



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ БАЊА ЛУКА



мр Весна Богичевић

УТИЦАЈ РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА НА ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Бања Лука, 2017.



UNIVERSITY OF BANJA LUKA
FACULTY OF ECONOMICS BANJA LUKA



M.sc. Vesna Bogicevic

THE IMPACT OF AUDIT OPERATIONS ON THE SUSTAINABILITY OF THE PUBLIC SECTOR

DOCTORAL THESIS

Banja Luka, 2017.

ИНФОРМАЦИЈА О МЕНТОРУ И ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Ментор: Проф. др Новак Кондић, редовни професор, Универзитет у Бањој Луци, Економски факултет, ужа научна област Рачуноводство и ревизија

Наслов докторске дисертације: „Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора“

Резиме: *Садржајни оквир докторске дисертације указује на значај ревизије пословања у процјени и управљању ризицима у јавном сектору, чиме се постиже одрживост јавног сектора. Дакле, циљ истраживања фокусиран је дефинисање улоге и значаја ревизије пословања у јавном сектору. Узимајући у обзир нестабилно функционисање јавног сектора у Босни и Херцеговини, питање од кога смо пошли у истраживању гласи: „Да ли се примјеном ревизије пословања у јавном сектору може утицати на одрживост јавног сектора?“*

Емпиријско истраживање спроведено је на територији Босне и Херцеговине, у периоду од јануара 2014. године до марта 2015. године. Истраживање је спроведено примјеном анкетног упитника и структурираног интервјуа у свим ентитетима БиХ, од чега је 50,80% истраживања спроведено у Републици Српској (Бања Лука, Бијељина, Братунац, Вишеград, Власеница, Добој, Зворник, Милићи, Модрича, Пале, Соколац, Требиње, Угљевик), 32,36% истраживања у Федерацији Босне и Херцеговине (Бихаћ, Бугојно, Горажде, Зеница, Ливно, Мостар, Сарајево, Травник, Тузла, Широки Бријег) и 16,84% у Брчко дистрикту (Брчко). За статистичку обраду прикупљених података кориштени су програми SPSS (Statistical Package for Social Studies) систему - верзија 22 и Microsoft Office Excel 2007. Од статистичких анализа примјењена је дескриптивна статистичка анализа по којој је приказивање података извршено графички и табеларно. Поред дескриптивне статистичке анализе примјенили смо и инференцијалну статистичку анализу за утврђивање повезаности варијабли и поређење група на варијаблама. За утврђивање повезаности посматраних варијабли кориштена је Спирманова корелација (Spearman Correlations). Анализа варијансе и дистрибуција варијабли извршена је помоћу One - Way ANOVA, при чему смо испитали предуслов хомогености варијансе и вриједност дистрибуције варијабли. У процесу израде докторске дисертације кориштене су различите методе, као што су: дедуктивна и индуктивна метода, компаративна метода, историјска метода, метода класификације, метода статистичке анализе, метода испитивања и комбинација претходних метода.

Резултати истраживања су показали да јавни сектор у БиХ, због велике задужености, има потребу за системском реформом која треба да се заснива на примјени ревизије пословања. Тиме се отвара могућност за остварењем једног од важнијих циљева пословања – идентификовање и свођење ризика у јавном сектору на прихватљив ниво.

Циљ који се жели постићи ревизијом пословања у јавном сектору је утврђивање концепта „3Е“, при чему се долази до закључка да ли је јавни сектор (или ентитет јавног сектора), у посматраном периоду пословао (не)успјешно, и да ли се услуге корисницима пружају на квалитетан начин. Због значаја претходно наведеног циља, истраживањем смо анализирали концепт „3Е“ у ентитетима јавног сектора (здравство, образовање, правосуђе, полиција, пореска управа, управа за индиректно опорезивање, јавна предузећа, локална самоуправа) у БиХ, гдје смо дошли до податка да се запослени у јавном сектору, у довољној мјери, не придржавају овог концепта. То значи да је у ентитетима заступљено неекономично и неефикасно пословање. Да би се стање довело у равнотежу, у будућем периоду морају се предузети озбиљне мјере у ентитетима јавног сектора које ће омогућити економичније, ефикасније и ефективније пословање.

Истраживањем је елаборирано да се допринос примјене ревизије пословања у јавном сектору темељи на:

- ❑ јачању одговорности носилаца власти, односно, подизању одговорности свих актера у јавном сектору на знато већи ниво;
- ❑ економичнијем, ефикаснијем и ефективнијем трошењу јавних средстава;
- ❑ унапређењу система квалитета јавног сектора.

Из претходне констатације можемо закључити да је основни разлог провођења ревизије пословања у јавном сектору јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава, како би се остварила стабилност и одрживост јавног сектора. У вези с тим, истраживањем смо дали одговор на претходно наведено питање и потврдили главну хипотезу: **„Примјеном ревизије пословања у јавном сектору утиче се на његову одрживост“.**

Кључне ријечи: јавни сектор, ревизија пословања, контрола, одрживост, ризик

Научна област: Друштвене науке

Научно поље: Економија и пословање

Ужа научна област: Рачуноводство и ревизија

Класификациона ознака: S192

Тип одабране лиценце Креативне заједнице: CC BY-NC-ND

THE INFORMATION ABOUT THE MENTOR AND THE DOCTORAL DISSERTATION

Mentor: Ph.D. Novak Kondic, full professor, University in Banja Luka, Faculty of Economics, narrow scientific field Accounting and auditing

The title of the doctoral dissertation: „*The impact of audit operations on the sustainability of the public sector*“

Summary: *The content framework indicates to the significance of the audit operations in estimate and management of the risks in the public sector, thus achieving the sustainability of the public sector. Therefore, the goal of the research is focused on the role and significance of the audit operations on the sustainability of the public sector. Considering the unstable functioning of the public sector in Bosnia and Herzegovina, the question from which we started in the research is: “Can the use of the business audit in the public sector have an impact on the sustainability of the public sector?”*

The empiric research was conducted on the territory of Bosnia and Herzegovina, in the period since January 2014. until March 2015. year. The research was conducted using the questionnaire and the structured interview in all entities of Bosnia and Herzegovina (Banja Luka, Bijeljina, Bratunac, Visegrad, Vlasenica, Doboj, Zvornik, Milici, Modrica, Pale, Sokolac, Trebinje, Ugljevik), 32,36 % of the research in the Federation of Bosnia and Herzegovina (Bihac, Bugojno, Gorazde, Zenica, Livno, Mostar, Sarajevo, Travnik, Tuzla, Siroki Brijeg and 16,84% in Brcko District (Brcko). The SPSS programs (Statistical Package for Social Studies) – 22 version in Microsoft Office Excel 2007 were used for statistical processing of the collected data. Of statistical analysis it was the descriptive statistical analysis that was applied, according to which the presentation of data was done graphically and tabular. Beside the descriptive statistical analysis, we also applied the inferential statistical analysis for determination of the connection of variables and the comparison of groups on variables. For determination of the connection of the observed variables Spearman Correlations was used. The analysis of variances and the distribution of the variables was done by One-Way ANOVA, whereby we examined the precondition of the homogeneity of variances and the value of the distribution of variables. In the process of making the doctoral dissertation, different methods were used, such as: a deductive and inductive method, a comparative method, a historical method, a classification method, a method of statistical analysis, a test method and the combination of the previous methods.

The results of the research have shown that the public sector of Bosnia and Herzegovina, because of the high indebtedness, needs the systemic reform which should be based on the use of audit operations. This opens the possibility for accomplishment of one of the most important goals of business- the identification and reducing the risks in the public sector to an acceptable level. The goal that is to be achieved by the audit operations in the public sector is the defining of the concept “3E“ whereby it comes to a conclusion whether the public sector (or the entity of the public sector) was operating (un)successfully and whether

services are provided to users in a quality way. Due to the importance of the above mentioned goal, using the research we analyzed the concept “3E” in the entities of the public sector (health care, education, justice, police, tax administration, indirect tax administration, public companies, local government) in Bosnia and Herzegovina where we got to the data that the employees in the public sector, to a sufficient extent, don't adhere to this concept. That means that uneconomic and inefficient business is present in entities. In order to bring the situation in balance, in the future period serious measures need to be taken in entities of the public sector which will provide more economical, more efficient and effective business.

The research has elaborated that the contribution of the audit operation of the public sector is based on:

- ❑ strengthening the responsibility of the authorities, that is, raising the responsibility of all actors in the public sector to a much higher level;
- ❑ more economical, more efficient and effective spending of public funds;
- ❑ improvement of the public sector quality system.

From the previous statement we can conclude that the basic reason for carrying out the audit operations in the public sector is strengthening the responsibility of the authorities and insight into the way public funds are used, in order to achieve the stability and sustainability of the public sector. Regarding that, by reasearch we gave the answer to the above question and confirmed the main hypothesis: **“By applying the of audit operations in public sector, it affects it's sustainability”**.

Keywords: public sector, audit operations, control, sustainability, risk

Scientific area: Social science

Scientific field: Economics and business

Special topics: Accounting and auditing

Classification cod: S192

Type of the selected licence Creative commons: CC BY-NC-ND

САДРЖАЈ

УВОД	1
1. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА И РИЗИКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	14
1.1. Појам, циљеви и задаци ревизије пословања у јавном сектору	16
1.1.1. Дефинисање ревизије пословања	17
1.1.2. Класификација ревизије пословања у јавном сектору	20
1.1.3. Задаци и циљеви ревизије пословања у јавном сектору	24
1.1.3.1. Јачање одговорности носилаца власти	25
1.1.3.2. Контрола трошења јавних средстава	26
1.1.3.3. Имплементација система квалитета у јавном сектору	29
1.2. Улога ревизије пословања у јавном сектору	31
1.2.1. Значај ревизије пословања у јавном сектору	31
1.2.2. Карактеристике ревизије пословања у јавном сектору	35
1.3. Анализа концепта „3Е“ у јавном сектору	38
1.4. Примјена ревизије пословања у савременим условима	41
1.4.1. Примјена информационих технологија у планирању и извођењу ревизије пословања	42
1.4.2. Примјена међународног стандарда XBRL	44
1.5. Међународни стандарди за професионалну праксу у јавном сектору	48
1.6. Ризици у јавном сектору	55
1.6.1. Дефинисање ризика	55
1.6.2. Врсте ризика у јавном сектору	57
2. (ПР)ОЦЈЕНА И АНАЛИЗА РИЗИКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	63
2.1. Процес (пр)оцјене ризика у јавном сектору	64
2.1.1. Идентификација циљева	65
2.1.2. Идентификација ризика	67
2.1.2.1. Идентификација ризика на нивоу посматраног ентитета	69
2.1.2.2. Идентификација ризика на нивоу процеса у ентитетима јавног сектора	71
2.1.3. Мјерење ризика	72

2.1.3.1. Мјерење ризика на основу фактора ризика	74
2.1.3.2. Мјерење ризика на бази матрице утицаја и вјероватноће	79
2.1.4. Рангирање приоритета ризика	88
2.2. Технике за процјену ризика	90
2.2.1. Процјена ризика путем анкете и упитника	90
2.2.2. Процјена ризика путем интервјуа	93
2.2.3. Процјена ризика путем workshop-a	95
2.3. Анализа (пр)оцјене ризика	98
2.3.1. Метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“	99
2.3.2. Унапређење пословања на бази процјене ризика	102
2.4. Савремени приступ ревизије пословања базиран на ризику	105
2.4.1. Дефинисање савременог приступа ревизије пословања	105
2.4.2. Разликовање савременог приступа ревизије пословања у односу на традиционални приступ интерне ревизије	107
3. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	110
3.1. Управљање ризицима по COSO модела	112
3.2. Значај управљања ризицима у јавном сектору	114
3.2.1. Сврха управљања ризицима у јавном сектору	116
3.2.2. Циљеви управљања ризицима	119
3.2.3. Фазе управљања ризицима	120
3.3. Методе управљања ризицима у јавном сектору	123
3.3.1. Метод контроле штета	124
3.3.2. Метод финансирања штета	124
3.3.3. Метод интерне редукције ризика	125
3.4. Улога ревизије пословања при управљању ризицима у јавном сектору	126
3.5. Врсте улога ревизије пословања у управљању ризицима	128
3.5.1. Улога увјеравања ревизије пословања	130
3.5.2. Савјетодавна улога ревизије пословања	132
3.6. Управљање ризицима као фактор стабилности јавног сектора	133
4. ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА КРОЗ ПРИСТУП РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА	136
4.1. Анализа одрживости јавног сектора	139
4.1.1. Дефинисање фискалне одрживости	141
4.1.2. Показатељи одрживости јавног сектора	143

4.1.2.1. Анализа показатеља одрживости јавног сектора у БиХ	146
4.1.2.2. Анализа показатеља стабилности јавног дуга	151
4.2. Ревизија пословања у функцији одрживости јавног сектора	153
4.2.1. Значај ревизије пословања у одрживости јавног сектора	154
4.2.2. Улога ревизора у процесу одрживости јавног сектора	158
4.3. Ефекти ревизије пословања на одрживост јавног сектора	161
4.3.1. Утицај ревизије пословања на јачање одговорности носилаца власти	162
4.3.2. Утицај ревизије пословања на контролу трошења јавних средстава	168
4.3.3. Утицај ревизије пословања на имплементацију система квалитета	170
5. ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ УТИЦАЈА РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА НА ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА	175
5.1. Истраживачка методологија	178
5.1.1. Истраживачки инструменти	178
5.1.2. Карактеристике узорка	182
5.1.3. Анализа података	188
5.1.3.1. Анализа функционисања јавног сектора	188
5.1.3.2. Анализа (не)успјешности пословања јавног сектора	189
5.1.3.3. Анализа заступљености ризика у јавном сектору	195
5.1.3.4. Анализа примјене ревизије у јавном сектору	198
5.1.3.5. Анализа стабилности и одрживости јавног сектора	201
5.2. Резултати истраживања	204
5.2.1. Допринос ревизије пословања	214
5.2.2. Смјернице будућих истраживања	216
ЗАКЉУЧАК	217
ПРИЛОЗИ	221
ЛИТЕРАТУРА	227
ПОПИС СЛИКА	238
ПОПИС ТАБЕЛА	240
ПОПИС ГРАФИКОНА	242
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	244

ПОСВЕТА

...Твоја држава је и моја. Твоја храброст, мој је понос.

Твоје јуче, моје је сутра. А данас...

Данас постоји да те чувам од заборава. (22.06.1992.)

Тата, почивај у миру!



ЗАХВАЛНИЦА

*... Породици и мојим драгим пријатељима захваљујем на укааном
разумијевању при изради докторске дисертације.*

*На укааним смјерницама за израду овог рада велику захвалност
дугујем ментору проф. др Новаку Кондићу.*



УВОД

Досадашња истраживања која се односе на ревизију пословања била су усмјерена искључиво на приватни сектор, док се ревизија пословања у јавном сектору сматра новијим обликом ревизије који се појавио почетком 21. вијека. Основна карактеристика ревизије пословања огледа се у томе што се дефинише посебно са аспекта приватног и јавног сектора при чему се, у том случају, њена улога и значај посматрају посебно за приватни и јавни сектор.

С обзиром на то да ревизија пословања представља тип ревизије који није познат широј јавности, питање на које треба дати одговор гласи: „*Шта се подразумева под термином ревизија пословања?*“ Да бисмо дали одговор на наведено питање, прво морамо објаснити развојни процес ревизије пословања како би схватили њено значење, у ужем и ширем смислу.

Наиме, ревизија пословања први пут је уведена у САД, Канади, Великој Британији, Шведској и неким другим земљама крајем 60-их година 20. вијека. Сличне идеје се јављају почетком 40-их година истог вијека, када се из финансијске ревизије искристалисала и настала *оперативна ревизија (eng. operational auditing)* са модерним називом „ревизија пословања“, чији је задатак да врши надзор и мјерење (не)успјешности пословања посматране организационе јединице.

Почетком 21. вијека ревизија пословања добија шири значај и примјену налази, не само у приватном већ и у јавном сектору, док је током 20. вијека ревизија пословања била усмјерена искључиво на приватни сектор. Дакле, развој ревизије пословања одвија се кроз двије етапе.

Прва етапа представља период настанка ревизије пословања, која је у теорији позната као „оперативна ревизија“. Оперативна ревизија има задатак да врши надзор и мјерење (не)успјешности пословања у приватном сектору. То би представљало *ревизију пословања у ужем смислу*.

Друга етапа обухвата почетак 21. вијека гдје ревизија пословања примјену налази, не само у приватном, него и у јавном сектору, што значи да поред надзора и мјерења успјешности пословања у приватном сектору има задатак да утврди да ли ентитет јавног

сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично. У овом случају *ревизија пословања (eng. audit of operations)* има шири значај, јер се посматра са аспекта приватног и јавног сектора.

Из претходне констатације можемо навести закључак да *ревизија пословања подразумева оперативну ревизију са примјеном у приватном сектору и ревизију успеха (eng. performance auditing) са примјеном у јавном сектору, чији је заједнички циљ процјена и побољшање економичности, ефикасности и ефективности у приватном и јавном сектору.*¹ Иако је овај циљ заједнички неопходно је разликовати термине:

- а) „оперативна ревизија“ (који се примјењује у приватном сектору);
- б) „ревизија успеха“ (који се примјењује у јавном сектору).²

*„Ревизија пословања се бави испитивањем неке организационе јединице ради вредновања успјешности њеног пословања. У склопу оперативне ревизије обавља се анализа појединих или свих пословних активности организационе јединице ради процјене ефикасности и рентабилности пословања.“*³

Полазећи од тога да се оперативна ревизија примјењује у приватном сектору, посебан акценат ћемо ставити на ревизију пословања у јавном сектору, која је позната под термином „ревизија успеха“. Ревизија успеха се дефинише као *„независно испитивање ефикасности и ефективности активности које предузима влада те програма или организација са дужном пажњом на економичност, и са крајњим циљем, који ће довести до побољшања акције.“*⁴

Дефиниција потврђује да се ревизијом успеха описује ревизија пословања у јавном сектору, којом се утврђује да ли ентитет јавног сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично, односно, да ли постоје неефикасни и неекономични поступци. Дакле, циљ који се жели постићи ревизијом пословања у јавном сектору је

¹Дефиниција заснована на истраживањима у функцији израде магистарског рада на тему: *„Ревизија пословања у приватном и јавном сектору“* који је одбрањен 30. V. 2011. године на Економском факултету Пале, Универзитет Источно Сарајево.

²Ревизија успеха представља новији облик ревизије јавног сектора од којег смо пошли у истраживању. Због ширег значаја ревизије пословања у јавном сектору, у овом раду термин „ревизија успеха“ прилагођен је термину „ревизија пословања“.

³Hayes, Rick; Schilder, Arnold; Dassen, Roger; Wallage, Philip. *Принципи ревизије – Међународна перспектива*. Бања Лука: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске, 2002, стр. 13.

⁴Андрић, М; Крсмановић, Б; Чалија, Н; Кулина, Д. *Ревизија јавног сектора*, Универзитет у Новом Саду – Економски факултет Суботица, Суботица, 2007, стр. 79.

утврђивање концепта „3E“⁵, при чему се долази до закључка да ли је јавни сектор (или ентитет јавног сектора), у посматраном периоду пословао (не)успјешно.

Из наведеног можемо да закључимо да је основни разлог провођења ревизије пословања у јавном сектору јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава, како би се остварила стабилност и одрживост јавног сектора. Међутим, ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора и *процјеном учинковитости процеса управљања ризицима* у јавном сектору, што ћемо истраживањем и доказати.

*Управљање ризицима*⁶ у јавном сектору врши се с циљем смањења ризика на прихватљив ниво, што се постиже примјеном контролних механизма. Управљање ризицима односи се на поступак идентификовања, процјене и контроле ризика са циљем да се обезбиједи разумна увјереност да ће бити достигнути циљеви корисника јавних средстава.

Проблем и предмет истраживања

Актуелни проблеми који су у жижи интересовања још од октобра 2009. године са освртом на нестабилност јавног сектора у Босни и Херцеговини, и шире, разлог су избора проблема истраживања којим ћемо дати одговор на питање које се тиче одрживости јавног сектора кроз примјену ревизије пословања. Нестабилност јавног сектора настала је дјеловањем економске кризе и неконтролисаног трошења јавних средстава што за посљедицу има појаву: дефицита, неликвидности, задужености, смањења капиталних улагања, (не)запослености и неефикасног пословања.

Да би се санирали наведени проблеми потребно је дефинисати факторе који су довели јавни сектор у стање неравнотеже, те утврдити мјере и методе за његов опоравак и

⁵Концепт „3E“ (3 Es) представља скраћен назив за економичност, ефикасност и ефективност чији се интеракцијски одос приказује инпут-аутпут моделом који своју примјену налази у јавном сектору између кориштених средстава и постигнутих резултата. **Економичност** подразумијева да средства која корисник јавних средстава употребљава за спровођење својих дјелатности буду благовремено доступна у одговарајућим количинама, одговарајућег квалитета и по најповољнијој цијени. **Ефективност** значи постизање најбољег односа између кориштених средстава и постигнутих резултата. **Ефикасност** представља однос између постигнутих резултата и предвиђених циљева.

⁶Управљање ризицима се успоставља и развија на темељима COSO оквира за управљање ризицима који представља надоградњу COSO модела интерне контроле.

стабилност. За успостављање равнотеже у јавном сектору кључну улогу има ревизија пословања коју у пракси проводе, тј. врше интерна, екстерна и државна ревизија.

Значај ревизије пословања огледа се, с једне стране, у јачању одговорности носилаца власти и увиду у начин кориштења јавних средстава, а с друге стране, у процјени учинковитости процеса управљања ризицима у јавном сектору. Циљ ревизије пословања фокусиран је на дефинисање концепта „3Е“ (економичност, ефикасност и ефективност) што се постиже одговорима на питања као што су:

- ❑ да ли носиоци власти своје активности обављају на прави начин;
- ❑ да ли се јавна средства троше економично;
- ❑ да ли су људски и материјални ресурси економично искориштени;
- ❑ да ли су активности у ентитетима власти конзистентне са утврђеним циљевима;
- ❑ да ли су јавне услуге квалитетне и испоручене на вријеме;
- ❑ да ли су владини програми као и активности ефикасно вођени и организовани;
- ❑ да ли су постигнути циљеви који су утврђени политиком влада;
- ❑ да ли су циљеви постигнути по разумној цијени и у предвиђеном времену;
- ❑ да ли се остварени ефекти приписују утицају утврђене политике или су посљедица других околности;
- ❑ који су ризици заступљени у јавном сектору;
- ❑ које мјере и методе треба предузети за смањење ризика у ризичним подручјима, итд.

Наведена питања су само нека од бројних којима се анализира концепт „3Е“ у јавном сектору која представљају дио проблема посматраног ентитета.

Анализом концепта „3Е“ ревизор долази до сазнања о (не)успјешности пословања у јавном сектору. Питања која представљају саставни дио концепта „3Е“ обухватају проблеме са којима су суочене институције јавног сектора, као што су: здравство, образовање, наука и култура, управа, правосуђе, финансијске и друге организације.

Узимајући у обзир нестабилно функционисање јавног сектора, питање од кога смо пошли у истраживању гласи: **„Да ли се примјеном ревизије пословања у јавном сектору може утицати на одрживост јавног сектора?“** Одговором на постављено питање указаћемо на могућност одрживости, односно јачања и стабилности јавног сектора, гдје ћемо указати на улогу и значај ревизије пословања у јавном сектору.

Из претходно наведеног, *предмет истраживања у обради докторске дисертације фокусиран је на дефинисање улоге и значаја ревизије пословања у јавном сектору.*

Циљеви истраживања

Да бисмо дефинисали шта истраживањем добијамо у практичној примјени, те шта ћемо истраживањем доказати, одредили смо *научне и прагматичне (друштвене) циљеве*. Анализом модела ревизије познат под називом „Гдје је новац“ („Where's the Money“) који је објаснио John D. Tongren⁷ креирали смо модел истраживања ревизије пословања у јавном сектору у Босни и Херцеговини.

John D. Tongren-ов модел заступљен је у приватном и јавном сектору већине развијених земаља јер се њиме приказује успјех пословања посматраног сектора, као и начин на који се постиже тај успјех. Модел се објашњава кроз *три нивоа* у којима је ображложена улога и значај новца почевши од употребе новца, затим, контроле трошења новца, као и могућности смањења трошкова и повећања прихода.

Први ниво дефинише „Улогу новца“ гдје је основни циљ усмјерен на формирање уштеде новца. У том погледу, прво од чега се полази јесте контролисање јавног сектора у домену чувања, трошења и исплате новца. Релација *чување – трошење - исплата новца* је значајна, јер се долази до информација о количини новца којим јавни сектор располаже. Због проблема који се могу јавити, у овој области је најбоље имати експертно руковођење од стране ревизора, који имају велико искуство и неопходан обим знања, како би извршили адекватну контролу и процјену о квалитету кориштења новца.

⁷John D. Tongren је стучњак за процесе менаџментске контроле и утицај технологије на њену ефективност. Стекао је међународно признање за стручност у ревизији и контроли информационих система, као и за визионарске погледе на тренутне проблеме интерне ревизије. Др John D. Tongren ради на факултету Универзитета Phoenix Online Campus и Grand Rapids Michigan Campus и експерт је за рачуноводство, информационе системе и теме менаџмента у склопу MBA програма. Предаје у Online MBA програму за Davenport Универзитет. Пословну каријеру је почео као администратор радних односа. Од почетка, у производњи је стекао искуство у пројектном инжењерингу, производном менаџменту, планирању и контроли, интерном савјетовању и велики број позиција унутар информационих система. У интерну ревизију је прешао 1972. године, примјенио је и уредио ревизије у центрима широм свијета, основао је ревизорско ангажовање у прилог развоја система, а највећи постигнути успјех у каријери добио је развојем финансијске ревизорске методологије. Затим, 1978. године, придружио се једној међународној рачуноводственој и ревизорској фирми, те постаје државни директор.

Други ниво анализира релацију *“Иза новца као новца”*, која се заснива на анализи остварене вриједности гдје се укључује контрола: понуде, фиксирани вриједности, радне снаге и свих осталих еквивалента на које се троши новац.

Трећи ниво полази од рјешавања проблематике *„Гдје је новац”*. То се односи на сагледавање могућности да се повећа приход или смањи трошак у јавном сектору. *„Гдје је новац”* је начин гледања на ствари, на животну оријентацију коју сви ревизори треба да развијају и његују што једним дијелом представља животну филозофију.

Полазећи од користи John D. Tongren-овог модела, која се изражава у повећању прихода и смањењу трошкова у јавном сектору, дефинисали смо први научни циљ:

1. Први научни циљ, од кога смо пошли у истраживању, јесте обликовање модела истраживања утицаја ревизије пословања на одрживост јавног сектора. Наиме, модел истраживања је тестиран на бази емпиријског истраживања у Босни и Херцеговини гдје ћемо у оквиру модела објаснити:

- ☐ *улогу ревизије пословања у јавном сектору;*
- ☐ *значај ревизије пословања у јавном сектору;*
- ☐ *начин на који ревизија пословања утиче на процјену и управљање ризицима у јавном сектору;*
- ☐ *начин на који ревизија пословања у јавном сектору процјењује побољшање процеса управљања ризицима и због чега је то битно;*
- ☐ *дефинисање концепта „3Е“ у јавном сектору и шта се тиме постиже;*
- ☐ *начин на који ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора.*

Анализом карактеристика John D. Tongren-овог модела, које се базирају на јачању стабилности јавног сектора, дефинисали смо други научни циљ:

2. У оквиру истраживачке теме истражити и анализирати теоријске и емпиријске налазе те их описати заједно са кључним појмовима (ревизија пословања, одрживост јавног сектора, управљање ризицима, процјена ризика, концепт „3Е“, смањење трошкова, повећање прихода и слично).

На основу John D. Tongren-овог модела можемо да закључимо да смањење трошкова доводи до повећања уштеда које се у дужим временским интервалима акумулирају и као такве доносе велику корист за јавни сектор. Порука овог модела је да се мора водити

рачуна о начину трошења новчаних средстава у јавном сектору како би се повећао квалитет пословања, те у вези с тим остварила три битна циља: економичност, ефикасност и ефективност.

Претходно наведено представљало би заједничку карактеристику са моделом од кога полазимо у истраживању. У вези с тим, дефинисали смо трећи научни циљ:

3. Примјена резултата спроведеног истраживања при чему ће резултати истраживања дати допринос за јавни сектор, јер ћемо указати на који начин ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора.

Из дефинисаног предмета истраживања постављени су следећи прагматични циљеви:

- Објаснити сврху и допринос ревизије пословања, посебно када се ради о процјени и управљању ризицима у јавном сектору;
- Дефинисати методе и мјере које ће имати утицај на одрживост јавног сектора;
- Пронаћи приједлоге за побољшање концепта „3Е“ (економичности, ефикасности и ефективности) у јавном сектору.

Хипотезе истраживања

У складу са дефинисаним предметом и циљевима истраживања изведене су *главна хипотеза и помоћне хипотезе*. Према моделу од кога смо пошли у истраживању, са дефинисаним односом зависне и независне варијабле, те комбинацијом подваријабли и индикатора које смо користили у истраживању, дефинисане су главна хипотеза и помоћне хипотезе.

Главна хипотеза научног истраживања гласи:

X1: „Примјеном ревизије пословања у јавном сектору утиче се на његову одрживост“.

На главну хипотезу надовезују се следеће помоћне хипотезе:

X2: Ревизија успјеха доприноси јачању одговорности носилаца власти, контроли трошења јавних средстава, те позитивно утиче на систем квалитета у јавном сектору.

X3: Процјена ризика утиче на јачање одговорности носилаца власти, систем квалитета јавног сектора и доприноси контроли трошења јавних средстава.

X4: Управљање ризицима утиче на контролу трошења јавних средстава, јачање одговорности носилаца власти и позитивно утиче на систем квалитета у јавном сектору.

X5: Утврђивање концепта „3Е“ утиче на контролу трошења јавних средстава, доприноси јачању одговорности носилаца власти и позитивно утиче на систем квалитета јавног сектора.

X6: Фер и коректан однос ревизора и руководства јавног сектора утиче на јачање одговорности носилаца власти и контролу трошења јавних средстава, као и систем квалитета у јавном сектору.

Методологија истраживања

У процесу израде докторске дисертације кориштене су различите методе, као што су: дедуктивна и индуктивна метода, компаративна метода, историјска метода, метода класификације, метода статистичке анализе, метода испитивања и комбинација претходних метода. У научном истраживању анализа метода извршена је на следећи начин:

- ❑ *Дедуктивна метода* је кориштена с циљем да се из општих ставова изведу одговарајуће претпоставке и закључци;
- ❑ *Индуктивна метода* примјењена је у обрнутом смјеру – да се опште поставке изводе из појединачних стања;
- ❑ *Компаративном методом* указали смо на сличности и разлике када су у питању интерна и екстерна ревизија, и њихова примјена у јавном сектору;
- ❑ *Историјска метода* кориштена је у сврху доказивања због чега, на који начин и у којим околностима је дошло до појаве ризика и нестабилности јавног сектора;
- ❑ *Метода класификације* кориштена је при класификацији типова и облика ревизије, врста ризика, као и метода управљања ризицима у ентитетима јавног сектора;

- ❑ *Метода статистичке анализе* примјењена је код презентовања и класификовања расположивих података;
- ❑ *Метода испитивања* кориштена је да бисмо сазнали какво је мишљење испитаника о одређеној ситуацији, односно проблему;
- ❑ *Комбинована метода* је примјењена кроз цијели текст при опису различитих појава и процеса.

Очекивани резултати и научни допринос истраживања

Истраживања у функцији израде докторске дисертације пружиће разумијевање о томе како ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора у Босни и Херцеговини. Модел истраживања заснован је на анализи John D. Tongren-ovog модела који је примјену нашао у приватном и јавном сектору, у почетку у Америци, затим, и другим развијеним земљама у којима се врши потпуна или дјелимична контрола трошења јавних средстава.

Према моделу истраживања, који ћемо развијати кроз овај рад, указаћемо да се научни допринос темељи на томе да се примјеном ревизије пословања у јавном сектору утиче на:

- ❑ *јачање одговорности носилаца власти, односно, подизање одговорности свих актера у јавном сектору на знатно већи ниво;*
- ❑ *економичније, ефикасније и ефективније трошење јавних средстава;*
- ❑ *унапређење система квалитета јавног сектора.*

Поред наведеног, указаћемо на значај ревизије пословања у систему процјене и управљања ризицима у јавном сектору. У овом случају, примјеном ревизије пословања у јавном сектору оствариће се један од важнијих циљева пословања – *идентификовање и свођење ризика у јавном сектору на прихватљив ниво.*

Из претходне констатације можемо да закључимо да ће „*ово истраживање дати допринос и употпунити фонд научног знања о утицају ревизије пословања на одрживост јавног сектора гдје посебан значај има систем интерне ревизије којим ће се одговорност свих актера у јавном сектору подићи на већи ниво*“. То ће имати утицај на јачање свијести запослених у јавном сектору чиме ће се постићи повећање одговорности

у обављању радних задатака. На тај начин ће се повећати стабилност јавног сектора и створити *„снажна подршка за економичнију, ефикаснију и ефективнију систем располагања јавним средствима“*.

Наиме, битно је истаћи да ће тестирање хипотеза, научни и прагматични допринос истраживања створити основу за проналажење нових метода којим ће се утицати на стабилност и одрживост јавног сектора. Поред тога, резултати истраживања могу дати полазну основу за будућа комплекснија научна истраживања, која ће бити оријентисана на одрживост јавног сектора.

Истраживањем ћемо настојати да у будућности продубимо свијест јавности о улози ревизије пословања у јавном сектору с циљем јачања одговорности носилаца власти, смањења трошења јавних средстава и повећања квалитета јавног сектора, што представља практични допринос.

Модел ревизије пословања у јавном сектору има *дводимензионално значење*. С једне стране, модел указује да смањење трошкова доводи до *повећања уштеда* које се временом акумулирају и доносе велику корист за јавни сектор. С обзиром на то да носиоци власти, не само у Босни и Херцеговини, већ и у другим земљама, државни апарат сматрају као „властити буџет“ из чега произилази неконтролисано трошење јавних средстава и стварање неекономичног и неефикасног пословања, јавља се потреба за увођењем контролних механизма којима ће се такве активности елиминисати или дјелимично ублажити. У вези с тим, модел ревизије пословања ће имати утицај на јачање интерне контроле у јавном сектору, што ће резултирати подизању одговорности свих актера у јавном сектору на знатно већи ниво. С друге стране, смањење трошкова доводи до *повећања прихода* што ће јавним установама, јавним предузећима, приватном сектору и невладиним организацијама омогућити квалитетније пословање. У овом случају, модел ревизије пословања указује да се мора водити рачуна о начину трошења новчаних средстава, како би се повећао квалитет пословања и, у вези с тим, остварила три битна циља: економичност, ефикасност и ефективност. Само на такав начин могуће је обезбиједити повећање прихода од чега ће корист имати, не само јавни сектор, јавна управа, приватни сектор, јавна предузећа, невладине организације, већ и академска заједница и цјелокупна јавност. То представља друштвени значај истраживања.

У докторској дисертацији предмет истраживања обрађен је кроз пет дијелова који ће представљати једну заокружену логичку цјелину, са уводним дијелом и закључком.

У *уводном дијелу* докторске дисертације наглашен је проблем и предмет истраживања, циљеви истраживања, хипотезе од којих ћемо поћи у истраживању, методологија истраживања, као и резултати који се истраживањем желе постићи. Посебну пажњу ћемо посветити научном доприносу који ће се постићи методологијом истраживања. Затим, биће образложен преглед истраживања који ће се обрађивати по главама, као и методе које ћемо користити у истраживању.

Први дио обухвата теоријску основу ревизије пословања и ризика у јавном сектору са дефинисаним циљевима и задацима који се желе постићи у пракси. Посебна пажња посветиће се примјени ревизије пословања у савременим условима, дефинисању концепта „3Е“, стандардима који се примјењују у јавном сектору и врстама ризика који су заступљени у ентитетима јавног сектора.

У *другом дијелу* посебна пажња ће се посветити процесу (пр)оцјене ризика у јавном сектору. Процес процјене ризика започиње идентификацијом циљева и ризика, а завршава се процјеном ризика и рангирањем приоритета ризика. Примјеном различитих метода и техника дефинисаћемо факторе ризика и матрицу ризика, те извршити анализу процјене ризика примјеном концепта „3Е“ у јавном сектору. На тај начин смањује се ризик што ће резултирати побољшању пословања. Поред тога, објаснићемо модерни приступ ревизије пословања заснован на ризику, те извршити његово поређење са традиционалним приступом.

Трећи дио фокусиран је на управљање ризицима у јавном сектору, гдје су прецизирани циљеви управљања ризицима, фазе и методе управљања ризицима у јавном сектору. Поред тога, објаснићемо управљање ризицима по COSO (*Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission*) моделу. У овом дијелу посебно је наглашена улога ревизије пословања у управљању ризицима и процјена учинковитости процеса управљања ризицима.

У *четвртом дијелу* акценат је стављен на одрживост јавног сектора, која се постиже утицајем ревизије пословања. Поред дефинисања одрживости објашњени су показатељи одрживости јавног сектора, као што су: однос имовине и обавеза посматраног ентитета

јавног сектора, однос нето дуга и укупног годишњег прихода, однос слободних и инвестираних новчаних средстава и укупних расхода, однос нето дуга и БДП-а, однос дефицита и БДП-а итд. Посебна пажња посвећена је ревизији пословања у функцији одрживости јавног сектора, гдје ћемо истраживањем доказати значај ревизије пословања за јавни сектор. У вези с тим, наведени су ефекти ревизије пословања на одрживост јавног сектора који се посматрају кроз: утицај ревизије пословања на јачање одговорности носилаца власти, утицај ревизије пословања на контролу трошења јавних средстава и утицај ревизије пословања на имплементацију система квалитета.

Пети дио оријентисан је на емпиријско истраживање утицаја ревизије пословања на одрживост јавног сектора. Прво ћемо појаснити методолошки оквирведеног истраживања (објаснићемо инструменте истраживања, узорак и анализу података), а након тога ћемо презентовати резултате истраживања, извршити анализу и интерпретацију истраживања, објаснити допринос ревизије пословања у јавном сектору, те дефинисати смјернице будућих истраживања.

У *закључку* ће се презентовати резиме укупних истраживања у функцији израде докторске дисертације и синтеза основних резултата до којих смо дошли.

Садржајни оквир докторске дисертације указује на значај ревизије пословања у процјени и управљању ризицима у јавном сектору, чиме се постиже одрживост јавног сектора. Резултатима истраживања доказаћемо постављену главну хипотезу и помоћне хипотезе. С обзиром на то што досадашња истраживања нису била фокусирана на процјену и управљање ризицима у јавном сектору, као ни утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора, истраживањем ћемо указати на научни и практични допринос који се могу постићи докторском дисертацијом.

ПРВИ ДИО

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА И РИЗИКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

*„Од свега је човек покушао да направи оруђе за
постизање својих циљева или за своју одбрану;
од свега, па и од тајанственог тока времена.
На његовим превртљивим таласима (данас -сутра!)
он пребацује све, и оно што жели да буде одмах и оно
што би хтео да не буде никад.“*

Иво Андрић

1. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА И РИЗИКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

У савременим условима рада функционисање јавног сектора изложено је многобројним ризицима пословања. Разлози за појаву све већег броја ризика леже искључиво у недовољно развијеним контролним механизмима и неодговорности актера у јавном сектору. Да би се ризици пословања свели на прихватљив ниво, неопходно је вршити редовну контролу и ревизију, што у Босни и Херцеговини, као и другим земљама из окружења то није, у прихватљивом нивоу, заступљено у пракси.

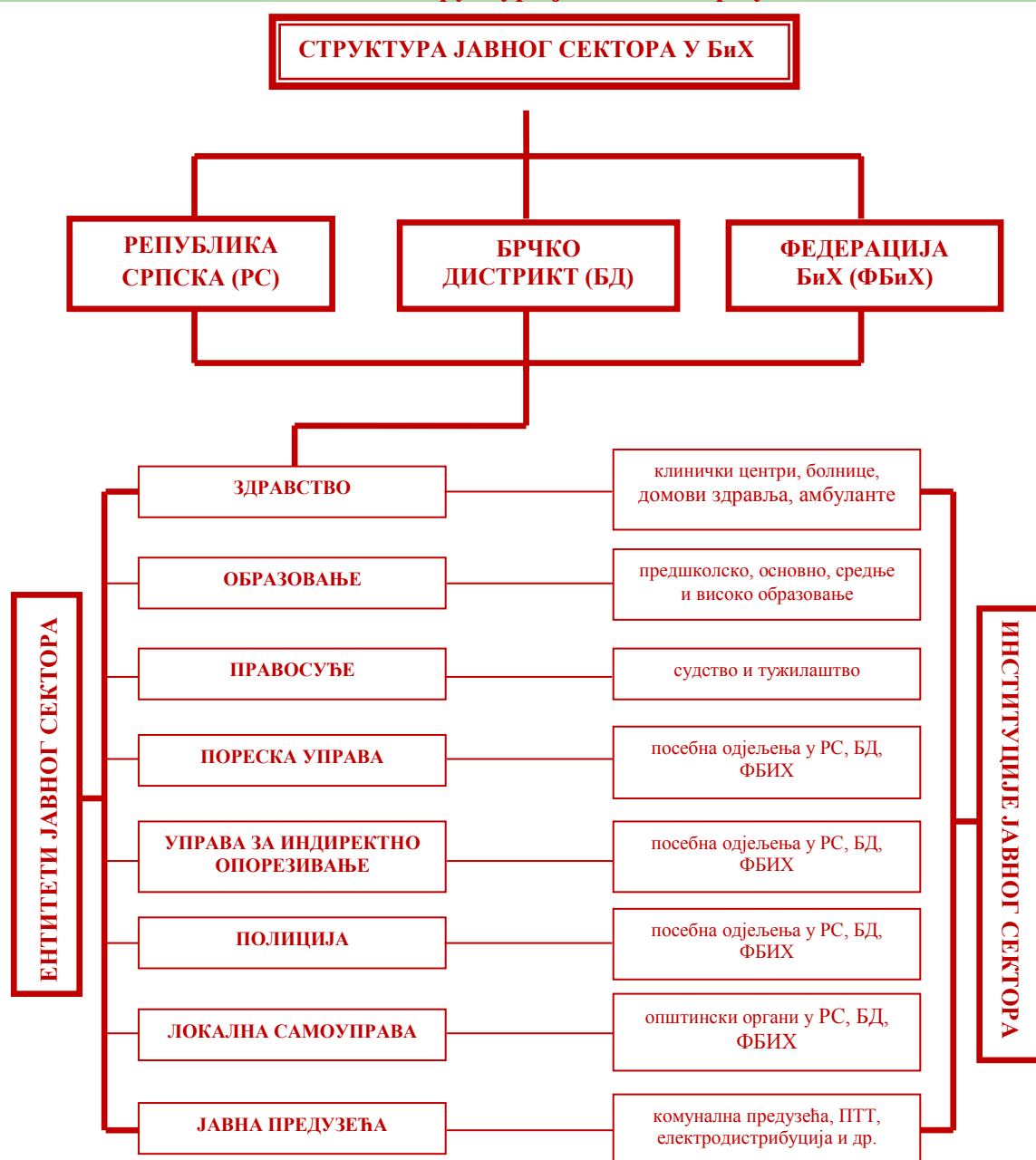
Резултат таквог пословања у јавном сектору довео је до: нерационалног трошења јавних средстава, буџетског дефицита, повећане корупције, лоше организационе структуре, повећаног броја запослених са неадекватном квалификацијом, смањења броја запослених са адекватном стручном спремом, оптерећења радника пословима за које нису квалификовани, ниског платног коефицијента, нередовне анализе трошкова, непоштовања Закона о раду, лошег политичког дјеловања на јавни сектор, неадекватне развоје политике, недовољне реализације развојних и инвестиционих пројеката, повећања ризика пословања и низа других проблема.

