeva dvije oblasti i to:

- uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole i
- uspostavu i razvoj sistema funkcionalne i nezavisne interne revizije.

Temeljni zakon koji uređuje uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine je Zakon o financiranju institucija BiH (11). Ovim zakonom postavljeni su principi, standardi, metodološki okvir i temeljna pravila za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH. Zakonom je uvedena obaveza rukovoditeljima institucija da uz godišnje izvještaje o izvršenju proračuna/budžeta dostavljaju i Izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije.

Ovom Izjavom rukovoditelj institucije javnog sektora potvrđuje da je osigurao:

- namjensko, svrshodno i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom za ostvarivanje utvrđenih ciljeva i
- ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole za izradu unutrašnjih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli u svim jedinicama unutar institucije.

Pored navedenog Zakona, donesen je i niz podzakonskih akata koji reguliraju ovu oblast, a to su:

- standardi interne kontrole u institucijama BiH,
- priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH,
- smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH,
- pravilnik o godišnjem izvještavanju u sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH i,
- odluka o objavljivanju forme i sadržaja godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

SISTEM FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U JAVNOM SEKTORU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Odredbe Zakona se primjenjuju na korisnike javnih sredstava prvog i drugog nivoa proračuna/budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, kantone, gradove, općine i vanbudžetske fondove, te na one pravne subjekte u kojima F BiH ili kanton imaju većinski vlasnički udio. Također, ovaj Zakon se primjenjuje i na one organizacije i tijela u javnom sektoru koja se financiraju iz fondova i programa Evropske unije.

Financijska kontrola i upravljanje fokusira se na sve poslovne transakcije u organizacijama javnog sektora, a posebno se akcenat stavlja na prihode i primitke, rashode i izdatke sredstava, zatim na procedure javnih nabavki, ugovaranje, te povrata pogrešno uplaćenih iznosa, imovinu i obaveze (1). Prema ovom Zakonu, korisnici javnih sredstava, odnosno budžetski korisnici su dužni sastaviti godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema FUK-a, i taj izvještaj dostaviti federalnom ili kantonalnom ministarstvu financija, zavisno kojem nivou vlasti pripada organizacija.

Rukovoditelj korisnika javnih sredstava je odgovoran za uspostavljanje, razvoj i implementaciju odgovarajućeg, efikasnog, efektivnog i ekonomičnog FUK-a u odnosnoj organizaciji. Odgovoran je da se ciljevi korisnika javnih sredstava ostvaruju upravljanjem tim sredstvima na zakonit, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Također, rukovoditelj korisnika javnih sredstava je odgovoran za izradu internih propisa o FUK-u i za implementaciju sistema FUK-a u svim organizacionim jedinicama u okviru organizacije, u odnosu na sve programe i procese koji se izvršavaju, poštujući principe zakonitosti, finansijskog upravljanja i transparentnosti u skladu sa standardima interne kontrole. Godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema FUK-a dužni su izraditi sljedeći korisnici javnih sredstava (10):

- korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na federalnom nivou koji izvještaj dostavljaju Federalnom ministarstvu financija;
- korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na kantonalnom nivou koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu financija;
- jedinice lokalne samouprave sa statusom grada koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu financija i
- pravna lica u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udio, a koji izvještaj dostavljaju nadležnom resornom ministarstvu.

Kantonalno ministarstvo financija konsolidira izvještaje za kanton i dostavlja CHJ FMF konsolidirani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK-a za kanton. CHJ FM na osnovu dostavljenih izvještaja priprema godišnji konsolidirani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK-a u organizacijama i dostavlja ga federalnom ministru financija, a on ga potom dostavlja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine radi razmatranja i usvajanja. Forma, rokovi i sadržaj godišnjeg konsolidiranog izvještaja su regulirani podzakonskim aktom Federalnog ministarstva financija. (14) Zakonom o finansijskoj kontroli i upravljanju propisano je poduzimanje radnji protiv nepravilnosti i prevara. Rukovoditelj korisnika javnih sredstava je odgovoran za upravljanje rizicima od nepravilnosti i prevara i provođenje radnji za sprečavanje i otklanjanje nepravilnosti i prevara u svojoj organizaciji.

Svaki korisnik javnih sredstava je dužan da implementira sistem finansijskog upravljanja i kontrole, te da imenuje koordinatora za finansijsko upravljanje i kontrolu, čije podatke dostavlja Centralnoj harmonizacijskoj jedinici. U registru CHJ F BiH zaključeno sa 30.04.2018. godine ima ukupno 146 koordinatora predloženih od strane obveznika uspostave FUK-e.

Zadatak koordinatora za finansijsko upravljanje i kontrolu se ogleda u sljedećem:

- popis i opis poslovnih procesa,
- izrade mape poslovnih procesa (šifarnika procesa i procedura),
- identificiranje poslovnih ciljeva,
- identificiranje rizika, procjena rizika i način upravljanja rizikom,
- praćenje ostvarenja planiranih aktivnosti i
- sastavljanje godišnjeg izvještaja o FUK-u i dostavljanje CHJ-u.

