

U pogledu **statistike životne sredine**, Agencija za statistiku BiH je nastavila objavljivati podatke iz godišnjih statističkih istraživanja o klimatskim promjenama, emisijama stakleničkih plinova iz poljoprivrede i odlaganju otpada. Agencija za statistiku BiH ne izvještava Eurostat o monetarnim ekološkim računima.

### **Poglavlje 32: Finansijska kontrola**

*EU promoviše reformu nacionalnih sistema za upravljanje kako bi se povećala menadžerska odgovornost, dobro finansijsko upravljanje prihodima i rashodima, i vanjska revizija javnih sredstava. Pravila finansijske kontrole dodatno štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od krivotvorenja.*

Bosna i Hercegovina se u ovoj oblasti nalazi **u ranoj fazi**. Postignut je **određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, posebno u izradi i usvajanju strategija za javnu internu finansijsku kontrolu u svim entitetima. Sve centralne harmonizacijske jedinice treba da nastave jačanje svojih kapaciteta i da prate efikasnost funkcija unutrašnje kontrole u javnom sektoru, posvećujući posebnu pažnju upravljanju rizicima i funkciji interne revizije. Finansijska i operativna nezavisnost vrhovnih institucija za reviziju moraju se obezbijediti u praksi. Bosna i Hercegovina treba da popravi kvalitet svojih izvještaja o reviziji i intenzivira napore u oblasti komunikacija kako bi ojačala svijest javnosti o njihovom radu.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina treba da:

- nastavi sa implementacijom nedavno usvojenih strategija unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC);
- poboljša kvalitet okvira za praćenje unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru i realizaciju preporuka iz PIFC izvještaja od strane svih budžetskih subjekata;
- osigura funkcionalnu finansijsku i operativnu nezavisnost vrhovnih institucija za reviziju na svim nivoima vlasti i unaprijedi učinak njihovog rada putem komunikacijskih strategija za period 2021-2025.

#### Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru

Utvrđen je sveobuhvatni **strateški okvir** u oblasti unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru za sve nivoe vlasti, zajedno s pojedinačnim PIFC strategijama za period 2020-2025. U 2020. su usvojene PIFC strategije i odgovarajući akcioni planovi. Strategije imaju identične okvire za praćenje i izvještavanje. Reformu PIFC-a koordinira Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica (CJH), koji treba ojačati. Odgovarajući uslovi za provođenje upravljačke odgovornosti još nisu stvoreni, budući da još uvijek ne postoji ni cjelodržavni strateški okvir za javnu upravu.. Sve vlade usvajaju godišnje izvještaje o PIFC-u, međutim ne postoji sistematsko praćenje realizacije preporuka iz izvještaja.

**Upravljačka odgovornost** još nije ugrađena u administrativnu kulturu javnog sektora. Osnovni mehanizmi odgovornosti između ministarstava i podređenih agencija i dalje nedostaju na svim nivoima vlasti, a nije osigurano ni efikasno upravljanje podređenim tijelima. Iako na svim nivoima vlasti postoje poslovnici koji osiguravaju pravni i finansijski nadzor nad politikama, u cijeloj javnoj upravi nedostaje usklađenost sadržaja politike s vladinim prioritetima. Javni subjekti nemaju strateške planove sa jasnim ciljevima i pokazateljima učinka na osnovu kojih se ocjenjuje rad rukovodilaca i zaposlenih. Izrazito centralizovani sistemi donošenja odluka onemogućavaju efikasnu primjenu principa upravljačke odgovornosti, bez jasne uloge rukovodilaca na nižem nivou (*vidi Reforma javne uprave*).

Utvrđen je zakonski okvir za funkcionisanje **unutrašnje kontrole** na svim nivoima vlasti. Odredbe o unutrašnjoj kontroli nisu dosljedno uvrštene u opšte propise za upravljanje javnim

finansijskim sredstvima, ni u poslovne procese i informacione sisteme za upravljanje na svim nivoima vlasti i u javnim preduzećima. Postignut je napredak u izradi cjelodržavnog informacionog sistema za upravljanje rizikom, unutrašnju kontrolu, te nadzor i izvještavanje o finansijskom upravljanju i kontrolnim aktivnostima (PIFC aplikacija). Izvještavanje će uključivati i ključne pokazatelje uspješnosti javnih preduzeća. Mreža će pokrivati sve nivoe i sve organizacije javnog sektora u Bosni i Hercegovini, čime će biti omogućena konsolidacija i praćenje informacija o glavnim rizicima, unutrašnjim kontrolama i njihovom utjecaju.