Наведено стање јавног сектора сигнализује предузимање хитних акција за елиминисање постојећих проблема и успостављања равнотеже јавног сектора. Један од постојећих начина за проналажење рјешења таквим проблемима јесте увођење ревизије пословања чиме би се успоставила, не само стабилност, него и одрживост јавног сектора. Поред тога, увођењем ревизије пословања створила би се „позитивна пословна клима“ коју би карактерисало економичније, ефикасније и ефективније пословање, чиме би се ризици пословања у јавном сектору свели на прихватљив ниво.

Анализом истраживања дошли смо до закључка да је тренд лошег пословања у јавном сектору, који је узрокован свјетском економском кризом у октобру 2009. године, добио облик „зачараног круга“ у који проблеми константно улазе, а веома је мали број рјешења. У којој мјери и на који начин ревизија пословања утиче на „разбијање зачараног круга“ објаснићемо у првом дијелу докторске дисертације. Такође, објаснићемо ризике пословања који су заступљени у јавном сектору у Босни и Херцеговини као и њихово свођење на прихватљив ниво. У ту сврху, истраживањем смо дефинисали адекватне мјере за санирање актуелних проблема.

На слици 1 приказана је структура јавног сектора у Босни и Херцеговини (БиХ) према којој је спроведено истраживање у функцији израде овог рада.

Слика 1. Структура јавног сектора у БиХ



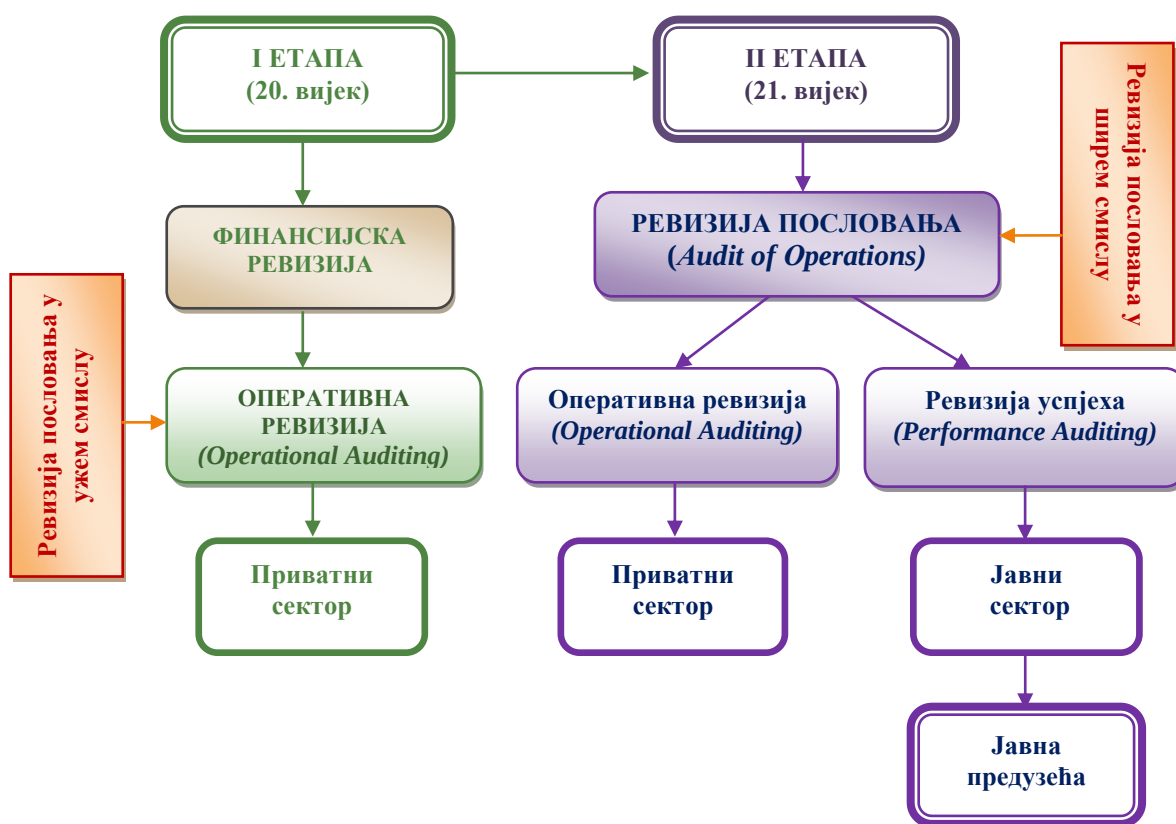
Као што је на слици приказано, истраживање је фокусирано на ентитете јавног сектора и институције које чине њихов саставни дио.⁸

⁸ Јавни сектор (*eng. Public Sector*) се дефинише као непрофитни сектор кога чини парламент, влада и државни ентитети. Дакле, јавни сектор нема за циљ остваривање профита из пословања (изузимајући јавна предузећа). Његов циљ усмјерен је на квалитетно пружање услуга корисницима, односно, грађанима. У ту сврху користе се различите методе и мјере што ће у овом раду бити посебно објашњено.

1.1. Појам, циљеви и задаци ревизије пословања у јавном сектору

Крајем 20-их и почетком 30-их година прошлог вијека ревизија пословања добија посебну улогу у привредном систему. Тај период био је значајан, јер су турбуленције у привредном систему изазване великом свјетском економском кризом обиљежиле епоху развоја ревизије пословања. То значи да се развој ревизије пословања одвија кроз двије етапе које ћемо приказати на *слици 2*⁹.

Слика 2. Развој ревизије пословања



У уводном дијелу је поменуто да се ревизија пословања посматра у ужем и ширем смислу, као што је илустровано на слици. Дакле, *прва етапа* представља период настанка ревизије пословања, која је у теорији позната као „оперативна ревизија“. С обзиром на то да оперативна ревизија има задатак да врши надзор и мјерење (не)успјешности пословања у приватном сектору, то би представљало ревизију пословања у ужем смислу.

⁹Слика је објављена од стране аутора у раду „Улога и значај ревизије пословања у приватном и јавном сектору“. Пале: Зборник радова Економског факултета у Источном Сарајеву број 6, 2012, стр. 366.

Друга етапа обухвата почетак 21. вијека гдје ревизија пословања примјену налази, не само у приватном, него и у јавном сектору, што значи да поред надзора и мјерења успјешности пословања у приватном сектору има задатак да утврди да ли ентитет јавног сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично. Дакле, у овом случају ревизија пословања (*eng. audit of operations*) има шири значај, јер се посматра са аспекта приватног и јавног сектора.

1.1.1. Дефинисање ревизије пословања

Када је ријеч о ревизији, у теорији и пракси су заступљена три типа ревизије која су међусобно зависна.¹⁰ *Ревизија финансијских извјештаја* је први тип ревизије, која подразумијева испитивање финансијских извјештаја да би се утврдило да ли дају прецизне и истините податке који су наведени у финансијском извјештају. Други тип ревизије представља *ревизију усклађености с правилима и прописима*, која се изводи да би се утврдило да ли институција у којој се проводи ревизија поштује правила и прописе и друге правне акте, који су уведени од стране више инстанце. Трећи тип ревизије је *ревизија пословања*, која је оријентисана на утврђивање успјешности пословања у институцијама анализом концепта „3Е“.

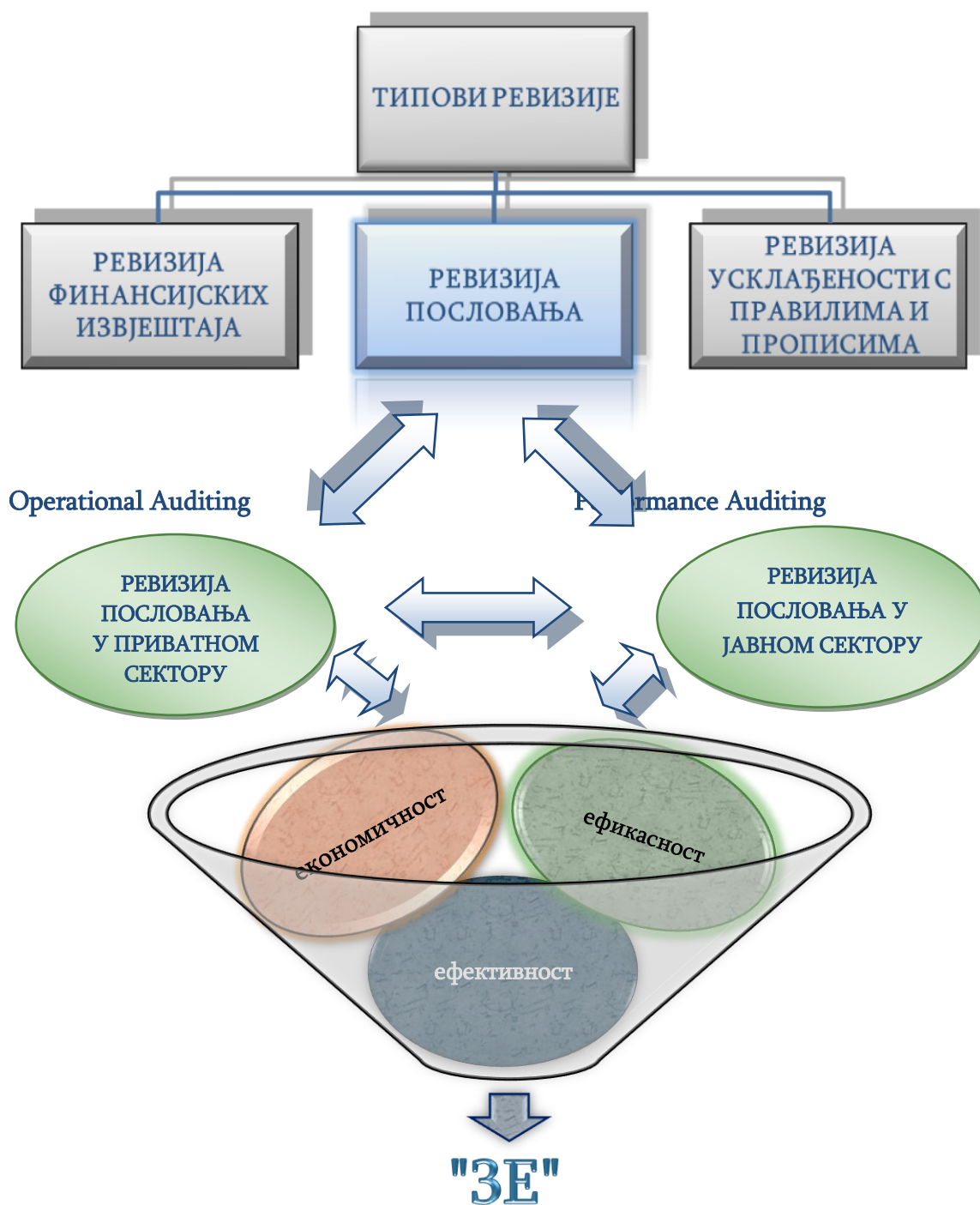
Досадашња истраживања, која се односе на ревизију пословања, била су усмјерена искључиво на приватни сектор, док се ревизија пословања у јавном сектору сматра новијим обликом ревизије, који се појавио почетком 21. вијека познат под називом „ревизија успјеха“ (*eng. performance auditing*). То значи да је ревизија пословања у савременом добу добила потупно нову улогу и значај који није познат јавности, што ћемо у овом раду настојати објаснити.

На слици 3¹¹ су приказани типови ревизије од којих доминирајућу улогу има ревизија пословања са примјеном у приватном и јавном сектору. Тачније, приказане су оперативна ревизија и ревизија успјеха чији је заједнички циљ процјена и побољшање концепта „3Е“ (економичности, ефикасности и ефективности).

¹⁰Hayes, Rick; Schilder, Arnold; Dassen, Roger; Wallage, Philip. *Принципи ревизије – Међународна перспектива*. Бања Лука: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске, 2002, стр. 13.

¹¹Слика је објављена од стране аутора у раду „Улога и значај ревизије пословања у приватном и јавном сектору“. Пале: Зборник радова Економског факултета у Источном Сарајеву број 6, 2012, стр. 369.

Слика 3. Ревизија пословања у приватном и јавном сектору



Сликом се потврђује дефиниција да *ревизија пословања* (eng. *audit of operations*) подразумева *оперативну ревизију* (eng. *operational auditing*) са примјеном у приватном сектору и *ревизију успјеха* (eng. *performance auditing*) са примјеном у јавном сектору, чији је заједнички циљ проијена и побољшање економичности, ефикасности и ефективности у приватном и јавном сектору.¹²

¹²Дефиниција заснована на истраживањима у функцији израде магистарског рада на тему: „Ревизија пословања у приватном и јавном сектору“ који је одбраћен 30. V 2011. године на Економском факултету Пале, Универзитет Источно Сарајево.

С обзиром на то да је у истраживачком процесу докторска дисертација фокусирана на ревизију пословања у јавном сектору која се заснива на ревизији успјеха, у наставку текста ћемо објаснити шта се подразумева под тим термином.

„Ревизија успјеха се дефинише као независно испитивање ефикасности и ефективности активности које предузима влада те програма или организација са дужном пажњом на економичност, и са крајњим циљем, који ће довести до побољшања акције, а према INTOSAI¹³ међународним стандардима ревизије, ревизија успјеха обухвата:

- а) ревизију економичности административних активности у складу са чврстим административним принципима и праксама као и руководним политикама;*
- б) ревизију ефикасности кориштења људских, финансијских и осталих ресурса укључујући испитивање информационих система, мјера успјеха и аранжмана надгледања, као и процедура којих су се придржавале ревидиране агенције ради кориговања раније утврђених недостатака;*
- ц) ревизија ефективности у односу на постигнуте циљеве јединице код које се обавља ревизија, те ревизију остварених активности у поређењу са планираним.* ¹⁴

Дефиниција потврђује да се ревизијом успјеха описује ревизија пословања у јавном сектору, којом се утврђује да ли ентитет јавног сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично, односно, да ли постоје неефикасни и неекономични поступци. Циљ, који се жели постићи ревизијом пословања, у јавном сектору је утврђивање концепта „3Е“ (економичност, ефикасност и ефективност), при чему се долази до закључка да ли је јавни сектор (или ентитет јавног сектора) у посматраном периоду пословао (не)успјешно.

Према томе, можемо да закључимо да је основни разлог провођења ревизије пословања у јавном сектору јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава како би се остварила стабилност и одрживост јавног сектора.

¹³INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) је основан 1953. године и имао је 34 чланице које су биле оснивачи, а крајем 2000. године број чланова се повећао на 170. Данас броји 189 пуноправних чланица и 4 придружене чланице. Састоји се од три битна документа: Лимска декларација позната као Magna Carta државне ревизије, Статут INTOSAI којим је уређена организациона структура чланства, мандати и правила, и трећи документ су Ревизорски стандарди и смјернице за стандарде интерне ревизије који су усвојени 1992. године. За реализацију мисије и циљева INTOSAI-а утичу публикације: INTOSAI Circulars, The International Journal of Government Auditing, Membership Directory и други.

¹⁴Андрић, М; Крсмановић, Б; Чалија, Н; Кулина, Д. *Op. cit.* стр. 79.

1.1.2. Класификација ревизије пословања у јавном сектору

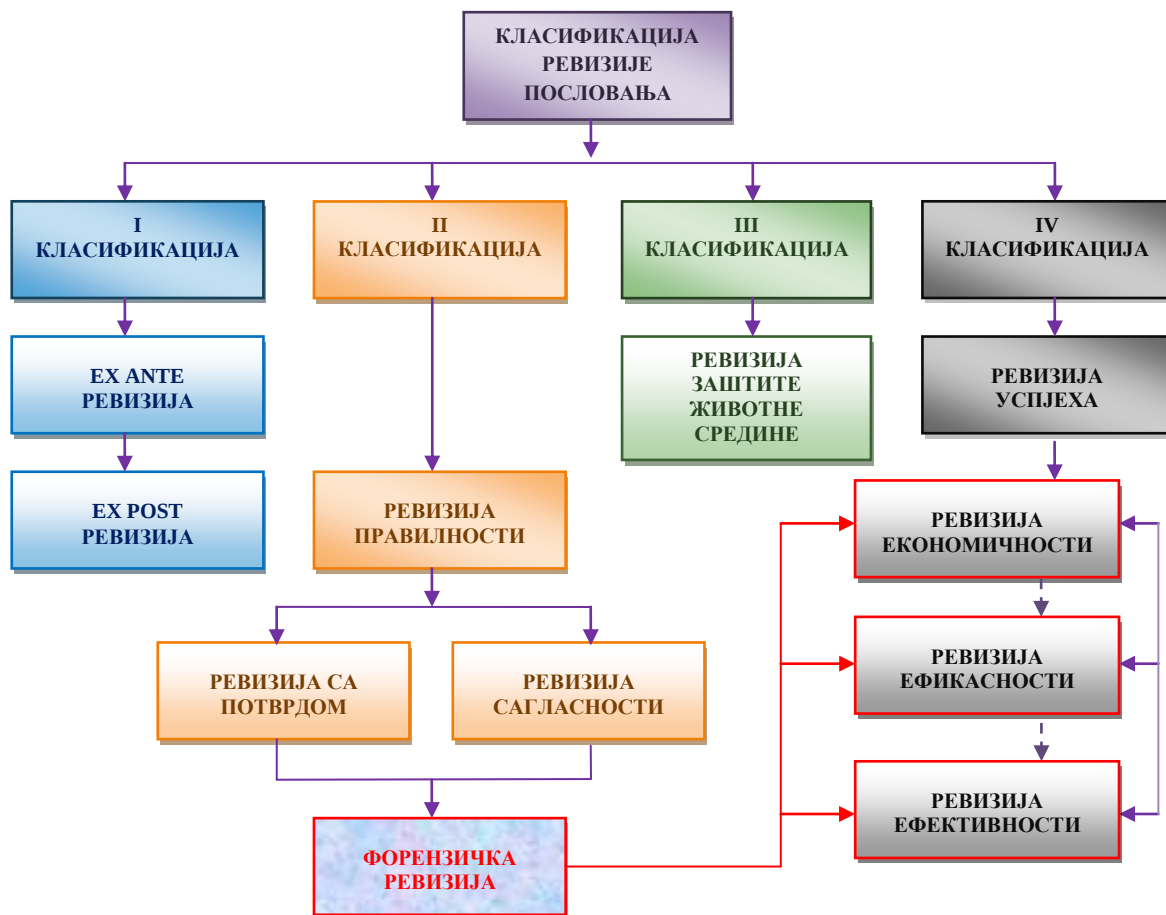
Извођење ревизије пословања у јавном сектору веома је значајно, прије свега, због јачања свијести носилаца власти у кризним временима која су обиљежила прву деценију 21. вијека. Према последњим анализама у периоду од 2013. године до половине 2014. године у БиХ није забиљежен ни један позитаван податак у пословању јавног сектора. То је изазвало незадовољство грађана које је у том периоду резултирало појавама великог броја протеста у знак лоше економске и социјалне политике у држави, и уопштено, лошег друштвеног живота.

Истраживањем у јавном сектору дошли смо до податка да је тренутно стање у БиХ настало због недовољне контроле и ревизије у ентитетима јавног сектора, посебно када је ријеч о здравственом и образовном систему. Од 583 испитаника, 297 испитаника (50,90%) је мишљења да се у јавном сектору контрола не врши у довољној мјери.¹⁵ Такође, 303 испитаника (52%) сматрају да је извођење ревизије у јавном сектору недовољно те да треба увести системске промјене како би се стање довело у равнотежу.¹⁶

Да би се увеле мјере за побољшање пословања у јавном сектору треба имати у виду да постоје различити облици ревизије пословања који захтијевају посебну анализу. На *слици 4* приказаћемо класификацију ревизије пословања у јавном сектору.

¹⁵ Види страну 195.

¹⁶ Види страну 198.

Слика 4. Основни облици ревизије пословања у јавном сектору


На слици су приказане четири класификације ревизије пословања у јавном сектору.¹⁷

Прва класификација садржи два облика ревизије пословања. То су ex ante и ex post ревизија. Од наведених облика ex ante ревизија (претходна ревизија) практично је укинута из разлога што је успоставља менаџмент прије приказивања финансијских активности.

С обзиром на то што ex ante ревизија представља одговорност менаџмента, а не Врховне ревизорске институције (SAI), овај облик ревизије није сврстан као контролни механизам који значај налази у јавном сектору. Због тога се SAI фокусира на ex post ревизију која примјену налази у јавном сектору. Овај облик ревизије подразумијева испитивање догађаја након њиховог настанка.

Значај ex post ревизије огледа се у утврђивању и предузимању мјера од стране руководства ентитета јавног сектора за спречавање различитих видова малверзација

¹⁷ Андрић, М; Крсмановић, Б; Чалија, Н; Кулина, Д. Op. cit, стр. 73.

којима је „окупиран“ јавни сектор. То значи да *ex post* ревизија има елементе ревизије правилности и ревизије успјеха, које ће у наставку текста бити објашњене.

Према другој класификацији, у јавном сектору заступљена је *ревизија правилности*. Сам назив говори о томе да се овим обликом ревизије пословања провјерава финансијска одговорност ентитета јавног сектора. Због тога се врши контролисање финансијске документације и провјерава усакађеност са правилима, прописима, законима и другим правним актима.

Ревизија правилности се због широког подручја дјеловања дијели на ревизију са потврдом (*eng. attestation audit*) и ревизију сагласности (*eng. compliance audit*). Наиме, ревизија са потврдом може се, према функционисању, назвати и „ревизија финансијских извјештаја“ због тога што се овом ревизијом ревидира државни буџет при чему се саставља извјештај и исти доставља надлежном законодавном тијелу. Пошто је ријеч о државном буџету, у овом случају, мора се водити рачуна да се ревизија са потврдом изврши прије усвајања буџета за наредну годину.

Основни циљ, који се жели постићи ревизијом са потврдом, јесте да се стекне увјерење да су рачуни и државни буџет коректни. Након извршене ревизије парламенту и другим корисницима се доставља ревизорски извјештај о томе да ли су јавна средства правилно кориштена.

С друге стране, ревизија сагласности односи се на контролисање појединачних извршених трансакција те утврђивање да ли су оне реализоване према правилима, закону и другим правним актима. Такође, ревизијом сагласности је битно утврдити да ли постоји пратећа документација којом се потврђује реализација трансакција гдје треба посебно провјерити да ли постоје неке врсте неправилности, или одступања из правних оквира.

Због појаве различитих облика криминалних радњи у јавном сектору почетком 21. вијека, развио се нови облик ревизије под називом *форензичка ревизија*. Сврха провођења форензичке ревизије у јавном сектору представља идентификовање криминалних радњи као и лица која су исте починили. Након тога ревизори састављају извјештај у којем вриједносно изражавају настале штете узроковане криминалним радњама који достављају правосудним органима. То значи да форензичка ревизија чини

саставни дио ревизије са потврдом и ревизије сагласности. Њена примјена у јавном сектору има утицај на повећање квалитета пословања у смислу смањења малверзација различитих облика, као и јачања улоге правосудних органа. У том случају, форензичка ревизија утиче на повећање економичности, ефикасности и ефективности у јавном сектору.

Трећа класификација се односи на ревизију заштите животне средине. Овај облик ревизије посебно је заживио почетком 21. вијека и сматра се „популарном ревизијом савременог доба“. Због одрживости и унапређења квалитета животне средине, као и социјалне правде, овом ревизијом се преиспитује улога државе и локалних власти у очувању животне средине. То резултира јачању свијести о животној средини као и повећању трошкова за заштиту животне средине, посебно на локалном нивоу.

Циљ извођења ревизије заштите животне средине јесте контролисање рада организација које негативно утичу на животну средину. Од таквих организација се захтијева периодично достављање извјештаја о начину извођења редовних активности како би се установили узроци који негативно утичу на животну средину, те утврдиле мјере од стране ревизора за санирање истих. За непоштовање прописаних мјера такве организације сnose велику одговорност.

Ревизија успјеха спада у четврту класификацију. Представља, такође, новији облик ревизије са примјеном у јавном сектору која за циљ има смањење трошкова, јачање одговорности носилаца власти и повећање уштеда. Због сврхе дјеловања, ревизија успјеха дијели се на ревизију економичности, ревизију ефикасности и ревизију ефективности (концепт „3Е“) у јавном сектору.

С обзиром на то да је основни циљ ревизије успјеха утврђивање да ли постоје неекономични, неефикасни и неефективни поступци приликом трошења јавних средстава, у остваривању овог циља у многome доприноси форензичка ревизија. То указује на чињеницу да се ревизија успјеха и форензичка ревизија, као новији облици ревизије у јавном сектору, међусобно допуњују, што не значи да су међусобно зависне.

Различити облици малверзација у јавном сектору (давања мита, злоупотреба финансијских података, издавање лажних докумената, некоректни обрачуни плата, крађа новца из благајне, сукоб интереса, фалсификовање рачуноводствене документације,

лажно приказивање биланса стања и биланса успјеха с циљем прикривања негативности у пословању, непрописно трошење јавних средстава и слично) указују да тренутно стање пословања у јавном сектору у БиХ није:

- 1) економично због неконтролисаног трошења јавних средстава и веома ниских уштеда;
- 2) ефикасно јер се ресурси не користе на прави начин;
- 3) ефективно јер се на тежак начин долази до постављених циљева, или у крајњем случају остају неостварени.

Претходно наведени разлози повећавају улогу форензичке ревизије која утиче на смањење различитих видова малверзација у јавном сектору, јер сваки облик незаконите радње испитују судски органи који доносе адекватну судску пресуду. То утиче на свијест запослених у јавном сектору при чему се јавља страх од губитка радног мјеста, суспендовања или неке друге казне (зависно од облика криминалне радње) што резултира поштовању правила, прописа, закона о раду и других правних аката. Тиме се постиже повећање економичности, ефикасности и ефективности што представља везу између ревизије успјеха и форензичке ревизије.

Наиме, суштину ревизије успјеха представља утврђивање концепта „3Е“ који се најједноставније приказује *инпут-аутпут моделом*, који ће у првом дијелу овог рада бити посебно објашњен.

1.1.3. Задаци и циљеви ревизије пословања у јавном сектору

Развој ревизије пословања праћен је различитим факторима који су довели до нестабилног пословања. Фактори су узроковани искључиво лошом пословном политиком, која се негативно одражава на јавни сектор што га доводи у стање неравнотеже, које је најчешће праћено неконтролисаним трошењем јавних средстава. Коначан исход таквог концепта доводи до повећане задужености и смањења уштеда на свим нивоима, од локалних до републичких. Хватајући се у коштац са овим проблемом развија се значај ревизије пословања са основним задатком *успостављања одрживости јавног сектора*.

Да би овај задатак добио на значају, ревизија пословања мора да *идентификује, квантификује и управља ризицима пословања*, што се сматра њеним другим битним задатком. Као трећи задатак, који се ревизијом пословања мора реализовати, јесте *утврђивање мјера за успостављање стабилности јавног сектора* што доводи до минимизирања ризика пословања.

Према наведеним задацима дефинисаћемо три циља који се настоје постићи ревизијом пословања у јавном сектору:

- 1) *Јачање одговорности носилаца власти*
- 2) *Контрола трошења јавних средстава*
- 3) *Имплементација система квалитета*

1.1.3.1. Јачање одговорности носилаца власти

Јачање одговорности носилаца власти представља приоритетни циљ¹⁸. Досадашњи резултати пословања јавног сектора у БиХ нису били у складу са очекиваним, нити су локалне и републичке власти пружиле повјерење у смислу напретка пословања. Најтежа баријера унапређења пословања односи се на недовољна финансијска средства. С једне стране, постоји незадовољство грађана у пружању јавних услуга, док су, с друге стране, запослени у јавном сектору незадовољни обрачуном плата.

Дакле, мотивациони фактори готово да и не постоје, када је ријеч о кадровској структури у јавном сектору. То се даље манифестује на неефективно пружање услуга грађанима, било да је ријеч о здравственом систему, образовању, управи, полицији, правосуђу или неком другом ентитету јавног сектора. Таква ситуација се описује недовољном амбицијом носилаца власти да унаприједи пословање у јавном сектору и доведу га у равнотежно стање. Велики број протеста и штрајкова, који су се одржали у току 2014. године у БиХ, стање су општег незадовољства у друштвеној заједници. Носиоци власти треба да у будућем периоду предузму корективне мјере и акције за елиминисање таквог стања и у праксу уведу рационално кориштење ресурса и јавних средстава.

¹⁸Поред предсједника републике који је одговоран за стање у земљи, носиоци власти су: предсједник владе, потпредсједници владе, савјетници, министри, политички изабрани функционери на локалним нивоима власти и државни секретари.

1.1.3.2. Контрола трошења јавних средстава

Контрола трошења јавних средстава у јавном сектору представља циљ који је од општег друштвеног интереса. Ријеч је о анализи буџета гдје се посебан акценат ставља на ревизију јавних расхода. Јавни приходи (порези, таксе, доприноси и други приходи које плаћају грађани и правна лица) морају бити правилно распоређени. У супротном, долази до нарушавања буџетске равнотеже што за посљедицу има појаву буџетског дефицита. Због тога је неопходно вршити ревизију јавних расхода којом се контролише трошење јавних средстава.

Неекономично и неефикасно трошење јавних средстава доводи до повећања стопе задужености што има негативне посљедице на будуће генерације. Да би се такви проблеми избјегли потребно је вршити ревизију пословања која за циљ има економично и ефикасно трошење јавних средстава. Тиме би се смањила стопа задужености и повећао ниво штедње у јавном сектору.

У *табели 1* приказаћемо јавни дуг БиХ на дан 31.12.2013. године који је износио 10.423 мил КМ.

Табела 1. Јавни дуг БиХ са 31.12.2013. године

Износ у мил КМ

ОПИС	РС	БД	ФБИХ	Институције БиХ	Укупно у БиХ
Унутрашњи дуг	2.030	31	957	0	3.018
Спољни дуг	2.611	11	4.739	44	7.405
Укупан јавни дуг	4.641	42	5.696	44	10.423

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ. *Јавна задуженост БиХ на дан 31.12.2013. године*, (22.05.2014.)

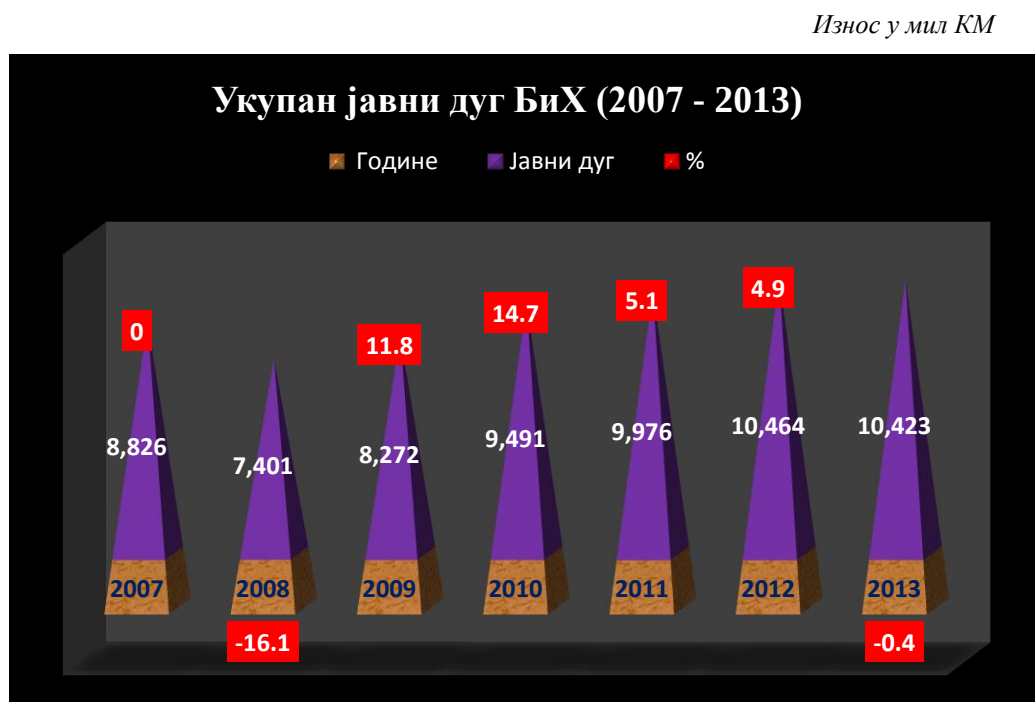
Према подацима у табели евидентно је да је укупан јавни дуг у БиХ на дан 31.12.2013. године износио 10.423 мил КМ. Учешће у јавном дугу имају: институције БиХ, Република Српска (РС), Брчко Дистрикт (БД), Федерација БиХ (ФБиХ) са 10 кантона, 147 јединица локалне самоуправе и градске управе РС и ФБиХ. Дакле, укупан јавни дуг обухвата:

- државни дуг;
- дуг РС, БД и ФБиХ (дуг 10 кантона);
- дуг општина и градова.

Збирно приказивање наведених јавних дугова представља *укупан јавни дуг БиХ* (10.423 мил КМ) који се састоји из *унутрашњег дуга* (3.018 мил КМ) и *спољног дуга* (7.405 мил КМ).

Рапидан раст јавне задужености БиХ забиљежен је 2009. године након појаве свјетске економске кризе, која је изазвала негативне макроекономске импликације на привредни систем. Стање јавног дуга БиХ приказаћемо у *графикону 1*. Анализа јавног дуга обухвата период прије појаве свјетске економске кризе (2007. година и 2008. година) и период након појаве свјетске економске кризе (од 2009. године до краја 2013. године).

Графикон 1. Укупан јавни дуг БиХ од 2007. године до 2013. године



Извор: Министарство финансија и трезора БиХ, (12.05.2014).

Анализом података који су приказани у графикону уочавамо да се у периоду прије појаве свјетске економске кризе јавни дуг смањило за 16,1%. Појавом свјетске економске кризе 2009. године јавни дуг се повећао за 11,8%, док се у 2010. години јавни дуг повећава за 14,7%.

Рапидан раст јавног дуга настаје од 2010. године. У 2011. години јавни дуг (поредећи са јавним дугом из 2010. године) повећава за 5,1%, док се у 2012. години јавни дуг повећава за 4,9%. Током 2013. године јавни дуг БиХ у односу на 2012. годину смањен је за 0,4%.

Укупан износ јавног дуга БиХ у току 2013. године по енетитетима је имао следеће учешће:

- РС 44,53% јавног дуга,
- БД 0,40% јавног дуга,
- ФБиХ 54,64% јавног дуга и
- институције су имале учешће од 0,43% јавног дуга.

Претходно наведени подаци говоре да константно повећање јавног дуга у БиХ представља последицу нерационалног кориштења јавних средстава и недовољних мјера за успостављање равнотеже. Због тога се јавља потреба за јачањем контролних механизма у јавном сектору, како би се ризици од повећања јавног дуга свели на прихватљив ниво. Да јавни дуг константно расте говоре подаци у *табели 2* који приказују стање задужености БиХ у 2014. години.

Табела 2. Јавни дуг БиХ са 31.12.2014. године

Износ у мил КМ

ОПИС	РС	БД	ФБИХ	Институције БиХ	Укупно у БиХ
Унутрашњи дуг	2.168,05	20,95	1.109,05	0	3.298,05
Спољни дуг	2.891,67	15,90	5.251,71	58,99	8.218,27
Укупан јавни дуг	5.059,72	36,85	6.360,76	58,99	11.516,32

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ. *Јавна задуженост БиХ на дан 31.12.2014. године*, (12.06.2015.)

Учешће спољног дуга у структури укупне јавне задужености у 2014. години је 71,36%, док је учешће унутрашњег дуга 28,64%. Јавна задуженост БиХ у 2014. години у односу на 2013. годину повећана је за 1.093,33 мил КМ.

1.1.3.3. Имплементација система квалитета у јавном сектору

Када је ријеч о *имплементацији система квалитета* у јавном сектору акценат се ставља на могућност унапређења пословања, тачније, постизање ефективности код пружања услуга корисницима (грађанима) уз истовремено постизање економичности и ефикасности јавне службе. Да би се то постигло јавни сектор мора да има развијен модел управљања трошковима квалитета (*Quality Cost Management – QCM*) који се примјењује код пружања услуга.

Циљ примјене модела је постизање оптималаног односа укупних трошкова јавне управе и пружања услуга корисницима ради задовољења њихових потреба. На тај начин се испуњава услов економичности, ефикасности и ефективности у јавном сектору. Примјеном овог модела долази до повећања квалитета пословања у јавном сектору који се посматра кроз поштовање законских правила, норми и процедура, као и благовремено пружање услуга корисницима.

Последњих година квалитет јавног сектора у БиХ све више добија на значају. То проистиче из модернизације јавне службе, примјене савремене информационе технологије и реформе јавног сектора што резултира повећању економичности, ефикасности и ефективности. За потпуно управљање квалитетом потребно је константно унапређење и усавршавање радног процеса у јавном сектору ради задовољења потреба корисника. Кључну улогу у томе има примјена стандарда ISO 9001:2000 који намеће захтјев јавном сектору за стварањем окружења у коме корисници услуга имају посебан значај.

Примјена ISO стандарда нуди ефикасне методе за елиминисање неусклађености и успостављање система управљања квалитетом који обезбијеђује квалитетно пружање услуга корисницима. Један од битнијих елемената реформе јавне управе јесте примјена стандарда ISO 9001:2008 који се заснива на: враћању повјерења у јавну управу, критичком преиспитивању пословних процеса, одговорности на свим нивоима, поштовању закона, поштовању норми и процедура, задовољству грађана, контроли јавне набавке и пружању квалитетнијих услуга грађанима. Према томе, развој квалитета у јавном сектору остварује се:

- ❑ поштовањем законских норми, правила и процедура;
- ❑ провођењем реформе јавног сектора;
- ❑ постизањем економичности и ефикасности услед примјене савремене технологије;
- ❑ постизањем ефективности кроз благовремено извршење услуга корисницима;
- ❑ сатисфакцијом корисника услуга.

Имплементација система квалитета заснива се на примјени CAF модела (*Common Assessment Framework*) како би се подигао ниво квалитета у јавном сектору.¹⁹ Сарадњом министара за јавну управу земаља Европске уније настаје CAF модел као алат за самопроцјену јавне управе с циљем унапређења ефикасности пружања услуга корисницима. Модел је установљен на нивоу Европске уније крајем деведесетих година 20. вијека и базиран је на моделу изврсности Европске фондације за менаџмент квалитетом - EFQM (*European Foundation for Quality Management*) који се заснива на унапређењу квалитета јавне управе, и моделу који је развијен на њемачком Универзитету административних наука у Спејеру (*Speier*).

Поред земаља Европске уније, интересовање за примјену CAF модела превазилази границе Европе и посебну примјену налази у Кини, Бразилу, Блиском Истоку и Доминиканској Републици. Модел има за циљ да омогући размјену искуства организација јавног сектора и да подстакне бенчмаркинг (*banchmarking*) између организација дефинисањем најбоље праксе. На тај начин пружа могућност организацијама да препознају слабости и да пронађу снагу у превазилажењу истих.

С обзиром на то да бенчмаркинг представља „побољшање засновано на примјеру других“, БиХ треба да тежи реформи јавног сектора која ће бити заснована на принципима CAF модела, и на такав начин превазићи проблеме у администрацији јавног сектора те омогућити економичније, ефикасније и ефективније пружање услуга корисницима.

¹⁹ CAF 2006, URL: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/English_2006.pdf (26.01.2015.)

1.2. Улога ревизије пословања у јавном сектору

Повећање стабилности јавног сектора постиже се јачањем концепта „3Е“ гдје ревизија пословања има двоструку улогу. С једне стране, указује да смањење трошкова резултира повећању уштеда које се временом акумулирају и доносе корист за јавни сектор. У пракси се показало да носиоци власти, не само у БиХ, него и другим земљама из окружења, државни апарат сматрају као „властити буџет“ што је довело до неконтролисаног трошења јавних средстава. На тај начин се развио облик неекономичног, неефикасног и неефективног пословања у јавном сектору што указује на потребу јачања контролних механизма. У вези с тим, ревизија пословања има утицај на јачање интерне контроле у јавном сектору што имплицира подизању одговорности свих актера у јавном сектору на знатно већи ниво.

С друге стране, смањење трошкова доводи до повећања прихода што јавним установама, јавним предузећима, приватном сектору и невладиним организацијама пружа могућност квалитетнијег пословања. У овом случају, задатак ревизије пословања фокусиран је на указивање одговорности јавних институција. Заснива се на конципирању плана рационалних трошкова како би се избјегли неконтролисани одливи јавних средстава.

Дакле, правилном расподелом јавних средстава повећао би се квалитет пословања, и тиме пружила могућност за стабилност и одрживост јавног сектора, гдје примјена ревизије пословања посебно добија на значају.

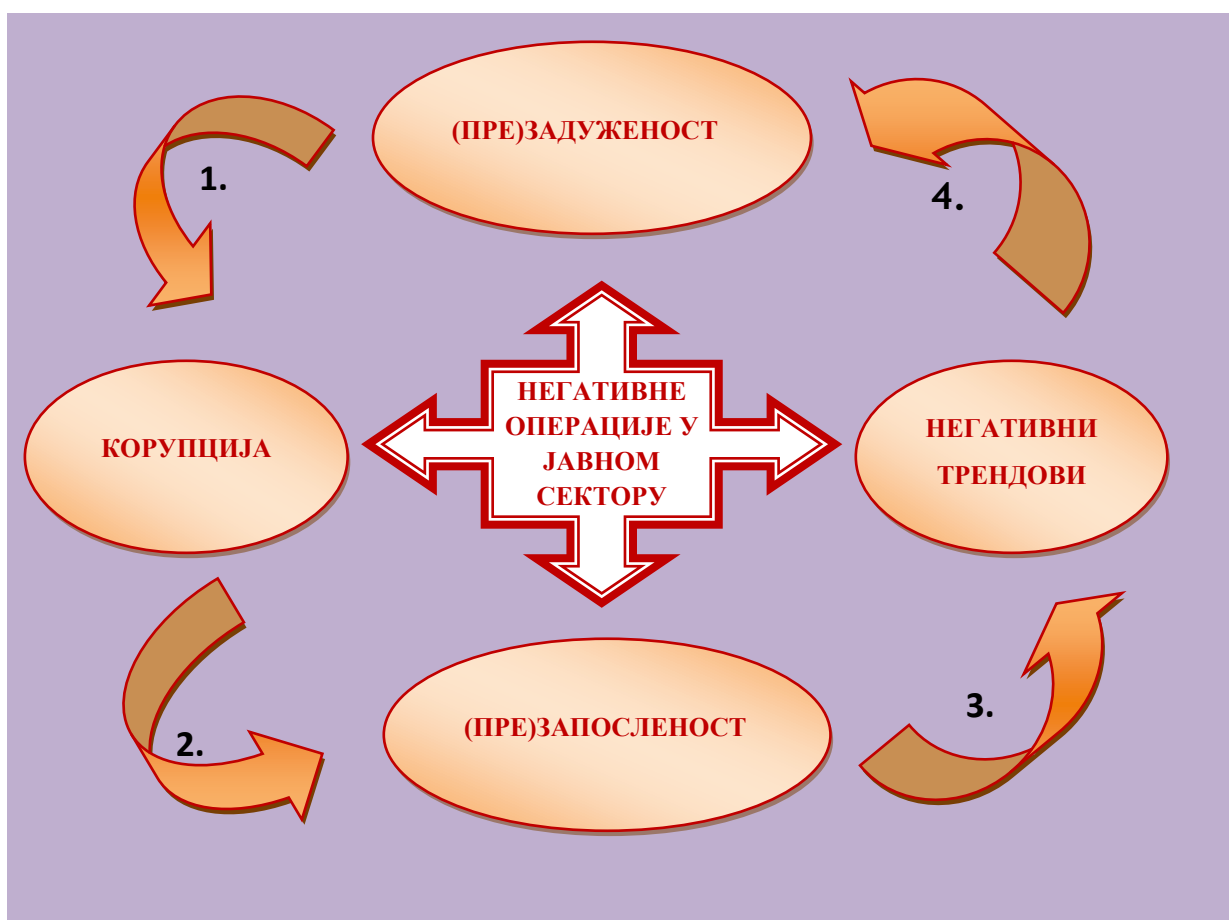
1.2.1. Значај ревизије пословања у јавном сектору

Узимајући у обзир неразвијену привреду, презадуженост, велики дефицит у буџету, незапосленост, осиромашен приватни сектор, лошу политичку ситуацију, неактивно вођење контроле, лошу организациону структуру, нестабилност у здравственом и образовном систему, заступљеност корупције и малверзације, као и низ других проблема у јавном сектору БиХ, поставља се питање: *“Како и на који начин ријешити постојеће проблеме у јавном сектору и умањити ризике од настајања нових?”*

На наведено питање улиједиће одговор након анализе *облика негативних операција* у јавном сектору БиХ, који су присутни и у другим земљама (Република Србија, Црна Гора, Хрватска, Грчка, Италија, Шпанија).