Na implementaciju finansijskog upravljanja i kontrole, te interne revizije, uveliko je uticalo i donošenje novog Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je usvojen u decembru 2013. godine. Međutim, pored svih navedenih aktivnosti koje je sprovela CHJ Federacije BiH, te donesenih zakonskih i institucionalnih rješenja, ipak postoje problemi i poteškoće u praktičnoj implementaciji sistema interne finansijske kontrole u proces upravljanja u javnom sektoru. Ovdje do izražaja dolaze nedostaci i propusti u upravljanju budžetskim sredstvima, a što je iz godine u godinu vidljivo iz izvještaja koje dostavlja Ured za reviziju institucija F BiH, u kojima se konstantno ukazuje na neadekvatno funkcioniranje sistema interne kontrole i upravljanja i interne revizije, te zabrinjavajuće visok procenat iskazanog negativnog revizorskog mišljenja.

SISTEM FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U JAVNOM SEKTORU REPUBLIKE SRPSKE

U Republici Srpskoj je također 28.10. 2016. godine stupio na snagu Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, objavljen u Službenom glasniku RS broj 91/16. Pod javnim sektorom Republike Srpske smatraju se sljedeće organizacije javnog sektora: korisnici sredstava Republike Srpske, jedinice lokalne samouprave i korisnici sredstava proračuna/budžeta jedinica lokalne samouprave, vanbudžetski fondovi, agencije i druge institucije, javna poduzeća, ustanove i organizacije u kojima je Republika Srpska većinski vlasnik.

Sistem internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske obuhvata organizacionu strukturu, metode i postupke rada internih kontrola, koje uspostavlja odgovorno lice subjekta, sa ciljem uspješnog upravljanja i ostvarivanja zadataka 191-og subjekta na javan, zakonit, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Sistem javnih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine:

1. finansijsko upravljanje i kontrola,
2. interna revizija,
3. centralna harmonizacijska jedinica finansijskog upravljanja i kontrole, i interne revizije pri Ministarstvu finansija.

Financijsko upravljanje i kontrola uvodi sustavni pristup upravljanju**Slika 3 . Izrada knjige/mape procesa**

Rukovoditelj subjekta odgovoran je za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svakoj organizacionoj jedinici subjekta, praćenja i procjenjivanja adekvatnosti funkcioniranja i pravovremenog ažuriranja radi postizanja ciljeva subjekta. Također je obavezan da CHJ-u dostavi polugodišnje, godišnje izvještaje o provođenju planiranih aktivnosti o uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole, najkasnije do kraja jula tekuće godine, odnosno do kraja januara.

Popis poslovnih procesa je pregled poslovnih procesa koji se odvijaju u ustrojstvenoj jedinici, odnosno pregled postupaka kojima se određuje način odvijanja pojedinog poslovnog procesa, kao i propratne dokumentacije koja se prilikom njihova provođenja koriste (slika 3).

Ovima zakonom je uređena interna revizija u javnom sektoru Republike Srpske, uloga i zadaci interne revizije, uspostavljanje i nezavisnost interne revizije, standardi, prava i odgovornosti rukovoditelja, odbor za reviziju i Centralna harmonizacijska jedinica (13). Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske (12), za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine gdje su ove oblasti uređene pojedinačnim zakonima (2, 3, 4, 5).

ZAKLJUČAK

Kao kandidatu za ulazak u Evropsku uniju, Bosni i Hercegovini je nametnuto niz reformi koje je neophodno da sprovede, a jedna od njih je uvođenje sistema interne kontrole u javni sektor. Naime, Evropska komisija je sa namerom pomoći kandidatima za ulazak u Evropsku uniju preporučila Bosni i Hercegovini u cilju jačanja nadzora nad trošenjem javnih sredstava, odnosno nenamjenskog trošenja, pronevjere i slično, uvođenje sistema interne finansijske kontrole u javni sektor. Ovaj sistem djeluje kroz tri elementa i to: finansijsko upravljanje i interna kontrola, interna revizija, kao i centralna harmonizacijska jedinica.

Uspostava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru na sva tri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini sporo se pomiče sa mrtve tačke; vidljive su značajne promjene po pitanju donošenja Zakona i podzakonskih propisa u vezi sa ovom oblašću. Što se tiče uspostave i funkcionalnosti financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, može se doći do zaključka da se proces odvija veoma sporo i stihijski.

Budući da uspostava financijskog upravljanja i kontrole u javnim sektorima na svim nivoima vlasti ide poprilično stihijski i sporo, kako bi se ubrzao proces i postigao kvalitet poslovanja, potrebno je poduzeti niz adekvatnih mjera. Kod rukovoditelja u javnom sektoru potrebno je podići nivo svijesti o značaju financijskog upravljanja kao sastavnog dijela u procesu upravljanja u javnom sektoru. Rukovodioci moraju da shvate koja je uloga financijskog upravljanja i kontrole, te da su oni isključivo odgovorni za njegovu uspostavu i funkcionalnost.

Potrebno je raditi na razvijanju koordinacijske uloge trenutnih sektora ili službi za financije u javnom sektoru na takav način da oni preuzimaju ulogu koordinatora razvoja financijskog upravljanja i kontrole, raditi na unapređenju računovodstvenog sistema unutar organizacije, na takav način da se blagovremeno osiguravaju sve potrebne informacije koje se tiču poslovanja, odnosno informacije o prihodima, rashodima, imovini, obavezama, rezultatima poslovanja i slično. Ovakav sistem pruža dobru podlogu za planiranje i izvršenje proračuna/budžeta, kontrolu troškova, iznalaženje načina za određene uštede, namjensko korištenje javnih sredstava, a sve u cilju ekonomičnijeg, efikasnijeg i efektivnijeg poslovanja.