Većina budžetskih korisnika prvog nivoa i javnih preduzeća dostavljaju centralnim harmonizacijskim jedinicama izvještaje o samoprocjeni unutrašnje kontrole koji su u suštini izjave o garanciji sistema unutrašnje kontrole. Institucije na nivou države, 67 od njih 80, dostavile su putem interneta svoje izvještaje o samoprocjeni za 2020. Upravljanje rizicima je u ranoj fazi implementacije. Određeni napredak je zabilježen u decembru 2020. kada su usvojene smjernice za upravljanje rizikom za institucije na državnom nivou, u cilju podrške jednoobraznoj organizaciji procesa za upravljanje rizicima. Rukovodioci u javnom sektoru treba da izrade registre rizika i da definišu adekvatne mjere za ublažavanje rizika, koje će biti integrirane u ciklus donošenja upravljačkih odluka. Uspostavljen je inspeksijski nadzor nad budžetom na svim nivoima u koji se provodi na osnovu zahtjeva i provjerom poštivanja mjera. Nema preklapanja s funkcijom interne revizije.

**Unutrašnja revizija** regulirana je na državnom i entitetskom nivou, te nivou Brčko distrikta, i u skladu je sa međunarodnim standardima za reviziju. Funkcija unutrašnje revizije i dalje je neefikasna zbog rascjepkanosti javnog sektora. Određeni naponi se ulažu s ciljem boljeg regulisanja unutrašnje revizije u Federaciji BiH i u Brčko distriktu, te s ciljem osmišljavanja posebnih obuka za interne revizore na državnom nivou i u Republici Srpskoj. Priručnici za unutrašnju reviziju na svim nivoima ažuriraju se istovremeno sa razvojem softvera za upravljanje unutrašnjom revizijom. Jedinice za unutrašnju reviziju i dalje nemaju dovoljan broj zaposlenih, a mnoge od njih rade sa samo polovinom popunjenih radnih mjesta. Skoro svi imenovani revizori za unutrašnju reviziju u javnom sektoru su certificirani, što je ukupno 721 certificirani revizor od 2016. kad je počelo certificiranje. Iako je većina raspoloživih radnih mjesta za unutrašnju reviziju popunjena, tj. 322 od 451 ili 71%, trajni problem predstavlja rascjepkanost sistema unutrašnje revizije i slabi kapaciteti tih jedinica. Stoga, u izvještajnom periodu, njihova dodana vrijednost u doprinosu efikasnim praksama i dalje je mala na svim nivoima vlasti. Procedure certifikacije za unutrašnju reviziju su uspostavljene i provode se na svim nivoima vlasti osim u Brčko distriktu. Međutim, potrebno je učiniti više na podizanju nivoa stručnog usavršavanja revizorskog osoblja, naročito u oblasti procjene rizika, koristeći informacione tehnologije (IT) i analitičke alate.

**Centralne harmonizacijske jedinice** uspostavljene su na nivou države, entiteta i Brčko distrikta. Tri jedinice, osim one u Brčko distriktu, pripremaju godišnje konsolidovane izvještaje svojim vladama o implementaciji PIFC-a. Sve vlade usvajaju izvještaje, te odluke kojima se traži dodatna aktivnost u implementaciji PIFC strategija u svakoj pojedinoj sektorskoj organizaciji, a koje se uglavnom fokusiraju na praćenje trendova u broju izvještaja o finansijskom upravljanju i kontrolnoj samoprocjeni, te na uspostavljanje jedinica unutrašnje revizije, upošljavanje osoblja i izvršenje godišnjih planova revizije. Potrebno je poboljšati kvalitetu PIFC izvještaja, uključujući, između ostalog, i upravljanje rizicima. Njihov uticaj na unutrašnju kontrolu i dalje je slab, obzirom da javni subjekti na svim nivoima slabo provode preporuke. CJH nemaju dovoljan broj zaposlenih ni administrativnih kapaciteta za utvrđivanje metodoloških smjernica, promociju i praćenje PIFC reformi na konvencionalan način. Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica nastavio je s aktivnostima prema planu rada, ali je potrebno poboljšati njegovu efikasnost u provođenju reformi. Od 2020. godine traje izrada PIFC aplikacije sa poslovnom analitikom u cilju pribavljanja kvalitetnih informacija

za PIFC izvještaje i podrške kapacitetima za nadzor CJH. CJH trebaju započeti provoditi provjeru kvaliteta unutrašnje kontrole i revizije.