Негативне операције представљају дио лоше пословне политике, која је заступљена у јавном сектору. Обухвата негативан тренд пословања који карактеришу (пре)задуженост, корупција и (пре)запосленост. Облике негативних операција у јавном сектору приказаћемо на *слици 5*²⁰.

Слика 5. Облици негативних операција у јавном сектору



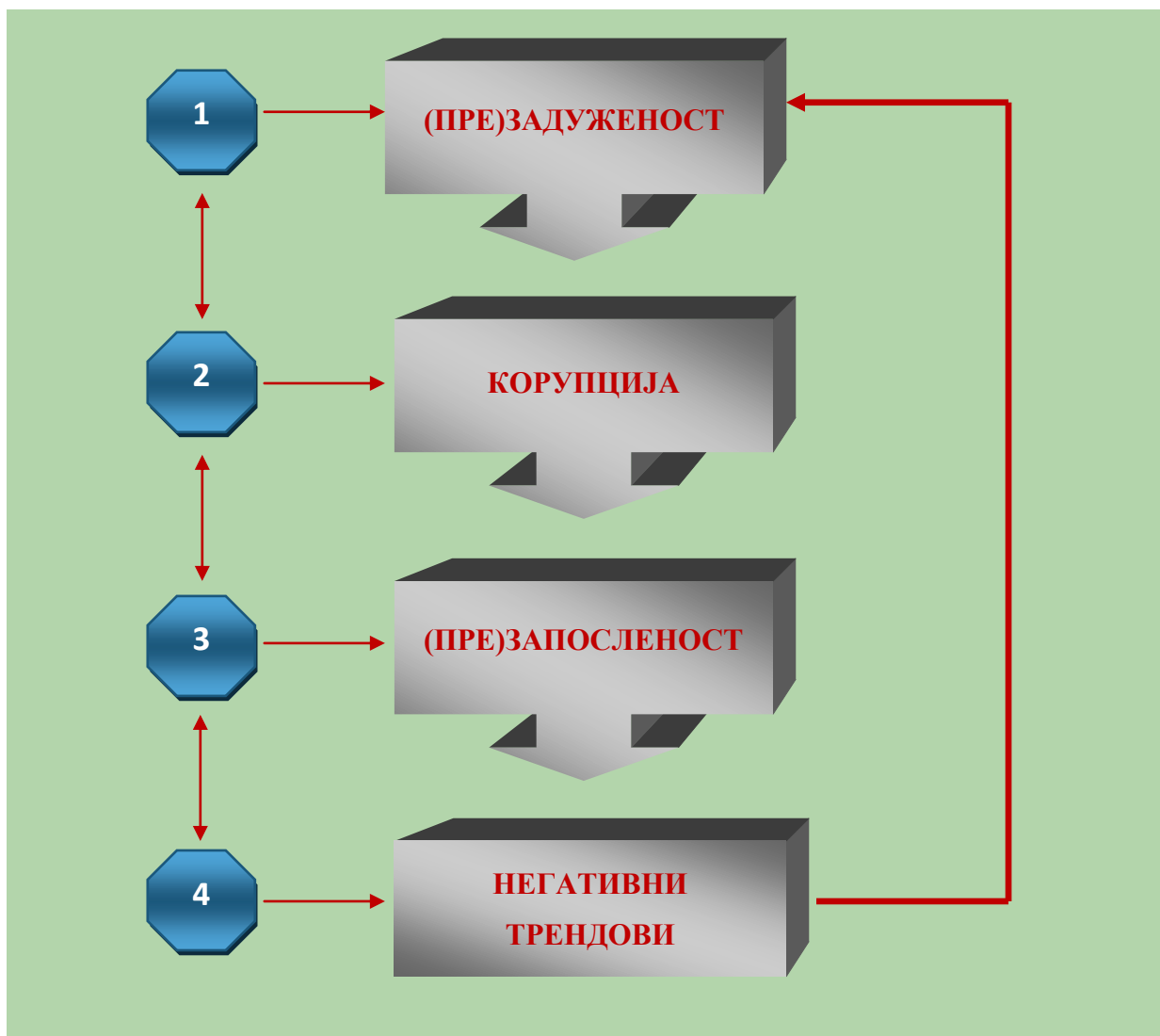
На слици су приказане четири негативне операције које су у јавном сектору БиХ најзаступљеније. То су (пре)задуженост, корупција, (пре)запосленост и негативни трендови чије дјеловање у пракси ствара финансијску нестабилност. Претходно је поменуто да се значај ревизије пословања огледа, с једне стране, у јачању одговорности

²⁰Слика објављена од стране аутора у раду „Значај ревизије пословања у одрживости јавног сектора Босне и Херцеговине“. Тузла: Пословни консултант бр. 36. FinConsult. 2014, стр. 63.

носилаца власти и увиду у начин кориштења јавних средстава, а с друге стране, у процјени учинковитости процеса управљања ризицима у јавном сектору. Тиме се ризици пословања смањују на прихватљив ниво, док се уз појачану одговорност носилаца власти јавна средства рационалније троше што за ефекат има повећање уштеда.

Анализа облика негативних операција у јавном сектору доводи до сазнања да су наведени облици међусобно повезани, те да се сваки облик негативне операције праћен различитим активностима манифестује у теже облике „негативности“ што би се могло назвати „циклом негативитета“ који ћемо приказати на слици 6²¹.

Слика 6. Циклус негативитета



²¹Слика објављена од стране аутора у раду „Значај ревизије пословања у одрживости јавног сектора Босне и Херцеговине“. Тузла: Пословни консултант бр. 36. FinConsult. 2014, стр. 64.

Слика показује да се циклус негативитета састоји из четири међусобно повезане фазе. *Прва фаза* почиње обликом (пре)задужености који је заступљен у приватном и јавном сектору. Разлози за појаву овог облика негативности су јасни. Прво, неконтролисано трошење јавних средстава довело је до нарушавања равнотеже у јавном сектору. Друго, лоша организациона структура довела је до неконтролисаних акција које су захтијевале додатне непотребне трошкове. Треће, недовољан надзор и контрола над спроведеним акцијама у јавном сектору резултирали су стварању додатних трошкова који настају као посљедица додатних контрола и ревизија. Оваква ситуација у јавном сектору указује да се стварају непотребни трошкови, а уштеда готово да и нема.

Због појаве дефицита у буџету јавља се потреба за новим задужењем, због чега се будуће генерације стављају у тежак финансијски положај. Таква ситуација праћена је непрописним пословањем на свим хијерархијским нивоима, што обиљежава *другу фазу* циклуса негативитета. Друга фаза појављује се у облику корупције, која је праћена различитим видовима малверзација у јавном сектору. Истраживањем смо дошли до података да се најчешћи облици корупције јављају у виду непоштовања закона и правилника о раду, издавања лажних докумената, мита и превара. Према постојећим подацима, највећи проценат корупције забиљежен је у здравственом и образовном систему у БиХ.²²

(Пре)запосленост представља *трећу фазу* која утиче на нестабилно пословање јавног сектора. У периоду од 2009 – 2014. године у јавном сектору забиљежен је повећан број запослених радника у општинским и другим органима што се негативно одражава на резултат пословања. Истраживањем је потврђено да је наведено стање узроковано политичким утицајем, гдје су на руководећа радна мјеста позиционирани неквалификовани радници. Дакле, ову фазу посебно карактерише стање презапослености неквалификованих радника на свим хијерархијским нивоима чиме се развио концепт неправилног пословања. Такав концепт има негативно дејство на јавни сектор због чега се јавља тежња да се на руководећа радна мјеста запосле радници са одговарајућим квалификацијама.

²²Према истраживањима Transparency International из 2014. године од 174 рангиране земље према индексу перцепције БиХ се налази на 80. мјесту (39/100 | 80/175).
Доступно на: URL: [www.http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/02/CPI-2014.pdf](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/02/CPI-2014.pdf) (30.06.2015.)

Претходно наведене фазе представљају негативне трендове који су обиљежили прву деценију 21. вијека. Негативни трендови представљају *четврту фазу* која би се могла приказати као збир претходне три фазе на сљедећи начин:



Дакле, негативни трендови представљају циклус негативитета који карактеришу различити облици негативног пословања са утицајем на: раст дефицита у буџету, пад привредног развоја, вишак радника у јавној управи, неконтролисано трошење јавних средстава, неефективно пружање услуга грађанима и многим другим проблемима. Да би се зауставили негативни трендови неопходно је дефинисање мјера за оздрављење јавног сектора и увођење смјерница за реализацију истих.

Анализом негативних операција које су заступљене у јавном сектору можемо закључити да постојећи проблеми, а самим тим и ризици пословања, нису у довољној мјери контролисани. С обзиром на то што је таквим пословањем нарушена стабилност јавног сектора, неопходно је спровести ревизију пословања како би се минимизирали ризици, елиминисали неекономични, неефикасни и неефективни поступци, те отклонили постојећи проблеми. Тиме бисмо дали одговор на претходно постављено питање и указали на значај ревизије пословања у јавном сектору.

1.2.2. Карактеристике ревизије пословања у јавном сектору

Ревизија пословања у јавном сектору, у теорији и пракси, позната под називом ревизија успјеха, треба да буде усмјерена на провјеру владиних активности и провјеру реализације програма у смислу постигнуте економичности, ефикасности и ефективности. Досадашња пракса није показала да се јавна средства економично троше те је ревизија пословања фокусирана на унапређење:²³

- имплементације владиних програма и других активности на ефикаснији начин, као и достизања високог степена квалитета уз економичнију употребу ресурса;

²³ Андрић, М; Крсмановић, Б; Чалија, Н; Кулина, Д. Оп. cit, стр. 91.

- ❑ административних и других грађанских вриједности у владиним програмима;
- ❑ административних метода које служе као основа за доношење одлука.

Поред наведеног, ревизија пословања у јавном сектору се посматра из *перспективе очувања животне средине* гдје заузима посебан значај. Из перспективе очувања животне средине проширује се улога ревизора, као и њихова одговорност за унапређење и развој нових техника и методологија, затим, процјене у смислу да ли је ревидирани ентитет јавног сектора спроводио разумно и валидно мјере за постизање успјеха. У овом сегменту, ревизија пословања је фокусирана на пет различитих подручја активности владе:²⁴

- ❑ *ревизија мониторинга* (врши га влада у вези поштовања закона из области очувања животне средине);
- ❑ *ревизија успјеха владиних процјена заштите животне средине*;
- ❑ *ревизија утицаја других владиних програма на очување животне средине*;
- ❑ *ревизија система управљања очувања животне средине и*
- ❑ *евалуирање предложених политика и програма за очување животне средине.*

Владини програми, или ентитети, имају директан или индиректан утицај на животну средину. Они могу утицати на формулисање политике очувања животне средине, као и регулацију на националном и локалном нивоу. Политика очувања животне средине у БиХ није у потпуности дала свој допринос. Загађеност животне средине различитим факторима узрочницима, како на локалним нивоима, тако и националном нивоу, указује на потребу увођења иновативнијих развојних програма и стратегија за очување животне средине с циљем да се продуби свијест о значају животне средине на здравље сваког појединца.

Сврха извођења ревизије пословања има друштвени значај. Провјером (не)извршења активности које су дефинисане у програмима за очување животне средине ревизор уочава неправилности и дефинише мјере за побољшање квалитета животне средине, посебно када се ради о локалном нивоу. Дефинисане мјере од стране ревизора потребно је испоштовати, посебно од стране водећих актера на локалним нивоима, како би се добило на квалитету очувања животне средине.

²⁴Implementation Guidelines for Performance Auditing. INTOSAI Auditing Standards Committee, Stockholm, 2004, p.p. 126-137.

Из претходно наведеног дефинисаћемо основне карактеристике ревизије пословања од којих зависи стабилност и одрживост јавног сектора:

- ❑ ревизијом пословања утврђује се, да ли ентитет јавног сектора (код ког се врши ревизија) своја финансијска средства троши ефикасно и економично;
- ❑ код ревизије пословања у јавном сектору ревизор не оцјењује успјех, већ износи мишљење да ли је остварени резултат настао у право вријеме и на најбољи начин;
- ❑ ревизијом пословања се испитује ефективност система интерних контрола, односно, доноси се суд о томе да ли су постојећи процеси интерних контрола могли бити ефикаснији и ефективнији;
- ❑ ревизија пословања се различито изводи у различитим земљама, односно различит је циљ ревизије (циљеви се утврђују законом или интерном одлуком Врховне ревизорске институције), организације и примјењивих метода;
- ❑ ревизија пословања испитује активности везане за планирање, извршење и вредновање резултата пословања у јавном сектору;
- ❑ поступак извођења ревизије пословања захтијева од ревизора посједовање посебних способности за анализирање спроведених операција;
- ❑ ревизија пословања значајна је за пореске обвезнике, чланове парламента, финансијере, медије и грађане, јер тестира и процјењује извршење државних активности;
- ❑ представља основу за доношење важних пословних одлука које се тичу будућности;
- ❑ усмјерена је на процјену концепта „3Е“ у јавном сектору, при чему се долази до сазнања о побољшању пословања у посматраном периоду, као и сазнања о врстама ризика које постоје у јавном сектору;
- ❑ ревизијом пословања се дефинишу мјере за унапређење пословања и квалитетније пружање услуга грађанима;
- ❑ ревизија пословања утиче на јачање квалитета у смислу заштите животне средине на локалном и националном нивоу;
- ❑ усмјерена је на јачање контролних механизма што утиче на квалитет организације рада у ентитетима јавног сектора;
- ❑ ревизија пословања утиче на јачање одговорности носилаца власти, као и руководства, што за посљедицу има стварање уштеда и повећање прихода;

- оријентисана је на јачање стабилности јавног сектора што се постиже увођењем адекватних мјера које утичу на сузбијање корупције и других облика малверзације у јавном сектору;
- утиче на јачање свијести водећих актера у смислу трошења јавних средстава.

1.3. Анализа концепта „3Е“ у јавном сектору

Анализа концепта „3Е“ темељи се на *инпут-аутпут моделу* који приказује развој активности у јавном сектору. На *слици 7* приказаћемо инпут - аутпут модел.

Слика 7. Инпут - аутпут модел у јавном сектору



Извор: Андрић, Мирко; Крсмановић, Бранко; Чалија, Наташа; Кулина, Драган. *Ревизија јавног сектора*. Суботица: Универзитет у Новом Саду – Економски факултет у Суботици, 2007, стр. 81.

Инпут - аутпут модел примјењује се у анализи државних активности с циљем да се утврди да ли се реализацијом датих активности испуњава принцип економичности, ефикасности и ефективности. На слици је приказан редослијед активности од 1 до 5 (обавеза - инпут - реализација активности - аутпут - резултат).

Модел ћемо објаснити једноставним примјером посјете пацијента у болницу. Дакле, прије свега треба да постоји *обавеза* пружања болничког третмана пацијенту при чему су неопходни ресурси (болничка опрема, лекари, плате). *Инпут* се карактерише пријемом пацијента гдје се врши ангажовање ресурса с циљем извршења болничког третмана и оздрављења пацијента. Ангажовањем ресурса врши се преглед пацијента како би се установила дијагноза, што значи да су одређене *активности предузете*. Тиме добијамо *аутпут*, тј. пружену услугу пацијенту у виду болничког третмана. Као *резултат* предузетих активности очекује се испуњење циља – оздрављење пацијента.

Развојем активности у моделу имамо претварање инпута у аутпуте, при чему је модел употпуњен само уколико су испуњени принципи економичности, ефикасности и ефективности. У нашем случају, од момента пријема пацијента на преглед и ангажовањем љекара уз примјену адекватне болничке опреме (инпути), пацијенту ће бити пружен болнички третман (аутпут) гдје као резултат имамо оздрављење пацијента. То значи да инпути морају да буду *економични*, тј. неопходно је обезбиједити инпут уз минималне трошкове у сврху испуњења циља који треба да задовољи квалитет.

Поред економичности, инпути морају да буду и *ефикасни*, односно употријебљени на најбољи начин којим се остварује постављени циљ. Када аутпут задовољи циљ постиже се *ефекат*, који може бити позитиван или негативан. Тиме се објашњава концепт „3Е“ у процесу реализације активности на основу чега се пружају информације о (не)успјешности спроведених активности. Уколико је ефекат негативан, неопходно је вршити ревизију пословања како би ревизор дефинисао корективне мјере за побољшање пословања.

Циљ ревизије пословања је да у јавном сектору дефинише концепт „3Е“ што се постиже одговорима на питања која се тичу економичности, ефикасности и ефективности. Ако узмемо у обзир примјер којим смо објаснили инпут - аутпут модел, концепт „3Е“ једноставно је дефинисати помоћу одговора на питања која се анализирају посебно за економичност, ефикасност и ефективност.

1) За анализу *економичности* потребно је дати сљедеће одговоре:

- ☐ да ли се јавна средства троше економично за набавку медицинске опреме и лијекова;
- ☐ да ли љекари своје активности обављају на прави начин;
- ☐ да ли су људски и материјални ресурси економично искориштени.

2) За анализу *ефикасности* потребно је дати одговоре на сљедећа питања:

- ☐ да ли су љекарске услуге ефикасно кориштене;
- ☐ да ли су финансијски ресурси ефикасно кориштени;
- ☐ да ли је услуга према пацијенту пружена на вријеме;
- ☐ да ли је постигнут циљ – оздрављење пацијента, по разумној цијени.

3) За анализу *ефективности* питања која су од посебног значаја су:

- ☐ да ли је болничким третманом постигнут циљ – оздрављење пацијента;
- ☐ да ли постоји ризик неизлијечености пацијента;
- ☐ које мјере треба предузети да би пацијент оздравио;
- ☐ које методе треба примијенити за смањење ризика неизлијечености пацијента.

Наведена питања су само нека од бројних којима се анализира концепт „3Е“ у јавном сектору, а која представљају дио проблема посматраног ентитета, у овом случају здравствене установе. На исти начин питања се дефинишу и за друге јавне установе (образовање, наука и култура, управа, правосуђе, финансијске и друге организације) у зависности од дефинисаног проблема.

Међутим, дефинисање концепта „3Е“ није у потпуности извршено уколико његов садржај не укључује питања која се односе на носиоце власти и њихово опхођење према: развојним програмима, владиним програмима, политици, стандардима, циљевима и ризицима у јавном сектору. У вези с тим, питања од посебног значаја на која треба дати одговор су:

- ☐ да ли носиоци власти своје активности обављају у складу са законом, правилима и прописима на економичан и ефикасан начин;
- ☐ да ли се јавна средства троше економично;
- ☐ да ли су јавне услуге квалитетне и испоручене на вријеме;
- ☐ да ли су владини програми као и активности ефикасно вођени и организовани;
- ☐ да ли су постигнути циљеви који су утврђени политиком влада;
- ☐ да ли су циљеви постигнути по разумној цијени и у предвиђеном року;
- ☐ који су ризици заступљени у јавном сектору;
- ☐ које мјере и методе треба предузети за смањење ризика у ризичним подручјима, итд.

Одговорима на постављена питања долазимо до сазнања да ли су испуњени услови економичности, ефикасности и ефективности чиме се остварује циљ ревизије пословања. Да би се постигао висок степен економичности, ефикасности и ефективности неопходан је висок степен контроле у јавном сектору. То значи да се константно мора пратити

процес трансформације инпута у аутпуте због повећања ефикасности.²⁵ Контролисањем процеса трансформације ревизијом пословања се утврђују недостаци. Након тога се дефинишу корективне мјере за унапређење пословања, као и мјере за побољшање пружања услуга корисницима.

1.4. Примјена ревизије пословања у савременим условима

Независно од тога да ли ревизију пословања посматрамо са аспекта приватног или јавног сектора, њена примјена у 21. вијеку је унапријеђена у односу на примјену у 20. вијеку. Интеграција великог броја информационих система и мрежа довела је до глобализације пословања преко глобалне рачунарске мреже. То има висок утицај на ревизију пословања гдје компјутерско окружење утиче на поступке ревизије, нарочито у фазама планирања и извођења ревизије. У том случају, да би поступци ревизије били успјешни ревизор мора да посједује адекватно знање и вјештине у области информационе технологије и електронске трговине (*eng. electronic commerce*).

Електронска трговина у савременом друштву представља најзначајнију област електронског пословања. Данас је често разматрана тема, а дефинише се као активност која се врши примјеном електронске технологије. Примјена електронске трговине за ревизора представља суочавање са новим елементима ризика. У том случају, од помоћи је Међународна смјерница IEG 11 – „*Информациона технологија у наставном плану за рачуноводство*“, коју је објавио Одбор за образовање IFAC (*International Federation of Accountants*). Овом смјерницом су дефинисане вјештине и знања која се захтијевају од свих професионалних рачуновођа и ревизора у вези са информационим технологијама.

Поред наведеног, за савремено пословање значајан је Интернет, јер омогућава уштеде у трошковима пословања, обезбјеђује већи квалитет услуга, пружа квалитетније припреме за будуће пословање и слично. У вријеме примјене савремених компјутерских и Интернет технологија велику важност имају Међународни стандарди електронског прикупљања, обраде и дистрибуције информација. У складу с тим, прихваћен је

²⁵Rick J. Anderson; Henk L. Klaassen; Frans K.M. Van Nispen: *The Quest for Efficiency in the Public Sector Towards a Refined Action Model*. 2009, p. 15.
URL: http://www.inholland.nl/NR/rdonlyres/8C3F9F49-C24C-44CF-8334-2B819BF34D49/0/The_Questfor_Efficiency.pdf (25.07.2014).

стандард XBRL (eXtensible Business Reporting Language) који представља софтверски алат за пословно извјештавање²⁶.

Према наведеном, ревизија пословања у савременим условима оријентисана је на:

1. Примјену информационих технологија у планирању и извођењу ревизије пословања;
2. Примјену Међународног стандарда XBRL с циљем јачања економичности, ефикасности и ефективности пословања.

1.4.1. Примјена информационих технологија у планирању и извођењу ревизије пословања

Захваљујући савременој технологији коју карактерише примјена компјутерских система процес вршења ревизије је много олакшан. Да би се ревизија пословања извршила на ефикаснији начин неопходно је пажњу посветити планирању и извођењу ревизије, као и ревизорском извјештавању. Наведене фазе приказане су на *слици 8*.

Слика 8. Фазе провођења ревизије пословања у савременим условима



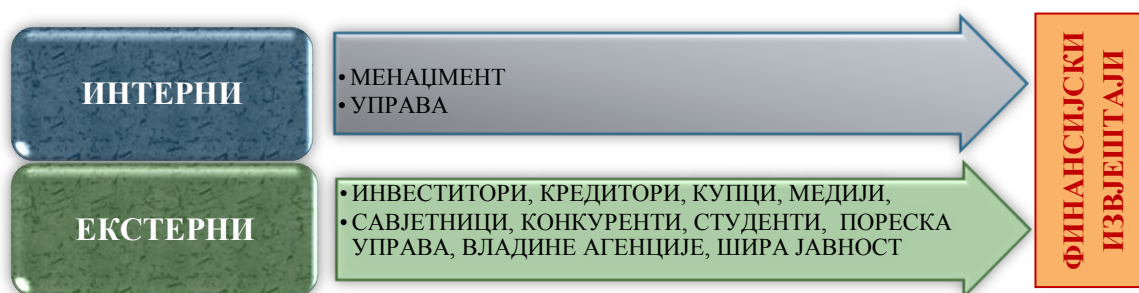
²⁶У свијету се све више захтијева примјена савремених технологија и стандарда, који омогућавају интеграцију информација различитих компанија укључујући стандард XBRL, који потиче од Америчке комисије за хартије од вриједности – SEC (Securities and Exchange Commission) која је развој стандарда 1998. године повјерила истраживачкој агенцији ARPA (Advanced Research Projects Agency).

Код *планирања ревизије* ревизор мора да размотри како се ЕОП (електронска обрада података) користи за обраду рачуноводствених података. Пошто је ријеч о компјутерској обради, ревизор мора да познаје: сложеност компјутерских операција, рачуноводствени програм, расположивост података, структуру компјутерске обраде података и слично. Због сложености компјутерских програма ревизор мора да уложи већи напор за разумијевање интерне контроле, када је ријеч о тестовима контроле и доказним тестовима. Сложеност система захтијева да ревизорска група има стручњака за „*компјутерску ревизију*“, који ће правилно процијенити интерну контролу и испланирати ревизијске тестове.²⁷

Када је у питању *извођење ревизије* путем компјутерских система и примјене нове технологије, да би ревизор схватио такво окружење неопходна су му нова техничка знања о системима који се примјењују. Код примјене рачунарске мреже, ревизор највећу пажњу треба да обрати на контроле којима се ограничава приступ систему, као и телекомуникациону контролу која се односи на пренос података преко више рачунара. Проучавање мрежног система је битно за ревизора, посебно са аспекта утицаја на рачуноводствене процесе. Висока поузданост рачуноводствених система који се фокусирају на базу података имају нижи ризик од криминалних радњи и грешака. Утицај на поступке ревизије зависи од мјере у којој рачуноводствени систем користи податке из базе података.

Ревизорско извјештавање врши се на бази ревизије финансијских извјештаја, при чему је ревизор дужан да укаже на грешке у финансијским извјештајима. Након тога се врши корекција финансијских извјештаја који су доступни широј јавности. Корисници финансијских извјештаја могу бити интерни и екстерни (*слика 9*).

Слика 9. Корисници финансијских извјештаја



²⁷ William F. Messier Jr: *Ревизија – приручник за ревизоре и студенте*, Загреб, 2000, стр. 250.

Електронска размјена података наглашава чињеницу да су финансијски извјештаји доступни широј јавности. Има велики утицај на поступке за ревизију, јер рачуноводствени информациони систем (РИС) постаје високо софистициран. У таквим условима потребно је да ревизор влада високим информатичким знањима, како би ревизију учинио независном. Електронска размјена података утиче на поставку система који обезбјеђују евиденцију која је мање видљива, у односу на обраду података у другим системима.

Успјешно обављање ревизије финансијских извјештаја у условима када је компјутерски систем подржан, уз услов постојања локалних или глобалних рачунарских мрежа, захтијева поштовање основних контролних принципа који се односе на рачунарске мреже. Најважнији аспект мрежне обраде података са становишта ревизије је контрола информација које пролазе кроз мрежу. С обзиром на улогу коју има информациона технологија у пословању, јавља се потреба за општим професионалним стандардима којима ће се прописати најбоља пракса у њеном кориштењу.

1.4.2. Примјена међународног стандарда XBRL

Међународни стандард XBRL представља софтверски алат за ефикасно припремање и кориштење пословног извјештавања и произашао је из **XML (eXtensible Mark-up Language)** језика, који је развијен као стандард за преношење података путем Интернета. Корист која се постиже увођењем XBRL стандарда у савременим условима пословања приказана је на *слици 10*.

Слика 10. Користи увођења XBRL стандарда



Од наведених користи најзначајнију улогу има ефикасно извјештавање корисника. Да би се постигао задовољавајући ниво ефикасности неопходна је примјена XBRL стандарда. XBRL стандард се користи као „оквир“ за финансијско извјештавање који аутоматски и транспарентно додаје компјутеризоване информације са идентификационим кодом, при чему остаје са информацијама, без обзира на то како је информација обликована (или преуређена примјеном софтвера).

Веће кориштење XBRL-а условљава ревизоре да прате низ ограничавајућих фактора приликом обављања ревизорских претрага у институцијама које емитују извјештаје по XBRL технологији. Развој XBRL стандарда базира се на заједничком раду специјализованих организација као што су: Амерички институт за овлаштене јавне рачуновође - AICPA (*American Institute of Certified Public Accountants*), Међународна федерација рачуновођа - IFAC (*International Federation of Accountants*), Канадски институт за овлаштене рачуновође – CICA (*Canadian Institute of Chartered Accountants*) и Комисија за хартије од вриједности - SEC²⁸.

Захваљујући Комисији за хартије од вриједности рад специјализованих организација заснива се на високом повјерењу, када је у питању провјера тачности финансијских извјештаја. Комисија за хартије од вриједности користећи потребне алате за провјеру прикупљених података у финансијским извјештајима, уз примјену XBRL стандарда који дозвољава извршење програмске провјере свих поднијетих извјештаја, долази до сазнања да ли су усаглашени критеријуми са задатком који прописује Конгрес кроз *Sarbanes - Oxley Act*.²⁹

Повјерење рада са XBRL стандардом је конзистентно са захтјевима који проистичу из америчког *Sarbanes - Oxley Act*-а, који је донијет као посљедица краха корпорације „Енрон“ због лажног финансијског извјештавања. Тај случај је подстакао законодавце и друге регулаторе ревизорске професије да раде на унапређењу ревизорске праксе и стандарда. У том случају, унапређење пословања се базира на увођењу *Sarbanes - Oxley Act*-а у коме је законски ојачан XBRL стандард као „темел“ квалитетног финансијског

²⁸Крсмановић, Б; Полић, С. *Савремено извјештавање на интернету по стандарду XBRL*. Зборник радова на тему: *Мјесто и улога рачуноводства, ревизије и информација у новом корпоративном окружењу*. Бања Врућица, Теслић: СРРРС, септембар 2007, стр. 170.

²⁹*Sarbanes - Oxley Act* је нови закон који је усвојен у САД 2002. године (према његовим предлагачима, сенатору Paulu Serbanesu и конгресмену Michaelu G. Oxleyu), којим је регулисано следеће: дата су нова задужења ревизијском одбору, уведен је надзор над ревизорским кућама, уређена је независност ревизора, захтијевана је ротација послова ревизора сваких пет година.

извјештавања преко Интернета. На тај начин ризици негативног пословања биће сведени на минималан ниво и институције неће доживјети судбину корпорације „Енрон“³⁰

Дакле, у оквиру Sarbanes - Oxley Act-а законски је оснажен XBRL стандард, као основа за подношење финансијских извјештаја компанија преко Интернета. На тај начин Комисија за хартије од вриједности је добила могућност да електронски провјерава добијене информације и пореди тачност извјештаја са рачуноводственим принципима. У овом случају, примјена електронске технологије доводи до смањења нетачности финансијских извјештаја чиме се ствара основа за обезбјеђење квалитетних информација свим заинтересованим корисницима.

Према претходно наведеном, изводи се закључак да је ревизија пословања у савременим условима оријентисана на развој информационе технологије (ИТ) путем које се олакшава рад ревизора. На тај начин се смањују трошкови, повећава уштеда у времену и повећава ефикасност пословања. Да би се све то постигло неопходна је примјена савремених технологија и стандарда као што је Међународни XBRL стандард, који обезбјеђује технологију која омогућава да се увид у пословање на врло ефикасан начин учини доступним међународном тржишту капитала, као и свим актерима на свјетском тржишту.

На *слици 11* приказана је структура примјене ревизије пословања у савременим условима.

³⁰Многи критичари су видјели «неочекивани» крах Енрон-а крајем августа 2001. године, као слабост нерегулисаног финансијског тржишта. Та критика била је неоснована. Финансијско тржиште је почетком 2001. године почело да шаље сигнале да са компанијом Енрон нешто није у реду. Цијена једне акције Енрон-а је пала у јануару 2001. године са око \$80 на \$45 крајем јула. Док је финансијско тржиште слало сигнале о постојећем проблему, менаџери Енрон-а су у медијима говорили да је са компанијом све у реду и да је стабилна, као и да је требало куповати њихове акције како би се искористила повољна цијена. Цијена Енрон-ових акција је падала све до прве најаве краха у августу, када су акције изгубиле вриједност. На основу свих тих лажних изјава критикован је тадашњи предсједник Буш због својих пријатељских односа са предсједником Енрон-а. У том краху менаџери су изгубили свој кредибилитет, а инвеститори су изгубили сав свој новац који су уложили у предузеће. Велику одговорност за незаконите радње сносила је ревизорска фирма „А. Андерсен“, у којој су ревизори уништавали документе о пословању Енрон-а (између осталог), и то је био већ довољан разлог за кривичну пријаву. Многи стручњаци сматрају да последице случаја Енрон-а, треба поштрити мјере пословања у књиговодству, јер књиговодствени систем функционише уз недовољан надзор.

Слика 11. Примјена ревизије пословања у савременим условима



Приватна и јавна предузећа, као и остали ентитети у јавном сектору, имају обавезу састављања финансијских извјештаја које контролише ревизорска фирма. Корисници финансијских извјештаја очекују тачност информација које се у њима налазе при чему већи дио одговорности сноси ревизорска фирма.

Примјеном информационе технологије и XBRL стандарда пружа се могућност корисницима финансијских извјештаја да дођу до квалитетних информација чиме се повећава квалитет пословања, смањују трошкови припреме и побољшавају услови за доношење инвестиционих одлука. Пословни процес заснован на примјени XBRL стандарда омогућава да се ревизорске радње убрзају и тиме постигне квалитетније финансијско извјештавање са смањеним процентом грешака.

1.5. Међународни стандарди за професионалну праксу у јавном сектору

Функционисање приватног и јавног сектора разликује се према циљу извршења активности. Треба имати у виду да један дио јавног сектора чине јавна предузећа чији је основи циљ стварање профита, за разлику од других ентитета јавног сектора који своје активности усмјеравају на пружање услуга корисницима. Такође, стварање профита представља водећи циљ и за приватна предузећа. Познато је да јавни сектор чини држава, и сви њени ентитети који за циљ немају остваривање профита из пословања. Заједнички интерес ентитета јавног сектора усмјерен је на прикупљање јавних средстава из различитих извора (порези, таксе, доприноси и друго) и квалитетно пружање услуга корисницима (грађанима), што представља основни циљ јавног сектора.

Држава обезбјеђује јавна средства те их дистрибуира за реализацију различитих социјалних и економских циљева. То значи да држава реализује различите националне програме и пружа различите услуге корисницима, а јавна средства расподјељује онако како су испланирана. У којој мјери, и на који начин, је држава потрошила средства утврђује се ревизијом пословања. Она има задатак да изврши процјену (не)успјешности пословања посматраног ентитета. На тој основи доноси закључак о томе да ли је кориштење јавних средстава било економично, те да ли је пружање услуга корисницима било ефикасно и ефективно.

Процјена (не)успјешности пословања посматраног ентитета се врши на основу састављених финансијских извјештаја, који се разликују од финансијских извјештаја састављених од стране јавних предузећа. Кључна разлика заснива се на примјени стандарда при састављању финансијских извјештаја. Финансијски извјештаји јавних предузећа се састављају према Међународним рачуноводственим стандардима - IASs (*International Accounting Standards*) који проблематику финансијског извјештавања рашчлањују на 41 подручје, док се финансијски извјештаји ентитета јавног сектора састављају према Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор – IPSASs (*International Public Sector Accounting Standards*) који проблематику финансијског извјештавања рашчлањују на 32 подручја.³¹

Међународне рачуноводствене стандарде објављује Комитет за међународне рачуноводствене стандарде - IASC (*International Accounting Standards Committee*).

³¹International Public Sector Accounting Standards Board. (2014). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. URL: <http://www.ifac.org/publications-resources/2012-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements> (5.8.2015.)

Међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор објављује Комитет за јавни сектор. С обзиром на то да нека од рачуноводствених питања из јавног сектора нису разматрана у Међународним рачуноводственим стандардима, и обрнуто, међу њима постоји разлика. У *табели 3* дат је преглед Међународних рачуноводствених стандарда – IASs.

Табела 3. Међународни рачуноводствени стандарди - IASs

ОКВИР МЕЂУНАРОДНИХ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА - IASs	
IAS 1	Презентација финансијских извјештаја
IAS 2	Залихе
IAS 7	Извјештај о токовима готовине
IAS 8	Нето добитак или губитак периода, фундаменталне грешке и промјене у рачуноводственој политици
IAS 10	Догађај након дана биланса стања
IAS 11	Уговори о изградњи
IAS 12	Порези из добитка
IAS 14	Извјештавање по сегментима
IAS 15	Информације о учинцима промјене цијена
IAS 16	Некретнине, постројења и опрема
IAS 17	Лизинг
IAS 18	Приходи
IAS 19	Накнаде запосленима
IAS 20	Рачуноводствено обухватање државних додјелјивања и објелодањивање државне помоћи
IAS 21	Учинци промјена курса валута
IAS 22	Пословне комбинације
IAS 23	Трошкови позајмљивања
IAS 24	Објелодањивање односа с повезаним лицима
IAS 26	Рачуноводствено обухватање и извјештавање о плановима коришћења пензија
IAS 27	Консолидовани финансијски извјештаји и рачуноводствено обухватање улагања у зависна предузећа
IAS 28	Рачуноводствено обухватање улагања у придружена предузећа
IAS 29	Рачуноводствено извјештавање у хиперинфлаторним привредама
IAS 30	Објелодањивања у финансијским извјештајима банака и сличних финансијских институција
IAS 31	Финансијско извјештавање о интересима у заједничким подухватима
IAS 32	Финансијски инструменти: објелодањивање и приказивање
IAS 33	Зарада по акцији
IAS 34	Преиодично финансијско извјештавање
IAS 35	Пословања која престају
IAS 36	Обезбјеђење средстава
IAS 37	Резервисања, потенцијалне обавезе и потенцијална средства
IAS 38	Нематеријална улагања
IAS 39	Финансијски инструменти: признавање и мјерење
IAS 40	Инвестициона некретнина
IAS 41	Пољопривреда

Извор: International Federation of Accountants. URL: <http://www.ifac.org>

Табела 4 илуструје преглед Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор – IPSASs који се принципом хармонизације користе у свјетској пракси.

Табела 4. Међународни рачуноводствени стандарди у јавном сектору - IPSASs

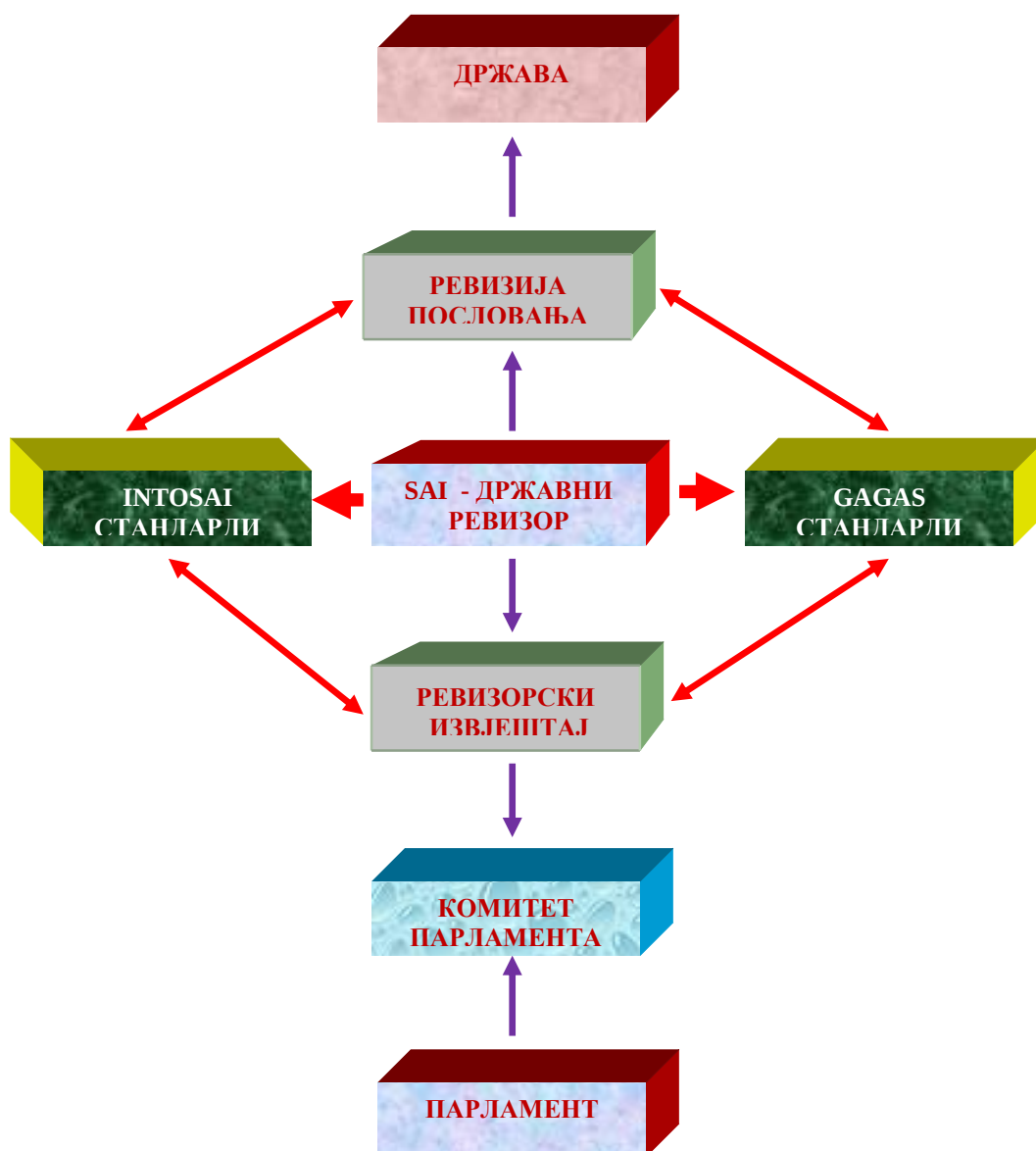
ОКВИР МЕЂУНАРОДНИХ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ - IPSASs	
IPSAS 1	Презентација финансијских извјештаја
IPSAS 2	Извјештаји о новчаним токовима
IPSAS 3	Нето добитак или губитак периода, фундаменталне грешке и промјене у рачуноводној политици
IPSAS 4	Учинци промјена курсева страних валута
IPSAS 5	Трошкови позајмљивања
IPSAS 6	Консолидовани финансијски извјештаји и рачуноводство улагања у контролисане ентитете
IPSAS 7	Рачуноводство улагања у придружене ентитете
IPSAS 8	Финансијско извјештавање о учешћу у заједничким улагањима
IPSAS 9	Приход од трансакција размјене
IPSAS 10	Финансијско извјештавање у хиперинфлаторним привредама
IPSAS 11	Уговори о изградњи
IPSAS 12	Залихе
IPSAS 13	Лизинг
IPSAS 14	Догађаји након датума извјештавања
IPSAS 15	Финансијски инструменти: објелодањивање и презентација
IPSAS 16	Инвестициона имовина
IPSAS 17	Некретнине, постројења и опрема
IPSAS 18	Извјештавање по сегментима
IPSAS 19	Резервисање, обавезе и потенцијална имовина
IPSAS 20	Објелодањивање повезаних страна
IPSAS 21	Умањење вриједности имовине која не генерише готовину
IPSAS 22	Објелодањивање финансијских информација о јавном сектору
IPSAS 23	Приходи од неразмјенских трансакција (порези и трансфери)
IPSAS 24	Презентација буџетских информација у финансијским извјештајима
IPSAS 25	Приходи запослених
IPSAS 26	Умањење имовине која ствара приход
IPSAS 27	Пољопривреда
IPSAS 28	Финансијски инструменти: презентација
IPSAS 29	Финансијски инструменти: признавање и мјерење
IPSAS 30	Финансијски инструменти: објелодањивање
IPSAS 31	Нематеријална имовина
IPSAS 32	Уговори о услугама концесије: давалац

Извор: International Public Sector Accounting Standards Board. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. Volume I and II. 2014, 15-16.