Potrebno je pažnju posvetiti rizicima poslovanja na takav način da se kvalitetnije pristupi upravljanju rizicima konstantnim utvrđivanjem potencijalnih rizika. Utvrđeni rizik je neophodno konstantno pratiti, držati pod nadzorom i blagovremeno izvještavati o stanju. Pored toga, potrebno je istaći značaj kontinuirane edukacije koordinatora za financijsko upravljanje i kontrolu koji su imenovani od strane rukovoditelja javnog sektora.

Međutim, s obzirom na to da je ova obaveza nametnuta od strane Evropske komisije, kao i obaveza uspostave funkcionalne interne revizije u javni sektor, može se u daljoj budućnosti očekivati unapređenje poslovanja javnog sektora, buđenje svijesti kod rukovoditelja javnog sektora o značaju, važnosti i potrebi financijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru.

Onog trenutka kada rukovodioci javnog sektora prepoznaju važnost ovog sistema, kada u njihovoj svijesti ne bude da je to samo formalna obaveza da se ispune zakonom propisane obaveze, tek tad će se ovaj sistem moći razvijati na pravilan način i adekvatno djelovati na rukovodioce javnog sektora u ekonomičnijem, efikasnijem, efektivnijem upravljanju javnim sredstvima, odnosno kvalitetnijem pružanju javnih usluga.

LITERATURA

- 1) Beke-Trivunac, J., & Jeremić, N. (2023). Unique characteristics of internal audits in the public sector and global internal audit standards. *Revizor (Auditor) - Journal of Organizational Management, Finance and Auditing*, 26(102-103), 83–93. <https://doi.org/10.56362/Rev23102083B>.
- 2) Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2014). Odluka o objavljivanju standarda interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 61/14.
- 3) Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2014). Službeni glasnik BiH, broj 98/14.
- 4) Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2015). Odluka o objavljivanju smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 29/15.
- 5) Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2015). Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, broj 77/15.
- 6) Stanišić, M. (2022). Managing The Internal Audit Function, *Revizor (Auditor) - Journal of Organizational Management, Finance and Auditing*, 25 (100), 93–110. <https://doi.org/10.56362/Rev22100093S>.
- 7) Tušek, B. (2000) Revizija u funkciji poslovnog odlučivanja i upravljanja, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Zagreb.
- 8) Vijeće ministara BiH. (2017) Strategija za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, Sarajevo.
- 9) Vukoja, B. *Korporativno izvještavanje revizija i analiza*, Grafotisak Grude, 2016. www.vijeceministara.gov.ba.
- 10) Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sl. novine FBiH, broj 38/16.
- 11) Zakon o financiranju institucija BiH, Sl. glasnik BiH, broj 32/13.
- 12) Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske, Sl. glasnik Republike Srpske, broj 17/08,
- 13) Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Sl. glasnik, broj 91/16.
- 14) Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, "Sl. novine FBiH", broj 38/2016.

ESTABLISHMENT AND IMPLEMENTATION OF FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL IN THE PUBLIC SECTOR IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AS AN INDICATOR OF APPROACHING THE EUROPEAN UNION

Summary: The implementation of the financial management and control (FMC) system in Bosnia and Herzegovina aims to integrate a modern public internal financial control (PIFC) system into the traditional models of public funds management. This area is one of the reform areas where Bosnia and Herzegovina must align its legislative framework and practices with the good practices and regulations recommended by the European Commission. The establishment and development of PIFC is also an obligation for Bosnia and Herzegovina, stipulated by the Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, on the one hand, and Bosnia and Herzegovina, on the other.

The financial management, control, and internal audit system focuses on improving transparency, financial discipline, and the targeted spending of public funds, i.e., transparent, economical, efficient, and effective management of public funds and control over their use. The subject of this paper is financial management and control in the public sector, with the aim of presenting the level of achievement in establishing this system within public sector institutions in Bosnia and Herzegovina through theoretical research.

Keywords: public sector, finance, controlling

Establishment and Implementation of Financial Management and Control in the Public Sector in Bosnia and Herzegovina as an Indicator of Approaching the European Union

EXPERT ARTICLE

UDK 336.148(497.6)

Božo Vukoja*
Antonio Vukoja**

Summary: *The implementation of the financial management and control (FMC) system in Bosnia and Herzegovina aims to integrate a modern public internal financial control (PIFC) system into the traditional models of public funds management. This area is one of the reform areas where Bosnia and Herzegovina must align its legislative framework and practices with the good practices and regulations recommended by the European Commission. The establishment and development of PIFC is also an obligation for Bosnia and Herzegovina, stipulated by the Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, on the one hand, and Bosnia and Herzegovina, on the other.*

The financial management, control, and internal audit system focuses on improving transparency, financial discipline, and the targeted spending of public funds, i.e., transparent, economical, efficient, and effective management of public funds and control over their use. The subject of this paper is financial management and control in the public sector, with the aim of presenting the level of achievement in establishing this system within public sector institutions in Bosnia and Herzegovina through theoretical research.

Received: 03.08.2024.

Revised: 20.08.2024.

Accepted: 03.09.2024.

Published: 30.09.2024.