#### Vanjska revizija

Imajući u vidu ustavno-pravni okvir, nema ustavnog uporišta niti za jednu od vrhovnih revizorskih institucija. Funkcionalnu, operativnu i finansijsku nezavisnost VRI na svim nivoima vlasti regulišu posebni zakoni o VRI, uglavnom u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Izvršiocima se u većoj mjeri trebaju pridržavati odredbi i učinkovito provoditi zakone o VRI koje se odnose na finansijsku neovisnost. Svi uredi za reviziju bi trebali biti u mogućnosti da koriste odobrene budžete na njima prikladan način, bez ikakvog miješanja ili zahtjeva za odobrenje od strane odgovarajućih ministarstava finansija, naročito u Federaciji BiH.

Treba ojačati **institucionalni kapacitet** VRI na svim nivoima vlasti. Poseban problem za Federaciju BiH predstavlja kako osigurati vanjsku reviziju na nivou kantona. Svi VRI su izradili novi ciklus planova strateškog razvoja za 2021-2025, koji se usvajaju na svim nivoima vlasti. VRI trebaju nastaviti blisku saradnju sa tužilaštvima kako bi se pronašao najbolji način za rješavanje slučajeva moguće prevare i korupcije koje VRI otkrije tokom revizije. Treba dodatno ojačati Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju BiH za efikasno praćenje zajedno s uredima za reviziju, provedbu zakonskog okvira i odgovarajućih procedura za vanjsku reviziju na svim nivoima, te uspostaviti bolji sistem nadzora napretka različitih ureda za reviziju.

Što se tiče **kvaliteta revizorskog rada**, svi VRI imaju širok mandat koji obuhvata finansijsku reviziju, reviziju usklađenosti i reviziju učinka. Trend u broju revizija učinka i dalje je stabilan na svim nivoima. VRI imaju metodologije i priručnike koji su usaglašeni sa INTOSAI. VRI trebaju da razmotri poboljšanje kvaliteta revizija kako bi se utvrdili uzroci identifikovanih slabosti i povećao broj revizija učinka. Svaki VRI izvještaj sadrži procjenu unutrašnje kontrole organizacije u kojoj je izvršena revizija. Međutim, procjene su opšte prirode. VRI treba da primjenjuju procjene sveobuhvatne unutrašnje kontrole prilagođene oblastima u kojima se vrši revizija, vrstama transakcija i tipu organizacija.

**Učinak revizorskih aktivnosti** svih VRI je ograničen. Revizorske preporuke prevashodno su usredsređene na formalnu usklađenost rezultata, ne bave se uzrocima slabosti niti vjerovatnoćom implementacije. To dovodi do velikog broja preporuka i niske stope implementacije na svim nivoima vlasti, što je po nivoima u prosjeku i dalje između 25% i 60% potpuno implementiranih ili u procesu implementacije. Osim toga, VRI bi trebale razmotriti ukidanje prakse uvrštavanja u revizorske izvještaje preporuka koje su izvan ovlasti određenog subjekta revizije, obzirom da takva praksa nije u skladu sa međunarodnim standardima. Iako parlamenti imaju uspostavljene procedure za razmatranje revizijskih izvještaja, nivo parlamentarnog nadzora nad ovim izvještajima je različit na različitim nivoima vlasti. VRI trebaju da intenziviraju napore na uspostavljanju bližeg partnerstva sa odgovarajućim parlamentima prilikom davanja preporuka revizorskih institucija koje su obvezujuće za vladu.

Treba poboljšati kvalitetu revizijskih nalaza. VRI bi trebali prezentirati rezultate u smislu dodane vrijednosti i komunicirati ih na efikasniji način u revizorskim izvještajima i u medijima. Osim toga, VRI trebaju izraditi komunikacijske strategije kako bi poboljšali učinak svog rada.