Претходно наведени Међународни рачуноводствени стандарди и Међународни рачуноводствени стандарди у јавном сектору нису довољни да би се објаснила професионална рачуноводствена пракса. Потребно је, поред наведеног, објаснити Међународне стандарде ревизије и улогу Врховне ревизорске институције (SAI) у провођењу ревизије пословања у јавном сектору.

На слици 12 приказано Међународне стандарде ревизије и улогу SAI.

Слика 12. Међународни стандарди ревизије и улога SAI



На слици је приказана улога SAI у извршењу ревизије пословања у јавном сектору. SAI се често назива „државни ревизор“ чији је задатак да изврши независан преглед финансијских трансакција државе, финансијских извјештаја и свих других активности ентитета јавног сектора. У ревизијском процесу сачињава независан ревизорски извјештај, у складу са важећим ревизорским стандардима и законском регулативом. SAI врши ревизију пословања како би открила *фидуцијарни ризик*.³²

³²Фидуцијарни ризик представља врсту ризика да потрошња јавних средстава неће бити употребљена за приоритетне намјене. Због неконтролисане потрошње јавних средстава појављује се фидуцијарни ризик немогућности покривања државних расхода услед чега се јавља стање задужености и раст дефицита.

Да би благовремено и прецизно извршила задатак, SAI координира између државе, парламента и рачуноводственог комитета парламента. Анализом финансијских извјештаја доноси закључак о (не)успјешности пословања посматраних ентитета. Тиме утиче на стварање одговорности носилаца власти указујући на корективне мјере за унапређење пословања.

Према инструкцијама парламента, финансијске извјештаје саставља и објелодањује рачуноводствени комитет парламента. SAI ревидира финансијски извјештај државе, односно њених ентитета, гдје након завршене ревизије саставља ревизорски извјештај и доставља га рачуноводственом комитету парламента. Затим, комитет на основу предложених корективних мјера и других сугестија предложених од SAI шаље упутство држави, односно, њеном ентитету, како да побољша рад у будућности. Након извршене ревизије пословања и предложених корективних мјера, држава ће бити одговорна за рад у будућности.

Из претходно наведеног, изводи се закључак да државни ревизор има задатак да испита и информише парламент или друга надлежна тијела о:

- ❑ поузданости финансијских извјештаја ентитета јавног сектора, укључујући и јавне компаније;
- ❑ усаглашености пословања са законима и прописима и
- ❑ економичности, ефикасности и ефективности са којом су кориштена јавна средства.

Приликом организовања, планирања и извођења државне ревизије, као и извјештавања о извршеној ревизији, SAI је дужна да респектује стандарде ревизије, јер се то захтијева законом, правилима и прописима.³³ Према томе, основи постулати стандарда државне ревизије су:³⁴

- ❑ SAI треба да размотри усаглашеност са INTOSAI стандардима који су значајни за вршење ревизије;
- ❑ SAI треба да изврши процјену за различите ситуације које настају у току вршења ревизије;

³³ Комитет за стандарде ревизије (основан од INTOSAI 1984. године) предложио је Нацрт стандарда који је усвојен 1992. године на Конгресу у Вашингтону и допуњен је 1995. године на Конгресу у Каиру. Стандарди обезбјеђују оквир за успостављање процедура и поступака који треба да се изведу током ревизије и конзистентни су са постулатима на којима се заснивају.

³⁴ Мирко Андрић, *Ревизија рачуноводствених извјештаја*, Суботица, 2002, стр. 313.

- ❑ са повећањем јавног сектора, повећава се и потреба за вршењем ревизије коју треба обављати на ефикасан начин;
- ❑ развој информационог система при влади, треба да олакша рачуноводствени процес;
- ❑ конзистентна примјена рачуноводствених стандарда треба да осигура објективан финансијски извјештај и резултат пословања;
- ❑ ризик од појаве грешке своди се на најмању могућу мјеру уз постојање система интерних контрола;
- ❑ све ревизорске активности треба да буду под контролом SAI;
- ❑ SAI треба да ради на унапређењу ревизијских техника и
- ❑ SAI треба да избјегава сукоб интереса између ревизора и дијела који је предмет ревизије.

Провођење ревизије пословања и састављање ревизорског извјештаја захтијева поштовање и примјену INTOSAI и GAGAS стандарда. Одлуком о преузимању оквира Међународних стандарда врховних ревизорских институција, Координациони одбор врховних институција за ревизију у БиХ преузима оквир Међународних стандарда врховних ревизорских институција - ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*). Оквир се састоји од докумената, које је усвојио INTOSAI с циљем управљања професионалним стандардима врховних ревизорских институција. INTOSAI стандарди су сврстани у три групе.³⁵

„Стандарди обухватају препоруке у вези са законским, организационим и професионалним предусловима као и начин обављања како ревизорских тако и свих других задатака који се могу повјерити врховним ревизијским институцијама. ISSAI документи могу, тамо гдје је то потребно, садржавати и примјере или описе добрих пракси. ISSAI документи су хијерархијски разврстани у четири нивоа:

- ❑ *Ниво 1: Основни принципи садржани у Лимској декларацији*³⁶
- ❑ *Ниво 2: Предуслови за рад врховних ревизијских институција*

³⁵Координацијски одбор врховних институција за ревизију у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“, бр. 38), 2011, р.р. 31-41.

³⁶Лимска декларација о смјерницама и правилима ревизије (*Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*) представља најзначајнији документ који регулише област државне ревизије. Усвојена је 1977. године на IX Конгресу Међународне организације врховних институција за ревизију одржаног у Лими-Перу. Декларација има исти значај за све чланице без обзира на регионалну припадност, степен достигнутог развоја, мјесто у систему власти или начин организовања. Смјернице и правила ревизије у декларацији су: опште одредбе, независност, односи с парламентом, односи с владом и администрацијом, овлашћења врховних институција за ревизију, методе ревизије, извјештавање и надлежности врховних институција за ревизију.

- *Ниво 3: INTOSAI стандарди ревизије који садрже основне претпоставке и принципе обављања процеса ревизије*
- *Ниво 4: Смјернице за ревизију које садрже додатне материјале за примјену за различите тематске области.*³⁷

Израда и примјена стандарда за потребе SAI најразвијенија је у САД. Канцеларија за опште рачуноводство GAO (Government Accountability Office) у САД развила је сопствене стандарде за обављање државне ревизије, који се због боје корица књиге називају „Жута књига“ (eng. “Yellow book”).³⁸ Општеприхваћене стандарде државне ревизије GAGAS (Generally Accepted Government Auditing Standards) користи државни ревизор да би обезбидио компетентност, интегритет и независност у планирању, надзирању и извјештавању о извршеној ревизији. Сврстани су у три групе.³⁹ У табели 5 дат је преглед INTOSAI и GAGAS стандарда.

Табела 5. INTOSAI и GAGAS стандарди

INTOSAI СТАНДАРДИ	GAGAS СТАНДАРДИ
1. ОПШТИ СТАНДАРДИ РЕВИЗИЈЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА – ISSAI 200 □ <i>независност</i> □ <i>сукоб интереса</i> □ <i>стручност</i> □ <i>дужна професионална пажња</i>	1. ОПШТИ СТАНДАРДИ □ <i>независност</i> □ <i>дужна професионална пажња</i> □ <i>надлежност</i> □ <i>контрола квалитета и увјерење</i>
2. СТАНДАРДИ ОБАВЉАЊА РЕВИЗИЈЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА - ISSAI 300 □ <i>планирање</i> □ <i>надзор и преглед</i> □ <i>анализа и оцјењивање интерних контрола</i> □ <i>усклађеност са важећим законима и прописима</i> □ <i>ревизиони докази</i> □ <i>анализа финансијских извјештаја</i>	2. СТАНДАРДИ РАДА НА ТЕРЕНУ ЗА РЕВИЗИЈУ УСПЈЕХА □ <i>разумно увјерење</i> □ <i>значај у ревизији успјеха</i> □ <i>ревизијски ризик</i> □ <i>планирање</i> □ <i>доказ</i> □ <i>ревизија документације</i>
3. СТАНДАРДИ ИЗВЈЕШТАВАЊА У РЕВИЗИЈИ ЈАВНОГ СЕКТОРА - ISSAI 400	3. СТАНДАРДИ ИЗВЈЕШТАВАЊА РЕВИЗИЈЕ УСПЈЕХА □ <i>извјештавање</i> □ <i>садржај извјештавања</i> □ <i>дистрибуција извјештаја</i>

Извор: GAO's Government Auditing Standards GAGAS (Yellow Book), URL: <https://acga.theiia.org/guid/Pages/ippf-gagas-comparison.aspx>

³⁷ Координацијски одбор врховних институција за ревизију у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“, бр. 38), 2011, р.р. 21.

³⁸ Government Accountability Office, URL: <http://www.gao.gov/about/index.html> (9.8.2015.)

³⁹ GAO's Government Auditing Standards GAGAS (Yellow Book), URL: <https://acga.theiia.org/ippf-gagas> (9.8.2015.)

1.6. Ризици у јавном сектору

У земљама у транзицији, као што је БиХ, постоје многобројни фактори који пословање у јавном сектору чине неекономичним, неефикасним и неефективним. Појавом економске и привредне нестабилности почетком 21. вијека нарушена је стабилност, како приватног, тако и јавног сектора. То је условило појаву различитих врста ризика, који негативно утичу на развој активности и квалитетно пружање услуга. Да би се смањили негативни ефекти и омогућило економичније, ефикасније и ефективније пословање неопходно је идентификовање, процјена и утврђивање ризика.

1.6.1. Дефинисање ризика

У европским језицима термин „ризик“ први пут се појавио крајем 15. вијека. Термин је шпанског поријекла (*risco*) и означава опасност која пријети бродовима. Примјену је нашао у морској трговини и првобитно је означавао опасност бродовима од стијена, изложеност опасности, претрпљени губитак (штету). Увођење овог термина у науку захтијавало је његово прецизније дефинисање, које се може наћи у више верзија.

Оксфордски енглески рјечник дефинише ризик као „*вјероватноћу или могућност опасности, губитка, повреде или друге штетне посљедице*“ или као „*изложеност опасности*.“⁴⁰ Ризик се може дефинисати и као „*стање у којем постоји могућност негативног одступања од жељеног исхода који очекујемо или којем се надамо*.“⁴¹

Међународни ISO Приручник 73 дефинише ризик као „*ефекат неизвјесности у односу на циљеве*.“ Приручник објашњава да ефекат може бити позитиван, негативан или представља одступање од очекиваног. Наведени ефекти могу се описати као прилика (могућност), hazard (опасност) или неизвјесност.⁴²

У табели 6 дат је преглед дефиниција које имају широку примјену у пословном свијету.

⁴⁰ Oxford Dictionaries, URL: <https://www.oxforddictionaries.com/definition/learner/risk> (5.5.2014.)

⁴¹ Vaughan, E; Vaughan, T. *Основе осигурања: Управљање ризицима*. Загреб: Мате, 2000, стр. 5.

⁴² Ibidem, p. 12.

Табела 6. Дефиниције ризика

ОРГАНИЗАЦИЈЕ	ДЕФИНИСАЊЕ РИЗИКА
ISO ПРИРУЧНИК 73 ISO 31000	Утицај неизвјесности на циљеве. Ефекти могу бити позитивни, негативни или одступати од очекиваног.
Институт за ризик менаџмент (IRM)	Ризик је комбинација вјероватноће догађаја и њихових посљедица које могу варирати од позитивних до негативних.
„Orange Book“ из HM Treasury	Неизвјесност исхода, у распону изложености, која произилази из комбинације утицаја и вјероватноће потенцијалних догађаја.
Институт интерних ревизора (ИА)	Неизвјесност догађаја који би се могао десити и утицати на остваривање циљева. Ризик се мјери у смислу посљедица и вјероватноће.

Извор: Vaughan, E, Vaughan, T. (2000). *Основе осигурања: Управљање ризицима*. Мате, Загреб, стр. 12

Посматрано са аспекта јавног сектора „ризик представља вјероватноћу да ће се десити одређени догађај који би могао имати супротан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава.“⁴³

Да би се активности у јавном сектору извршиле без негативних исхода, неопходно је ризике свести на прихватљив ниво. То је могуће постићи само уз добро финансијско управљање и контролу у свим ентитетима јавног сектора.

„Финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем интерних контрола који се спроводи политикама, процедурама и активностима које успоставља руководиоца корисника јавних средстава, са задатком да се обезбиди разумно увјеравање да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити кроз:

- ❑ пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- ❑ потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извјештаја;
- ❑ добро финансијско управљање;
- ❑ заштиту средстава и података (информација).“⁴⁴

Циљ финансијског управљања и контроле фокусиран је на трошење јавних средстава у складу са принципима економичности, ефикасности и ефективности. Остварење овог циља омогућио би стварање уштеда при чему би јавни сектор био стабилнији.

⁴³Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, („Службени гласник РС”, бр. 99/2011). URL: <http://www.mfin.gov.rs> (5.5.2014.)

⁴⁴Ibidem, р. 2.

1.6.2. Врсте ризика у јавном сектору

Поред општих ризика који су заступљени у јавном сектору, истраживањем је елаборирано да су ризици, у периоду трајања економске кризе од 2009. године па до данас, проширили своју улогу и дјеловање у јавном сектору. То указује на чињеницу да постоји велики број фактора који доприносе масовној појави различитих врста ризика при чему се морају предузети адекватне мјере да се ризици, без обзира на врсту, сведу на прихватљив ниво због стабилности пословања и одрживости јавног сектора.

Дакле, поред општих ризика акценат треба ставити на *посебне ризике* који у јавном сектору имају негативан утицај, не само на развој активности, већ и пружање услуга корисницима. У *табели 7* дат је преглед ризика у јавном сектору.

Табела 7. Ризици у јавном сектору

ОПШТИ РИЗИЦИ	ПОСЕБНИ РИЗИЦИ
1. ФИДУЦИЈАРНИ РИЗИК 2. ИНХЕРЕНТНИ РИЗИК 3. КОНТРОЛНИ РИЗИК 4. РЕЗИДУАЛНИ РИЗИК	1. РИЗИЦИ УНУТАР ЕНТИТЕТА ЈАВНОГ СЕКТОРА 2. СПОЉАШЊИ РИЗИЦИ СА НЕГАТИВНИМ ДЈЕЛОВАЊЕМ НА ЕНТИТЕТ ЈАВНОГ СЕКТОРА 3. РИЗИЦИ ОД ГУБЉЕЊА РЕЛТИНГА ЕНТИТЕТА ЈАВНОГ СЕКТОРА 4. ФИНАНСИЈСКИ РИЗИЦИ 5. ОПЕРАТИВНИ РИЗИЦИ 6. СТРАТЕШКИ РИЗИЦИ

У табели су дате двије класификације ризика, *општи* и *посебни* ризици. Свака подјела ризика захтијева посебно објашњење и анализу како би се дефинисали фактори који утичу на настајање ризика. Дефинисањем фактора утврђују се мјере које треба спровести у јавном сектору да би се ризици свели на прихватљив ниво.

Прије дефинисања врста ризика треба направити разлику између општих и посебних ризика. Општи ризици се посматрају са аспекта јавног сектора, док се посебни ризици посматрају према ризичним подручјима у ентитетима јавног сектора.

Када је ријеч о *фидуцијарном ризику* јасно је да он представља врсту ризика са којим се свакодневно суочава јавни сектор из разлога што се јавна средства неконтролисано троше за намјене које нису испланиране и које не представљају приоритетне потребе. О фидуцијарном ризику је било ријечи у претходном излагању⁴⁵, али треба поменути да се ова врста ризика може свести на прихватљив ниво примјеном ревизије пословања.

Инхерентни ризик је једина врста ризика гдје мјере не могу имати никакв утицај. То је врста ризика са којим се суочава јавни сектор прије примјене било каквих мјера. У инхерентни ризик спадају:

- ❑ стручност запослених;
- ❑ организациона структура управе и органа;
- ❑ степен сложености правилника и прописа;
- ❑ вриједност постојећих средстава.

Контролни ризик у јавном сектору настаје као посљедица недовољно успостављених контролних механизма као што су интерни надзор и контрола. Јачањем контролних механизма ова врста ризика се своди на прихватљив ниво. Као примјери контролног ризика могу се издвојити сљедећи:

- ❑ незаконите радње руководиоца ентитета јавног сектора;
- ❑ неефикасне процедуре и прописи на нивоу ентитета јавног сектора;
- ❑ недовољна интерна и екстерна комуникација;
- ❑ непоштовање рокова преноса јавних средстава и пружања услуга;
- ❑ неадекватно архивирање и чување документације;
- ❑ непоштовање надлежности;
- ❑ неадекватан број стручног кадра.

Резидуални ризик представља ниво ризика у јавном сектору који остане послјег примјене постојећих мјера. Ризик се веже за настајање негативних ефеката у јавном сектору услед пружања услуга корисницима, јер примјена постојећих мјера не утиче на смањење ризика. У овом случају треба предузети додатне корективне акције како би се

⁴⁵ Види страну 51.

ризик бар дјелимично умањено. С обзиром на то да су посебни ризици оријентисани на ризична подручја у ентитетима јавног сектора, њихово мјесто настанка је једноставно дефинисати, као и факторе који утичу на појаву ове врсте ризика.

Ризици унутар ентитета јавног сектора представљају ризике који су директно повезани са организационом структуром. Настају као веза лоших организационих активности као што су:

- ❑ неефикасан систем информисања;
- ❑ запошљавање неквалификованих радника на руководеће позиције;
- ❑ недовољан број стручног кадра;
- ❑ непрописна подјела радних задатака;
- ❑ недовољна интерна контрола;
- ❑ незаконит обрачун плата;
- ❑ непоштовање закона, правила и прописа.

Спољашњи ризици са негативним дјеловањем на ентитет јавног сектора су ризици који настају услед погрешних одлука донијетих од владе и политичких актера. У ову врсту ризика спадају:

- ❑ неадекватна законска регулатива;
- ❑ прописи којима се ограничава број радних мјеста;
- ❑ забрана увођења нових радних мјеста;
- ❑ непропорционално умањење платних коефицијената;
- ❑ одлагање битних одлука због нестабилности владе и других органа власти.

Ризици од губљења рејтинга ентитета јавног сектора су ризици који су изазвани најчешће од стране запослених у ентитетима јавног сектора. Неконтролисаним радњама може се нарушити углед ентитета. То се најчешће постиже:

- ❑ неекономичним трошењем јавних средстава;
- ❑ повећаним бројем случајева проневијере;
- ❑ неовлашћеним објелодањивањем података у средствима јавног информисања;
- ❑ системом лошег контролисања који води повраћају средстава повјериоцима;
- ❑ услед немогућности управљања сукобом интереса.

Финансијски ризици су најчешћи облик ризика у ентитетима јавног сектора. Настају као посљедица:

- ❑ неекономичног трошења јавних средстава;
- ❑ неефикасног провођења финансијских планова;
- ❑ немогућности измирења обавеза према дужницима;
- ❑ немогућности идентификовања интерне преваре;
- ❑ неблаговременог пружања услуга корисницима услед недостатка јавних средстава;
- ❑ немогућности откривања финансијских малверзација.

Оперативни ризици представљају ризике који настају као пометња у развоју пословних активности, узроковани од стране:

- ❑ људских ресурса;
- ❑ интерне и екстерне документације;
- ❑ правне регулативе;
- ❑ пословних процеса;
- ❑ континуитета пословања;
- ❑ заштите на раду и безбједности.

Стратешки ризици настају услед неуспјешног испуњења стратешког плана, који се доноси на нивоу ентитета јавног сектора. У ову врсту ризика спадају:

- ❑ неефикасна и неефективна примјена стратешких планова;
- ❑ непоштовање законских рокова за реализацију стратешких планова;
- ❑ нарушавање пословних односа услед неадекватне примјене стратешких планова.

Није довољно само идентификовати ризике. Потребно је њима управљати. Управљање ризицима је управљачко средство које руководиоци ентитета јавног сектора користе за остварење циљева. Управљање ризицима треба да омогући, не само континуирани процес активности који спроводе запослени у ентитетима јавног сектора, већ и идентификовање ризичних догађаја који могу угрозити управљање радом у јавном сектору. То значи да управљање ризицима треба да обезбиједи:

- ❑ континуирани развојни процес ентитета јавног сектора;
- ❑ процес који спроводе запослени на свим хијерархијским нивоима у ентитетима јавног сектора;

- процес који омогућава идентификацију ризика и ризичних догађаја у ентитетима јавног сектора.

Да би управљање ризицима било ефективно потребно је извршити процјену ризика. Процјена ризика је друга фаза управљања ризицима у јавном сектору, која се врши након идентификације ризика. Након процјене ризика потребно је изабрати начин реаговања на ризике и формирати регистар ризика. То је процес који се константно мора пратити и периодично извјештавати руководство о новонасталим промјенама које су везане за ризике и ризичне догађаје у ентитетима јавног сектора.

Наведене активности представљају саставни дио управљања ризицима који се користе у јавном сектору с циљем утврђивања економичности, ефикасности и ефективности. Активности за управљање ризицима у јавном сектору се обављају да би се утврдило, оцијенило, управљало и контролисало свим врстама догађаја или ситуација.

ДРУГИ ДИО

(ПР)ОЦЈЕНА И АНАЛИЗА РИЗИКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

*„Учи што хоћеш и знај што можеш, али једно
не смеш научити – на зло употребити своје знање.“*

Владика Николај Велимировић

2. (ПРО)ОЦЈЕНА И АНАЛИЗА РИЗИКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Успјешно пословање ентитета јавног сектора зависи од ефективности интерних контрола. Неефективна интерна контрола доводи до неуспјеха у реализацији активности, посебно када је ријеч о пружању услуга корисницима. Због тога се у јавном сектору мора успоставити добар систем интерних контрола. У вези с тим, основни задатак ревизије пословања фокусиран је на испитивање начина функционисања интерних контрола у ентитетима јавног сектора.

Посматрано са аспекта јавног сектора *„интерна контрола представља скуп политика и процедура које осигуравају да се владини програми изврше и постигну планиране резултате, да су ресурси који се користе у извршењу таквих програма конзистентни са наведеним циљевима и задацима, да су владини програми заштићени од нерационалног кориштења ресурса, малверзација и погрешног управљања, и да се благовремено и поуздано извјештава о информацијама неопходним за доношење одлука.“*⁴⁶

Значај ревизије пословања у јавном сектору веже се за *испитивање ефективности система интерне контроле*, како би се извршила процјена о томе да ли су процеси интерних контрола могли бити ефикаснији и ефективнији. Систем адекватних интерних контрола може да помогне да се:

- ❑ реализују планирани циљеви;
- ❑ руководство јавног сектора придржава закона, правила и прописа;
- ❑ јавни сектор заштити од ризика или неочекиваних губитака.

Ревизија пословања мора да испита ефективност система интерних контрола. Уколико се установи да је ефективност упитна за ентитет јавног сектора, у том случају, од стране руководства се морају предузети озбиљне мјере и поступци у смислу јачања система интерних контрола. Допунске мјере и поступци пружају могућност надоградње система интерних контрола, који ће постати ефективнији и као такав осигурати остварење циљева ентитета јавног сектора. Ефективан систем интерних контрола пружа могућност да се за сваки циљ идентификује много различитих ризика који могу спријечити реализацију циљева.

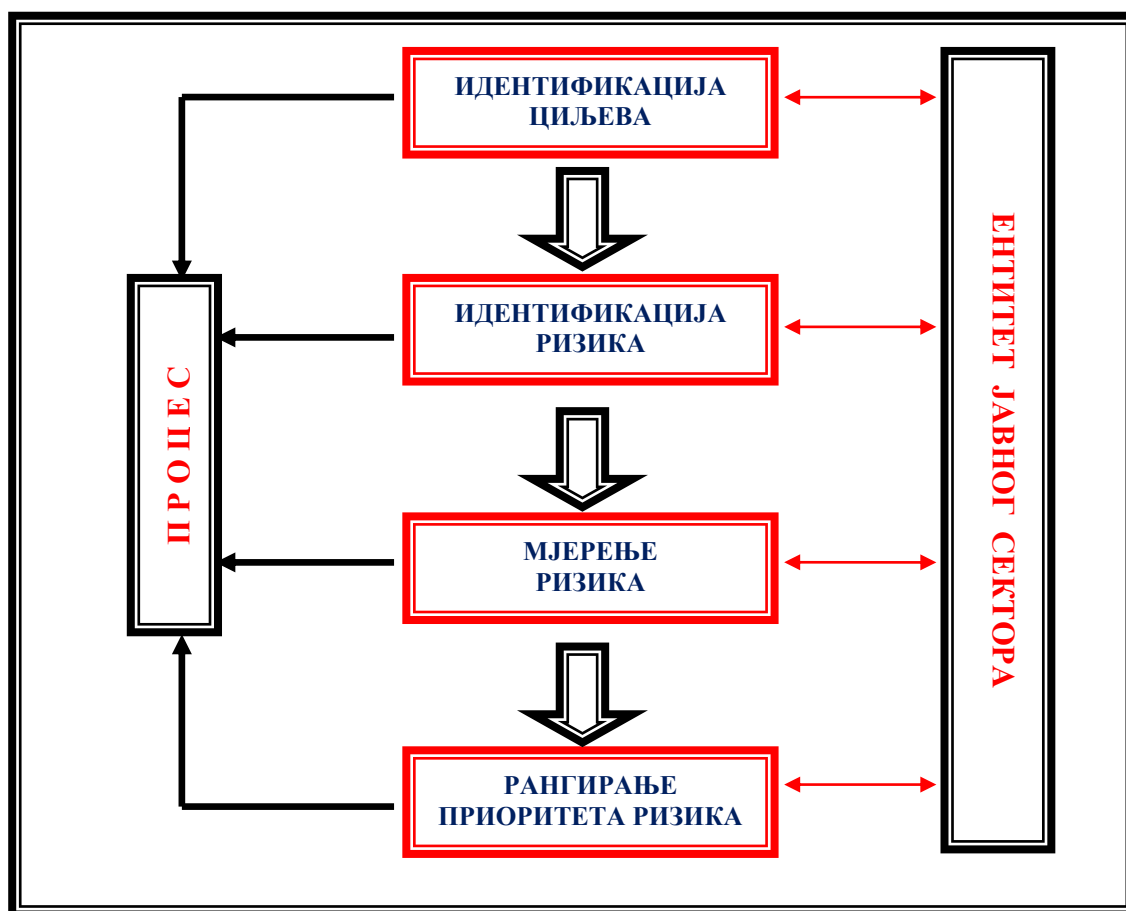
⁴⁶ Андрић, М; Крсмановић, Б; Чалија, Н; Кулина, Д. Оп. cit, стр. 45.

Уз идентификовање ризика на нивоу ентитета јавног сектора потребно је идентификовати ризике и на нивоу активности. Успјешна (пр)оцјена ризика на нивоу активности доприноси одржавању прихватљивог нивоа ризика на нивоу ентитета јавног сектора.

2.1. Процес (пр)оцјене ризика у јавном сектору

Процес (пр)оцјене ризика у јавном сектору приказан је на *слици 13*.

Слика 13. Процес (пр)оцјене ризика у јавном сектору



На слици је приказан процес (пр)оцјене ризика у јавном сектору који се посматра појединачно за сваки ентитет. Ријеч је о процесу интерне контроле који представља механизам за смањење случајева грешака, проневијере и злоупотреба. Временом је процес интерне контроле добио шири значај, јер указује на ризике са којима се суочавају ентитети јавног сектора. Процес интерне контроле састоји се од четири фазе:

1. Идентификација циљева
2. Идентификација ризика
3. Мјерење ризика
4. Рангирање приоритета ризика

Ефективан процес интерне контроле важан је за реализацију постављених циљева, одржавање финансијске стабилности и благовремено пружање услуга корисницима.

2.1.1. Идентификација циљева

Прва фаза у процесу (пр)оцјене ризика је идентификација циљева. Постављање циљева на свим нивоима посматраног ентитета је предуслов за (пр)оцјену ризика и предузимање акција за управљање ризицима. Дефинисани циљеви састоје се од подциљева, који су саставни дио пружања услуга. С обзиром на то да су циљеви међусобно повезани, запослени морају да буду упознати са приоритетним активностима како би се обезбиједила средства за њихову реализацију. За ревизора је најбитније разумијевање циљева. Уколико ревизор разумије циљ, лако ће предвидјети његову реализацију и отклонити баријере које спречавају његово остварење.

Кључни дио процеса ревизије је постављање циљева. Циљеви морају бити постављени на начин да интерна ревизија може да изврши идентификацију ризика, који су везани за остварење циљева и тако предузме мјере за управљање ризицима. У Међународном стандарду за професионалну праксу интерне ревизије 2201 – *Разматрање током планирања* наведено је да приликом планирања ревизије интерни ревизори морају да размотре:⁴⁷

- ❑ *циљеве активности и средства којима активност контролише своје извршење;*
- ❑ *значајне ризике за активност, њене циљеве, ресурсе и функционисање, и средства којима се потенцијални ефекат ризика своди на прихватљив ниво;*

⁴⁷ Међународни стандарди за професионалну праксу интерне ревизије. URL: https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Standards_2011_Bosnian.pdf (5.9.2014.)

- ❑ *адекватност и ефективност процеса управљања ризицима активности и контролне процесе у односу на релевантни контролни оквир или модел;*
- ❑ *могућности за значајна унапређења процеса управљања ризицима активности и контролних процеса.*

Анализом стандарда проистиче да ревизор мора да идентификује циљеве процеса и активности посматраног ентитета. Такође, мора да прави разлику између различитих циљева и стандарда⁴⁸. Најбитније је схватити да треба тежити остварењу крајњег циља. На примјер, у здравству крајњи циљ је оздрављење пацијента. Да би пацијент оздравио мора поштовати терапију коју прописује лекар.

Међутим, дешава се да пацијент не буде у потпуности излечен. На такво стање могу да утичу различити фактори. Њих можемо категорисати у двије групе. Прву групу чине фактори које могу узроковати лекари прописивањем погрешне терапије чиме се угрожава здравствено стање пацијента. Другу групу чине фактори чији су узрочници пацијенти у ситуацији када се не придржавају правилних упутстава лекара. Било коју ситуацију да узмемо у обзир, ревизор треба да идентификује ризике који су утицали на здравствено стање пацијента и тежити њиховом минимизирању.

Претходно наведено значи да интерни ревизор мора да сагледа однос циљева и дефинисаних стандарда о пружању квалитетних услуга пацијентима. У нашем примјеру, ревизор треба да утврди:

- ❑ да ли је крајњи циљ усаглашен са стратешким планом здравствене установе;
- ❑ да ли је особље упознато са здравственим стањем пацијента, тј. да ли је крајњи циљ познат свима који ће учествовати у његовом остварењу;
- ❑ да ли је реализација крајњег циља повезана са финансијским ресурсима;
- ❑ да ли на квалитет пружања здравствених услуга утиче финансијски менаџмент;
- ❑ да ли се редовно састављају извјештаји о реализацији крајњег циља;
- ❑ да ли се саставља периодични извјештај о поштовању стандарда;
- ❑ да ли се редовно састављају финансијски извјештаји;

⁴⁸Стандарди су документовани договори који садрже техничке спецификације или друге прецизне критеријуме који се користе као правила, смјернице или дефиниције карактеристика у циљу обезбјеђења да производи, процеси или услуге одговарају својој намени (ISO 9000).

- ❑ да ли реализовани крајњи циљеви представљају мотивациони фактор љекарима и осталом медицинском особљу;
- ❑ који ризици утичу на реализацију крајњег циља;
- ❑ колико често се врши интерна контрола у здравственој установи;
- ❑ да ли интерна контрола обухвата контролисање поступака запослених у односу према пацијенту;
- ❑ да ли су интерном контролом забиљежени облици малверзације и корупције, итд.

Пошто интерна контрола мора бити директно повезана са крајњим циљем и стандардима, за здравствену установу било би погубно уколико ревизор утврди да се контролни процеси не врше редовно. Недостатак редовне интерне контроле представљао би највећи ризик за ефикасно пружање услуга. Интерне контроле треба да се баве тачношћу и поштовањем утврђених стандарда за квалитено пружање услуга. Ако постоји таква врста недостатка, интерни ревизор мора да идентификује ризике који утичу на економично, ефикасно и ефективно пословање.

2.1.2. Идентификација ризика

Идентификација ризика је сложен процес који у јавном сектору није заступљен у довољној мјери. Многобројни фактори негативно утичу на благовремено пружање услуга и нормалан развој активности у ентитетима јавног сектора. Због тога идентификација ризика треба да представља стални процес како би се ризици свели на прихватљив ниво.

Под идентификацијом ризика у јавном сектору подразумејева се утврђивање догађаја, који имају негативан ефекат на резултат пословања. Догађај представља одређену појаву која настаје из интерних или екстерних извора, са позитивним или негативним утицајем на примјену стратегије и реализацију циљева. То значи да су резултати пословања у јавном сектору изложени ризику због интерних или екстерних фактора. Интерном ревизијом се утврђују потенцијални догађаји, који утичу на способност посматраног ентитета да успјешно примјени стратегију и оствари циљеве. Утврђивањем потенцијалних догађаја интерни ревизори посматрају ентитет као цјелину, процјењују услове пословања ентитета и дефинишу праг толеранције ризика. Догађаји са

потенцијално негативним утицајем представљају ризике који захтијевају (пр)оцјену од стране руководства посматраног ентитета. Могу се неутралисати уколико се на нивоу посматраног ентитета јавног сектора оствари потенцијално позитиван утицај. Тиме се постиже услов за остварење повољнијих могућности пословања.

У идентификацији и (пр)оцјени ризика важно је развити факторе ризика. Најчешће кориштени фактори ризика су: финансијски ефекат, стручност руководства, квалитет интерних контрола, ликвидност средстава, степен промјена или стабилности, вријеме посљедњег ревизијског ангажовања, односи запослених и менаџмента.⁴⁹ Идентификација ризика треба да буде свеобухватна. То је процес који треба да се понавља и тиме омогући *груписање сличних потенцијалних догађаја*.

Ревизор има задатак да развије прихватљиву методологију за идентификацију ризика, а најчешће се примјењује груписање сличних потенцијалних догађаја у категорије. Груписањем сличних потенцијалних догађаја руководство ентитета у јавном сектору може ефикасније да одреди потенцијалне повољне могућности и ризике. У том случају, ревизор се упознаје са међусобним односима између догађаја, гдје долази до информација које му служе као основа за (пр)оцјену ризика.

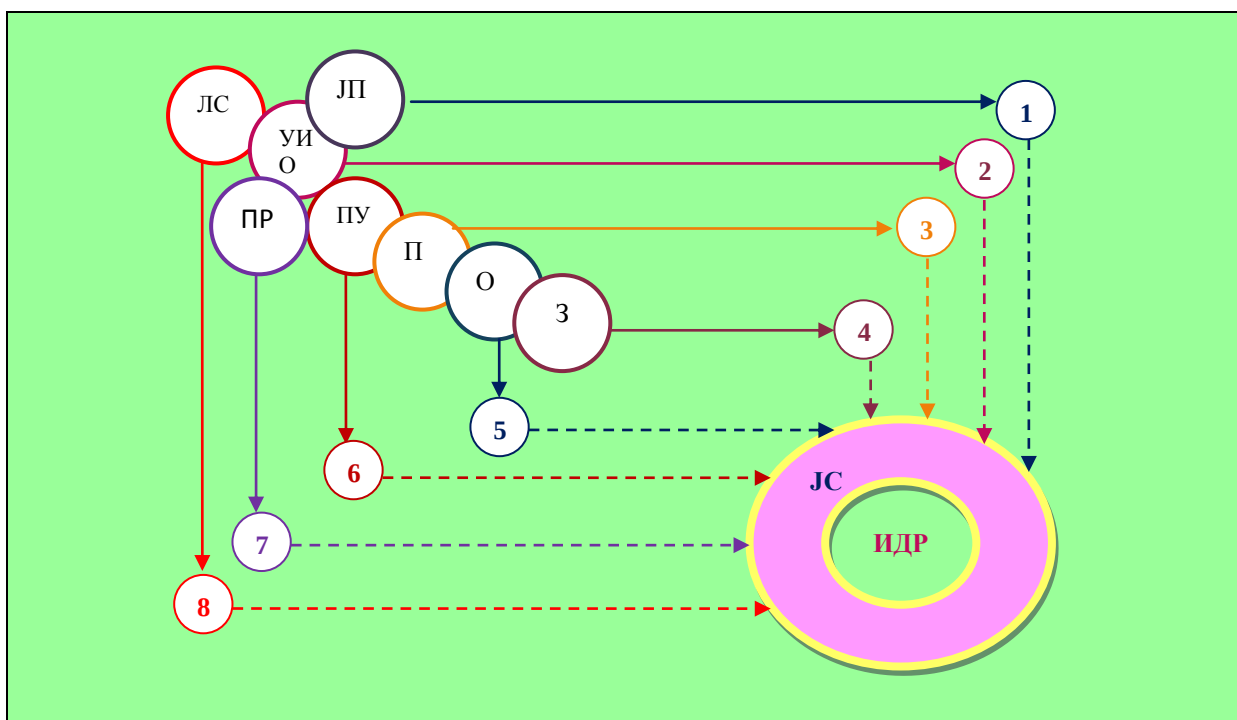
У јавном сектору идентификацију ризика потребно је извршити са два нивоа. Први, идентификација ризика на нивоу посматраног ентитета. Други, идентификација ризика на нивоу процеса, односно активности, у ентитетима јавног сектора. Оба нивоа су подједнако значајна и ревизор треба да буде опрезан при анализи фактора.

⁴⁹ Institute of Internal Auditors, *Praktičan savet* 2010-2.

2.1.2.1. Идентификација ризика на нивоу посматраног ентитета

Пошто се јавни сектор састоји од већег броја ентитета који чине његов саставни дио, идентификација ризика у сваком од њих је неизбежна. Да би било јасније на који начин се врши идентификација ризика у јавном сектору, на *слици 14* приказаћемо структуру јавног сектора при идентификацији и (пр)поцјени ризика.

Слика 14. Структура јавног сектора при идентификацији и (пр)поцјени ризика



Примарни циљ јавног сектора (ЈС) фокусиран је на идентификацију ризика (ИДР) у ентитетима јавног сектора који чине његов саставни дио: пореска управа (ПУ), управа за индиректно опорезивање (УИО), јавна предузећа (ЈП), правосуђе (ПР), полиција (П), образовање (О), здравство (З), локална самоуправа (ЛС). Посматрајући слику евидентна је недоумица: „На који начин се врши идентификација ризика у јавном сектору?“

Одговор на наведено питање могуће је дати ако проблем посматрамо из угла ентитета јавног сектора. Ентитети представљају „појединачне дијелове“ јавног сектора. У вези с тим, неопходно је за сваки ентитет извршити идентификацију ризика. Када се изврши идентификација ризика по ентитетима могуће је извршити збирно приказивање ризика који су заступљени у јавном сектору (Σ ИДРЈС). То можемо приказати на следећи начин:

$$\Sigma \text{ИДРЈС} = \text{ИДР}(\text{ЈП1} + \text{УИО2} + \text{ПЗ} + \text{З4} + \text{ПУ6} + \text{ПР7} + \text{ЛС8})$$

У посматраном ентитету руководство разматра текуће факторе, као и факторе који могу настати у будућности. Извјесни ризици могу потицати из интерних и екстерних извора. Због тога је важно да запослени у ентитетима јавног сектора буду свјесни значаја упознавања са интерним и екстерним факторима, али и врстом догађаја који могу настати као резултат тих фактора.

Интерни ревизори најчешће примјењују факторе који утичу на стратегију и циљеве који су наведени у COSO II.⁵⁰ Подијељени су на интерне и екстерне факторе. Интерни фактори обухватају:

- ❑ **Инфраструктуру** – Догађаји могу да обухватају неочекиване трошкове поправки или неадекватност опреме да подржи захтјеве производње.
- ❑ **Особље** – Догађаји могу да укључују повећање броја несрећних случајева на послу, повећање људских грешака или природну тенденцију ка преварама.
- ❑ **Процес** – Догађаји могу да обухватају дефекте у квалитету производа, неочекиване временске застоје или кашњења услуга.
- ❑ **Технологију** – Догађаји могу да обухватају немогућност да се одржава адекватно вријеме (рокови), да се управља повећаним обимом, да се обезбиједи потребан интегритет података или да се укључе потребне модификације система.

Екстерни фактори су:

- ❑ **Економски и пословни** – Ови догађаји могу обухватити кретања на тржишту. Руководство разматра макроекономске (кретање цијена) и микроекономске услове (конкурвенција).
- ❑ **Природно окружење** – Догађаји могу укључивати природне катастрофе (поплава, пожар, земљотрес).
- ❑ **Политички** – Ови догађаји могу укључивати новоизабране државне функционере, политичке програме, нове законе и прописе.

⁵⁰Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive Summary. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO, 2004, p. 42.

- ❑ **Социјални** – Догађаји обухватају демографске промјене, промјену структуре породице и приоритета у раду или животу.
- ❑ **Технолошки** – Ови догађаји могу укључивати развој електронског пословања, повећану расположивост података и смањење трошкова инфраструктуре.

2.1.2.2. Идентификација ризика на нивоу процеса у ентитетима јавног сектора

Након идентификације ризика у ентитетима јавног сектора неопходно је извршити идентификацију ризика на нивоу процеса, односно активности. Успјешну идентификацију ризика на нивоу активности могуће је извршити уколико се процедура процјене ризика угради у процес планирања. Ако је идентификација ризика испланирана, то значи да је повезана са циљевима извршења активности. На тај начин се утврђују ризици који могу да утичу на могућност постизања циљева. Приликом утврђивања ризика најбоље је да се циљеви обрађују појединачно, и за сваки циљ идентификују препреке које утичу на реализацију истог. Препреке могу да се појаве у виду:

- ❑ пропуста при извршавању задатака;
- ❑ недостатка стручности запослених;
- ❑ недовољног надзора и интерне контроле;
- ❑ недовољне информисаности и комуникације;
- ❑ непридржавања процедура и правилника од стране запослених;
- ❑ неадекватно планиране процедуре и стратегије и слично.

Поред наведеног, неопходно је изабрати модел који ће омогућити једноставнију идентификацију ризика према појединачним циљевима у посматраном ентитету. Модел треба да обухвати следеће:

1. На нивоу процеса потребно је одабрати један циљ гдје ће се утврдити препреке за његову реализацију;
2. Када се утврде препреке потребно је извршити груписање сличних препрека које одражавају једну врсту ризика;
3. Након груписања препрека, потребно је направити листу ризика који су заступљени и утврдити посљедице њиховог дјеловања;

4. На крају, треба извршити потврђивање ризика са руководством посматраног ентитета при чему се доносе мјере за свођење ризика на прихватљив ниво.

При идентификацији ризика на нивоу процеса, за сваку утврђену позицију треба провјерити да ли је у довољној мјери заступљена интерна контрола. Ако интерна контрола није довољно заступљена, повећава се ризик настајања неправилности у пословању, и могућности настајања грешака које могу довести до појаве озбиљнијих врста ризика. Због тога запослени морају да поштују процедуре, правила и законе, и да снесу пуну одговорност за сваку учињену радњу, посебно када је ријеч о финансијском аспекту.

2.1.3. Мјерење ризика

Због нематеријалне природе ризика мјерење ризика је веома тешко. Иако не представља посебну нити прецизну науку, мјерење ризика захтијева велики труд од стране ревизора, који врши дефинисање и рангирање ризика. Ревизори најчешће дефинишу ризик на скали која се састоји из три дијела (*мали, средњи и велики*).