Keywords: *public sector, finance, controlling*

INTRODUCTION

The European Union aims to guide all potential member states towards developing internal controls in the use of their own funds, as well as establishing a control environment that would ensure the targeted spending of funds from EU funds. In Bosnia and Herzegovina, there is no unified legal framework in the form of a single law regulating public internal financial controls. The content of existing legal provisions at all three

* University of Vitez, Vitez, Bosnia and Herzegovina.
E-mail: bozo.vukoja@gmail.com

** Audit Firm UHY REVIDENT DOO, Mostar, Bosnia and Herzegovina.
E-mail: antoniovukoja203@gmail.com

levels (Bosnia and Herzegovina, the Federation of Bosnia and Herzegovina, and Republika Srpska) are largely aligned, thanks to the coordination committee of central harmonization units in Bosnia and Herzegovina, which ensures the harmonization of regulations and practices in the development of public internal financial controls. The key elements are almost identical, with specific characteristics unique to each level (establishment of internal audit and internal control systems, special conditions for internal auditors, reporting on internal audit and internal control systems, etc.). An exception is the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, where there is still no law regulating the internal control system. However, a draft law on the Brčko District budget has been prepared, which contains a special section regulating the public sector internal control system in the Brčko District, simultaneously covering internal audit, internal financial control, and financial management.

The goal of internal audit is to provide services that assist managers in effectively fulfilling their obligations by verifying whether the implementation of management and control mechanisms is appropriate, economical, and consistent with legal regulations, internal acts, contracts, and other regulations, and by giving recommendations and advice regarding the activities under review. It helps the organization achieve its goals by ensuring a systematic, disciplined approach to assessing and improving the effectiveness of risk management, control, and governance processes.

The financial management, control, and internal audit system (PIFC - Public Internal Financial Control) implies improving transparency, financial discipline, and the targeted use of public funds. Financial management and control in the public sector in Bosnia and Herzegovina represent a comprehensive internal public finance management system in the form of controlling revenues, expenditures, and other cash transactions, rational asset management, and successful project management, which is preceded by a process-based approach to business with continuous managerial risk management that may arise in business operations.

Financial management and control have two main reporting lines to the competent authorities, representing an additional form of control over implementation. Reporting is done annually through the submission of the Annual Report on the Financial Management and Control System (GIFUK). Financial management and control guarantee transparency and legality in the operation of public administration. The process of establishing financial management and control begins with the appointment of individuals responsible for implementing the system. Budget users are required to appoint a manager for financial management and control. Budget users may also appoint a financial management and control coordinator and a working group for financial management and control, as well as a person responsible for creating a risk register, but these appointments are not mandatory and are left to the choice of budget users, and they are made due to the specifics of the organization (large organization, many administrative departments).

The most important reporting mechanism on the functioning of the financial management and control system and the transparency of public administration is the

submission of the annual report (GIFUK). The head of the budget user is responsible for establishing the financial management and control system. The introduction of internal financial control systems in public sector organizations affects the reduction of irregularities in the work of the public sector..

The need for the introduction of internal financial control systems in the public sector of Bosnia and Herzegovina has been imposed by the European Commission. Namely, the European Commission wants to help countries aspiring to join the European Union to incorporate higher-quality control standards into their management processes.

This paper presents the financial management, internal control, and internal audit system known by the acronym (PIFC), i.e., it provides an overview of the significance of the financial management and control system, its basic characteristics, and its establishment in the public sector at all three levels of government. The financial management, control, and internal audit system is focused on improving transparency, financial discipline, and the targeted spending of public funds, i.e., transparent, economical, efficient, and effective management of public funds and control over their use (10). The system consists of three basic elements:

1. Financial management and control,
2. Internal audit, and
3. Central harmonization units.

The main goal of financial management and control is to ensure:

1. Successful achievement of all institution's goals and tasks;
2. Implementation of strategies for conducting public internal financial control in Bosnia and Herzegovina's institutions and the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina (8);
3. Security, reliability, timeliness, and completeness of information, especially financial information;
4. Compliance of operations with laws, regulations, policies, plans, and procedures;
5. Protection of assets;
6. Economical, efficient, and effective use of resources.

To achieve the goals of the internal control system, it is necessary to be related to the information circulating within the organization, concerning the control of the timely preparation of up-to-date, reliable, and relevant information presented through various reports to both internal and external users. In contrast to operational and informational goals, compliance goals refer to the fact that the internal control system must ensure that the entire operation of the organization is in compliance with relevant legal regulations, rules, decisions, and other valid acts within the organization.

The internal control system in an organization should be set up so that, through the principle of self-control, all employees, at all levels, from executors to managers, are

controlled, which is the only correct and true path to achieving business efficiency and effectiveness. Control is an integral part of every organization, and every employee is responsible for its implementation according to the authorities and job description, with the foundation being written acts in the form of instructions and procedures, where authorities and responsibilities are clearly delineated, both for managers and employees.