#### Zaštita finansijskih interesa EU

Propisi na svim nivoima vlasti osiguravaju određenu **usklađenost sa *acquisem*** EU jer pokrivaju mnoge elemente Direktive o borbi protiv prevara za finansijske interese EU putem krivičnih zakona. U izvještajnom periodu, nije bilo promjena u ovoj oblasti. Obim i definicije krivičnih djela nisu uvijek u skladu s Direktivom, na primjer u slučaju korupcije i pronevjere. Potrebno je dalje usklađivanje zakonodavstva, uključujući onog o zamrzavanju i oduzimanju

imovine stečene krivičnim djelom. Takođe je potrebno osigurati djelotvornu primjenu i provođenje zakonodavstva.

Nije uspostavljena **koordinaciona služba za suzbijanje prevara** za podršku djelotvornoj saradnji i razmjeni informacija sa Komisijom. Pored toga, ne postoje odgovarajuća nadležna tijela ove mreže koja bi bila uključena u zaštitu finansijskih interesa EU. Potrebno je usvojiti cjelodržavnu strategiju za borbu protiv prevara s ciljem zaštite finansijskih interesa EU.

Iako ne postoje značajniji rezultati u oblasti **saradnje sa Komisijom** tokom istraga, Državna agencija za istrage i zaštitu i Ministarstvo finansija i trezora saraduju na *ad hoc* osnovi. Iako ograničena, saradnja u istragama je bila pozitivna. BiH ne izvještava Komisiju o nepravilnostima putem sistema za upravljanje nepravilnostima.

#### Zaštita EURA od krivotvorenja

BiH nije ratifikovala Međunarodnu konvenciju o sprečavanju krivotvorenja novca, usvojenu 1929. godine u Ženevi. U vezi tehničkih aspekata potrebno je utvrditi nivo **usklađenosti s *acquisem***. Na snazi su propisi Centralne banke koji obavezuju komercijalne banke i druge subjekte da iz optočaja povuku sve sumnjive novčanice i kovanice. Ipak, za neispunjavanje ove obaveze se ne izriču sankcije. Ne postoje zakonske obaveze za kreditne institucije i druge davaoce platnih usluga u smislu osiguranja provjere autentičnosti novčanica i kovanica eura i otkrivanja krivotvorenog novca.

### **3. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA**

**Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja** važan su dio procesa približavanja BiH Evropskoj uniji, imajući u vidu da doprinose stabilnosti, pomirenju i klimi koja pogoduje rješavanju otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa prošlosti.

BiH je nastavila da učestvuje u brojnim inicijativama regionalne saradnje, kao što su Sporazum o slobodnoj trgovini srednjoevropskih zemalja (CEFTA), Energetska zajednica, Transportna zajednica, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECP) i Regionalni savjet za saradnju, kojem je i sjedište.<sup>7</sup> U 2020., zemlja je predsjedavala Američko-jadranskom poveljom i CEFTA Sporazumom.

Pandemija COVID-19 ubrzala je napore za unapređenje regionalne integracije, ukazujući na povezanost tržišta u regionu, te povezanost ekonomija EU i Zapadnog Balkana. S obzirom na evropsku perspektivu Zapadnog Balkana, EU je nastavila da tretira region kao privilegovane partnere, povezujući ih sa mehanizmima i instrumentima Unije, uključujući izuzeće od privremenih ograničenja EU na izvoz medicinske opreme.

Na samitu u Sofiji, 10. novembra 2020. godine, šest lidera Zapadnog Balkana usvojili su Deklaraciju o zajedničkom regionalnom tržištu i Deklaraciju o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan. Potpisivanje je uslijedilo nakon ranijih obaveza preuzetih na Zagrebačkom samitu EU-Zapadni Balkan u maju 2020. godine i priznanja uloge dublje regionalne ekonomske integracije u cilju podrške ekonomskom oporavku Zapadnog Balkana.

Strukturu Zajedničkog regionalnog tržišta čine četiri slobode (slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi) a istovremeno obuhvata aspekte digitalne politike, investicione, inovacione i industrijske politike. To je do sada najambiciozniji pokušaj regionalne integracije na Zapadnom

---

<sup>7</sup> BiH također aktivno učestvuje u inicijativama kao što su Proces Brdo-Brijuni, Srednjoevropska inicijativa, Jadransko-jonska inicijativa, Strategije EU za dunavsku regiju i jadransko-jonsku regiju, Regionalna inicijativa za migracije, azil, izbjeglice (MARRI), Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA), Regionalni ured za saradnju mladih na zapadnom Balkanu (RYCO), Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECP) i Fond za zapadni Balkan.