Мјерење ризика представља фазу која долази након утврђивања ризика и анализе посљедица. Мјерење ризика је корисно у планирању ревизије, јер утврђује које ревизије су значајније, што зависи од примјене интерне контроле у појединим ентитетима. Уколико се у неком ентитету јавног сектора мање примјењује интерна контрола, ту ће ревизија бити важнија од другог ентитета, гдје је интерна контролна заступљенија. Сврха мјерења ризика заснива се на утврђивању величине потенцијалног проблема и могућности.

Без обзира да ли је у питању оцјена ризика на нивоу ентитета, или оцјена ризика на нивоу процеса, приликом планирања ревизије потребно је одабрати критеријум који ће се користити за оцјену ризика. Избор критеријума за (пр)оцјену ризика зависи од:

- ❑ Циљева оцјене ризика
- ❑ Нивоа знања учесника
- ❑ Потребног времена

- ❑ Жељених резултата
- ❑ Очекивања учесника

Када се изврши избор критеријума о томе треба обавијестити и остале учеснике који ће учествовати у (пр)оцјени ризика како би се упоредила очекивања, и утврдила *мјерила за рејтинг* посматраног ентитета. Када је у питању дефинисање и утврђивање мјерила постоји висок степен забуне код учесника. Зависно са ког аспекта, и за коју врсту ризика (мали, средњи или висок) се изводи дефиниција, у пракси се дешава да два учесника изведу потпуно различите дефиниције. На примјер, дефиниција за низак ризик, коју изведе један учесник, једнака је дефиницији средњег ризика коју изводи други учесник. У тим одступањима треба водити рачуна да резултати (пр)оцјене ризика не пређу границу испод оптимума.

Због искуства, знања и вјештина које посједују, руководиоце ентитета је потребно укључити у процес (пр)оцјене ризика. С обзиром на то да руководиоци ентитета имају веће искуство када је у питању вјероватноћа настанка ризика, њиховим укључивањем у процес (пр)оцјене ризика добили би се прецизнији резултати. То би омогућило ревизору да лакше дефинише нивое ризика и метод за избор приоритета ризика. Метод који се најчешће користи у пракси је *одређивање приоритета ризика* у сагласности са његовом вјероватноћом појављивања, и утицајем који би имао на реализацију циљева.

У интерној ревизији мјерење ризика се врши на два начина. Први, (пр)оцјена ризика на основу фактора ризика. Други, новија методологија (пр)оцјене ризика заснована на бази матрице утицаја и вјероватноће.

2.1.3.1. Мјерење ризика на основу фактора ризика

Фактори ризика представљају структурирање размишљања ревизора о ризицима који су заступљени у посматраном ентитету. Обично се фактори ризика користе за појединачне ревизије, и број фактора ризика мора бити ограничен. Мјерење ризика се често врши мјерењем једног броја фактора, као што су:

- ❑ величина средстава;
- ❑ утицај негативних информација на посматрани ентитет;
- ❑ вријеме од посљедње ревизије;
- ❑ стручност руководиоца;
- ❑ контролно окружење;
- ❑ сложеност послова;
- ❑ заступљеност интерне контроле;
- ❑ утицај негативног публицитета;
- ❑ ликвидност посматраног ентитета.

Интерни ревизор треба пажљиво да одабере групу фактора ризика помоћу којих ће извршити свеобухватну процјену ризика. То ће омогућити ревизору да развије модел ризика чијом примјеном ће процес процјене ризика бити економичан и ефикасан. У пракси постоји *макро процјена ризика* која се заснива на широј процјени ризика која обухвата цјелокупан ентитет. Ова процјена није ефикасна те се у пракси више користи *микро процјена ризика* која је везана за процес, односно, за појединачне активности. Поред претходно наведеног, фактори ризика могу да обухвате:⁵¹

- ❑ етичку климу и притисак на руководство да би се остварили циљеви;
- ❑ компетентност, адекватност и интегритет особља;
- ❑ величину aktive, ликвидност или обим трансакција;
- ❑ финансијске и економске услове;
- ❑ конкурентске услове;
- ❑ сложеност и волатилност активности;
- ❑ утицај купаца, испоручилаца и владиних прописа;
- ❑ висок степен компјутеризованих информатичких система;
- ❑ географску дисперзију операција;

⁵¹Robert Moeller; Herbert Vitt. *Brink's modern internal auditing*. New York, 1999. Chapter 5, p. 49.

- ❑ адекватност и ефикасност система интерне контроле;
- ❑ организационе, оперативне, технолошке или економске промјене;
- ❑ оцјену менаџмента и рачуноводствене предрачуна;
- ❑ прихваћеност налаза ревизије и предузете корективне акције;
- ❑ датум и резултате претходних ревизија.

Дефинисањем и груписањем фактора ризика врши се процјена ризика. Процјена ризика је систематски процес за процјену и интеграцију професионалних судова о догађајима. Приликом вршења процјене интерни ревизор треба да:

- ❑ буде фокусиран на активности са вишим ризиком;
- ❑ при процјени ризика користи информације из различитих извора;
- ❑ прикупља информације од руководства;
- ❑ разматра важеће законе и прописе;
- ❑ врши анализу финансијских података;
- ❑ има увид у претходно извршене ревизије.

Приликом избора фактора ризика интерни ревизор може да се одлучи за *пондерисање фактора ризика* како би се утврдио њихов значај. Ова врста пондерисања представља суд ревизора о утицају фактора ризика на одређену активност. Како се врши пондерисање фактора ризика објаснићемо на примјеру који представља саставни дио истраживања. Наиме, ријеч је о дому здравља „Свети Никола“ Милићи за чију анализу смо узели сљедеће факторе ризика:

- 1) вријеме и резултати од посљедње ревизије;
- 2) ефикасност интерне контроле;
- 3) однос руководства према запосленим;
- 4) квалитет пружања услуга;
- 5) финансијска стабилност – одступање од буџета;
- 6) сложеност активности;
- 7) организационе, технолошке и економске промјене;
- 8) ефикасност и ефективност пружања услуга;
- 9) промјене процедура;
- 10) компетентност особља.

Наведени фактори представљају кључне варијабле помоћу којих смо извршили *вредновање процјене ризика у ревизији*. Дакле, када се изврши процјена ризика, ревизор треба да изврши вредновање процјене ризика у ревизији посматраног ентитета. Вредновање процјене ризика представља методологију креирања модела ризика за оптимизирање додијељених ресурса за ревизију посматраног ентитета преко разумијевања ризика који су предмет ревизије.

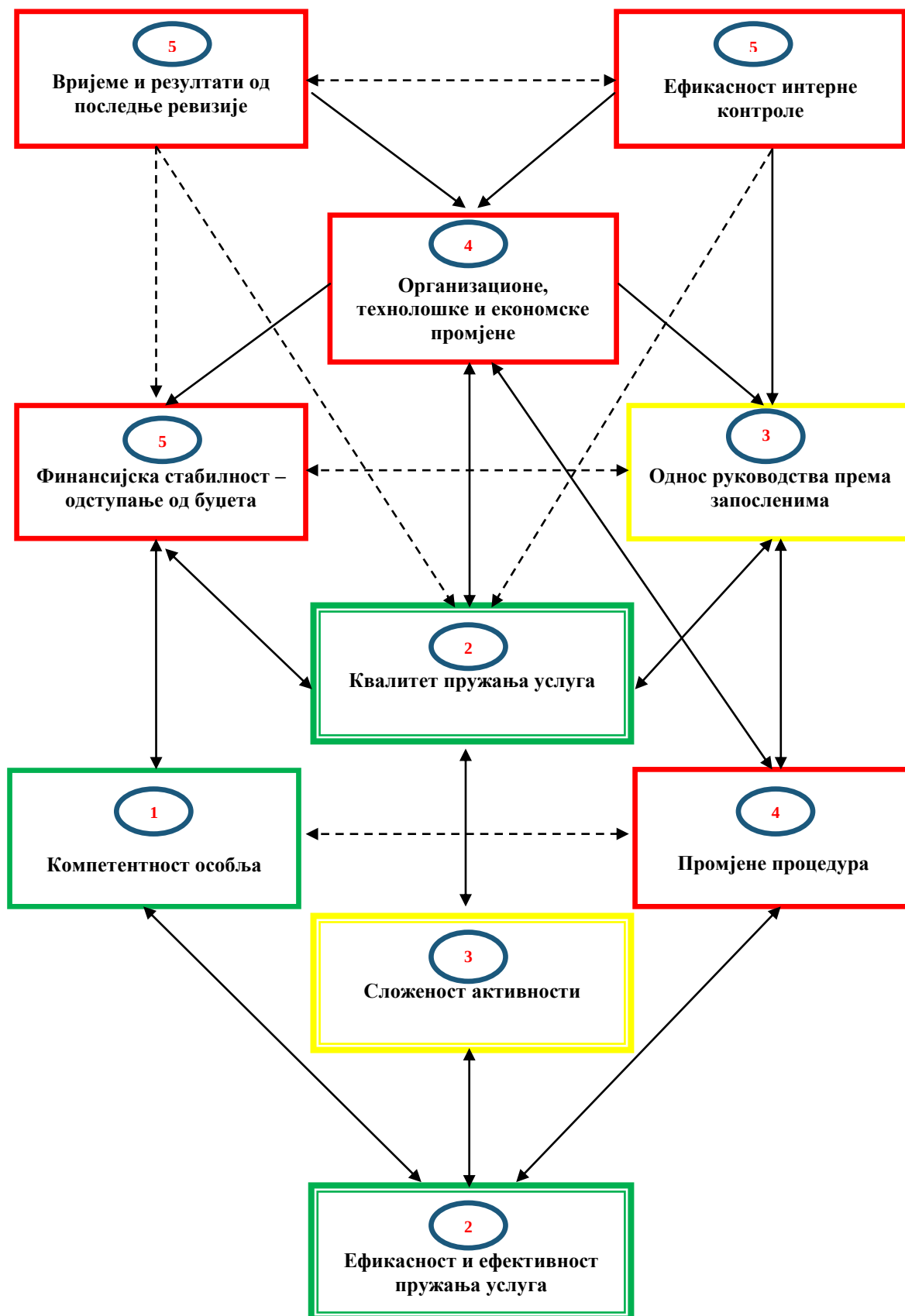
У нашем примјеру, вредновање процјене ризика извршено је на основу 10 кључних варијабли за које смо користили нумеричку вриједност од 1 (мала) до 5 (велика). То значи да смо за сваку кључну варијаблу додјелили вриједност од 1 до 5, с тим што је виша вриједност додјељена варијаблама (факторима ризика) код којих постоји виши степен забринутости. Добијени резултати овако ранжираних просуђивања се множе пондерисаним факторима значаја у интервалу од 1 (мали) до 10 (велики) како би се добила *пондерисана додатна вриједност*. Након тога се врши сабирање пондерисаних додатних вриједности како би се добила *укупна вриједност*. Наведена методологија је илустрована у Приручнику за интерну ревизију, коју је издао Институт интерних ревизора.⁵²

Дефинисање фактора ризика је веома битан процес, који захтијева прецизну анализу активности. Истраживањем смо дошли до података да је најмања засупљеност интерне контроле и ревизије у здравственом систему. То је представљало мотив да се процјена ризика изврши у дому здравља „Свети Никола“ Милићи уз сарадњу са директором и љекарима. Поред сарадње са интерним особљем, извршена је анализа периодичних интерних извјештаја о пријему пацијената и врсти пружених услуга, као и увид у финансијске извјештаје. Анализом података и битних информација од стране директора и љекара дефинисани су фактори ризика, који представљају кључне варијабле за процјену ризика у дому здравља. Процјена ризика приказана је на *слици 15* и *слици 16*.

На *слици 15* приказано је вредновање процјене ризика у интервалу од 1 до 5 гдје су ризичне варијабле оцијењене са 4 и 5, средње ризичне варијабле оцијењене су са 3, мање ризичне варијабле оцијењене су са 1 и 2. *Слика 16* приказује вредновање процјене ризика додјељивањем пондера од 1 до 10 за сваки фактор ризика, односно, варијаблу.

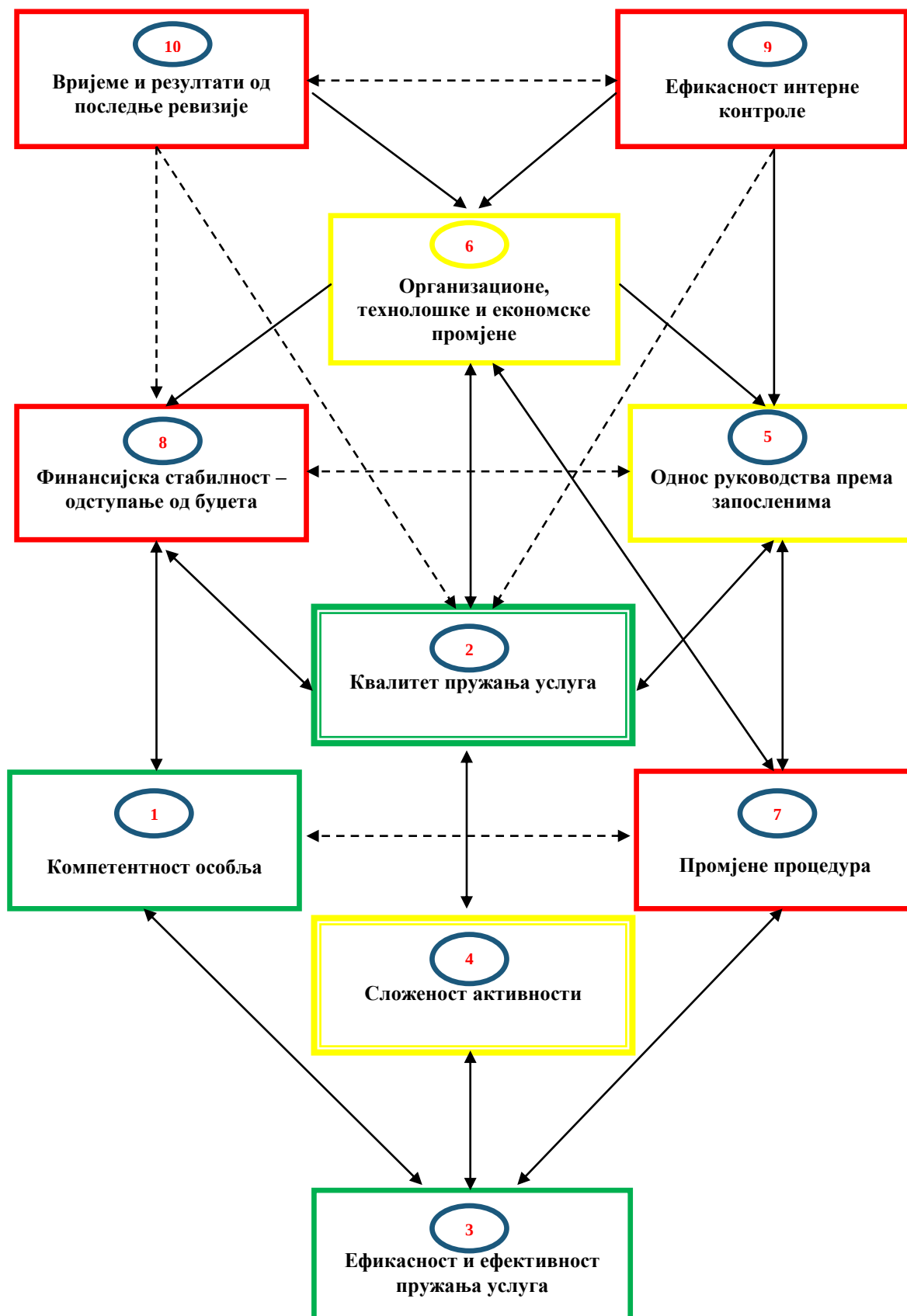
⁵²The Institute of Internal Auditors: *The Internal Auditing Manual Shell*. Procedure C-2. 2002.

Слика 15. Вредновање (пр)оцјене ризика у интервалу од 1 до 5⁵³



⁵³Вредновање (пр)оцјене ризика у интервалу од 1(мала нумеричка вриједност) до 5 (велика нумеричка вриједност).

Слика 16. Вредновање (пр)оцјене ризика додјељивањем пондера⁵⁴



⁵⁴ Додјељивање пондера факторима ризика од 1 (мали значај ризика) до 10 (велики значај ризика).

Метод мјерења ризика путем фактора ризика данас се ријетко користи у пракси из разлога што је дошло до промјене у дефиницији ризика. Према старим стандардима интерне ревизије ризик се дефинисао као вјероватноћа да неки догађај може негативно да утиче на институцију. Према новом стандарду интерне ревизије ризик је дефинисан као могућност настанка догађаја, који ће утицати на остварење циља, при чему се ризик мјери у смислу његовог утицаја и вјероватноће. У сфери процјене ризика дошло је до увођења новог стандарда.⁵⁵ Према новом стандарду интерне ревизије мјерење ризика се врши путем матрице ниских, средњих и високих ризика.

2.1.3.2. Мјерење ризика на бази матрице утицаја и вјероватноће

За (пр)оцјену ризика неопходна је добра информисаност која се заснива на високој сарадњи са руководиоцима посматраних ентитета као и искуству ревизора. Један од поузданијих начина мјерења ризика, који у пракси најчешће користе ревизори, јесте мјерење ризика на бази *матрице ризика* или *матрице утицаја и вјероватноће*, како је у пракси познато. Матрица се састоји од девет поља (3x3) означених са три боје: *зелена* (низак или прихватљив ризик), *жута* (средњи или ризик на граници прихватљивости) и *црвена* (висок или неприхватљив ризик). На *слици 17* приказаћемо матрицу ризика.

Слика 17. Матрица ризика

УТИЦАЈ НАСТАЛОГ РИЗИКА	В/Н=6 <u>Ризик на граници прихватљивости</u> Ц	В/С=8 <u>Неприхватљив ризик</u> Б	В/В=9 <u>Неприхватљив ризик</u> А
	С/Н=3 <u>Прихватљив ризик</u> Д	С/С=5 <u>Ризик на граници прихватљивости</u> Ц	С/В=7 <u>Неприхватљив ризик</u> Б
	Н/Н=1 <u>Прихватљив ризик</u> Х	Н/С=2 <u>Прихватљив ризик</u> Д	Н/В=4 <u>Ризик на граници прихватљивости</u> Ц
	ВЈЕРОВАТНОЋА НАСТАНКА РИЗИКА		

Извор:
Part
ners
hip
for
Adv
anci
ng
Refo
rms
in
the
Econ
omy

(PARE) Bosnia and Herzegovina, 2011.

USAID. *Интерна ревизија: Приручник за интерне ревизоре*. Стр. 137.

⁵⁵ A Risk Management Standard © AIRMIC, ALARM, IRM, The Institute Of Risk Management, USA, 2002. URL: www.theirm.org/publications/documents/Risk_Management_Standard_030820.pdf.

Евидентно је да поља у матрици приказују боје семафора како би се помоћу њих указали приоритети. Свако поље у матрици одређено је *рангом ризика* при чему је сваки ризик одређен интервалом од 1-9 који карактерише висок, средњи или низак ризик. Матрица показује да ризик представља комбинацију *вјероватноће настанака ризика* (штетног догађаја) и *утицаја* који би тај штетни догађај имао на ентитет јавног сектора. Да би се извршило мјерење ризика неопходно је одредити параметре за вјероватноћу настанака ризика и утицај. Најчешће кориштени параметри у пракси приказани су у *табели 8*.

Табела 8. Параметри вјероватноће и утицаја

ВЈЕРОВАТНОЋА НАСТАНКА РИЗИКА (ШТЕТНОГ ДОГАЂАЈА)			
ПАРАМЕТРИ	ВЈЕРОВАТНОЋА	ПРОЦЕНАТ (%)	РАНГИРАЊЕ РИЗИКА
НИСКА	Настанак у периоду од преко 3 године (<i>настанак догађаја није вјероватан</i>)	0-40	1-3 (Х-Д)
СРЕДЊА	Настанак у периоду од 1-3 године (<i>могућ настанак догађаја</i>)	41-60	4-6 (Ц)
ВИСОКА	Настанак у периоду до 1 године (<i>сигуран настанак догађаја</i>)	61-100	7-9 (А-Б)
УТИЦАЈ НАСТАЛОГ РИЗИКА			
ПАРАМЕТРИ	УТИЦАЈ	ПРОЦЕНАТ (%)	РАНГИРАЊЕ РИЗИКА
НИЗАК	Незнатан губитак (<i>штете не утичу на одвијање активности посматраног ентитета</i>)	0-40	1-3 (Х-Д)
СРЕДЊИ	Дјелимичан губитак имовине (<i>повремени прекиди у функционисању активности посматраног ентитета</i>)	41-60	4-6 (Ц)
ВИСОК	Значајан прекид у функционисању ентитета (<i>губитак имовине, губици у пословању, губитак живота, губитак повјерења у јавности</i>)	61-100	7-9 (А-Б)

У табели је дат опис параметара помоћу којих се врши мјерење ризика. За сваки параметар одређено је рангирање ризика од 1 до 9, као и проценат дјеловања ризика. Након дефинисаних параметара комбинацијом вјероватноће и ризика добијамо ранг ризика који се приказује на следећи начин:⁵⁶

- Н = низак (*low*) ризик (1-3) – мала вјероватноћа настанка штетног догађаја и умјерен утицај на циљеве уколико до њега дође;
- С = средњи (*medium*) ризик (4-6) – постоји вјероватноћа настанка штетног догађаја и, уколико до њега дође, то ће имати умјерен утицај на циљеве;
- В = висок (*high*) ризик (7-9) – постоји велика вјероватноћа настанка ризичног догађаја који ће имати велики утицај на циљеве.

На основу претходно наведеног примјера процјене ризика у дому здравља „Свети Никола“ Милићи, приказаћемо резултат истраживања у матрици на следећи начин:

Слика 18. Приказ процјене ризика у дому здравља „Свети Никола“ Милићи

УТИЦАЈ НАСТАЛОГ РИЗИКА	6 Организационе, технолошке и економске промјене	8 Финансијска стабилност – одступање од буџета	9 Ефикасност интерне контроле и вријеме од последње ревизије
	3 Ефикасност и ефективност пружања услуга	5 Однос руководства према запосленима	7 Промјене процедура
	1 Компетентност особља	2 Квалитет пружања услуга	4 Сложеност активности
	ВЈЕРОВАТНОЋА НАСТАНКА РИЗИКА		

У поља матрице унијети су рангирани фактори ризика којима је додијељен адекватан параметар. Ако пођемо од анализе крајњег циља, тачније, оздрављења пацијента, морамо извршити анализу ризичних фактора како бисмо донијели адекватне мјере да се исти сведу на прихватљив ниво. С обзиром на то што наведени фактори ризика имају велики утицај на реализацију активности у дому здравља, и утичу на пружање услуга

⁵⁶Partnership for Advancing Reforms in the Economy (PARE) Bosnia and Herzegovina. 2011. USAID. *Интерна ревизија: Приручник за интерне ревизоре*. Sine anno, стр. 136.

пацијентима, објаснићемо вјероватноћу настанка ризика и утицај насталог ризика на реализацију циљева. У табели 9 објаснићемо процјењивање вјероватноће ризика према факторима ризика који су приказани у слици 18.

Табела 9. Процјењивање вјероватноће ризика

ПАРАМЕТРИ	ВЈЕРОВАТНОЋА НАСТАНКА РИЗИКА
НИСКА	☐ компетентност особља (љекара, директора, медицинских техничара) је задовољавајућа што указује да настанак штетног догађаја (прописивања погрешне терапије, утврђивања погрешне дијагнозе и слично) није вјероватан ☐ квалитет пружања услуга пацијентима је задовољавајући те могућност настајања штетног догађаја није вјероватан ☐ пружање услуга пацијентима је ефикасно и ефективно, али због екстерних утицаја постоји вјероватноћа нарушавања ефективности пружања услуга пацијентима ☐ вјероватноћа настајања неефективности могућа је након 3 године ☐ вјероватноћа настајања штетног догађаја у току године је испод 40%
СРЕДЊА	☐ у дому здравља заступљена је сложеност у организацији пословања којом се успоравају прегледи пацијената што указује на вјероватноћу настанка штетног догађаја (немогућност прегледа пацијента у догледном временском интервалу што отежава стање пацијента) ☐ сложеност активности представља продукт недовољног броја љекара на регистровани број пацијената те је вјероватноћа неблаговременог пружања услуга у току године изнад 41% ☐ однос руководства према запосленима заснива се на професионалном нивоу, али због сложености активности постоје захтјеви за повећаном контролом ☐ организационе, технолошке и економске промјене нису у довољној мјери заступљене што указује на вјероватноћу настанка штетног догађаја (неефикасна и неблаговремена набавка медицинског материјала за поправку зуба при чему пацијенту није пружена стоматолошка услуга) ☐ вјероватноћа настајања штетних догађаја од 1 до 3 године креће се у интервалу од 41% до 60%
	☐ постојеће процедуре које се примјењују у дому здравља отежавају организацију рада чиме се повећава вјероватноћа настанка штетног догађаја те из тог разлога постоји захтјев за промјеном процедура ☐ примјеном неадекватних процедура нарушава се „пословна клима“ што указује на чињеницу да ће се ризик сигурно десити у току године

ВИСОКА	☐ у дому здравља је заступљена дјелимична финансијска стабилност што указује на вјероватноћу настајања штетног догађаја (због ограничености финансијских средстава јавља се ризик неблаговремених набавки медицинске опреме, медикамената, немогућност измирења мјесечних обавеза, немогућност исплате плата запосленим) ☐ интерна контрола у дому здравља није заступљена чиме се повећава вјероватноћа настајања штетног догађаја у току године ☐ у последњих 5 година у дому здравља није забиљежено провођење ревизије што повећава вјероватноћу настанка штетног догађаја од 61% до 100%
---------------	--

У табели 10 објаснићемо процјењивање утицаја насталог ризика на реализацију крајњег циља.

Табела 10. Процјењивање утицаја ризика

ПАРАМЕТРИ	УТИЦАЈ НАСТАЛОГ РИЗИКА
НИЗАК	☐ умјерен утицај на пружање здравствених услуга ☐ појављивање ризика би имао утицаја на реализацију активности, али се тиме не би угрозило пружање здравствених услуга ☐ проблеми у вези пружања здравствених услуга су на очекиваном нивоу ☐ утицај ризика на ефикасно и ефективно пружање здравствених услуга је испод 40% ☐ мали утицај на стратегију дома здравља
СРЕДЊИ	☐ значајан утицај на пружање здравствених услуга ☐ значајна изложеност ризику због слабе контроле и непровођења ревизије ☐ утицај ризика доводи до финансијских губитака при чему руководство улаже напоре за истраживање како би дошло до информација које би сачувале репутацију дома здравља ☐ утицај ризика на ефикасно и ефективно пружање здравствених услуга креће се у интервалу од 41% до 60% ☐ благи утицај на стратегију дома здравља
ВИСОК	☐ велики утицај на пружање здравствених услуга ☐ велика изложеност ризику због слабе контроле и непровођења ревизије ☐ појављивање ризика имао би суштински значај на реализацију крајњег циља чиме се нарушава репутација дома здравља ☐ неефикасно и неефективно пословање услед појаве ризика доводе до значајних финансијских губитка чиме се угрожава пословање дома здравља гдје је утицај ризика заступљен у интервалу од 61% до 100% ☐ велики утицај на стратегију дома здравља

Након извршене процјене вјероватноће настанка ризика и утицаја ризика неопходно је извршити процјену инхерентног и резидуалног ризика. Ова процјена је од великог значаја за било који посматрани ентитет у јавном сектору, јер представља утврђивање стабилности пословања.

„Инхерентни ризик је врста ризика којим је субјекат изложен у одсуству било каквих радњи које менаџмент може да предузме како би или измијенио вјероватноћу ризика или његов утицај, а резидуални ризик је ризик који преостаје након реакције менаџмента на ризик.“⁵⁷ Пошто инхерентни ризик представља врсту ризика са којим се суочава јавни сектор прије примјене било каквих мјера, процјена ризика се мора извршити најприје за ову врсту ризика. То значи да се сваки ентитет суочава са овом врстом ризика и да у његовој процјени посебну улогу има интерни ревизор.

„Сваки ентитет је подложен сопственим инхерентним ризицима и интерни ревизор треба да направи њихову каталогизацију за кориштење приликом оцјењивања ризика. Позиција интерног ревизора као дијела организације нуди му прилику да посматра инхерентне ризике у току једног временског периода. Интерни ревизор треба да се упозна са различитим инхерентним ризицима присутним у различитим дијеловима организације.“⁵⁸

Инхерентни ризик се процјењује према стручности запослених, организационе структуре, степена сложености правилника и прописа као и вриједности постојећих средстава. У нашем примјеру, у дому здравља, инхерентни ризик је присутан уколико у обзир узимамо организациону структуру, вриједност постојећих средстава као и сложеност правилника и прописа. Можемо да закључимо да је инхерентни ризик својствен за процес, односно, активности без узимања у обзир заступљеност интерне контроле. Након процјене инхерентног ризика разматра се резидуални ризик.

Институт интерне ревизије Енглеске је на сљедећи начин дефинисао инхерентни и резидуални ризик. Инхерентни ризик, последице узимања у обзир контрола, представља резидуални ризик, а резидуални ризик је дефинисан на сљедећи начин:

⁵⁷Committee of Sponsoring Organizations, *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, Executive Summary Framework, 2004, p. 49.

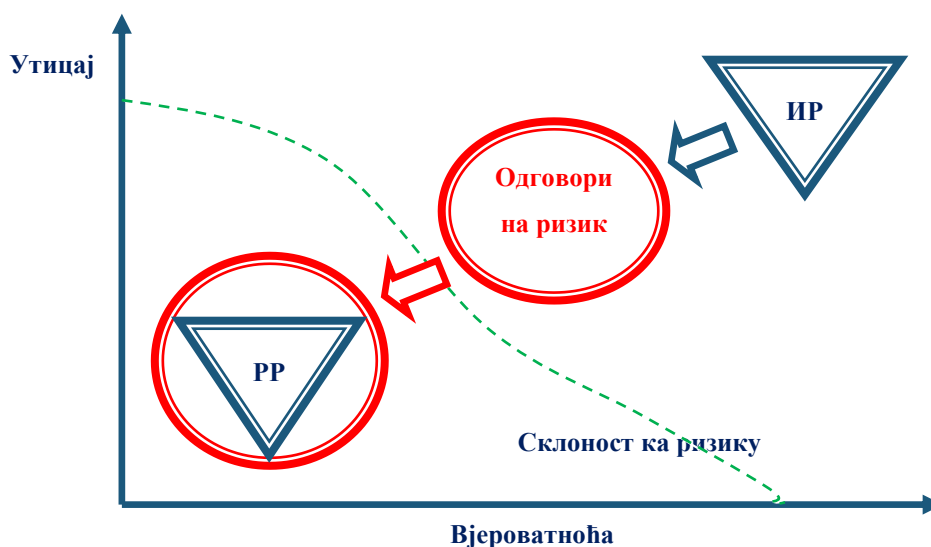
⁵⁸Lawrence B. Sawyer; Mortimer A. Dittenhofer; James H. Scheiner. *Sawyer's Internal Auditing*. Institute of Internal Auditors. 2003, p. 129.

„Ризик који преостане пошто менаџмент предузме акције за смањење утицаја и вјероватноће негативног догађаја, укључујући контролне активности приликом реаговања на ризик.“⁵⁹ Резидуални ризик у јавном сектору настаје услед пружања услуга корисницима јер примјена мјера не утиче довољно на смањење ризика. Дакле, ријеч је о ризику који остаје након имплементације намјераваних радњи руководства на умањењу инхерентног ризика. У нашем примјеру то се може односити на:

- стратегије диверзификовања које се односе на кориснике здравствених услуга, лекове, медицинску опрему, политике и процедуре;
- критеријуме за доношење бржих и иновативнијих одлука од стране руководства, тачније, директора дома здравља;
- критеријуме за провођење учесталијих контрола од стране директора;
- критеријуме за ефективније пружање здравствених услуга и слично.

Наведене радње могу да умање вјероватноћу настанка потенцијалног догађаја као и утицај потенцијалног догађаја. Из претходно наведеног можемо закључити да је у процесу процјене ризика било ког посматраног ентитета основни циљ свођење инхерентног ризика на резидуални ризик. На тај начин се утиче на смањење вјероватноће настанка потенцијалног догађаја и утицаја потенцијалног догађаја на остварење крајњег циља. На *графикону 2* приказано је свођење инхерентног ризика (ИХ) на резидуални ризик (РР).⁶⁰

Графикон 2. Свођење инхерентног ризика на резидуални ризик



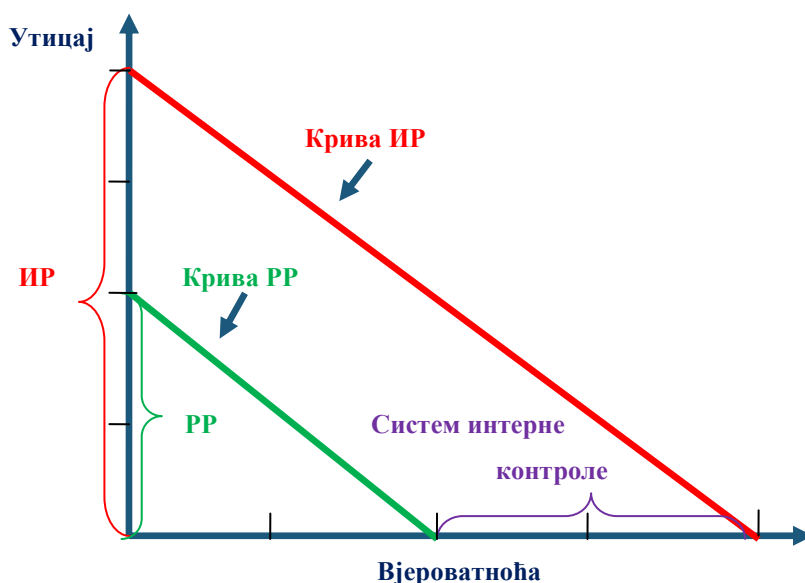
⁵⁹Institute of Internal Auditors, UK & Ireland, Glosary, s.a.

⁶⁰Alec Richmond, *Internal control isn't important: managing risk is*, Institute of Internal Auditors – UK and Ireland, January, 2007.

На графикону је приказано свођење инхерентног ризика на резидуални ризик који се налази на знатно нижем нивоу. У овом случају резидуални ризик представља ниво ризика који остаје у посматраном ентитету након предузетих радњи које утичу на умањење инхерентног ризика.

Поред наведеног, треба одредити мјесто и улогу система интерне контроле у процјени ризика. То ћемо приказати на *графикону 3*.

Графикон 3. Систем интерне контроле у процјени ризика



На графикону је приказан систем интерне контроле (СИК) који се манифестује кроз *контролни ризик (КР)*. С обзиром на то да контролни ризик представља ризик да интерним контролама неће бити откривене значајне грешке, он чини саставни дио резидуалног ризика. Дакле, графиконом су приказана три основна елемента (резидуални ризик, инхерентни ризик и контролни ризик) који се квантитативно изражавају на следећи начин:

- на графикону је уочљиво да се резидуални ризик добија из односа инхерентног ризика и контролног ризика:

$$PP = IP - KR$$

- инхерентни и резидуални ризик представљају *укупан ризик (P)* на нивоу посматраног ентитета који се може израчунати на следећи начин:

$$P = \text{Утицај} \times \text{Вјероватноћа}$$

Квантитативно изражавање претходно наведених елемената можемо приказати табеларно, моделом за оцјену инхерентног и резидуалног ризика, на следећи начин:

Табела 11. Модел за оцјену инхерентног и резидуалног ризика

ИНХЕРЕНТНИ РИЗИК			РЕЗИДУАЛНИ РИЗИК		
УТИЦАЈ	ВЈЕРОВАТНОЋА	Р	УТИЦАЈ	ВЈЕРОВАТНОЋА	Р
4	4	8	2	2	4

У табели су приказане вриједности из *графикана 3* које смо уврстили у формулу за израчунавање ризика. На тај начин смо добили укупно заступљен ризик у посматраном ентитету у одређеном временском интервалу. Најчешће се за обрачун узима период од једне године.

Оцјењивање ризика фокусирано је на утврђивање утицаја и вјероватноће за сваки ризик који је присутан на нивоу процеса. Ако се деси да се ризик појављује више од једног пута, важно је размотрити утицај за сваки догађај. Због тога систем интерне контроле има битну улогу.

Контроле су кључне у одређивању прихватљивог нивоа ризика. Постављају се на основу високог нивоа инхерентног ризика у циљу његовог смањења на прихватљив ниво. На тај начин посматрани ентитет лакше долази до остварења крајњег циља. Пошто су контроле водећи механизми за остварење циљева, интерни ревизор треба да испита адекватност и ефективност интерних контрола, и изнесе мишљење о систему интерне контроле која је засупљена у посматраном ентитету јавног сектора.

2.1.4. Рангирање приоритета ризика

Последња фаза у процесу процјене ризика јесте *рангирање приоритета ризика*. Ова фаза подразумијева да се након мјерења ризика утврди који су ризици најважнији. То значи да рангирање зависи од начина мјерења ризика и избора метода за рангирање. Дакле, након извршеног мјерења ризика неопходно је изабрати метод за одређивање приоритета ризика. Постоји више метода који се користе за наведену сврху, али у пракси се показало да је најефективнији метод који се заснива на матрици утицаја и вјероватноће. Матрица служи за утврђивање најризичнијих области у посматраним ентитетима јавног сектора. Због тога се у анализи рангирања увијек полази од дефинисаних циљева и висине ризика, који могу имати утицај на испуњење крајњих циљева.

Рангирање ризика се заснива на мјерама ризика: *мали, средњи и висок ризик*. *Високи ризици* морају бити укључени у ревизију и оцијењени у погледу функционисања. *Средњи ризици* се укључују у ревизију и могу се оцјењивати са аспекта функционисања, док *ниски ризици* нису предмет ревизије, јер њихов утицај не оправдава даље ревизијско испитивање. Задатак ревизора је да утврди све процесе у посматраном ентитету са високим, средњим и ниском ризиком. Код утврђивања приоритета ризика постоји неколико битних корака:

- 1) након утврђивања процеса и области које задовољавају критеријуме за укључивање у план ревизије, почиње се са утврђивањем приоритета процеса и области;
- 2) на врх ревизорске листе стављају се процеси и области које је интерна ревизија заједно са руководством одредила за укључивање у план ревизије;
- 3) навести све процесе са високим ризиком, средњим ризиком и на крају са ниским ризиком како би се наставило утврђивање приоритета;
- 4) уколико постоји већи број процеса са високим или средњим ризиком врши се даље одређивање приоритета у оквиру сваког процеса до коначног избора.

Након обављене ревизије ризици се могу рангирати према активностима за управљање ризиком, што је приказано матрицом на *слици 19*.⁶¹

⁶¹Government of Canada, *Best Practices in Risk Management: Private and Public Sectors Internationally*, URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/riskmanagement/rm-pps01-eng.asp (12.12.2014).

Слика 19. Активности за управљање ризиком

УТИЦАЈ НАСТАЛОГ РИЗИКА		АКТИВНОСТИ ЗА УПРАВЉАЊЕ РИЗИКОМ					
		ВИСОК	Захтијева се значајно управљање	Мора се управљати и надгледати ризик	Захтијева се неопходно и опсежно управљање ризиком		
			СРЕДЊИ	Ризици могу бити прихваћени уз надгледање	Управљање до границе исплативости	Захтијевају се већи напори за управљање ризиком	
				НИЗАК	Прихватити ризике	Прихватити али надзирати ризике	Треба управљати и надгледати ризике
						НИСКА	СРЕДЊА
ВЈЕРОВАТНОЋА НАСТАНКА РИЗИКА							

У матрици су приказане повезане активности које се предузимају према одређеном нивоу ризика. Циљ предузимања активности јесте да се ризици сведу на прихватљив ниво. Сви ризици су сврстани у девет поља. То значи да су ризици сличног утицаја и вјероватноће груписани заједно. У складу са тиме одређен им је приоритет.

2.2. Технике за процјену ризика

Интерни ревизори користе различите методе и технике како би дошли до информација које су битне за остварење циљева. Избор техника зависи од ревизорског задатка, као и од специфичности посматраног ентитета. Да би резултати били поузданији најбоље је користити комбинацију техника за процјену ризика. Најчешће се користе следеће технике:

- ❑ процјена ризика путем анкете и упитника,
- ❑ процјена ризика путем интервјуа и
- ❑ процјена ризика путем радионица (workshop).

2.2.1. Процјена ризика путем анкете и упитника

Анкетирање представља метод који се примјењује за процјену квалитета контрола у процесима. На тај начин ревизори долазе до информација о стању контроле, свијести о контроли од стране руководства и осталог особља. Након спроведеног анкетирања ревизори анализирају одговоре и на тај начин изводе мишљење о заступљености контрола у процесима.

Анкета о свијести о контроли је метод који примјењују ревизори како би дошли до сазнања да ли постоје проблеми у функционисању контрола у посматраном ентитету. Међутим, поставља се питање: *“Ко може да користи анкету о свијести о контроли?”*

Овај вид анкете може да користи и руководство како би утврдило да ли постоје баријере у систему контрола. То је потврђено у професионалној смјерници: *„Више руководство има задужење да надгледа успостављање, примјену и оцјењивање процеса управљања ризиком и контроле. У одговорност оперативних руководилица спада и процјена ризика и контрола у њиховим јединицама. Интерни и екстерни ревизори пружају увјеравања различитог степена о стању ефективности процеса управљања ризиком и контроле у организацији. Руководиоци и ревизори су заинтересовани за кориштење техника и инструмената којима се изоштрава фокус, а проширују настојања да се процијене*

успостављени процеси управљања ризиком и контроле и да се идентификују начини за унапређење њихове ефикасности“.⁶²

Након спроведене анкете о свијести о контроли слиједи истраживање које се односи на *прелиминарну анкету*. Овим видом истраживања ревизор треба да обезбиједи информације које се односе на оперативне циљеве за област над којом се врши ревизија. У овом случају, прелиминарна анкета треба да буде састављена од низа питања као што су:

- ☐ Колики је ниво свијести о ризику заступљен између руководства и особља?
- ☐ Да ли је комуникација између особља и руководства развијена на начин да се дискутује о питањима која се тичу остварења циљева?
- ☐ На који начин се постављају циљеви и да ли постоје баријере које успоравају њихову реализацију?
- ☐ Да ли су одређена лица која ће управљати ризиком за сваку активност на нивоу ентитета?
- ☐ Да ли је склоност ка ризику схваћена на прави начин?
- ☐ На који начин се врши идентификовање и процјена ризика?
- ☐ Да ли постоји усаглашеност са интерним контролама?
- ☐ Да ли контроле функционишу у складу са очекивањима и да ли су схваћене на прави начин?
- ☐ Да ли се и на који начин врши документовање контрола?
- ☐ Да ли се врши извјештавање о значајном ризику и евентуалним пропустима контроле?

Питања у анкети треба да буду пажљиво дефинисана у складу са циљем који ревизор жели да постигне. Анкета треба да буде јасна, прецизна, прегледна и једноставна. Треба водити рачуна да није заморна и сувише дуга, јер ће у том случају створити одбојност од стране испитаника који неће дати коректне одговоре на постављена питања. Упитник се примјењује прије обављања ревизије. Треба да буде кратког садржаја са презентованом структуром питања о проблему који се истражује. Резултати из упитника служе ревизору за ефикасно одређивање области у које ће фокусирати своје активности. Примјер упитника приказаћемо табеларно на сљедећи начин:

⁶²Institute of Internal Auditors, Practice Advisory 2120.A1-2.