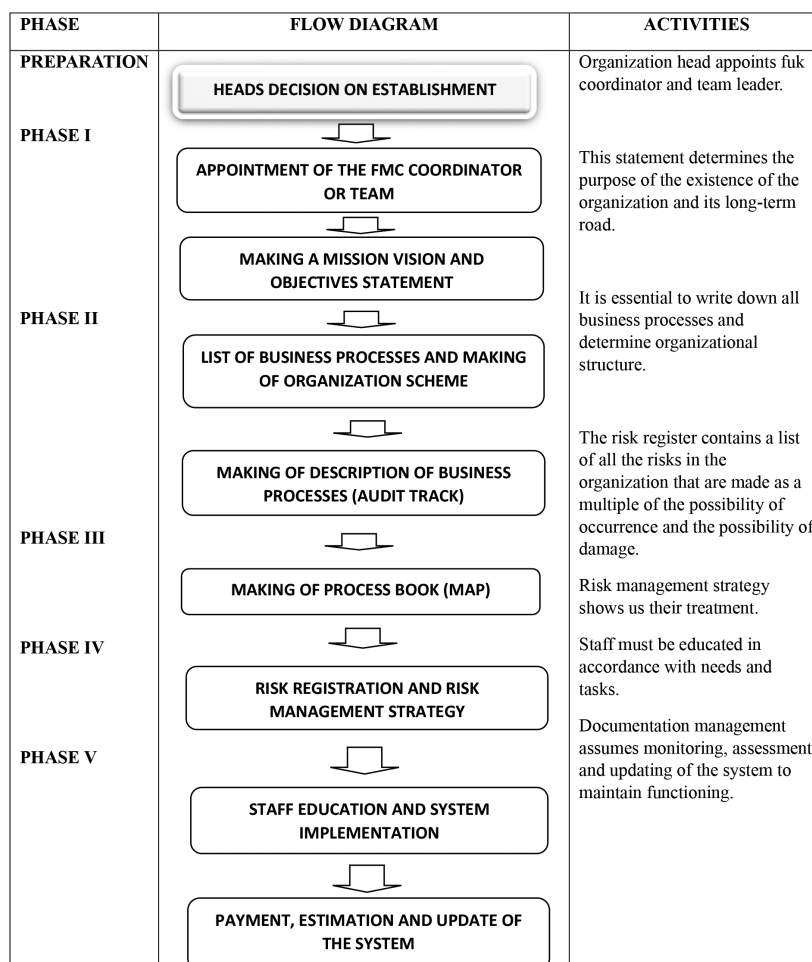


Figure 1: Activity flow in the FUK system

Internal control is primarily focused on achieving the following goals in the organization:

- Ensuring the reliability and integrity of generated data and information;
- Ensuring compliance with business policies, plans, work programs, legal and other regulations, and other constraints;
- Safeguarding assets;
- Economical and effective use of all types of resources;

- Achievement of formulated plans, programs, and established goals and tasks.

The purpose of introducing FMC in the public sector is reflected in the following:

- Conducting business in a correct, ethical, economical, and effective manner;
- Compliance of operations with laws, regulations, policies, plans, and procedures;
- Protecting assets and other resources from losses caused by poor management of public funds, unjustified and non-transparent spending, and protecting against irregularities and fraud;
- Strengthening the accountability of managers for the success of achieving set business goals;
- Timely and transparent financial reporting, as well as monitoring business results. (7)

The flow of activities in the FMC system (financial management and control) consists of 4 phases (Figure 1).

FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL

Financial Management and Control (FMC) is one of the elements of Public Internal Financial Control (PIFC). It encompasses the entire system of financial and all other controls within a public sector institution, i.e., all controls integrated into any of the institution's activities. FMC includes methods, organizational structures, and procedures applied not only to the financial system but also to the strategic and operational systems of budget users. The system of financial management, control, and internal audit (PIFC - Public Internal Financial Control) aims to enhance transparency, financial discipline, and the purposeful use of public funds. The goal of PIFC is to ensure legislative compliance, transparent, economical, efficient, and effective management of public funds, and to control their use.

The term "internal financial control in the public sector" refers to the comprehensive, unified system established by governments to control, audit, and report on the use of budgetary funds. The development and strengthening of this system represent an essential segment in public sector reform.

The system of internal financial control in the public sector consists of the following key elements:

- Financial management and internal control (FMIC),
- Functionally independent internal audit (IA), and
- Central unit for the harmonization and coordination of the financial management and control system and internal audit methodology.

Financial management and internal control (FMIC) is the first pillar of PIFC:

1. A comprehensive system of policies, procedures, and activities established and for which the institution's management is responsible;
2. It is based on risk management and provides reasonable assurance that the institution's objectives will be achieved in a proper, economical, efficient, and effective manner;
3. Internal controls are procedures implemented by the management and employees of the organization, designed to provide reasonable assurance of achieving the organization's objectives;
4. Effective control systems are designed to provide reasonable assurance to management that resources are used in accordance with laws, regulations, and policies, and are protected from waste, loss, and abuse.

Numerous regulations define the management and control methods in Bosnia and Herzegovina institutions:

- a) Financial management and control relate to all financial and non-financial aspects of the institution's operations;
- b) It is implemented in all organizational units and encompasses all resources, including foreign funds;
- c) Prerequisites for establishing an effective FMIC system are a clearly defined mission and objectives of the institution, and an organizational structure;
- d) For the success of establishing an effective FMIC, it is crucial to have established control over the realization of the institution's objectives, which will enable funding decisions (program budgeting) to be made based on the institution's objective realization.

The second pillar of PIFC is internal audit. Internal audit is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations (1, 6). The establishment and strengthening of internal financial controls in the public sector is an obligation of Bosnia and Herzegovina, as defined by Article 90 of the EU Stabilization and Association Agreement.

The term "internal financial control in the public sector" refers to the comprehensive, unified system established by governments to control, audit, and report on the use of budgetary funds. The development and strengthening of this system represent an essential segment in public sector reform.

The system of internal financial control in the public sector consists of the following key elements:

- Financial management and internal control (FMIC),
- Functionally independent internal audit (IA), and
- Central unit for the harmonization and coordination of the financial management and control system and internal audit methodology.

The third pillar is the Central harmonization unit. It is an integral part and a necessary condition for the successful approach and development of the public internal financial control system. The Central Harmonization Unit is responsible for developing and applying the methodology and standards for the financial management and control system, as well as internal audit in the public sector. It is tasked with coordinating and providing appropriate training for managerial structures and officials in the state sector in the areas of financial management, control, and internal audit in the public sector.

FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEM IN THE PUBLIC SECTOR OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

The financial management and control system in the public sector of Bosnia and Herzegovina is established by the heads of public sector organizations to more successfully achieve the set tasks of the budget user. This means that public sector institution managers are directly responsible for establishing the procedures for the functioning of the internal control system and the internal audit department to create added value and to perform any activity in the public sector economically, efficiently, and effectively, all in accordance with legal regulations (Figure 2). This system in Bosnia and Herzegovina was initiated in 2005 with the adoption of Instructions for the development and maintenance of the internal control system by the Ministry of Finance and Treasury of Bosnia and Herzegovina.

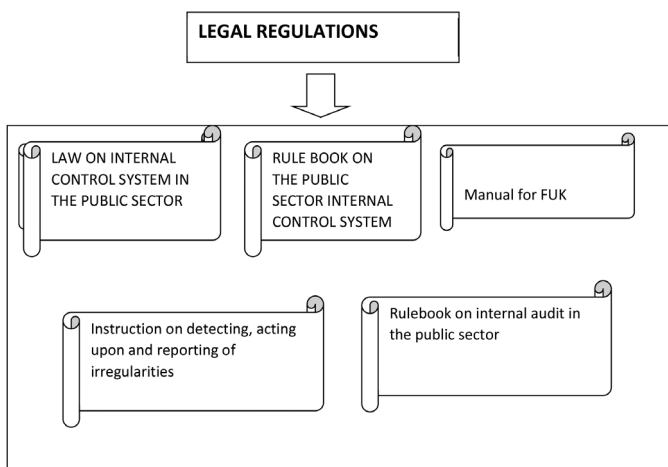


Figure 2: Legal regulation (10)

The Central Harmonization Unit (CHU) of the Ministry of Finance and Treasury (MFT) of Bosnia and Herzegovina is the central body responsible for coordinating and harmonizing activities related to the establishment and development of the public internal financial control (PIFC) system in the institutions of Bosnia and Herzegovina. The

establishment and development of the PIFC system by the CHU MFT Bosnia and Herzegovina involve two areas:

- The establishment and development of financial management and control, and
- The establishment and development of a system of functional and independent internal audit.

The fundamental law regulate the establishment and development of financial management and control in the institutions of Bosnia and Herzegovina is the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina (11). This law sets out the principles, standards, methodological framework, and basic rules for financial management and control in the institutions of Bosnia and Herzegovina. The law also introduced the obligation for the heads of institutions to submit a Statement of Responsibility for achieving the institution's objectives along with their annual budget execution reports.

In this Statement, the head of the public sector institution confirms that they have ensured:

- The purposeful, appropriate, and lawful use of funds approved by the budget for achieving established goals, and
- The economical, efficient, and effective functioning of the financial management and control system for creating internal regulations on financial management and control within all units of the institution.

In addition to the mentioned Law, several by-laws have been adopted to regulate this area, including:

- Standards of internal control in the institutions of Bosnia and Herzegovina,
- Manual for financial management and control in the institutions of Bosnia and Herzegovina,
- Guidelines for implementing the risk management process in the institutions of Bosnia and Herzegovina,
- Rulebook on annual reporting in the financial management and control system in the institutions of Bosnia and Herzegovina, and
- Decision on publishing the form and content of the annual report on the financial management and control system in the institutions of Bosnia and Herzegovina.

FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEM IN THE PUBLIC SECTOR OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

The provisions of the Law apply to users of public funds at the first and second levels of the budget of the Federation of Bosnia and Herzegovina, cantons, cities, municipalities, and extra-budgetary funds, as well as to those legal entities where the Federation

of Bosnia and Herzegovina or the canton has a majority ownership share. Additionally, this Law also applies to those organizations and bodies in the public sector that are financed from European Union funds and programs.

Financial management and control focus on all business transactions within public sector organizations, with particular emphasis on revenues and receipts, expenses and expenditures, public procurement procedures, contracting, the return of incorrectly paid amounts, assets, and liabilities. According to this Law, users of public funds, i.e., budget users, are required to prepare an annual report on the functioning of the FMC system and submit it to the federal or cantonal ministry of finance, depending on which level of government the organization belongs to.

The head of the public funds user is responsible for establishing, developing, and implementing an appropriate, efficient, effective, and economical FMC system within the respective organization. They are responsible for ensuring that the objectives of the public funds user are achieved by managing those funds in a lawful, economical, efficient, and effective manner.

Furthermore, the head of the public funds user is responsible for creating internal regulations on FMC and for implementing the FMC system in all organizational units within the organization, in relation to all programs and processes that are executed, respecting the principles of legality, financial management, and transparency in accordance with internal control standards. The following public funds users are required to prepare an annual report on the functioning of the FMC system (10):

- Public funds users at the first level and extra-budgetary funds at the federal level who submit their reports to the Federal Ministry of Finance;
- Public funds users at the first level and extra-budgetary funds at the cantonal level who submit their reports to the relevant cantonal ministry of finance;
- Local self-government units with city status that submit their reports to the relevant cantonal ministry of finance; and
- Legal entities where the Federation or the canton has a majority ownership share, which submit their reports to the relevant ministry.