Табела 12. Примјер упитника за оцјењивање прије обављања ревизије

Р. БР.	ПИТАЊА	ОДГОВОРИ
1.	Да ли је у дому здравља заступљена финансијска стабилност?	☐ ДА ☐ НЕ
2.	Да ли је особље довољно компетентно да пружи здравствене услуге ефикасно и ефективно?	☐ ДА ☐ НЕ
3.	Наведи кључни циљ код пружања услуга пацијентима!	1. _____ _____ _____
4.	Да ли је пружање здравствених услуга ефикасно и ефективно?	☐ ДА ☐ НЕ
5.	Оцјени од 1 - 5 однос руководства према запосленима! 1- лош 2- недовољан 3- задовољавајући 4- добар 5- одличан	☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5
6.	Да ли су дому здравља потребне органаизационе, технолошке и економске промјене?	☐ ДА ☐ НЕ
7.	Да ли постоји потреба за промјеном процедура?	☐ ДА ☐ НЕ
8.	Оцијени квалитет пружања услуга пацијентима од 1-5! 1. лош 2. недовољан 3. задовољавајући 4. добар 5. одличан	☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5
9.	Да ли је у довољној мјери заступљена интерна контрола у дому здравља?	☐ ДА ☐ НЕ
10.	Наведите врсте сложених активности које су заступљене у дому здравља!	1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Садржај упитника фокусиран је на истраживање проблема у дому здравља „Свети Никола“ Милићи, с циљем утврђивања постојећих ризика у пружању здравствених услуга као и утврђивања економичности, ефикасности и ефективности пословања.

2.2.2. Процјена ризика путем интервјуа

Један од начина, којим се може извршити процјена ризика, јесте конверзација између ревизора и руководства, као и конверзација између ревизора и осталог компетентног особља с циљем прикупљања потребних информација за процјену ризика. Наведени односи конверзације представљају технику прикупљања информација, која је у пракси позната као интервју. Дакле, интервју представља прикупљање информација о стању посматраног ентитета усменим испитивањем пажљиво изабраних лица, тј. испитаника.

Да би интервју био успјешан ревизор мора извршити планирање. Планирање интервјуа обухвата мјесто гдје ће интервју бити одржан, вријеме интервјуа, листу одабраних испитаника као и редослијед испитивања. У фази планирања интервјуа ревизор мора да буде упознат са пословањем посматраног ентитета што ће му омогућити да изврши процјену о адекватном термину интервјуа. Интервјуисање треба да буде предвиђено у времену кад је обим активности најмањи како би испитаници могли слободније да разговарају са ревизором. Такође, окружење за вођење интервјуа треба да одражава атмосферу гдје ће конверзација између ревизора и испитаника бити од обостраног интереса. План интервјуа мора да укључи фазе за извођење.

У *табели 13* приказан је план интервјуа који је примјењен у сврху истраживања и процјене ризика у дому здравља „Свети Никола“ Милићи.

Табела 13. План интервјуа у ДЗ „Свети Никола“ Милићи

ФАЗА	ПИТАЊА	ОПИС
I-ПОЧЕТАК ИНТЕРВЈУА	❑ <i>Упознавање испитаника о пројекту истраживања и са процесом интервјуа!</i> ❑ <i>Постављање суштинских питања везаних за испитаника:</i> а) Колико дуго сте запослени у дому здравља? б) Који степен квалификације посједујете? ц) Да ли сте задовољни радом дома здравља? д) Колико сте посвећени пацијентима? е) Да ли сте задовољни организацијом рада?	Питања која се односе на садашњост
II-АНАЛИЗА	❑ <i>Питања која се односе на циљеве дома здравља:</i> а) Да ли су у последњих годину дана постојали ризици од остварења кључних циљева?	Питања која се односе

ГЛАВНОГ ДИЈЕЛА	б) Који фактори најчешће утичу на реализацију циљева? ц) Да ли је пословање дома здравља у протеклом периоду било ефикасно и ефективно? д) На који начин се идентификују догађаји који представљају ризике за циљеве? е) Да ли су догађаји идентификовани у посљедњих годину дана? ф) Који догађаји се издвајају као приоритет? г) Да ли је утврђена толеранција ризика? х) На који начин ризици утичу на пружање здравствених услуга? □ <i>Питања која се односе на стратегију дома здравља:</i> а) Да ли су циљеви усклађени са стратегијом дома здравља? б) Треба ли вршити промјену процедура? ц) Постоји ли потреба за увођењем економских, организационих и технолошких промјена? д) Које механизме треба предузети за усклађивање циљева са стратегијом дома здравља? е) Да ли постојећа стратегија има утицај на квалитет пружања услуга пацијентима? ф) Постоји ли контрола која ће утврдити неправилности пословања и дефинисати мјере за елиминисање уочених грешака?	на прошлост и садашњост
III-АНАЛИЗА ЗАВРШНОГ ДИЈЕЛА	□ <i>Питања која се односе на унапређење пословања дома здравља:</i> а) Које мјере треба увести за ефективније и ефикасније пружање здравствених услуга? б) Да ли руководство подржава стручно усавршавање запослених? ц) Постоји ли потреба за измјеном стратегије која ће омогућити квалитетније пословање? д) Да ли је неопходно јачање контролних механизма? е) Шта је потребно предузети како би се унаприједило пословање дома здравља?	Питања која се односе на будућност

План интервјуа треба да садржи питања која се односе на дефинисање прошлих и садашњих догађаја, као и предвиђања будућих. Да би информације биле употпуњене потребно је извршити *предистраживање* тј. упознавање испитаника са пројектом истраживања прије заказаног термина за интервју. Ревизор се треба придржавати плана интервјуа, али треба узети у обзир чињеницу да увијек постоје неочекивана питања која ревизор спонтано поставља испитанику. Тиме ревизор долази до додатних информација које су важне за процјену ризика.

При интервјуисању ревизор је обавезан да води биљешку о интервјуу. Након завршеног интервјуа потребно је податке документовати. Биљешка треба да садржи битне елементе у вези процјене ризика и потребе вршења интерне ревизије, не само за текући период, већ и у будућности.

На крају, интервју треба оцијенити. У вези с тим, интерни ревизор разматра ефикасност планирања, да ли је испитаник био добар саговорник и да ли је било грешака при интервјуисању.

2.2.3. Процјена ризика путем радионица (*workshop-a*)

Оцјењивање ризика путем радионица подразумијева самооцјењивање контрола и ризика (*Control risk self assessment - CRSA*) у посматраном ентитету јавног сектора који омогућава запосленима да оцијене ризике и контроле. Самооцјењивање контрола и ризика врши се формирањем радионица у којој учествују чланови руководства и остали запослени с циљем утврђивања ризичних догађаја у процесима. На тај начин интерни ревизор долази до информација да ли су тренутне контроле задовољавајуће. Интерни ревизор не може извршити оцјену ризика само на основу самооцјењивања од стране запослених. Поред наведеног, у разматрање треба узети:⁶³

- ❑ поузданост и интегритет финансијских и пословних информација;
- ❑ ефективност и ефикасност пословања;
- ❑ заштиту имовине и
- ❑ усклађеност са законима, прописима и уговорима.

⁶³ Institute of Internal Auditors, IIA Standard 2210.A2

Основи циљ код самооцјењивања контроле и ризика је да руководство самостално обавља провјеру и изврши оцјену кључних ризика и мјера које се предузимају за функционисање контрола. У вези с тим, радионице могу да се базирају на *циљевима, ризицима, контролама и процесима*.⁶⁴

Рад радионице *базиран на циљевима* започиње идентификовањем контрола које се користе за подржавање циљева у посматраном ентитету. Након идентификације контрола утврђује се резидуални ризик. Радни тим утврђује примјену контролних техника и анализирају њихову ефикасност.⁶⁵

Радионица *базирана на ризицима* фокусирана је на идентификацију и управљање ризицима при чему се саставља регистар ризика, који утичу на реализацију циљева. Радионицом се испитују контролне активности како би се утврдило да ли су довољне за управљање ризицима. У овој радионици радни тим прегледа све циљеве, ризике и контроле на основу чега се лако утврђују резидуални ризици.

Радионица *базирана на контролама* врши анализу функционисања постојећих контрола. Радни тим врши процјену колико су контроле ефикасне у ублажавању ризика и колико доприносе остварењу циљева у посматраном ентитету.

Радионица *базирана на процесу* акценат ставља на испитивање активности предузетих у оквиру процеса. Радни тим врши процјену који процеси имају највећи утицај на остварење кључних циљева. Задатак радног тима је да цијели процес и његове саставне активности оцијене, провјере, унаприједи и модернизују.

Наведени облици радионица имају заједнички циљ који се односи на формирање састанака који се могу одржавати у сесијама све док се не изврши процјена ризика у процесима. Састанци који се односе на самооцјењивање подразумијевају групну дискусију у оквиру формираног радног тима како би се извршила анализа постојећег пословања у посматраном ентитету. Учесници на састанку треба да буду упознати са

⁶⁴Institute of Internal Auditors. Professional Practices Pamphlet. *A Perspective on Control Self – Assessment*. *Sine loco, sine anno*, p.p. 98-2.

⁶⁵У радионицама су формиран радиони тимови који се састоје од специјалиста који су упознати са пословањем посматраног ентитета јавног сектора. То могу бити виши руководиоци, запослени и експерти. Више руководство упућује позив за састанак изабраним учесницима при чему је обавезан њихов одзив. Чланови тима за ревизију треба да подрже организатора састанка и да прате присуство позваних учесника тј. чланова тима. Идеалан број чланова тима је од 8-12 учесника.

предметом расправе како би дискусија била ефектна. Из тога произилази главна корист састанка, која је фокусирана на проналажење адекватног заједничког рјешења о посматраном проблему.

Након успјешно завршеног састанка (или низа сесија) ревизорски тим треба да направи листу договорених активности. За сваку активност треба одредити одговорну особу, приоритете и рок за реализацију активности. Задатак ревизорског тима је да прати извршење активности уз константну комуникацију са одговорним особама. На крају, ревизор даје препоруке у виду мјера за унапређење пословања.

Ревизорски тим треба да обезбиједи могућност поштовања и примјене препорука које су дефинисане за сваку активност. Обавеза ревизорског тима је да састави извјештај након спроведених активности које су верификоване на завршном састанку. Извјештај треба да буде састављен од низа елемената као што су:

- ❑ приједлози дати од стране учесника;
- ❑ коментари учесника у вези циљева и резултата ревизије;
- ❑ гласање учесника на предложене теме као и технике гласања (електронски, путем листића и слично);
- ❑ прилози који ће бити од помоћи читаоцима за разумијевање ревизије.

За писање извјештаја потребно је прикупити довољно података да би се обезбиједиле могућности за давање препорука као и примјену будућих активности. Завршен извјештај о самооцјењивању контроле се доставља руководиоцу и осталим учесницима састанка. Руководство има обавезу да води дискусију са радницима о начину извршења препорука како би се постигао кључни циљ посматраног ентитета.

Самооцјењивање као процес у коме руководство и запослени анализирају ризике активности и врше процјену ефикасности интерних контролних процедура и поступака има слједеће предности:⁶⁶

- ❑ линијско руководство постаје више укључено у контроле и ризике;
- ❑ преглед интерних контрола ће бити чешћи од интерне ревизије;

⁶⁶Christopher Scott. *Handbooks in Central Banking*, No. 4, London: Internal Audit in a Central Bank Centre for Central Banking Studies, Bank of England, 1996, p. p. 17-18.

- ❑ линијско руководство ће бити способније да примијети неадекватности;
- ❑ линијско особље постаје свјесније проблема у вези са контролом.

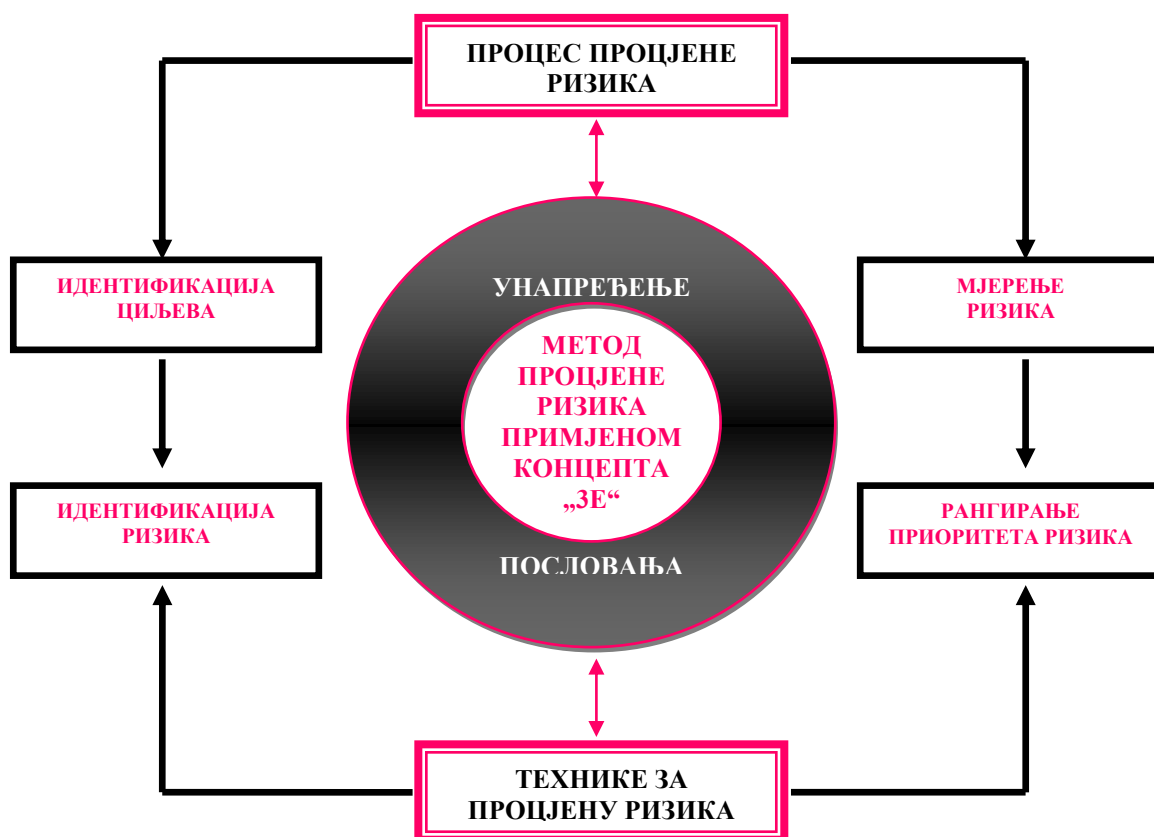
Примјеном методологије самооцјењивања запослени у посматраним ентитетима постају искуснији у повезивању контролних процеса, процјењивању ризика и управљању ризицима. Овом методологијом интерни ревизор упознаје особље са контролама и ризицима и адекватним мјерама омогућава унапређење пословања.

2.3. Анализа (пр)оцјене ризика у јавном сектору

Претходном анализом процеса процјене ризика и техника које се примјењују за процјену поставља се питање: „Који је најефективнији начин процјене ризика у јавном сектору?“

Узимајући у обзир фазе процеса процјене ризика и комбинацију техника које се користе за процјену ризика, на *слици 20* приказаћемо најефективнији метод за процјену ризика у јавном сектору.

Слика 20. Метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“

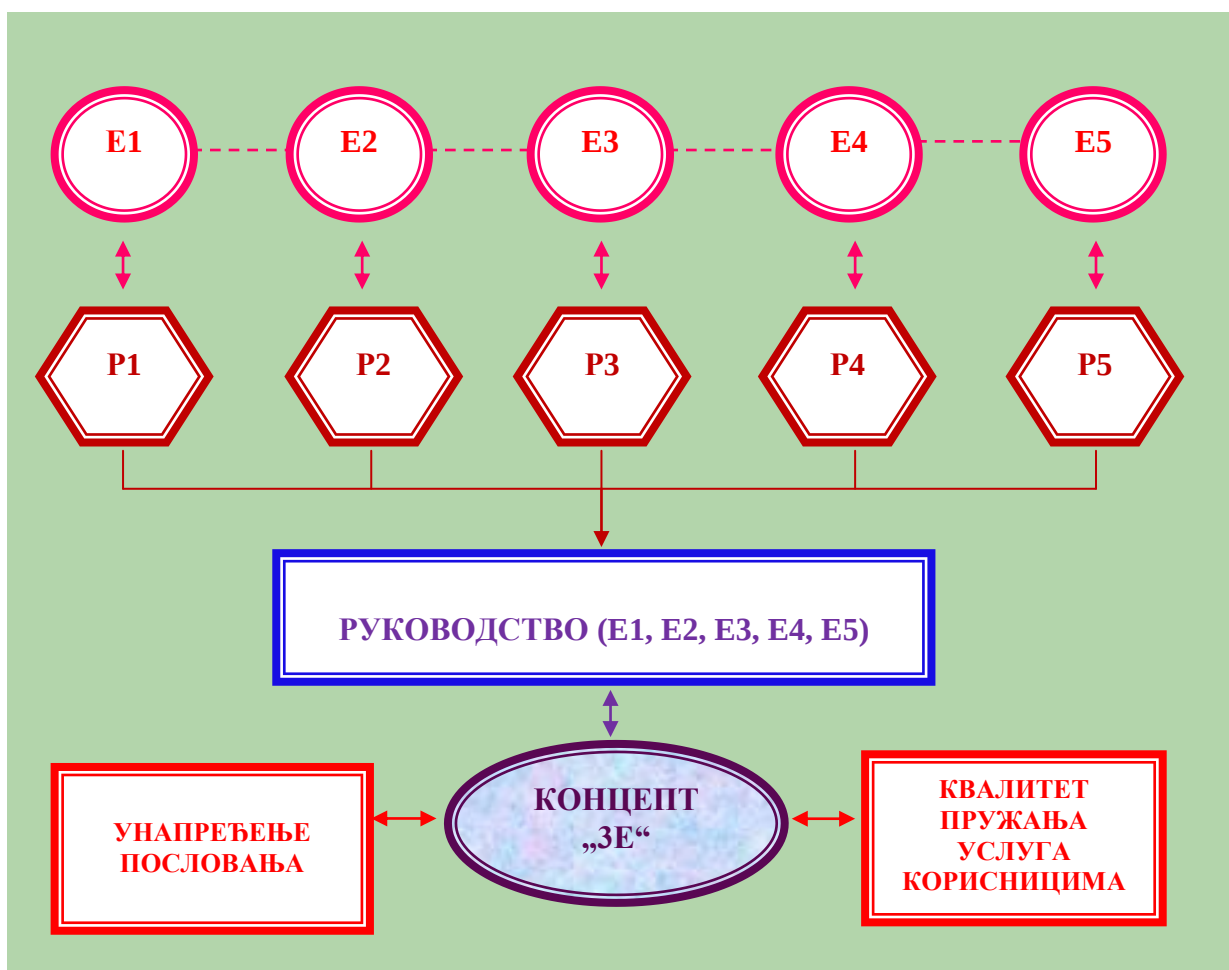


На слици је приказан метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“ који је формиран из анализе процеса процјене ризика и техника за процјену ризика са примјеном у јавном сектору. Процјена ризика овом методологијом може се сматрати једном од ефективнијих, јер је директно везана за проблематику јавног сектора помоћу које се већи дио информација добија из „прве руке“. Користећи овај метод процјене ризика ревизор добија на уштеди времена и новца.

2.3.1. Метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“

Методологија процјене ризика у јавном сектору заснована на концепту „3Е“ фокусирана је на улогу ревизора (P1, P2, P3, P4, P5) у посматраним ентитетима јавног сектора (E1, E2, E3, E4, E5) што је приказано на слици 21.

Слика 21. Метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“



Улога ревизора није иста у свим ентитетима јавног сектора. Различитост ревизорских улога произилази из активности ентитета и природе посла посматраних ентитета (здравство, образовање, судство, пореска управа, управа за индиректно опорезивање, полиција, локална самоуправа, јавна предузећа). То значи да ревизор који врши процјену ризика мора да познаје пословање ентитета и константно прати активности које су усмјерене на остварење крајњих циљева како би дефинисао ризичне догађаје.

Да би процјена ризика била успјешна ревизор треба да сарађује са руководством и запосленима. Овај вид сарадње пружиће могућност ревизору да анализира концепт „3Е“ који треба да се заснива на „листи питања“ везаних за економичност, ефикасност и ефективност пословања посматраног ентитета, на које руководство и запослени треба да дају одговоре. То би представљало форму упитника са прецизно дефинисаним питањима. Одговори на питања ревизору стварају слику о (не)успјешности пословања при чему ревизор на једноставан начин дефинише ризичне догађаје и утврђује мјере за унапређење пословања. У *табели 14* приказаћемо упитник заснован на концепту „3Е“ са примјеном у јавном сектору.

Табела 14. Упитник заснован на концепту „3Е“ са примјеном у јавном сектору

Р. БР.	ПИТАЊА	ОДГОВОРИ
1.	Да ли су људски и финансијски ресурси економично и ефикасно искориштени?	☐ ДА ☐ НЕ
2.	Да ли се руководеће активности спроводе у складу са прописаном политиком и принципима?	☐ ДА ☐ НЕ
3.	Да ли инпути представљају најекономичнији начин трошења јавних средстава?	☐ ДА ☐ НЕ
4.	Како обезбиједити ресурсе по најповољнијим цијенама?	а) _____ б) _____ ц) _____ д) _____ е) _____
5.	Да ли особље ради пуним капацитетом?	☐ ДА ☐ НЕ
6.	Да ли у ентитету постоји оптималан однос инпута (однос особља и опреме која се користи)?	☐ ДА ☐ НЕ

7.	Које методе рада се користе и да ли су оне најрационалније?	_____
8.	Да ли постоји стимуланс за особље како би оно смањило трошкове и да заврше посао на вријеме?	а) _____ б) _____ ц) _____
9.	Да ли су активности у ентитетима власти конзистентне са утврђеним циљевима?	☐ ДА ☐ НЕ
10.	Да ли су јавне услуге квалитетне и испоручене на вријеме?	☐ ДА ☐ НЕ
11.	Да ли су владини програми и активности ефикасно вођени и организовани?	☐ ДА ☐ НЕ
12.	Да ли су постигнути циљеви који су утврђени политиком влада?	☐ ДА ☐ НЕ
13.	Да ли су циљеви постигнути по разумној цијени и у предвиђеном времену?	☐ ДА ☐ НЕ
14.	Да ли се остварени ефекти приписују утицају утврђене политике или су посљедица других околности?	а) _____ б) _____ ц) _____ д) _____
15.	Који фактори најчешће утичу на негативно пословање ентитета?	_____
16.	Због чега се јављају баријере при (не)ефективном пружању услуга корисницима?	а) _____ б) _____ ц) _____ д) _____
17.	Да ли влада има утицај на ефективност пословања ентитета?	☐ ДА ☐ НЕ
18.	Да ли су корисници задовољни пружањем услуга?	☐ ДА ☐ НЕ
19.	Да ли је засупљена сарадња између руководиоца ентитета и владиних актера?	☐ ДА ☐ НЕ
20.	Да ли је у довољној мјери заступљен систем интерне контроле?	☐ ДА ☐ НЕ

Одговоре на постављена питања даје ревизор уз сарадњу са руководством и запосленима. На тај начин ревизор врши процјену о настанку ризичних догађаја, анализира факторе узрочнике и дефинише мјере за унапређење пословања. Циљ ревизора је да омогући економично, ефикасно и ефективно пословање у посматраном ентитету путем дефинисаних мјера, које руководство треба да примијени како би се унаприједило пословање.

2.3.2. Унапређење пословања на бази процјене ризика

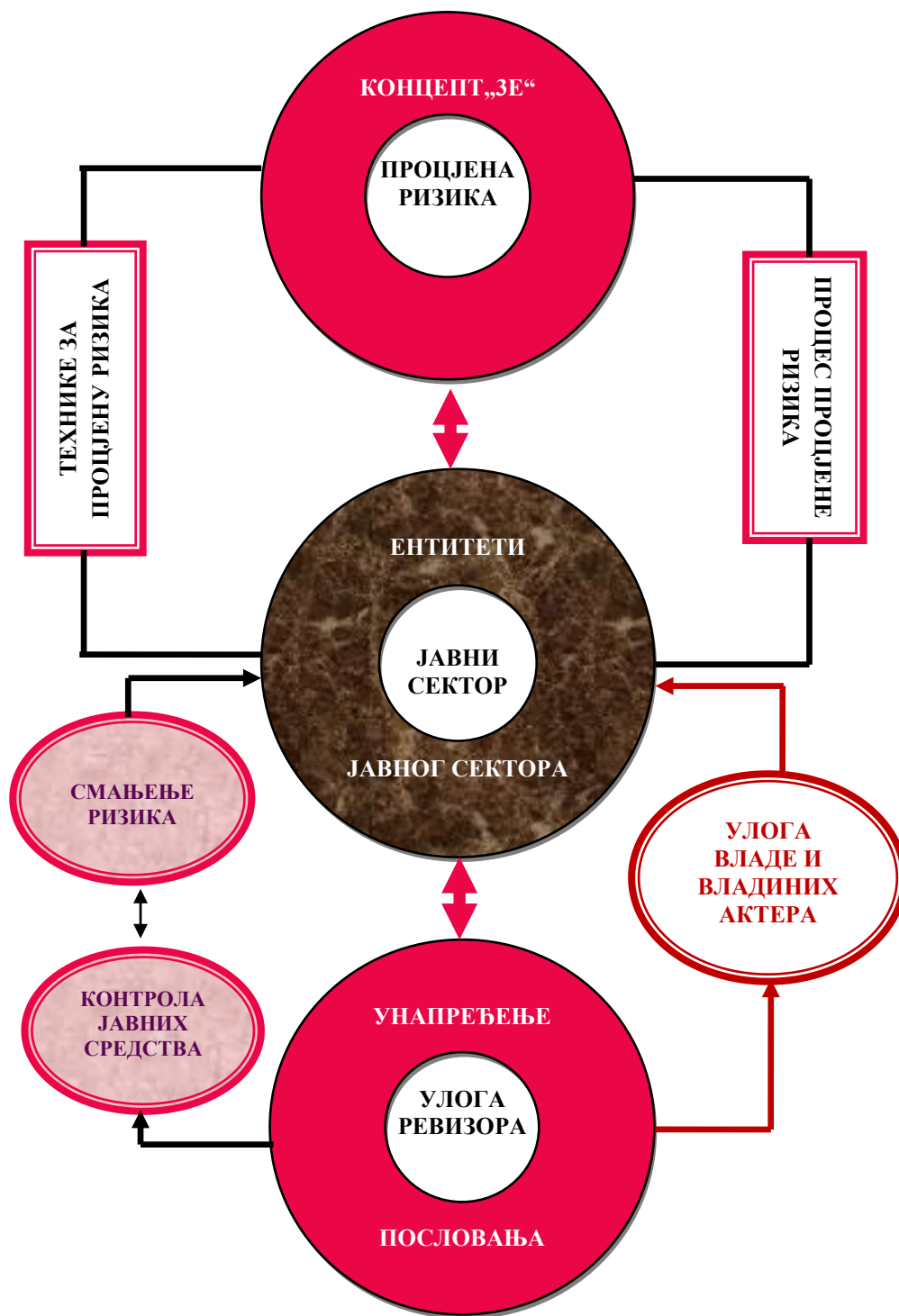
Унапређење пословања у јавном сектору фокусирано је на улогу ревизора која се мора посматрати одвојено за сваки ентитет у јавном сектору. На *слици 22* приказано је унапређење пословања у јавном сектору на бази процјене ризика, гдје је акценат стављен на улогу ревизора и ангажованост владе и владиних актера.

Поред улоге ревизора, успјешност пословања у јавном сектору зависи од утицаја владе на јавни сектор. Водећи стимуланс за успјешно пословање у ентитетима јавног сектора заснива се на сарадњи владиних актера са руководством ентитета. Уколико је сарадња између њих недовољна представници владе неће имати увид у квалитет пословања.

У свим ентитетима јавног сектора БиХ заступљен је облик недовољне сарадње између руководства и владиних актера. Недостатак сарадње употпуњује се улогом ревизора кроз дефинисање мјера за унапређење пословања. Досадашња истраживања у јавном сектору показала су да је неконтролисано трошење јавних средстава највећи фактор нестабилног пословања.

Примјеном мјера које су дефинисане од стране ревизора руководство може да утиче на контролу трошења јавних средстава и тиме омогући повећање уштеда. Циљ ревизора је да продуби свијест актерима да јавна средства троше економично како би се смањили ризици пословања у јавном сектору. Тиме би се унаприједило пословање и повећао квалитет пружања услуга корисницима.

Слика 22. Унапређење пословања у јавном сектору на бази процјене ризика



На основу слике може се закључити да се процјена ризика у јавном сектору заснива на улози ревизије пословања која за циљ има:

- ❑ Идентификовање ризичних фактора у свим ентитетима јавног сектора;
- ❑ Анализу ризичних догађаја на нивоу активности у посматраним ентитетима јавног сектора;

- ❑ Свођење ризика на прихватљив ниво;
- ❑ Дефинисање мјера за стабилност пословања у ентитетима јавног сектора:
 - мјере које се односе на контролу трошења јавних средстава
 - мјере којима се утиче на јачање свијести владиних актера по питању неконтролисаног трошења јавних средстава
 - мјере за унапређење концепта „3Е“ у јавном сектору
 - мјере за јачање интерне контроле у јавном сектору
- ❑ Јачање сарадње између владиних актера и руководиоца ентитета јавног сектора;
- ❑ Благовремено и квалитетно пружање услуга корисницима.

2.4. Савремени приступ ревизије пословања базиран на ризику

Савремени приступ ревизије пословања карактерише присуство ризика у јавном сектору који су у првој деценији 21. вијека изазвали нестабилно пословање, не само у БиХ, већ и другим европским земљама. Нестабилно пословање у јавном сектору узроковано ризичним догађајима обиљежило је и почетак друге деценије 21. вијека. То говори о чињеници да турбуленције у јавном сектору настају као посљедица неадекватних мјера, које недовољно утичу на успостављање равнотеже у ентитетима јавног сектора. Због таквог стања ревизија пословања има посебну улогу и значај у јавном сектору.

2.4.1. Дефинисање савременог приступа ревизије пословања

Почетком 21. вијека почиње да се развија нови облик ревизије пословања базиран на ризику. Савремени развој ревизије пословања подстиче интерне ревизоре да у јавном сектору изврше процјену система интерних контрола. То значи да интерни ревизори имају различиту улогу која се посматра са аспекта ентитета јавног сектора. Да би ревизор извршио процјену интерних контрола у ентитету он мора посједовати довољан обим знања, и мора пратити развој активности како би извршио анализу ризичних подручја и ризичних догађаја.

Асоцијација овлаштених рачуновођа - *Association of Chartered Certified Accountants* (ACCA) уз сарадњу са подкомитетом ACCA за интерну ревизију и групом рачуновођа дефинисала је ревизију засновану на ризику кроз двије повезане активности:⁶⁷

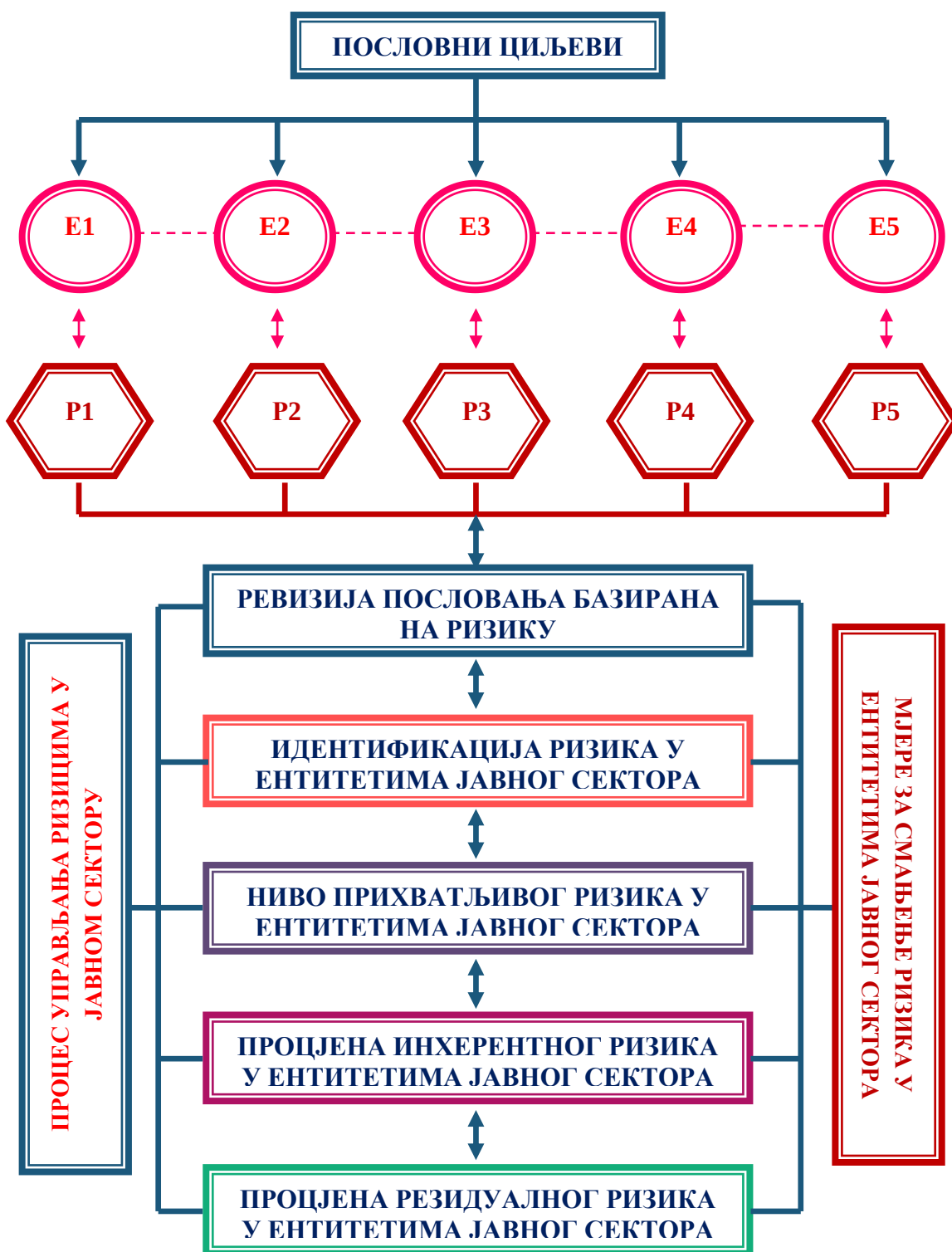
- 1) *пружање независног увјеравања у управљању ризицима и*
- 2) *формирање мишљења у којој мјери се добре контроле имплементирају и одржавају како би умањиле ризике.*

Интерни ревизор треба да усвоји приступ базиран на ризику у складу са приступом који усваја ентитет јавног сектора. На тај начин се избјегава дуплирање процеса које

⁶⁷The Association of Chartered Certified Accountants (ACCA). *Definition of Risk Based Auditing*, s.l, august 2002.

је било у надлежности руководства, гдје ревизор добија уштеду на времену. На слици 23 приказаћемо савремени приступ ревизије пословања базиран на ризику са примјеном у јавном сектору.

Слика 23. Савремени приступ ревизије пословања базиран на ризику



На слици је приказан савремени приступ ревизије пословања базиран на ризику који почиње од пословних циљева, а завршава се дефинисањем мјера за смањење ризика. Ревизија пословања фокусирана је на ризике за које руководство посматраних ентитета (Е1, Е2, Е3, Е4, Е5) сматра да утичу на реализацију пословних циљева. Након идентификације ризика потребно је утврдити ниво прихватљивог ризика. Ниво прихватљивог ризика потребно је утврдити како за инхерентни ризик, тако и за резидуални ризик. Након процјене ризика ревизори (Р1, Р2, Р3, Р4, Р5) утврђују мјере за њихово смањење. Дакле, улога ревизије пословања је да оцијени ниво до којег је приступ управљању ризицима прихваћен и примјењен од стране руководства ентитета јавног сектора.

2.4.2. Разликовање савременог приступа ревизије пословања у односу на традиционални приступ интерне ревизије

Традиционални приступ интерне ревизије заснива се на контроли која се развијала у постизању сљедећих циљева:

- ❑ усаглашеност са законима, прописима, правилима, смјерницама, принципима;
- ❑ тачност финансијских извјештаја и
- ❑ потврда да кључне контроле које потврђују евиденцију, усаглашавање и анализу извјештаја функционишу на начин како је предвиђено.

Кључна разлика између традиционалног приступа и савременог приступа ревизије пословања је у анализи оцјене ризика од стране руководства. Ако посматрамо наведену разлику са аспекта практичне примјене закључујемо да је ријеч о преласку са „контрола“ на „ризик“. У том случају, јавља се потреба за анализом ревизије пословања у прошлости, садашњости и будућности. То значи да долази до промјене функције интерне ревизије из традиционалне интерне ревизије у савремену ревизију пословања базирану на ризику.

Да би се претходно наведена промјена боље разумјела у *табели 15* објаснићемо карактеристике традиционалне интерне ревизије и ревизије пословања базиране на ризику.

Табела 15. Карактеристике традиционалне интерне ревизије и ревизије пословања базиране на ризику

КАРАКТЕРИСТИКЕ	ТРАДИЦИОНАЛНА ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА	РЕВИЗИЈА ПОСЛОВАЊА БАЗИРАНА НА РИЗИКУ
ФОКУСИРАЊЕ НА ИНТЕРНОЈ РЕВИЗИЈИ	<i>Интерна контрола</i>	<i>Пословни ризик</i>
РЕАКЦИЈА ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	<i>Ревизори су посматрачи иницијатива стратешког планирања, без континуитета</i>	<i>Ревизори су учесници у стратешким плановима, континуирано праћење</i>
ПРОЦЈЕНА РИЗИКА	<i>Фактори ризика</i>	<i>Планирање ситуације</i>
ТЕСТОВИ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	<i>Важне контроле</i>	<i>Важни ризици</i>
МЕТОДЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	<i>Детаљно тестирање контрола</i>	<i>Нагласак на значају већих пословних ризика</i>
ПРЕПОРУКЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	<i>Интерна контрола (исплатива, ефикасна, ефективна)</i>	<i>Управљање ризицима (избјегавање, подјела и контролисање ризика)</i>
ИЗВЈЕШТАЈИ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	<i>Опис функционалних контрола</i>	<i>Опис ризика процеса</i>
УЛОГА ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ У ЕНТИТЕТУ ЈАВНОГ СЕКТОРА	<i>Независна функција процјене</i>	<i>Интегрисано управљање ризицима</i>

Извор: Risk Based Auditing for Financial Institutions. AlexInformations Alex eSolutions, Inc. 2004, p. 3.

Према карактеристикама које су приказане у табели може се закључити да промјена функције интерне ревизије из традиционалне у савремену ревизију пословања базирану на ризику захтијева усклађивање административне политике и процедура. Административне политике и процедуре се односе на оцјену ризика, одговорност запослених, стандарде, планове ревизије, ревизорске извјештаје, усавршавање ревизора према ентитетима јавног сектора, комуницирање, едукације ревизора и запослених у јавном сектору, развој ревизорске филозофије и слично.

Прелазак са традиционалне интерне ревизије на савремену ревизију пословања базирану на ризику има за циљ да унаприједи пословање у јавном сектору. Савремени приступ ревизије пословања заснован на ризику фокусиран је на процесе, који су значајни за јавни сектор и обезбјеђује доказе о оквирима за управљање ризицима, које усвајају ентитети јавног сектора. На тај начин се ревизија пословања повезује директно са оквиром за управљање ризицима посматраног ентитета јавног сектора чиме се постиже економичније, ефикасније и ефективније пословање. Тиме се ствара могућност повећања штедње у јавном сектору што представља основну корист савременог приступа ревизије пословања.

ТРЕЋИ ДИО

УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

*„Учини за државу увек више него што те држава плаћа.
Само тим вишком мери се родољубље.
И само се помоћу тих вишкова може држава
одржати и унапредити.“*

Владика Николај Велимировић

3. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Највећи изазов за руководство у ентитетима јавног сектора представља неизвјесност при реализацији стратешких циљева и неизвјесност у пружању квалитетних услуга корисницима. Неизвјесност се дефинише као ризик и прилика за ентитет јавног сектора. Произилази из неспособности руководства да изврши процјену о настанку потенцијалних догађаја, који могу да угрозе остварење крајњих циљева и по том основу угрозе квалитет пружања услуга корисницима. Да би се спријечило неефикасно и неефективно пословање руководство треба да врши управљање ризицима.

Управљање ризицима у теорији се објашњава на различите начине. Једна од дефиниција гласи: *„Управљање ризицима представља системски процес за идентификацију и процјењивање могућности настанка штете, са којом се суочава појединац или организација и у складу са њиховим циљевима користи најбоље методе за спречавање и/или третирање могућих ризика.“*⁶⁸

Дакле, управљање ризицима је процес, који се примјењује на стратешком нивоу у свим ентитетима јавног сектора с циљем идентификације ризичних догађаја како би се пружило разумно увјеравање да ће крајњи циљеви бити остварени. Примјена овог процеса омогућава економично, ефикасно и ефективно пословање чиме се повећава квалитет пружања услуга.

Поред циља да се утврди економичност, ефикасност и ефективност, велики значај за јавни сектор има ревизија пословања заснована на управљању ризицима. Активности за управљање ризицима се обављају да би се утврдило, оцијенило, управљало и контролисало свим врстама догађаја или ситуација. Овакав приступ пружа могућност ревизору да максимизира вриједност добијену током процеса ревизије и да оптимизира кориштење ресурса ангажованих у том процесу.

У ревизији значајно мјесто заузима модерни приступ, који подразумева оријентацију ревизије према ризицима. Модерни приступ је последица појаве новог концепта управљања ризицима који се назива *Управљање ризицима предузећа (ERM - Enterprise Risk Management)*, и сходно томе, развијен је и *„Модерни приступ интерне ревизије заснован на ризику“ (RBIA - Risk Based Internal Audit Approach)*. *„Према*

⁶⁸Вујовић, Р. *Управљање ризицима и осигурање*. Београд: Универзитет Сингидунум, 2009, стр. 18.

*модерном приступу ризик заузима централно мјесто у интерној ревизији, из разлога што се тежиште пребацује на процјењивање улоге менаџмента и идентификацији, анализи и процјени ризика. Ријеч је о драстичној промјени у односу на традиционални приступ, према којем су интерни ревизори сами процјењивали ризик, док у модерном приступу интерни ревизори процјењују начин на који ризике процјењује менаџмент.*⁶⁹

Важан задатак руководства ентитета јавног сектора је да утврди вјероватноћу настанка ризика у посматраном ентитету узимајући у обзир:

- догађаје који су се раније дешавали на нивоу ентитета;
- анализу података који се односе на радно окружење, организацију рада и интерне трендове који су заступљени у ентитету;
- факторе узрочнике који утичу на квалитет пружања услуга корисницима;
- факторе који су дио регулаторног окружења.

Руководство мора да буде спремно на прихватљивост ризика. Прихватљивост ризика се мјери у односу на стратешке циљеве у оквиру ентитета. То значи да ниво прихватљивости ризика неће бити исти у свим ентитетима јавног сектора (здравство, образовање, правосуђе, полиција, управа за индиректно опорезивање, пореска управа, локална самоуправа, јавна предузећа). Уколико неки ризици утичу на остварење стратешких циљева тада се они сматрају прихватљивим. У супротном, руководство предузима мјере за свођење ризика на прихватљив ниво.

Основна мјера која утиче на ублажавање ризика је *јачање система интерне контроле*. Примјена интерне контроле је водећа активност у свим ентитетима јавног сектора која има кључни утицај на остварење крајњих циљева.