The cantonal ministry of finance consolidates the reports for the canton and submits the consolidated report on the functioning of the FMC system for the canton to the CHU of the Federal Ministry of Finance. Based on the submitted reports, the CHU of the Federal Ministry of Finance prepares an annual consolidated report on the functioning of the FMC system in organizations and submits it to the Federal Minister of Finance, who then forwards it to the Government of the Federation of Bosnia and Herzegovina for consideration and adoption. The format, deadlines, and content of the annual consolidated report are regulated by a by-law of the Federal Ministry of Finance. (14) The Law on Financial Management and Control prescribes the undertaking of actions against irregularities and fraud. The head of the public funds user is

responsible for managing the risks of irregularities and fraud and for taking actions to prevent and eliminate irregularities and fraud in their organization.

Each public funds user is obliged to implement the financial management and control system and to appoint a coordinator for financial management and control, whose details are submitted to the Central Harmonization Unit. As of April 30, 2018, there were a total of 146 coordinators proposed by FMC system obligors registered with the CHU of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

The tasks of the coordinator for financial management and control include:

- Listing and describing business processes,
- Creating a business process map (process and procedure coding),
- Identifying business objectives,
- Identifying risks, assessing risks, and determining risk management methods,
- Monitoring the achievement of planned activities, and
- Preparing the annual report on the FMC system and submitting it to the CHU.

The implementation of financial management and control, as well as internal audit, has been greatly influenced by the adoption of the new Law on Budgets in the Federation of Bosnia and Herzegovina, which was passed in December 2013. However, despite all the activities carried out by the CHU of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the adopted legal and institutional solutions, there are still problems and difficulties in the practical implementation of the internal financial control system in the public sector management process. This highlights the shortcomings and failures in managing budgetary funds, which are evident year after year in the reports submitted by the Audit Office of the Institutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina, where they consistently point out the inadequate functioning of the internal control and management system and internal audit, as well as the alarmingly high percentage of negative audit opinions expressed.

FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEM IN THE PUBLIC SECTOR OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

In the Republic of Srpska, the Law on the System of Internal Financial Controls in the Public Sector of the Republic of Srpska came also into effect on October 28, 2016, published in the Official Gazette of RS, No. 91/16. The public sector of the Republic of Srpska includes the following public sector organizations: users of the Republic of Srpska's funds, local self-government units, and users of the budgets of local self-government units, extrabudgetary funds, agencies and other institutions, public enterprises, institutions, and organizations where the Republic of Srpska holds a majority ownership.

The internal financial control system in the public sector of the Republic of Srpska encompasses the organizational structure, methods, and procedures of internal

controls established by the responsible person of the entity to successfully manage and achieve the entity's goals in a public, legal, economical, efficient, and effective manner.

The public financial control system in the public sector consists of:

1. Financial management and control,
2. Internal audit,
3. Central unit for the harmonization of the financial management and control, and internal audit within the Ministry of finance.

The head of the entity is responsible for establishing the financial management and control system in each organizational unit, monitoring and assessing the adequacy of its functioning, and timely updating it to achieve the entity's goals. They are also obliged to submit semi-annual and annual reports on the implementation of planned activities for establishing and developing the financial management and control system to the CHU, no later than the end of July of the current year, and the end of January.

The list of business processes is a review of the business processes conducted in the organizational unit, detailing the procedures determining how each business process is carried out and the accompanying documentation used during their execution (see figure 3).

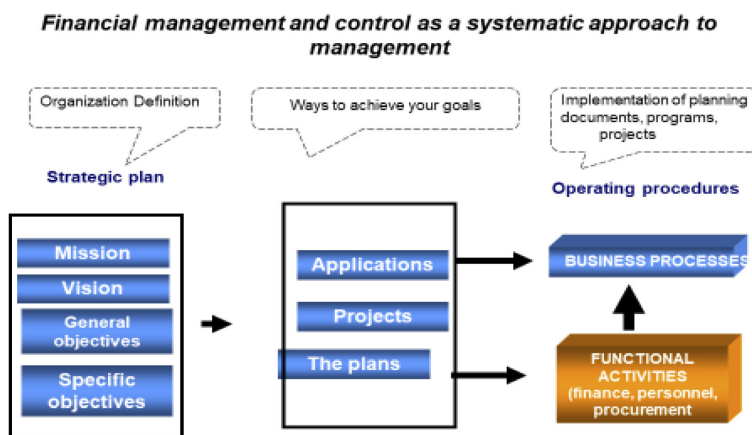


Figure 3 . Financial management and control as a systematic approach to management

This law (Law on the System of Internal Financial Controls in the Public Sector of the Republic of Srpska) regulates internal audit in the public sector of the Republic of Srpska, the role and tasks of internal audit, its establishment and independence, standards, the rights and responsibilities of management, the audit committee, and the Central Harmonization Unit (12). With the entry into force of this law, the Law on Internal Audit in the Public Sector of the Republic of Srpska (Official Gazette of the Republic of Srpska, No. 17/08) ceased to be valid, unlike in the Federation of Bosnia and Herzegovina, where these areas are regulated by separate laws (2, 3, 4, 5).