Посматрано са аспекта јавног сектора, *„интерна контрола представља скуп политика и процедура, које осигуравају да се владини програми изврше и постигну планиране резултате, да су ресурси који се користе у извршењу таквих програма конзистентни са наведеним циљевима и задацима, да су владини програми заштићени од нерационалног*

⁶⁹Кулина, Д. *Интерна ревизија базирана на ризику*. Бања Лука: Стручни часопис Финрар, СРРРС, април 2010, стр. 12.

кориштења ресурса, малверзација и погрешног управљања, и да се благовремено поуздано извјештава о информацијама неопходним за доношење одлука.⁷⁰

3.1. Управљање ризицима по COSO моделу

Закон о финансирању институција БиХ прописује да се систем финансијског управљања и контроле заснива на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.⁷¹

Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ је у обавези да изврши детаљнију разраду компоненти стандарда интерне контроле доношењем подзаконских аката из ове области. С тим у вези, Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ је до сада објавила Стандарде интерне контроле, који су засновани на INTOSAI Смјерницама и Стандардима интерне контроле Европске Комисије, као и Приручник за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ у којем су стандарди интерне контроле разрађени кроз компоненте *COSO оквира*. COSO оквир се састоји од пет компоненти:

- ❑ контролно окружење,
- ❑ управљање ризицима,
- ❑ контролне активности,
- ❑ информације и комуникације,
- ❑ праћење и процјена.

Као једна од компонената, *управљање ризицима* успоставља се и развија на темељима COSO оквира за управљање ризицима, који представља надоградњу COSO модела интерне контроле. COSO оквир за управљање ризицима садржи осам међузависних компоненти:

⁷⁰ Андрић, М; Крсмановић, Б; Чалија, Н; Кулина, Д. *Ревизија јавног сектора*. Суботица: Универзитет у Новом Саду - Економски факултет, 2007, стр. 45.

⁷¹ Министарство финансија и трезора БиХ – Централна хармонизацијска јединица. *Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ*. Сарајево, март 2015, стр. 3.

- ❑ интерно окружење,
- ❑ постављање циљева,
- ❑ утврђивање ризика и прилика,
- ❑ процјена ризика,
- ❑ одговор на ризик,
- ❑ контролне активности,
- ❑ информације и комуникације,
- ❑ праћење.

Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ објавила је Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ у којима је разрађена методологија процјене и управљања ризицима. Смјерницама се наглашава да је управљање ризицима одговорност управљачке структуре (руководиоци институција и руководиоци на различитим нивоима управљања).

Смјернице дају приказ кључних корака за успостављање управљања ризицима у институцијама који се заснивају на COSO оквиру, те различите приступе при њиховој разради како би свака институција могла одабрати начин и методе које су за њих прихватљиве. Унутар постављеног методолошког оквира, институције имају могућност даље разраде корака што се односи на:⁷²

- ❑ избор различитих приступа и метода за утврђивање ризика, што обухвата и израду упитника за утврђивање ризика;
- ❑ одређивање критичних, односно неприхватљивих ризика за институцију;
- ❑ моделе извјештавања;
- ❑ преглед главних група ризика;
- ❑ подручја која треба узети у обзир кад се утврђују потенцијални ризици.

Развој система интерних финансијских контрола подстиче и развој управљања ризицима. Систем интерних финансијских контрола одређен је као цјелокупан систем финансијских и других контрола успостављен од стране руководиоца институције са циљем успјешног управљања. Систем обухвата: финансијско управљање и контролу, интерну ревизију и Централну хармонизацијску јединицу.

⁷²Министарство финансија и трезора БиХ – Централна хармонизацијска јединица, *op. cit.*, р. 6.

У складу са одредбама Закона о финансирању институција БиХ, финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем политика, процедура и активности који успоставља и за који је одговоран руководилац институције, којим се управљајући ризицима обезбјеђује разумно увјеравање да ће се у остваривању циљева буџетска и друга средства користити правилно, економично, ефикасно и ефективно.⁷³

3.2. Значај управљања ризицима у јавном сектору

Ризици у јавном сектору су неизбежни. Због тога је значајно њихово разумијевање, идентификовање и правилно управљање. *„Разумијевање и управљање ризицима од суштинског је значаја за сваку организацију, јавну или приватну. У приватном сектору, управљање ризицима је широко прихваћена пракса дизајнирана за контролу ризика који би могли довести до пословног неуспјеха ако се њима правилно не управља. Дакле, максимизација профита је крајњи резултат.*

Међутим, управљање ризицима у јавном сектору није тако једноставно. Менаџери влада морају управљати ризицима у комплексном окружењу узимајући у обзир различите мисије и више циљеве јавних агенција. Умјесто настојања да остваре већи профит, владини лидери морају настојати да управљају ризицима, који повећавају вјероватноћу агенција да постигну своју примарну мисију и стратешке циљеве.“⁷⁴

Модел управљања ризицима у јавном сектору, који се у пракси широм свјета примјењује је ERM (Enterprise Risk Management). ERM је дефинисан као *„процес, извршен од стране ентитета, менаџмента и другог особља, који се примјењује у окружењу и дизајниран је да идентификује потенцијалне догађаје који могу негативно да утичу на ентитет, и управљања ризицима како би они остали у границама прихватљивог и тиме пружили разумно увјеравање у погледу постизања ентитетских циљева.*“⁷⁵

У првој деценији 21. вијека ERM је посебну примјену нашао у влади Сједињених Америчких Држава и влади Канаде. Основни циљ примјене овог модела је модернизација праксе управљања ризицима у јавном сектору при чему се пружа

⁷³Министарство финансија и трезора БиХ – Централна хармонизацијска јединица, op. cit. p. 7.

⁷⁴Karen Hardy. *Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management*. IBM Center for The Business of Government, 2010, s.l, p. 11.

⁷⁵Ibidem, p. 7.

могућност влади да на захтјев грађана мијења приоритете заједнице.⁷⁶ То би омогућило ефикасније и ефективније пословање, поуздано финансијско извјештавање и усклађеност са важећим законима и прописима. Примјена ERM-а у јавном сектору доприноси побољшању пословања у свим ентитетима на следећи начин:

- ❑ убрзава процес идентификације ризика у ентитетима јавног сектора што утиче на повећање квалитета пружања услуга корисницима;
- ❑ ствара уштеде у времену при акцији руководства ентитета у минимизирању ризика;
- ❑ повећава вјероватноћу остварења крајњих циљева ентитета;
- ❑ смањује вјероватноћу настанка непријатних ситуација које се могу јавити као фактори узрочници при настајању ризика;
- ❑ доводи до интеграције стратешког управљања и управљања ризицима.

Управљање ризицима у јавном сектору треба посматрати као континуирани процес утврђивања, процјене и праћења ризика у ентитетима, узимајући у обзир благовременост пружања услуга. Владиным актерима, руководиоцима ентитета и другим запосленим из јавног сектора управљање ризицима представља „алат“, који помаже у предвиђању ризичних догађаја. Због тога се водећи значај управљања ризицима посматра кроз:

1. Предвиђање ризичних догађаја у ентитетима јавног сектора који би имали негативан утицај на остварење крајњих циљева и благовремено пружање услуга корисницима;
2. Усмјеравање поступака интерне контроле према ризичним активностима у ентитетима јавног сектора.

Из претходно наведеног произилази да управљање ризицима треба да постане саставни дио процеса управљања у јавном сектору, посебно када је ријеч о процесу планирања и доношења одлука.

⁷⁶Karen Hardy, op. cit, p. 19.

Примјеном ERM-а руководиоци ентитета јавног сектора смањили би трошкове у процесу планирања и доношења одлука.⁷⁷ То би омогућило доношење рационалних одлука у свим ентитетима јавног сектора, када је у питању трошење јавних средстава, чиме би се створили услови за економичније, ефикасније и ефективније пословање. Да бисмо у потпуности разумјели значај управљања ризицима у јавном сектору морамо дефинисати сврху управљања ризицима, циљеве управљања ризицима и фазе управљања ризицима.

3.2.1. Сврха управљања ризицима у јавном сектору

Избором методологије за управљање ризицима у јавном сектору која се темељи на примјени ERM-а постиже се:

- боље одлучивање у распоређивању јавних средстава;
- равнотежа између нивоа прихватљивог ризика и трошкова контроле;
- утврђивање кључних ризика у ентитетима јавног сектора;
- увођење нових информационих система који пружају корисне информације о могућим ризицима у ентитетима и начину дјеловања на исте;
- унапређење процеса планирања и доношења одлука о суштинској важности за квалитетно пружање услуга корисницима;
- јачање одговорности руководиоца ентитета јавног сектора;
- јачање одговорности носилаца власти;
- развијање организацијске културе у ентитетима;
- јачање система интерних контрола;
- смањење ризика у ентитетима.

Претходно наведено представља предности управљања ризицима у јавном сектору примјеном ERM-а. Основни разлог управљања ризицима фокусиран је на свођење ризика на прихватљив ниво што ће имати утицај на ефикасно и ефективно пружање услуга. С друге стране, управљање ризицима ће допринијети да руководиоци ентитета и водећи актери у јавном сектору развију свијест о начину трошења јавних средстава при чему ће доћи до повећања уштеда. Повећање уштеда ће утицати на јачање стабилности

⁷⁷Government and Public Sector Enterprise Risk Management. *The EY Government and Public Sector Enterprise Risk Management*. Ernst & Young LLP, s.l, 2014.

URL:[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Government_and_Public_Sector_Enterprise_Risk_Management/\\$FILE/EY-Government-and-Public-Sector-Enterprise-Risk-Management.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Government_and_Public_Sector_Enterprise_Risk_Management/$FILE/EY-Government-and-Public-Sector-Enterprise-Risk-Management.pdf) (20.08.2014).

јавног сектора. Да би се одржала стабилност јавног сектора треба водити рачуна о финансијском управљању.

„Сврха финансијског управљања и контроле у пружању јавних услуга јесте да се оне пружају што је могуће једноставније, брже и јефтиније, уз обезбјеђење одговарајућег нивоа квалитета и у складу са законом. У том смислу, побољшање финансијског управљања и одлучивања сврсисходно је ради постизања циљева организације, а посебно општих циљева као што су:

- ❑ *обављање активности на правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефективан начин;*
- ❑ *усклађивање пословања са прописима, плановима, уговорима, политикама и процедурама;*
- ❑ *заштита имовине и других ресурса од губитака изазваних лошим управљањем, неоправданим трошењем и кориштењем, као и заштита од неправилности, злоупотребе и преваре;*
- ❑ *поуздано и благовремено финансијско извјештавање и праћење резултата пословања.*⁷⁸

С обзиром на то да се управљање ризицима у јавном сектору посматра појединачно по ентитетима, сврха управљања ризицима је заједничка за сваки посматрани ентитет, и усмјерена је на унапређење пословања и квалитетније пружање услуга корисницима путем:

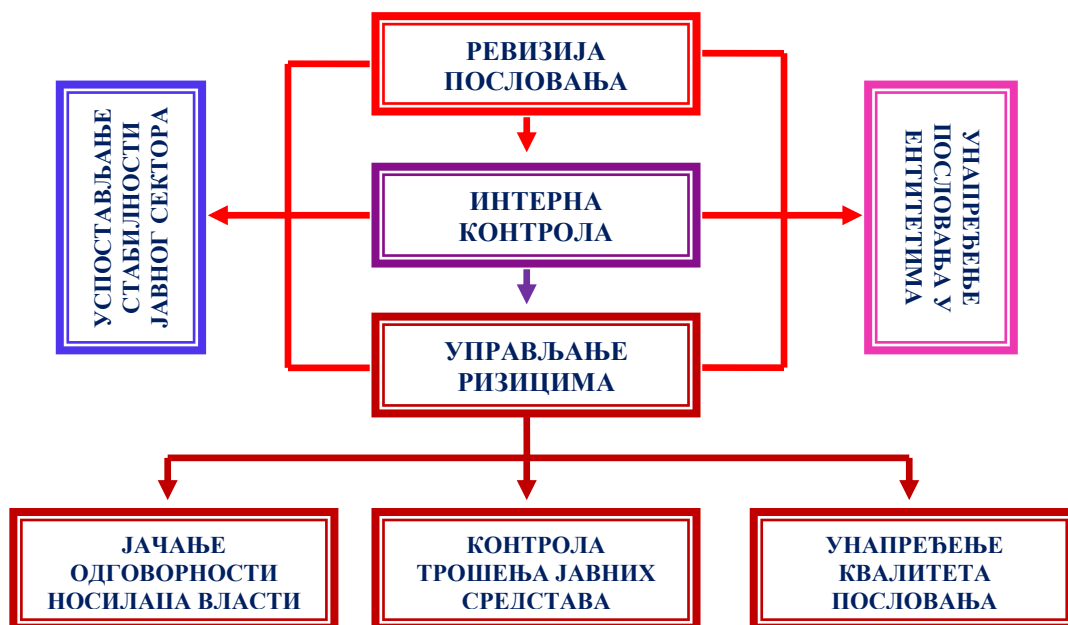
1. дефинисања фактора узрочника који утичу на остварење крајњих циљева,
2. свођења ризика на минимални ниво,
3. смањења трошења јавних средстава,
4. стварања уштеда и
5. јачања интерне контроле.

За постизање претходно наведеног ентитети јавног сектора морају имати развијене контролне механизме. У овом случају, ревизија пословања има посебан утицај.

⁷⁸Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13). Доступно на: URL: <http://www.sudbih.gov.ba> (20.08.2014).

Начин на који ревизија пословања спроводи своје активности приказан је на *слици 24*.

Слика 24. Утицај ревизије пословања на унапређење пословања у ентитетима



Ревизија пословања у ентитетима јавног сектора има контролну функцију. Према истраживању које је спроведено у јавном сектору БиХ утврђено је да систем интерних контрола није у довољној мјери заступљен. Таква ситуација даје „аларм“ да јавни сектор губи равнотежу, како у трошењу јавних средстава, тако и одржавању стабилности. Поред тога, недовољна одговорност носилаца власти додатно отежава ситуацију која доводи у питање одрживост јавног сектора. У том случају, ревизија пословања има задатак да контролише постојеће контролне механизме у ентитетима јавног сектора уводећи мјере које ће унаприједити пословање.

Руководство у ентитетима је одговорно за провођење интерне контроле у свим процесима. За сваку активност од које зависи остварење крајњих циљева треба идентификовати и анализирати ризичне догађаје. То се постиже дјеловањем интерне контроле кроз адекватан присуп руководства и осталог запосленог особља. Међутим, није довољна само идентификација и анализа ризичних догађаја. Руководство треба да разумије ризике и њихове посљедице. Због тога је потребно примјеном адекватних метода извршити управљање ризицима, гдје примјена ревизије пословања утиче на јачање одговорности носилаца власти, контролу трошења јавних средстава и унапређење квалитета пословања. На тај начин се постиже стабилност јавног сектора.

3.2.2. Циљеви управљања ризицима

Законом о финансирању институција БиХ дефинисано је да су јавна средства повјерена јавној управи како би се остварио јавни интерес и опште добро за друштвену заједницу. Руководиоци у ентитетима јавног сектора су одговорни за кориштење јавних средстава која су им стављена на располагање, испуњавање обавеза као и реализацију програма и пројеката.

Извршавајући задатке руководиоци се суочавају са неизвјесностима, односно, бројним ризицима који могу имати утицај на остварење циљева. Један од важнијих циљева управљања ризицима јесте *смањење неизвјесности*, које представљају пријетњу за остварење крајњих циљева. На *слици 25* приказани су циљеви управљања ризицима у јавном сектору.

Слика 25. Циљеви управљања ризицима у јавном сектору



На слици су илустрована четири циља управљања ризицима:

1. *Боље планирање* – Управљање ризицима у ентитетима јавног сектора доприноси сачињавању рационалнијих планова трошења јавних средстава од чега зависи квалитет пословања у будућем периоду.

2. *Боље одлучивање* – Управљање ризицима пружа могућност руководиоцима ентитета јавног сектора да доносе боље одлуке када је у питању процјена планираних и остварених резултата пословања, као и боље одлучивање када је ријеч о пружању услуга корисницима.
3. *Минимизирање ризика* – С обзиром на то да управљање ризицима представља процес утврђивања, процјене и праћења ризика од стране руководства то обавезује руководиоце да предузму потребне радње за смањење ризичних догађаја у свим активностима у процесу. Уз потребне радње и адекватне мјере које се сматрају сврсисходним за унапређење пословања ентитета као коначан резултат добијамо минимизирање ризика.
4. *Унапређење концепта „3Е“* – Уколико се у ентитетима остваре претходно наведени циљеви то ће имати позитиван утицај на концепт „3Е“, тачније, економичност, ефикасност и ефективност пословања у јавном сектору.

3.2.3. Фазе управљања ризицима

Постоји више фаза управљања ризицима које различити аутори класификују на различите начине. *„Сматра се да постоји 5 фаза управљања ризицима: усклађивање циљева управљања ризиком са мисијом организације, процјена ризика и неизвјесности, контрола ризика, финансирање ризика и администрација програма која обезбјеђује процедуре које треба слиједити у операцијама функције управљања ризиком.“*⁷⁹

Поред наведених фаза у пракси се користе сљедеће фазе управљања ризицима: идентификација ризика, анализа ризика, процјена ризика, избор методе и инструмената за управљање ризицима, примјена изабране методе, њена процјена и поновно испитивање.

Према COSO оквиру за управљање ризицима у јавном сектору издвојићемо четири фазе које су приказане на *слици 26*.

⁷⁹ Вујовић, Р, *op. cit.*, p. 97.

Слика 26. Фазе управљања ризицима у јавном сектору



1. Прва фаза управљања ризицима односи се на *постављање циљева* у ентитетима јавног сектора. Основни услов за управљање ризицима је постојање циљева који се најчешће категоришу у двије групе:

- *Стратешки циљеви* који се најчешће постављају на временски период од 3-5 година. Стратешки циљеви укључују двије подгрупе циљева од којих зависи стратешко планирање у јавном сектору:
 - *општи циљеви* који се утврђују на највишим државним нивоима као што су влада, министарство и друга државна тијела;
 - *посебни циљеви* који се утврђују у ентитетима јавног сектора или јединицама локалне и регионалне самоуправе.
- *Оперативни циљеви* чија је основна карактеристика постављање на период до годину дана. Ова група циљева садржана је у годишњим плановима и разрађују се путем програма, активности и пројеката кроз пословне процесе.

2. *Утврђивање и процјена ризика* представља другу фазу управљања ризицима. Да би се олакшало утврђивање ризика потребно је извршити подјелу ризика на групе.⁸⁰ За утврђивање ризика најчешће се користе два приступа према нивоу хијерархије у јавном сектору. Први приступ „одозго према доле“ при утврђивању ризика полази од највишег хијерархијског нивоа гдје се разматрају стратешки (општи и посебни) циљеви. Други приступ „одоздо према горе“ при утврђивању ризика полази од најнижег хијерархијског

⁸⁰ Подјелу ризика види на стр. 57–61.

нивоа полазећи од прегледа годишњих активности, програма, пројеката и пословних процеса.

Процјена ризика се врши након утврђивања ризика. Након што се утврде, ризике је потребно процијенити како би се рангирани, утврдили приоритети и пружиле информације за доношење одлука о ризицима на које се треба фокусирати. Процјена ризика у јавном сектору се врши примјеном матрице ризика.⁸¹

3. Трећа фаза управљања ризицима је *поступање по ризику*. Уколико се настоји остварити циљ управљања ризицима који се односи на смањење негативних догађаја, тада треба извршити поступање по ризику или одговорање на ризике. То практично значи да треба пронаћи адекватан метод да би се реаговало на ризике. У ту сврху користе се четири начина:

- ❑ *избјегавање ризика* - врши се модификовањем активности, односно процеса;
- ❑ *преношење ризика* - односи се на преношење ризика на трећу особу или дијелење ризика са трећом особом;
- ❑ *прихватање ризика* - користи се као вид одговора на ризике ако није потребно предузимати додатне радње за смањење ризика;
- ❑ *смањење ризика* - постиже се предузимањем одређених радњи, тачније, контролних активности од стране руководства како би се ризици ублажили и задржали на прихватљивом нивоу.

4. *Праћење и извјештавање* је четврта фаза управљања ризицима. Пошто је управљање ризицима континуиран процес, он треба да укључи праћење ризика како би се идентификовале промјене везане за ризике, на примјер, појава нових ризика у ентитетима јавног сектора. Поред тога, потребно је вршити периодичне прегледе активности како би се утврдила повезаност ризика са циљевима и да ли по том питању постоје осцилације. О свему наведеном руководство саставља извјештај како би се стекла сигурност о дјелотворности управљања ризицима у јавном сектору.

⁸¹ Детаљну процјену ризика у јавном сектору види на стр. 64 – 91.

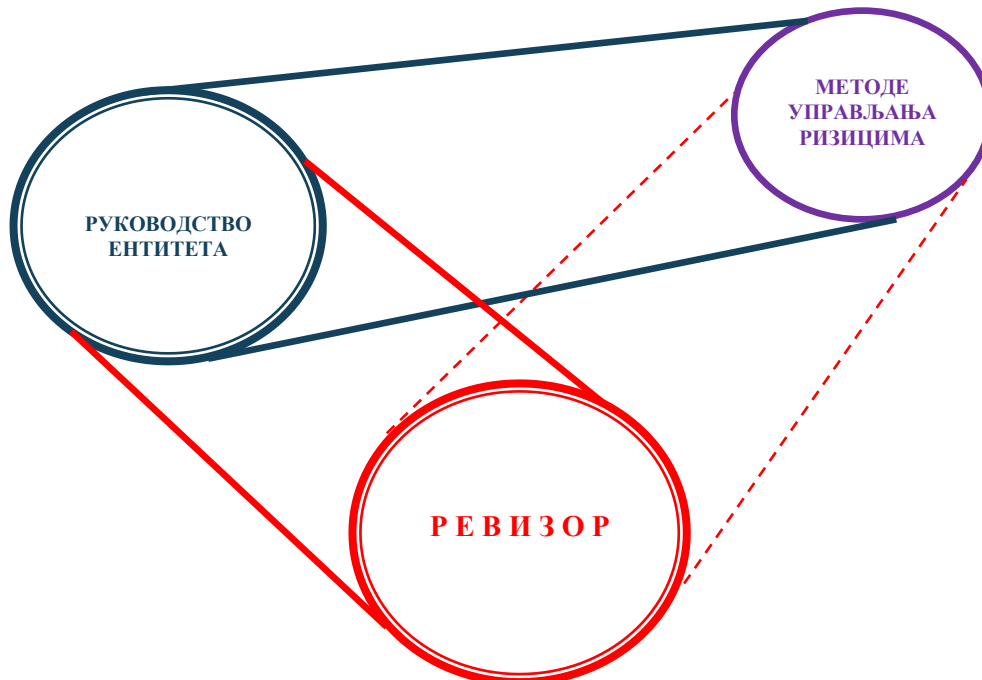
3.3. Методе управљања ризицима у јавном сектору

Најважнији елемент управљања ризицима је избор одговарајућег метода управљања ризицима. У јавном сектору се користи неколико метода које су од посебног значаја за јавна предузећа. Најчешће прихваћене методе су:⁸²

- ❑ метод контроле штета,
- ❑ метод финансирања штета и
- ❑ метод интерне редукције ризика.

За примјену наведених метода потребно је располагање информацијама о врсти ризика који су заступљени у ентитетима јавног сектора. Руководство уз сарадњу са ревизором до информација долази кориштењем техника за утврђивање ризика као што су: анкета, упитник, интервју и радионица (workshop).⁸³ Ревизор има посредничку улогу у примјени метода управљања ризицима што ћемо приказати на *слици 27*.

Слика 27. Улога ревизора у примјени метода управљања ризицима



⁸²Владимир Чоловић. *Ризик као основни елемент осигурања*. Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“. Источно Сарајево, 2014, стр. 529.

⁸³Примјену техника за утврђивање ризика погледати на стр. 90 – 98.

Ревизор има задатак да утврди врсте ризика који утичу на настајање штета у посматраним ентитетима. Према нивоу настале штете ревизор дефинише мјере за смањење штета на активностима које наводи у ревизорском извјештају. Извјештај се доставља руководству ентитета који наведене мјере треба да испоштује у најкраћем року. Од наведених мјера ће зависити избор метода управљања ризицима.

3.3.1. Метод контроле штета

Након утврђивања ризика потребно је извршити контролу штете која настаје дјеловањем ризика на активности у ентитетима. У овом случају треба направити разлику између контроле штета и контроле ризика. Метод контроле штета примјењује се у ситуацијама:

1. када руководство ентитета жели да смањи ниво ризичних активности, односно када жели да избјегне ризике;
2. када руководство ентитета не избјегава ризике већ настоји да ризичне активности мијења како би постале прихватљивије.

Улога ревизора у процјени штете има посебан значај. Идентификацијом и процјеном ризика ревизор дефинише мјере чијом примјеном руководство може да утиче на смањење штета. Мјере се најчешће предузимају прије настанка штетног догађаја с циљем да се спријече узроци који изазивају губитак у посматраном ентитету. Дакле, циљ овог метода је да руководство одређеним мјерама смањи учесталост и величину очекиваних штета.

3.3.2. Метод финансирања штета

Узимајући у обзир могућност да услуге корисницима неће бити благовремено извршене због утицаја ризичних догађаја, руководиоци ентитета морају имати на располагању финансијска средства како би извршили надокнаду штете. Метод финансирања штета заснива се на формирању фондова у свим ентитетима јавног сектора из којих ће се вршити надокнада штете. Код овог метода разликујемо три приступа:

1. *Самопридржај* - представља случај у коме ентитет задржава обавезу да сам сноси ризике при чему генерише сопствене фондове за покриће ризика. Овај приступ се примјењује најчешће у јавним предузећима.
2. *Неосигуравајући трансфер ризика* - обухвата технике којима се ризик заједно са његовим финансијским посљедицама преноси на друго правно или физичко лице. Овај приступ фокусиран је на пренос обавезе сношења ризика на министарства, локалну самоуправу или неко друго надлежно тијело.
3. *Осигурање* - као приступ за надокнаду штете заснива се на преносу обавезе сношења ризика на институције којима је у надлежности да се баве надокнадом штете, на примјер, фонд здравственог осигурања, осигуравајуће куће и друге финансијске институције.

Код примјене овог метода у фокус треба ставити потребе корисника јавних услуга. Због настајања финансијске штете корисници услуга не смију бити запостављени. То значи да услуге корисницима морају бити благовремено пружене. Улога ревизора, и у овом случају, може бити од велике користи. Пошто ревизор мора да буде упознат са природом настале штете, у могућности је да изврши процјену на који начин руководство може да надокнади насталу штету у ентитету.

3.3.3. Метод интерне редукције ризика

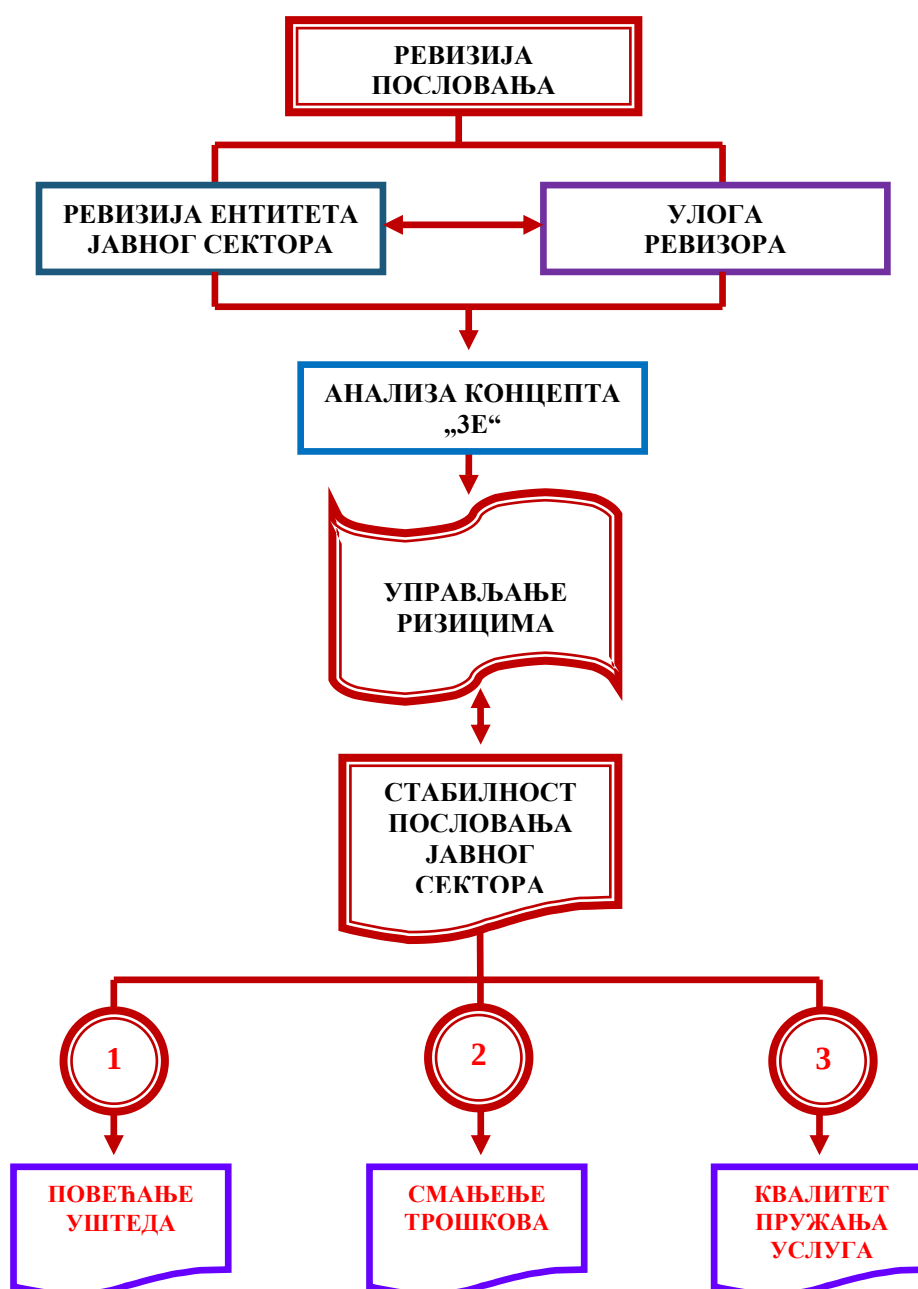
Метод интерне редукције ризика заснива се на информацијама које су од кључног значаја за процјену штета у будућности. Руководство примјеном овог метода може смањити изложеност ризику преко инвестирања у информације. Тачније, руководство на бази подобних информација може да добије прецизна предвиђања очекиваних штета и да на вријеме предузме првентивне мјере заштите.

Информације руководство добија из: финансијских извјештаја, архива које садрже податке о штетама из протеклог периода, упитника који садрже податке о анализи ризика, ревизорских извјештаја и друге документације која се односи на анализу ризика у јавном сектору.

3.4. Улога ревизије пословања при управљању ризицима у јавном сектору

Анализирајући бројна питања о начину пословања јавног сектора и квалитету пружања услуга корисницима, кључно питање помоћу којег ћемо објаснити успјешност пословања јавног сектора је: „Која је формула стабилног пословања јавног сектора?“ Анализа питања је прилично захтјевна и полази од дефинисања улоге ревизије пословања при управљању ризицима у јавном сектору. На *слици 28* приказаћемо улогу ревизије пословања у јавном сектору, која се заснива на управљању ризицима.

Слика 28. Улога ревизије пословања при управљању ризицима у јавном сектору



Улога ревизије пословања је вишедимензионална. То значи да се активности ревизије пословања морају посматрати појединачно по ентитетима јавног сектора како би се утврдили ризични догађаји. Без контроле и ревизије пословања није могуће процијенити да ли посматрани ентитет послује економично, ефикасно и ефективно. У том случају, задатак ревизора је да изврши процјену концепта „3Е“ како би дошао до сазнања да ли се активности изводе на правилан начин, како је то утврђено законом, правилником, стандардима, прописима и другим правним актима.

Анализом концепта „3Е“ ревизор утврђује ризичне активности које утичу на (не)стабилност пословања. Због тога се јавља потреба за управљањем ризика које треба схватити као континуирани процес утврђивања ризичних догађаја у свим ентитетима. У том случају, ревизор за сваку ризичну активност дефинише мјере за унапређење пословања које руководство треба да примијени. Уколико се деси да руководство не примијени мјере које је предложио ревизор постоји опасност од појаве већег броја ризика, што би имало негативан утицај на квалитет пружања услуга.

Ако узмемо у обзир да ревизија пословања позитивно утиче на пословање јавног сектора анализом концепта „3Е“ (за сваки ентитет у јавном сектору) и управљањем ризика, тада би стабилност пословања јавног сектора могла да се изрази формулом:

$$E1 („3E“1 - p1) + E2 („3E“2 - p2) + E3 („3E“3 - p3) + ... E_n („3E“n - p_n) = СПЈС$$

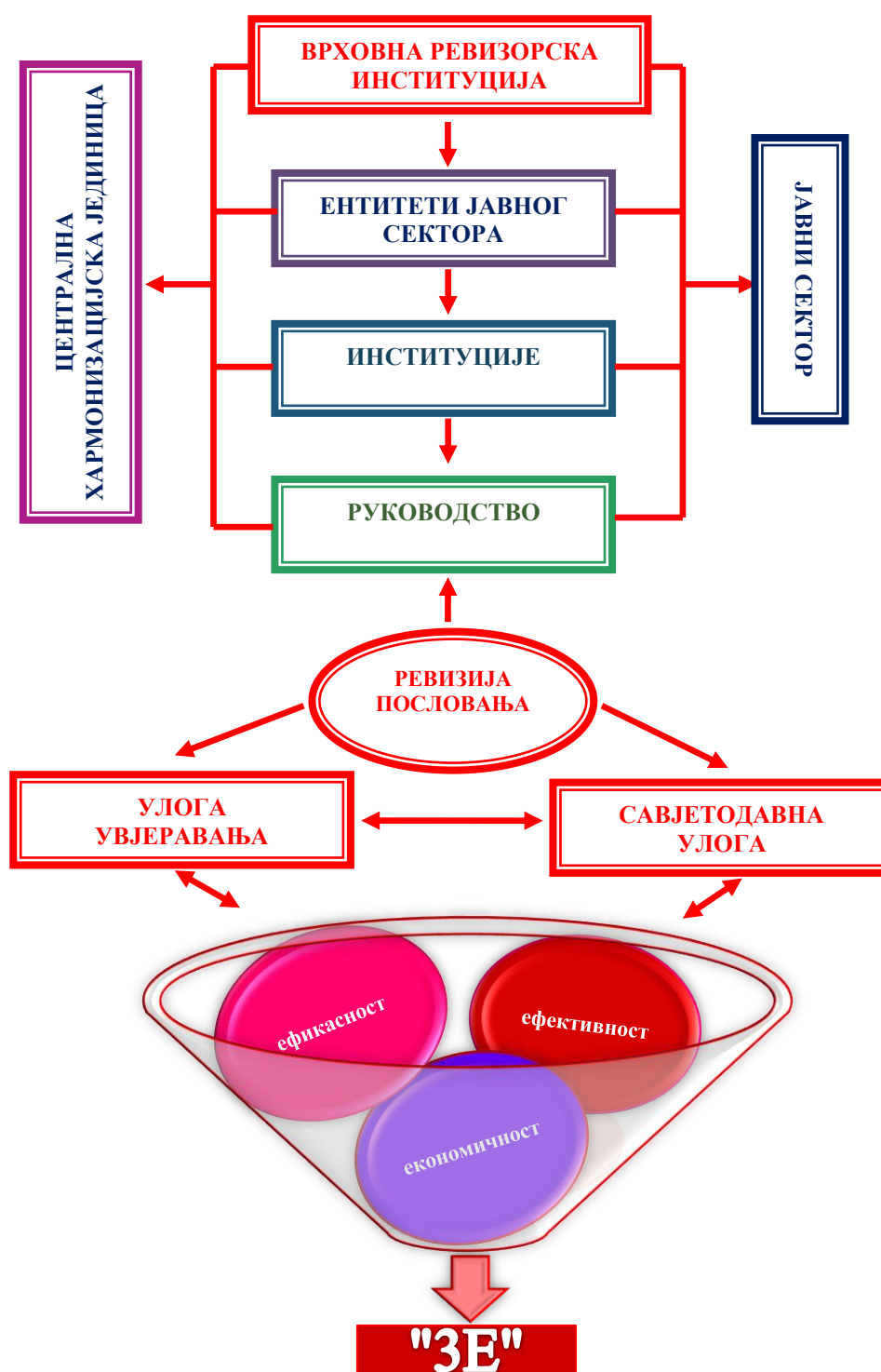
Дакле, стабилност пословања јавног сектора (*СПЈС*) изражава се као збирно приказивање пословања у посматраним ентитетима (*E1, E2, E3... En*) засновано на анализи концепта „3Е“ (*„3E“1, „3E“2, „3E“3... „3E“n*) који је умањен за утврђене ризике (*p1, p2, p3... pn*) у посматраним ентитетима јавног сектора.

Стабилност пословања јавног сектора остварује се повећањем уштеда, смањењем трошкова и квалитетом пружања услуга. То су три циља која се настоје постићи улогом ревизије пословања при управљању ризицима у јавном сектору.

3.5. Врсте улога ревизије пословања у управљању ризицима

Када је ријеч о управљању ризицима у јавном сектору ревизија пословања може да има двије улоге. То су *улога увјеравања* и *савјетодавна улога*. На слици 29 приказаћемо примјену ревизије пословања у јавном сектору БиХ како бисмо одредили врсте улога ревизије пословања.

Слика 29. Примјена ревизије пословања у јавном сектору – врсте улога



Примјена ревизије пословања фокусирана је на анализу концепта „3Е“ у ентитетима јавног сектора с циљем да се утврди да ли институције јавна средства троше економично, ефикасно и ефективно. С обзиром на то да Врховна ревизорска институција врши ревизију завршних рачуна владе, министарстава, јединица локалних самоуправа и других институција, битно је утврдити начин кориштења јавних средстава како би се одржала стабилност јавног сектора. У вези с тим, руководство је у обавези да састави годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ⁸⁴.

Годишњи извјештај се доставља Централној хармонизацијској јединици за чије податке и тачност је одговоран руководилац институције. Централна хармонизацијска јединица на основу појединачних годишњих извјештаја о систему финансијског управљања и контроле институција саставља *консолидовани годишњи извјештај* о систему финансијског управљања и контроле за претходну годину, и упућује га савјету министара путем Министарства финансија и трезора БиХ.⁸⁵

Анализом консолидованог годишњег извјештаја утврђује се начин расподјеле јавних средстава што представља слику (не)успјешности пословања јавног сектора. Уколико су јавна средства неекономично, неефикасно и неефективно кориштена, Врховна ревизорска институција провођењем ревизије пословања треба да изврши *анализу управљања кључним ризицима* који утичу на нестабилно пословање. У том случају, ревизија пословања има улогу увјеравања и савјетодавну улогу. Да би извршили наведене улоге, ревизори морају да буду адекватно оспособљени и да имају одговарајуће ревизијске програме.

⁸⁴Састављање годишњих извјештаја врши се појединачно према институцијама како би се сагледао укупан резултат пословања према ентитетима (здравство, образовање, пореска управа, управа за индиректно опорезивање, правосуђе, полиција, локална самоуправа, јавна предузећа). Затим се саставља консолидовани извјештај, који представља збирно приказивање пословања ентитета у току једне године. Консолидовани извјештај приказује (не)стабилност пословања јавног сектора у посматраном периоду.

⁸⁵Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине. *Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ*. Сарајево, 2015.
URL:<http://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/chj/pravilnici/PRAVILNIK%20GO%20FUK%2015%2009%202015s.pdf> (10.11.2015).

3.5.1. Улога увјеравања ревизије пословања

Улога увјеравања односи се на давање мишљења да су процеси идентификовања, процјене и контроле ризика адекватни и ефикасни. Стандарди интерне ревизије увјеравање дефинишу као: „Објективан преглед података за сврхе давања независне оцјене процеса управљања ризиком, контроле или управљања организацијом. Примјери могу укључивати ангажмане који се односе на финансије, усаглашеност, сигурност система и ангажмане дубинског снимања.“⁸⁶

Примарна вриједност ревизије пословања је пружање увјеравања одбору за ревизију и управном одбору. Кључни захтјев управног одбора је добијање увјеравања да процеси управљања ризицима функционишу ефикасно и да се кључним ризицима управља на прихватљив начин. Ревизијом пословања се утврђује ефикасност управљања ризицима при чему увјеравање може да настане из различитих извора:

- ❑ увјеравања о управљању ризицима која потичу од интерне ревизије;
- ❑ увјеравања која потичу од екстерне ревизије;
- ❑ увјеравања која настају из независних специјалистичких прегледа.

Ревизијом пословања у јавном сектору се утврђују докази о:

- ❑ процесима управљања ризицима у ентитетима јавног сектора;
- ❑ процесима управљања ризицима у институцијама;
- ❑ кључним ризицима;
- ❑ ефикасности контрола;
- ❑ адекватности оцјене ризика;
- ❑ обавјештења о стању ризика.

Ревизор мора да се увјери да процеси управљања ризицима обухватају пет кључних циљева.⁸⁷

⁸⁶ The Institute of Internal Auditors, *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, 2012, s.l, p. 21.

URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf>.

⁸⁷ The Institute of Internal Auditors, *Practice Advisory 2110-1: Assessing the Adequacy of Risk Management Processes*, s.l, 2004.

- 1) *Утврђују се ризици који настају из пословних стратегија и активности, и одређују се приоритети.*
- 2) *Руководство и управни одбор одлучују о прихватљивом нивоу ризика.*
- 3) *Активности за ублажавање ризика су намјењене за смањење или контролу прихватљивог нивоа ризика, који је одређен од стране руководства и управног одбора.*
- 4) *Активности мониторинга се обављају због поновне процјене ризика и утврђивања ефикасности контрола.*
- 5) *Управни одбор и руководство добијају периодичне извјештаје о резултатима процеса управљања ризицима.*

Ревизор има задатак да прикупи довољно доказа како би се увјерио да су претходно наведени циљеви задовољени. Приликом прикупљања доказа ревизор треба да размотри следеће врсте ревизијских процедура:⁸⁸

- ❑ да истражи и испита информације о методологији управљања ризицима као основу за процјену адекватности процеса, који се примјњује у јавном сектору;
- ❑ да прегледа записнике управног одбора, одбора за ревизију како би утврдио пословну стратегију која се примјењује у институцијама јавног сектора;
- ❑ да прегледа претходне извјештаје интерних и екстерних ревизора, извјештаје руководства;
- ❑ да испита адекватност и правовременост извјештавања о управљању ризицима;
- ❑ да испита потпуност анализе управљања ризицима;
- ❑ да одреди ефикасност процеса самооцјењивања руководства путем посматрања, директног тестирања контролних поступака, тестирања тачности информација и других техника.

Извјештај ревизије о стању процеса управљања ризицима и контроле треба да се даје једном годишње руководству институције и управном одбору. У извјештају треба нагласити критичну улогу, коју имају процеси управљања ризицима у остваривању циљева институција. Треба га саставити на начин да га руководство и чланови управног одбора разумију како би послужио за сврху информисања. Годишњи извјештај треба да

⁸⁸The Institute of Internal Auditors, Practice Advisory 2110-1: *Assessing the Adequacy of Risk Management Processes*, s.l, 2004.

буде концизан, јасан и информативан са назначеним главним областима ризика и препорукама за унапређење пословања.

3.5.2. Савјетодавна улога ревизије пословања

Улога консалтинга подразумијева савјетодавну улогу ревизије пословања у процесу управљања ризицима у јавном сектору, с тим што се мора водити рачуна да се не наруши објективност и независност рада интерних ревизора. Дакле, друга улога ревизије пословања је пружање консултантских услуга. Ревизори који имају консултантску улогу могу да пруже помоћ институцији у идентификацији, оцјени и примјени методологије управљања ризицима.