CONCLUSION

As a candidate for European Union membership, Bosnia and Herzegovina has been imposed with a series of reforms necessary to implement, one of which is the introduction of an internal control system in the public sector. The European Commission, to assist candidates for EU membership, recommended to Bosnia and Herzegovina the introduction of an internal financial control system in the public sector to strengthen oversight of public funds expenditure, prevent misuse, embezzlement, and similar issues. This system operates through three elements: financial management and internal control, internal audit, and the central harmonization unit.

The establishment of financial management and control in the public sector at all three levels of government in Bosnia and Herzegovina has been stagnant for the past two years, with significant changes in terms of the adoption of laws and by-laws related to this area. Regarding the establishment and functionality of financial management and control in the public sector, the process is progressing very slowly and haphazardly. Supporting this claim is the fact that we still do not have published consolidated annual reports on financial management and control for 2017, which would provide insight into the establishment and functionality of the FMC system.

Given that the establishment of financial management and control in the public sectors at all levels of government is rather haphazard and slow, to speed up the process and achieve business quality, a series of adequate measures need to be undertaken. It is necessary to raise awareness among public sector managers about the importance of financial management as an integral part of the management process in the public sector. Managers must understand the role of financial management and control and that they are solely responsible for its establishment and functionality.

Efforts should be made to develop the coordination role of current sectors or finance departments in the public sector, enabling them to assume the role of coordinator for the development of financial management and control. Improvements should be made to the accounting system within the organization to ensure timely access to all necessary information regarding business operations, including information on income, expenses, assets, liabilities, business results, and similar matters. Such a system provides a solid foundation for planning and executing budgets, controlling costs, finding ways to save, and ensuring the proper use of public funds, all to achieve more economical, efficient, and effective business operations.

Attention must be paid to business risks by improving the approach to risk management through continuous identification of potential risks. The identified risks need to be continuously monitored, controlled, and reported promptly. Additionally, it is important to emphasize the significance of continuous education for financial management and control coordinators appointed by public sector managers.

However, given that this obligation has been imposed by the European Commission, as well as the obligation to establish a functional internal audit in the public sector,

improvements in public sector operations can be expected in the future. There will be an awakening of awareness among public sector managers about the importance, significance, and necessity of financial management, control, and internal audit in the public sector.

Once public sector managers recognize the importance of this system, and when they no longer see it as merely a formal obligation to comply with legally prescribed duties, only then can this system develop properly and adequately influence public sector managers to manage public funds more economically, efficiently, and effectively, and provide higher quality public services.

LITERATURE

- 1) Beke-Trivunac, J., & Jeremić, N. (2023). Unique characteristics of internal audits in the public sector and global internal audit standards. *Revizor (Auditor) - Journal of Organizational Management, Finance and Auditing*, 26(102-103), 83–93. <https://doi.org/10.56362/Rev23102083B>.
- 2) Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2014). Odluka o objavljivanju standarda interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 61/14.
- 3) Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2014). Službeni glasnik BiH, broj 98/14.
- 4) Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2015). Odluka o objavljivanju smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 29/15.
- 5) Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2015). Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama bih, Službeni glasnik BiH, broj 77/15.
- 6) Stanišić, M. (2022). Managing The Internal Audit Function, *Revizor (Auditor) - Journal of Organizational Management, Finance and Auditing*, 25 (100), 93–110. <https://doi.org/10.56362/Rev22100093S>.
- 7) Tušek, B. (2000) Revizija u funkciji poslovnog odlučivanja i upravljanja, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Zagreb.
- 8) Vijeće ministara BiH. (2017) Strategija za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, Sarajevo.
- 9) Vukoja, B. *Korporativno izvještavanje revizija i analiza*, Grafotisak Grude, 2016. www.vijeceministara.gov.ba.
- 10) Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sl. novine FBiH, broj 38/16.
- 11) Zakon o financiranju institucija BiH, Sl. glasnik BiH, broj 32/13.
- 12) Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske, Sl. glasnik Republike Srpske, broj 17/08),
- 13) Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Sl. glasnik, broj 91/16.
- 14) Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, "Sl. novine FBiH", broj 38/2016.

USPOSTAVA I IMPLEMENTACIJA FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U JAVNOM SEKTORU U BIH KAO INDIKATOR PRIBLIŽAVANJA EVROPSKOJ UNIJI

Sažetak: Implementacija sistema finansijskog upravljanja i kontrole (*Financial management and control* – FMC) u Bosni i Hercegovini ima za cilj da se u dosadašnje tradicionalne modele upravljanja javnim sredstvima, ugradi suvremeni sistem javne interne finansijske kontrole (*Public Internal Financial Control* – PIFC). Ova oblast predstavlja jednu od reformskih oblasti u kojoj je Bosna i Hercegovina dužna usuglasiti zakonodavni okvir i prakse sa dobrim praksama i regulativama koje preporučuje Evropska komisija. Uspostava i razvoj PIFC-a jeste i obaveza Bosne i Hercegovine utvrđena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge.

Sistem finansijskog upravljanja, kontrole i interne revizije fokusiran je na unapređenje transparentnosti, finansijske discipline i namjenskog trošenja javnih sredstava, odnosno transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, te kontrola korištenja tih sredstava. Tema ovog rada je „Financijsko upravljanje i kontrola u javnom sektoru“, gdje se za cilj ima kroz sprovedena teorijska istraživanja prikazati nivo dostignuća uspostave ovog sistema u institucijama javnog sektora u BiH.

Ključne reči: javni sektor, financije, kontroling