Стандарди интерне ревизије дефинишу „консултантске услуге“ на сљедећи начин: *“Савјетодавне и сродне услуге за клијента чија се природа и обухват одређују у договору са клијентом, а чија је сврха додавање вриједности и унапређење корпоративног управљања, управљања ризиком и контролних процеса у организацији, а да при том интерни ревизор не преузима руководеће одговорности. Примјери укључују заступање, савјетовање, потпору и тренинг”*.⁸⁹

За пружање консултантских услуга институције треба да имају дефинисана правила, која треба да буду уврштена у правилник о интерној ревизији који одобрава управни одбор институције. У вези с тим, ревизија пословања може да обезбјеђује консултантске услуге за:

- ❑ унапређење процеса управљања институцијом,
- ❑ управљање ризицима и
- ❑ управљање контролним механизмима.

Улоге ревизије пословања у управљању ризицима могу да буду компатибилне. Да ли је савјетодавна улога ревизије пословања компатибилна са улогом увјеравања, зависи од преузимања одговорности интерног ревизора за управљање. У том случају, препоручује

⁸⁹The Institute of Internal Auditors, *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, 2012, s.l, p. 22.
URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf>.

се да план рада одјељења интерне ревизије има јасну стратегију и одређено вријеме за преношење одговорности на чланове тима за управљање ризицима.

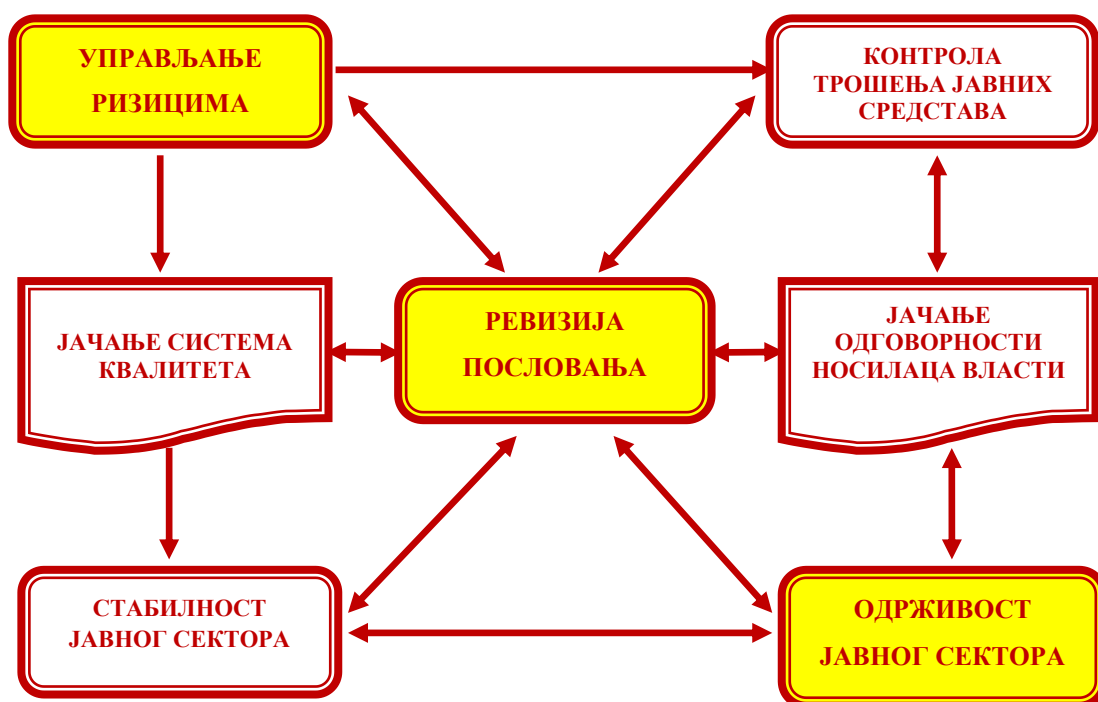
3.6. Управљање ризицима као фактор стабилности јавног сектора

Функционално управљање ризицима у јавном сектору омогућава успостављање стабилности под условом да се испуне сљедећи услови:

- ❑ јачање одговорности носилаца власти,
- ❑ контрола трошења јавних средстава и
- ❑ позитиван утицај на систем квалитета.

Наведени услови су реално оствариви примјеном ревизије пословања у јавном сектору, што ћемо приказати на *слици 30*.

Слика 30. Ефекти управљања ризицима у јавном сектору



Слика илуструје значај управљања ризицима за јавни сектор. Ефикасно управљање ризицима, примјеном ревизије пословања, чини јавни сектор стабилнијим што доводи до успостављања одрживости јавног сектора. Да би јавни сектор био одржив потребно је

примјеном ревизије пословања омогућити рационално трошење јавних средстава, јачање одговорности носилаца власти, као и јачање система квалитета. Такво стање као коначан резултат би имало јачање свијести водећих актера чиме би се створила могућност економичнијег, ефикаснијег и ефективнијег пословања. То би довело до *стабилности друштвене заједнице*.

ЧЕТВРТИ ДИО

ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА КРОЗ ПРИСТУП РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА

*„Нама предстоји победа културна.
Та победа од сутра биће најбољи споменик
који ћемо подићи победи од јуче.“*

Владика Николај Велимировић

4. ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА КРОЗ ПРИСТУП РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА

Значај ревизије пословања у јавном сектору огледа се у унапређењу пословања јавног сектора при чему „*суд о (не)успјешности*“ доноси ревизор након извршене ревизије. Тачније, да би могао дати адекватне сугестије ревизор мора да анализира концепт „3Е“ при чему у ревизорском извјештају износи препоруке о одређеним мјерама за побољшање пословања, као и мјерама за смањење ризика. На тај начин повећава се стабилност јавног сектора која се манифестује кроз:

- ❑ економичније и ефикасније трошење финансијских средстава,
- ❑ унапређење планирања,
- ❑ смањење грешака и ризика,
- ❑ унапређење ефикасности јавног менаџмента,
- ❑ повећање одговорности према потребама корисника и повјерење у јавну установу,
- ❑ уједначавање радних процеса и бољи резултати рада,
- ❑ повећање угледа код грађана,
- ❑ повећање задовољства корисника пруженим јавним услугама,
- ❑ јачање улоге носилаца власти,
- ❑ ефикасније провођење владиних програма,
- ❑ ефикасније и економичније извршавање државних активности,
- ❑ успостављање ефикаснијих система интерних контрола у јавним установама и
- ❑ квалитетније пружање услуга корисницима.

Уколико се остваре наведени услови то значи да је руководство испоштовало и примијенило мјере које је ревизор сугерисао у извјештају. Тиме се пословање у јавном сектору доводи у стање равнотеже што утиче на његову одрживост. Међутим, одрживост јавног сектора веома је тешко постићи, посебно у условима велике економске кризе.

Управљање ризицима, као што је претходно поменуто, представља један од водећих фактора којима се постиже стабилност пословања у јавном сектору. Сврха управљања ризицима јесте свођење ризика на прихватљив ниво што у БиХ, као и другим земљама из окружења, није на задовољавајући начин спроведено у пракси.

У поређењу са земљама Европске уније, које у јавној управи имају развијен општи оквир за оцјењивање институција у јавном сектору примјеном САФ (*Common Assessment Framework*) модела који је подигао квалитет рада на знатно већи ниво и омогућио стабилније пословање јавног сектора, у БиХ још увијек није развијен такав облик пословања. Циљ модела је да кориштењем техника менаџмента квалитета побољша перформансе институција јавног сектора.

САФ модел је једноставан за кориштење и има за циљ да омогући размјену искустава институција јавног сектора и да подстакне *бенчмаркинг*⁹⁰ између институција водећи се најбољом праксом у пословању. Дакле, САФ модел је један од бољих метода којим се постиже економичније, ефикасније и ефективније пословање у јавном сектору. Модел се користи у свим државама чланицама Европске уније, али у нашу праксу овакав вид пословања могуће је увести само путем реформи јавног сектора.⁹¹

*„Да би се прилагодили свјетским промјенама тежи се ка реформи јавног сектора при чему се настоји створити нови јавни менаџмент.“*⁹² Концепт новог јавног менаџмента базира се на подстицању ефикаснијег управљања с циљем остварења бољих резултата у пословању јавног сектора, што се постиже кроз: побољшање учинковитости, повећање користи уз смањење расхода и јачање менаџмента државних јединица уз повећање одговорности према корисницима.

У јавном сектору БиХ примјењује се програм за унапређење пословања, који има за циљ увођење нових и унапређење постојећих система управљања квалитетом, у институцијама које користе овај програм.⁹³ Један од програма је TQM (*Total Quality Management*) који представља иновацију у процесу реформе јавног сектора.

⁹⁰Бенчмаркинг представља алат, који се користи у менаџменту квалитета у приватном и јавном сектору. Дефинише се као мјерење сопственог учинка поређењем са најбољима у тој области, утврђивање како најбољи постижу своје резултате, употреба добијених информација за развијање стратегија, као и примјена најбоље праксе у институцији којој је то неопходно. Кориштењем бенчмаркинга институције откривају своје јаке и слабе стране, позитивне стране других институција, као и начине да их имплементирају у сопственом окружењу. Бенчмаркинг се најлакше дефинише као побољшање пословања засновано на примјеру других.

⁹¹PARCO (*Public Administration Reform Coordinator's Office*) – Уред координатора за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини усмјерава и надзире реформу јавне управе како би њена унапређена структура уз примјену најбољих европских пракси била способна да проведе цјелокупан процес ЕУ интеграција БиХ.

⁹²Вашичек, Д; Дрезгић, С. *Реформа финансијског управљања у јавном сектору у функцији одрживог развоја*, Зборник радова, 12. Међународни симпозијум, Неум, 2011, стр. 695.

⁹³Јачање јавних институција у Босни и Херцеговини. *Стратегија програма јачања јавних институција: Управљање квалитетом*. URL: <http://spi.ba/tematske-oblasti/upravljanje-kvalitetom>. (10.09.2014.)

Управљање укупним квалитетом - TQM дефинише се као модеран приступ праћењу и унапређењу пословања који се заснива на реформи јавног сектора. TQM модел се базира на индикаторима помоћу којих се оцјењује успјешност пословања. Као кључни индикатори користе се: задовољство запослених и корисника, задовољство партнера институције, савладавање процеса и резултати пословања. У вези с тим, модел управљања квалитетом заснива се на:

- ❑ јачању капацитета и увођењу нових методологија,
- ❑ јачању капацитета за реформу јавне управе у области CAF модела,
- ❑ сарадњи јавног сектора БиХ са европским институцијама и
- ❑ увођењу система управљања квалитетом према захтјевима CAF-а.

Примјена TQM модела у институцијама јавног сектора у БиХ ће имати утицај на јачање свијести и размишљање о квалитету исхода и резултата пословања јавне управе, појачану оријентисаност према корисницима, повећану концентрацију запослених и мотивацију за рад. Циљеви имплементације система управљања квалитетом у БиХ су:⁹⁴

- ❑ *позитиван имиџ институције – боља слика грађана о јавној управи;*
- ❑ *потреба за ефикасном и транспарентном јавном управом;*
- ❑ *унапређење квалитета услуга кроз механизме система управљања квалитетом (ISO 9001 и CAF);*
- ❑ *повећање транспарентности управљања;*
- ❑ *испуњење захтјева грађана на ефикасан и транспарентан начин.*

Примјена савремених модела у БиХ са најбољом европском праксом подстиче реформу јавног сектора, што ће имати позитиван утицај на његову стабилност и одрживост.

⁹⁴ Јачање јавних институција у Босни и Херцеговини. *Стратегија програма јачања јавних институција: Управљање квалитетом*. URL: <http://spi.ba/tematske-oblasti/upravljanje-kvalitetom>. (10.09.2014.)

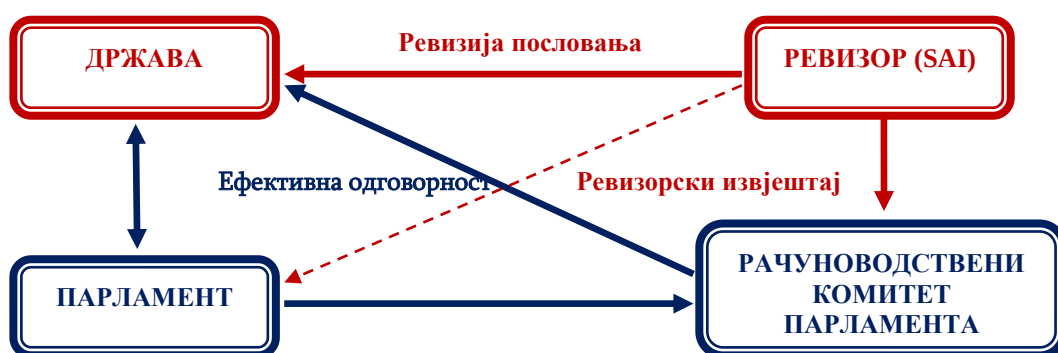
4.1. Анализа одрживости јавног сектора

Одрживост јавног сектора фокусирана је на успостављање буџетске равнотеже. Ријеч је о *фискалној одрживости* која се огледа у стабилном јавном дугу и могућности економије да уредно сервисира све доспјеле обавезе. Уколико је тај услов испуњен можемо рећи да је јавни сектор стабилан и одржив. Дакле, државни буџет и фискална одрживост су два битна стратешка питања на нивоу једне државе, која захтијевају константну анализу и праћење.

С обзиром на то да је државни буџет у БиХ од октобра 2009. године константно у дефициту, то значи да постојеће мјере које уводи влада нису довољне за успостављање буџетске равнотеже. Због тога је неопходна реформа јавног сектора која се у БиХ не примјењује како је планирано. У кризним економским условима буџетски суфицит је готово немогуће остварити, јер се основни разлог неравнотеже заснива на неконтролисано трошењу јавних средстава, што је погубно за све институције, како јавног, тако и приватног сектора. Пошто постојеће мјере нису релевантне за успостављање буџетске равнотеже у јавном сектору, треба увести нове које ће имати позитиван ефекат.

Основни разлог за провођење ревизије пословања у јавни сектор, јесте јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава. Процес ревизије пословања укључује *follow-up* фазу, односно *фазу накнадне провјере* која подразумијева оцјену квалитета ревизије пословања од стране Врховне ревизорске институције, која разматра: квалитет професионалне оспособљености, квалитет процјене ризика материјалне грешке и квалитет резултата ревизорског рада. Најважнији циљ Врховне ревизорске институције је обезбјеђење *ефективне одговорности*, што је приказано на *слици 31*.

Слика 31. Стварање ефективне одговорности



Провођењем ревизије пословања од стране Врховне ревизорске институције (ревизора) повећава се одговорност носилаца државних власти што утиче на економичније, ефикасније и ефективније пословање у институцијама јавног сектора. Ревизор има водећу улогу када се ради о стварању услова за квалитетније пословање и транспарентније пружање услуга. То значи да провођењем ревизије пословања, ревизор утврђује неправилности у раду и дефинише корективне акције за успјешније пословање у јавном сектору.

Према инструкцијама парламента, финансијске извјештаје саставља и објелодањује рачуноводствени комитет парламента. Врховна ревизорска институција ревидира финансијски извјештај државе, односно, њених ентитета, гдје након завршене ревизије саставља ревизорски извјештај и доставља га рачуноводственом комитету парламента. Затим, комитет на основу предложених корективних мјера и других сугестија од стране ревизора шаље упутство држави, односно њеном ентитету, како да побољша рад у будућности. Након извршене ревизије и предложених корективних мјера, држава ће бити одговорна за рад у будућности. Према томе, ревизор има задатак да испита и информише парламент и друга надлежна тијела о:

- ❑ поузданости финансијских извјештаја ентитета јавног сектора, укључујући и јавна предузећа;
- ❑ усаглашености пословања са законима, прописима, правилима и другим правним актима;
- ❑ начину кориштења јавних средстава у реализацији владиних програма и активности.

Рационално кориштење јавних средстава представља полазну основу за успјешно пословање. Јавни сектор не примјењује уједначену методологију кориштења јавних средстава. То представља разлог више да се врши константна контрола трошења јавних средстава у ентитетима. Ентитети јавног сектора због природе посла и активности на различит начин користе јавна средства. На примјер, здравство и образовање имају различите активности као и одговорности. Да би ревизор извршио реалну процјену о (не)успјешности пословања ентитета и начину кориштења јавних средстава, он мора да буде потпуно упознат са природом посла ентитета како би дефинисао препоруке за побољшање пословања.

4.1.1. Дефинисање фискалне одрживости

Фискална одрживост је услов за успостављање буџетске равнотеже у једној земљи која води стабилности и одрживости јавног сектора. Да бисмо разумјели теоретски и практични значај одрживости јавног сектора неопходна је анализа фискалне политике, која представља саставни дио фискалне одрживости.

У теорији постоје многобројне дефиниције фискалне политике и фискалне одрживости. Под појмом фискалне политике подразумева се начин кориштења јавних прихода и јавних расхода за остварење циљева економске политике. Дакле, фискална политика се бави начинима прикупљања новца у државни буџет, као и начинима његовог кориштења. То значи да се фискална политика састоји од пореске политике (прикупљања јавних средстава) и политике јавних расхода (трошења јавних средстава). Из тога призилази да фискална политика има *стабилизациону функцију* и представља значајну компоненту економске политике земље.

Према Frenkelу и Razину фискална одрживост се дефинише као „*фискална политика чији континуитет не нарушава буџетску солвентност*“.⁹⁵ Cuttington наводи да је „*фискална политика одржива ако економија генерира константан однос дуга и БДП-а уз одређену стопу раста и константну реалну каматну стопу*“.⁹⁶

Михаљек истиче да се под појмом фискалне одрживости *подразумијева* „*способност дужника да уз економски прихатљив салдо прихода и расхода дугорочно испуњава своје финансијске обавезе према кредиторима*“.⁹⁷

Вашичек и Дрезгић дефинишу: „*Одрживост (eng. sustainability) подразумева могући степен подмирења финансијских обавеза (становништву, добављачима, кредиторима), а да се при томе не повећа задужење или пореско оптерећење државе*“.⁹⁸

⁹⁵Frenkel, J; Razin, A. *Fiscal Policies and Growth in the World Economy*. MIT Press Books, The MIT Press, edition 3, s.l, 1996.

⁹⁶Cuttington, J, T. *Analysis the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries*. Department of Economics, Georgetown University Washington D.C. 1997.

⁹⁷Михаљек, Д. *Анализа одрживости јавног и вањског дуга Хрватске помоћу стандардних финансијских показатеља*. Загреб: Привредна кретања и економска политика број 97, 2003.

⁹⁸Вашичек, Д ; Дрезгић, С. Op. cit, p. 697.

Економски савјетник ММФ-а Olivier Blanchard сматра да „*фискална политика треба одржати ниво дефицита, који држава може приуштити текућим растом без превеликог раста јавног дуга*“.⁹⁹

Према ММФ-у „*фискална политика једне националне економије је одржива ако садашња вриједност буџетских ограничења, у којој је јавни дуг мањи или једнак дисконтованој вриједности будућих примарних фискалних суфицита, задовољен у сваком тренутку*“.¹⁰⁰

Према оцјени већине аутора фискална одрживост подразумијева стабилност јавног дуга и његово уредно сервисирање. У супротном, фискална политика која води константном увећању јавног дуга у БДП-у сматра се *неодрживом*. У том случају, раст јавног дуга води расту каматних стопа на позајмљене кредите што утиче на увећање буџетског дефицита. Тада долази до повећања расхода, који служе за финансирање јавних дугова. Такво стање резултира слабљењу кредитног рејтинга земље, јер долази до лошег сервисирања дугова и немогућности отплате истих. Да би санирала такве недостатке држава се најчешће задужује код ММФ-а што додатно повећава обавезе по основу кредита. Дакле, солвентност је неопходан услов за одрживост јавног сектора, а неодржива фискална политика за посљедицу има стварање несолвентности.

У дефинисању фискалне одрживости посебан проблем представља одређивање границе прихватљивог нивоа задужености, због чега се развијају *концепти одрживости засновани на солвентности*. Досадашња искуства су показала да су различите границе задужености прихватљиве за различите земље. Међутим, од тог правила постоје изузеци.

У марту 2012. године на састанку у Бриселу потписан је нови споразум Европске уније под називом *Уговор о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији*. Потписивање овог уговора представља реформу досадашњих фискалних правила Европске уније, чиме се ограничава јавни дуг неке државе на мање од 60% БДП-а. Успостављање границе на овај начин показала се као нереална што је потврђено 2012. године у Бриселу. БиХ од 2009. године има учешће јавног дуга у БДП-у знатно ниже од 60% што представља *фискалну неодрживост БиХ*.

⁹⁹Blanchard, O, J. *Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators*. Working Paper No.7, OECD Department of Economics and Statistics, s.l, 1990.

¹⁰⁰IMF, *Fiscal monitor*, Balancing Fiscal Policz Risks, s.l, 2012.

4.1.2. Показатељи одрживости јавног сектора

Одрживост јавног сектора анализира се помоћу различитих показатеља који се утврђују на основу индикатора. Кључни макроекономски индикатори у одређивању фискалне одрживости су буџетски дефицит, јавни дуг (унутрашњи и спољни), каматне стопе и стопе раста привреде. Главни показатељ стања фискалне политике је *буџетски дефицит*. Буџетски дефицит има вишеструке импликације на макроекономску позицију државе. Ако држава има велики дефицит то значи да ће доћи до повећања јавног дуга. Константно повећање дефицита резултира повећању јавног дуга уз негативан раст БДП-а који води фискалној неодрживости.

Из претходно наведеног можемо закључити да се одрживост јавног сектора темељи на степену задужености државе, при чему се за анализу користе показатељи задужености у које спадају:

1. *укупан износ јавног дуга (унутрашњи и спољни) и*
2. *удио дуга у БДП-у.*

Поред показатеља задужености, за процјену одрживости јавног сектора користи се анализа бројних макроекономских и финансијских показатеља међу којима се посебно истичу *показатељи стабилности дуга*. Праћење показатеља је потребно како би се на вријеме откриле тенденције погоршања солвентности и ликвидности јавног сектора и предузеле одговарајуће корективне мјере. Такође, константно праћење показатеља одрживости јавног дуга омогућава ефикасније вођење фискалне политике и њено усаглашавање са осталим макроекономским политикама. Уз анализу показатеља одрживости јавног сектора веома је битно дефинисати *кредитни рејтинг државе*.¹⁰¹

Оцјену кредитног рејтинга у БиХ врше агенције Moody's Investors Service и Standard & Poor's. Агенција Moody's Investors Service ангажована је 2003. године тако да БиХ 2004. године добија свој први суверени кредитни рејтинг. Агенција Standard & Poor's ангажована је 2008. године када је и додијелила кредитни рејтинг БиХ. Агенције Moody's Investors Service и Standard & Poor's прате стање у БиХ кроз разговоре са

¹⁰¹ На основу одлука Савјета министара, БиХ је потписала уговоре за оцјену и праћење сувереног кредитног рејтинга с двије међународне рејтинг агенције Moody's Investors Service и Standard & Poor's. Потписник у име БиХ је Министарство финансија и трезора БиХ. Централна банка БиХ, у својству фискалног агента Министарства финансија и трезора БиХ, координира израду и праћење сувереног кредитног рејтинга БиХ. Према: URL (<http://www.cbbh.ba/index.php?id=549&lang=sr>).

званичним предстваницима БиХ, као и представницима међународне заједнице, како би добиле званичну слику о стању и перспективи БиХ и информације приказале јавности.

Агенције дијеле ознаке рејтинга према критеријумима кредитне способности и кредитног ризика у неколико категорија (од А до Д). У свакој категорији постоје нивои рејтинга, у зависности од тога како је процијењена позиција државе – *јака, просјечна или слаба*. Агенција Moody's Investors Service за означавање наведених нивоа користи нумеричке ознаке, док агенција Standard & Poor's користи ознаку минус (-) или плус (+), што је приказано у *табели 16*.

Табела 16. Преглед ознака кредитног рејтинга

Moody's Investors Service	Standard & Poor's	Опис категорије рејтинга
Инвестициони ниво		
Aaa	AAA	<i>Најбоља кредитна способност, минималан кредитни ризик</i>
Aa1 Aa2 Aa3	AA+ AA AA-	<i>Висока кредитна способност, веома низак кредитни ризик</i>
A1 A2 A3	A+ A A-	<i>Средњевисока кредитна способност, низак кредитни ризик</i>
Baa1 Baa2 Baa3	BBB+ BBB BBB-	<i>Средња кредитна способност, умјерен кредитни ризик</i>
Неинвестициони (шпекулативни) ниво		
Ba1 Ba2 Ba3	BB+ BB BB-	<i>Кредитна способност са шпекулативним елементима, знатан кредитни ризик</i>
B1 B2 B3	B+ B B-	<i>Шпекулативна кредитна способност, висок кредитни ризик</i>
Caa1 Caa2 Caa3	CCC+ CCC CCC-	<i>Лоша кредитна способност, веома висок кредитни ризик</i>
Ca C	CC C SD D	<i>Високошпекулативна кредитна способност, извјесно неизвршавање обавеза, селективни банкрот, банкрот</i>

Извор: Централна банка Босне и Херцеговине (<http://www.cbbh.ba/index.php?id=549&lang=sr>)

Агенције имају задатак да изврше процјену способности земље у плаћању обавеза при чему одређују рејтинге сервисирања дуга у домаћој валути (*local currency rating*) и сервисирања дуга у иностраној валути (*foreign currency rating*).

У *табели 17* приказаћемо кредитни рејтинг земаља из окружења због упоређивања позиције БиХ у односу на остале земље.

Табела 17. Преглед дугорочног рејтинга појединих земаља из окружења

Држава	Moody's Investors Service	Standard & Poor's
	Дугорочни / Изглед	Дугорочни / Изглед
Албанија	<i>Б1 / стабилан</i>	<i>Б / позитиван</i>
Босна и Херцеговина	<i>Б3 / стабилан</i>	<i>Б / стабилан</i>
Бугарска	<i>Баа2 / стабилан</i>	<i>ББ+ / стабилан</i>
Црна Гора	<i>Ба3 / негативан</i>	<i>Б+ / стабилан</i>
Грчка	<i>Цаа3 / стабилан</i>	<i>ЦЦЦ+ / стабилан</i>
Хрватска	<i>Ба1 / негативан</i>	<i>ББ / негативан</i>
Мађарска	<i>Ба1 / стабилан</i>	<i>ББ+ / стабилан</i>
Македонија	-	<i>ББ- / стабилан</i>
Румунија	<i>Баа3 / стабилан</i>	<i>БББ- / стабилан</i>
Словенија	<i>Баа3 / стабилан</i>	<i>А- / позитиван</i>
Србија	<i>Б1 / стабилан</i>	<i>ББ- / негативан</i>

Извор: Централна банка Босне и Херцеговине (<http://www.cbbh.ba/index.php?id=549&lang=sr>).

Према прегледу кредитног рејтинга, који је дат у табели, видимо да је агенција Moody's Investors Service оцијенила рејтинг БиХ са Б3/стабилан, док је агенција Standard & Poor's оцијенила са Б/стабилан. Дакле, према посљедњим подацима који су забиљежени у септембру 2015. године БиХ има стабилан кредитни рејтинг.

Историја кредитног рејтинга БиХ представља преглед рејтинга од првог додијељеног до посљедњег додијељеног, што ћемо приказати у *табели 18* и *табели 19*.

Табела 18. Историја рејтинга БиХ – Агенција Moody's Investors Service

Рејтинг	Датум	Активност
Б3 / стабилни изгледи	10.07.2012.	<i>потврђен рејтинг / изглед измијењен</i>
Б3 / на посматрању - негативно	03.04.2012.	<i>снижен рејтинг</i>
Б2 / негативни изгледи	16.05.2011.	<i>изглед измијењен</i>
Б2 / стабилни изгледи	17.05.2006.	<i>повећан рејтинг</i>
Б3 / позитивни изгледи	29.03.2004.	<i>додијељен рејтинг</i>

Извор: Централна банка Босне и Херцеговине (<http://www.cbbh.ba/index.php?id=549&lang=sr>).

Табела 19. Историја рејтинга БиХ - Standard & Poor's

Рејтинг	Датум	Активност
Б / стабилни изгледи	11.09.2015.	потврђен рејтинг
Б / стабилни изгледи	13.03.2015.	потврђен рејтинг
Б / стабилни изгледи	19.09.2014.	потврђен рејтинг
Б / стабилни изгледи	28.03.2014.	потврђен рејтинг
Б / стабилни изгледи	27.09.2013.	потврђен рејтинг
Б / стабилни изгледи	27.03.2013.	потврђен рејтинг
Б / стабилни изгледи	28.03.2012.	потврђен рејтинг / изглед измијењен
Б / на посматрању - негативно	30.11.2011.	снижен рејтинг
Б+ / негативно изгледи	28.07.2011.	изглед измијењен
Б+ / стабилни изгледи	08.12.2009.	потврђен рејтинг
Б+ / стабилни изгледи	22.12.2008.	додијељен рејтинг

Извор: Централна банка Босне и Херцеговине (<http://www.cbbh.ba/index.php?id=549&lang=sr>).

4.1.2.1. Анализа показатеља одрживости јавног сектора у БиХ

У анализи показатеља одрживости јавног сектора фокус је стављен на показатеље задужености при чему ћемо приказати:

- стање спољне задужености,
- стање унутрашње задужености,
- стање укупног јавног дуга и
- однос јавног дуга и БДП-а.

Спољна задуженост БиХ алоцирана ја на Федерацију БиХ, Републику Српску, Брчко Дистрикт и Институције БиХ¹⁰². Стање спољне задужености приказано је у табели 20.

Табела 20. Стање спољне задужености БиХ на дан 31.12.2014. године

ОПИС	(мил КМ)				
	Федерација БиХ	Република Српска	Брчко Дистрикт	Институције БиХ	УКУПНО
Јавни дуг	5.158,95	2.825,82	15,90	58,99	8.059,66
Дуг ентитета	92,76	65,85	0,00	0,00	158,61
Укупни спољни дуг	5.251,71	2.891,67	15,90	58,99	8.218,27

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

¹⁰²За Институције БиХ: кредит EBRD - ваздушни саобраћај 35288, извозни кредит „1“ Владе Белгије, кредит Европске комисије – Макрофинансијска помоћ II, CEB – Државни затвор.

Као што је приказано у табели, закључено са 31.12.2014. године, укупан спољни дуг износи 8.218,27 мил КМ гдје од укупног износа спољног дуга 5.251,71 мил КМ припада Федерацији БиХ, 2.891,67 мил КМ припада Републици Српској, 15,9 мил КМ припада Брчко дистрикту и 58,99 мил КМ припада Институцијама БиХ.

У табели 21 приказаћемо динамику задуживања БиХ од 2005 – 2014. године са освртом на стари и нови дуг.¹⁰³

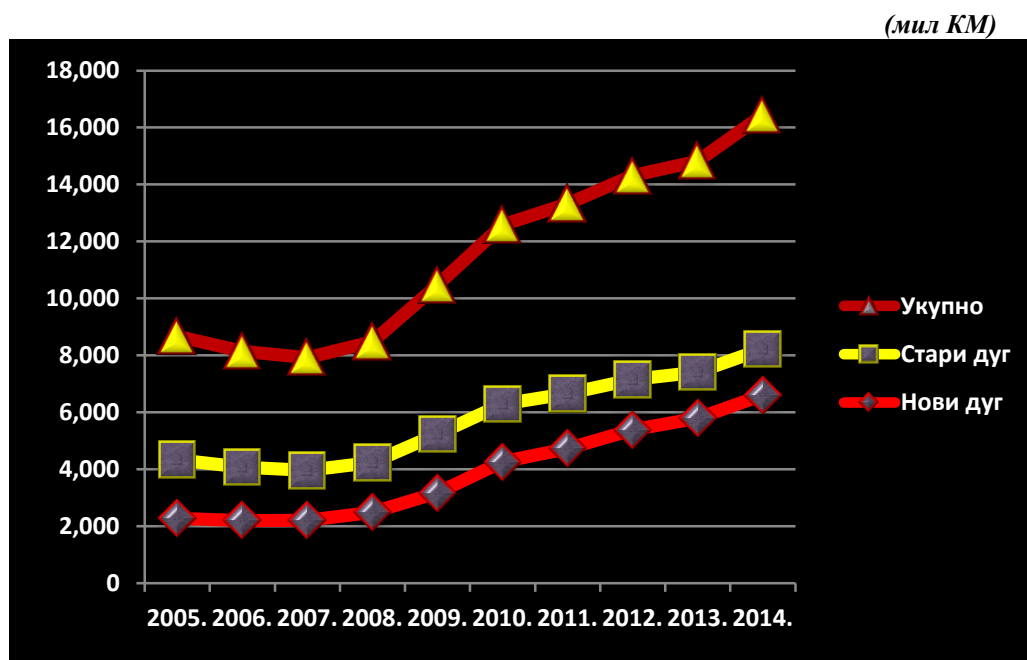
Табела 21. Спољна задуженост БиХ од 2005. године до 2014. године

	(мил КМ)									
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Нови дуг	2.283	2.201	2.215	2.493	3.172	4.263	4.731	5.387	5.798	6.603
Стари дуг	2.055	1.870	1.746	1.747	2.062	2.026	1.930	1.768	1.611	1.615
Укупно	4.338	4.071	3.961	4.240	5.234	6.289	6.661	7.155	7.409	8.218

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

Преглед задуживања приказаћемо на *графикону 4* како бисмо једноставније уочили тенденцију раста/пада задужености БиХ.

Графикон 4. Динамика задужености БиХ од 2005. – 2014. године



Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

¹⁰³ „Стари“ дуг: спољни државни дуг настао прије 02.04.1992. године, односно дуг који је Босна и Херцеговина преузела као наслеђене међународне обавезе, настале до 02.04.1992. године, а које су након преговора са ино-повјериоцима реконструисане и репрограмирале.
„Нови“ дуг: спољни дуг настао после 14.12.1995. године.

Као што је у графикону илустровано, задуженост БиХ у периоду од 2005. године до 2014. године праћена је тенденцијом раста, осим у 2006. години гдје је забиљежен пад старог и новог дуга за 6,15% и 2007. години гдје је забиљежен пад старог дуга за 2,70%. Повећање стања спољне задужености на дан 31.12.2014. године у односу на 31.12.2013. године износи 809 мил КМ, односно 10,93%. У табели 22 приказано је процентуално стање спољног дуга БиХ у односу на претходну годину.

Табела 22. Процентуално стање спољног дуга БиХ од 2005. – 2014. године

Година	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
%	7,59%	-6,15%	-2,70%	7,04%	23,44%	20,16%	5,92%	7,42%	3,54%	10,93%

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

Према подацима, који су дати у табели, уочавамо да је највећи проценат спољне задужености био у 2009. години са 23,44%, док је најмањи проценат задужености забиљежен у 2006. години са падом од 6,15%.

Унутрашња задуженост БиХ на дан 31.12.2014. године износи 3.298,05 мил КМ, што је приказано у табели 23.

Табела 23. Унутрашња задуженост БиХ на дан 31.12.2014. године

(мил КМ)				
Врста обавеза	Федерација БиХ	Република Српска	Брчко Дистрикт	УКУПНО
Стара девизна штедња	290,00	372,56	15,85	678,41
Ратна потраживања	195,93	483,42	0,00	679,35
Опште обавезе	12,20	156,23	0,00	168,43
Дугорочне обвезнице	290,00	335,00	0,00	625,00
Дуг по трезорским записима	100,00	94,51	0,00	194,51
Обавезе по кредитима	0,00	55,20	5,10	60,30
Рефундирање пореза (општина, фондова) по основу измирења пореза путем обвезница	0,00	26,05	0,00	26,05
Активирани гаранције	0,00	5,00	0,00	5,00
УКУПНО	888,13	1.527,97	20,95	2.437,05
Дуг општина, градова и кантона				
Обавезе по кредитима	219,52	283,21	0,00	502,73
Дугорочне обвезнице	1,40	47,15	0,00	48,55
УКУПНО	220,92	330,36	0,00	551,28
Дуг фондова				
Дуг фондова социјалне сигурн.	0,00	309,72	0,00	309,72
УНУТРАШЊА ЗАДУЖЕНОСТ	1.109,05	2.168,05	20,95	3.298,05

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

Подаци у табели потврђују да укупна унутрашња задуженост БиХ износи 3.298,05 мил КМ при чему 1.109,05 мил КМ (33,63%) припада Федерацији БиХ, 2.168,05 мил КМ (65,74%) припада Републици Српској и 20,95 мил КМ (0,63%) припада Брчко Дистрикту.

Јавни дуг БиХ добијамо сумирањем табеле 20 и табеле 23. Сумирањем података добијамо да укупна јавна задуженост БиХ на дан 31.12.2014. године износи 11.516,32 мил КМ. Учешће спољног дуга у структури укупне јавне задужености у 2014. години износи 71,36%, док је учешће унутрашњег дуга 28,64% што је приказано у табели 24.

Табела 24. Стање јавне задужености БиХ на дан 31.12.2014. године

(мил КМ)

ОПИС	Федерација БиХ	Република Српска	Брчко Дистрикт	Институције БиХ	УКУПНО
Спољни дуг	5.251,71	2.891,67	15,90	58,99	8.218,27
Унутрашњи дуг	1.109,05	2.168,05	20,95	0,00	3.298,05
Укупни јавни дуг	6.360,76	5.059,72	36,85	58,99	11.516,32

Преглед БДП-а у БиХ за период од 2010. године до 2014. године дат је у табели 25.

Табела 25. БДП у БиХ од 2010. године до 2014. године

(мил КМ)

Опис елемената	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Номинални БДП	24.879	25.772	25.734	26.282	27.259
БДП по становнику БиХ	6.474	6.712	6.709	6.859	7.123
Годишњи раст реалног БДП (у %)	0,8	1,0	-1,2	2,5	0,7
Број становника (у хиљадама) ¹⁰⁴	3.843	3.840	3.836	3.832	3.828

Извор: ЦББиХ, Годишњи извјештај ЦББИХ 2014. (URL: <http://www.cbbh.ba>)

Према подацима који су приказани у табели уочавамо да је заступљен благи раст годишњег БДП, осим у току 2012. године када је забиљежен пад БДП за 1,2 %.

Однос јавног дуга и БДП-а приказаћемо у табели 26 са показатељима задужености за 2013. годину и 2014. годину.

¹⁰⁴Према извору Агенције за статистику БиХ број становника за 2014. годину је процијењен на начин да је број становника за 2013. годину коригован за природни прираштај за првих десет мјесеци 2014.

Табела 26. Основни показатељи задужености БиХ за 2013/2014. годину

(млн КМ)		
ОСНОВНИ ПОКАЗАТЕЉИ ЗАДУЖЕНОСТИ	2013.	2014.
Стање јавног дуга	10.427,32	11.516,32
Стање спољног дуга	7.408,82	8.218,27
Стање унутрашњег дуга	3.018,50	3.298,05
Сервис јавног дуга	1.075,59	1.361,68
Сервис спољног дуга	694,17	769,19
Приходи	11.442,30	11.562,10
БДП, расходовни метод	28.027,00	28.195,00
БДП, текуће цијене, производни метод	26.297,00	26.500,00
Нето приходи од индиректних пореза	4.772,20	4.951,30
Извоз роба и услуга	8.405,70	8.683,78
Стање јавног дуга/БДП, расходовни метод	37,20%	40,85%
Стање спољног дуга/БДП, расходовни метод	26,43%	29,15%
Стање унутрашњег дуга/БДП, расходовни метод	10,77%	11,70%
Стање јавног дуга/БДП, производни метод	39,65%	43,46%
Стање спољног дуга/БДП, производни метод	28,17%	31,01%
Стање унутрашњег дуга/БДП, производни метод	11,48%	12,45%
Сервисирање јавног дуга/Приходи	9,40%	11,78%
Сервисирање спољног дуга/Нето приходи од индиректних пореза на ЈРУИО	14,55%	15,54%
Стање спољног дуга/Извоз роба и услуга	88,14%	94,64%
Сервисирање спољног дуга/Извоз роба и услуга	8,26%	8,86%

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

Табела представља преглед основних показатеља задужености, као и однос јавног дуга и БДП-у који је обрачунат по *расходовном и производном методу*.¹⁰⁵ Према расходовном методу, однос јавног дуга и БДП-а у 2013. години износи 37,20% док у 2014. години износи 40,85%. Према производном методу, однос јавног дуга и БДП-а у 2013. години износи 39,65% док у 2014. години износи 43,46%.

Горња граница задужености државе одређује се помоћу критеријума задужености, који су дефинисани уговором из *Maastrichta* по ком горња граница укупног јавног дуга у односу на БДП износи 60%. Према критеријумима задужености IMF-а и Свјетске банке однос јавног дуга БиХ, БДП-а и сервисираног јавног дуга у приходима остају у дефинисаним оквирима одрживог дуга. У *табели 27* приказаћемо преглед односа јавног дуга и БДП-а у земљама из окружења.

¹⁰⁵Бруто домаћи производ (БДП), обрачунат *производним методом*, представља збир бруто додатих вриједности (БДВ) свих резидентних институционалних јединица увећан за износ пореза на производе и умањен за износ субвенција на производе. Бруто додата вриједност се добија по производном методу, као разлика између укупног аутопута (вриједности производње) и међуфазне потрошње. По *расходном приступу*, БДП јесте сума агрегата: финалне потрошње (домаћинства, непрофитних институција које пружају услуге домаћинствима и државе), инвестиција у основне фондове, промјена у залихама и вриједности извоза умањене за вриједност увоза добара и услуга. Трошење добара и услуга у процесу производње (међуфазна потрошња) и инвестиције немају карактер финалне потрошње.

Табела 27. Преглед односа јавног дуга и БДП-а земаља у окружењу

Јавни дуг/БДП (%)		
ЗЕМЉА	2013.	2014.
Албанија	70,09	72,56
Македонија	34,17	38,01
Црна Гора	58,17	58,37
Србија	61,42	72,41
Бугарска	17,59	26,90
Хрватска	75,68	80,93
Мађарска	77,35	76,89
Румунија	38,82	40,38
Грчка	174,95	177,19
Словенија	70,02	82,87

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

Према подацима који се односе на 2013. и 2014. годину уочавамо да је највећи однос јавног дуга и БДП-а заступљен у Грчкој, а најмањи у Бугарској. Жута поља у табели представљају процјену односа јавног дуга и БДП-а од стране особља IMF-а.

4.1.2.2. Анализа показатеља стабилности јавног дуга

Да би јавни сектор био стабилан и одржив потребно је испунити услов „одрживости јавног дуга“ који се заснива на елиминисању или успоравању раста јавног дуга путем адекватних мјера. Дакле, *јавни дуг не смије расти* уколико се жели постићи одрживост јавног сектора.

Одрживост јавног дуга се анализира помоћу *показатеља стабилности јавног дуга*, гдје се посебна пажња посвећује оствареним приходима и расходима у посматраном периоду. Као примјер анализе одрживости јавног дуга узет је однос консолидованих прихода и расхода у БиХ који су приказани у *табели 28*.

Табела 28. Однос прихода и расхода у БиХ за период од 2009. године до 2013.

Опис елемента	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Консолидовани приходи (% БДП-а)	42,5%	43,7%	44,1%	44,5%	43,4%
Консолидовани расходи (% БДП-а)	47,0%	46,1%	45,3%	46,6%	45,6%
Буџетски дефицит (% БДП-а)	-4,5%	-2,4%	-1,2%	-2,1%	-2,2%

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ (URL: <http://www.mft.gov.ba>)

Однос консолидованих прихода и расхода од 2009. године до 2013. године резултира стварању *буџетског дефицита* који од 2011. године константно расте. То указује на чињеницу константног задуживања чиме се не постиже услов „*одрживости јавног дуга*“. Према стању, које је приказано у табели, можемо да закључимо да БиХ спада у нестабилне земље, када је у питању фискална одрживост.

Одрживост дуга се може дефинисати као способност дужника да уз економски прихватљив салдо прихода и расхода дугорочно испуњава обавезе према кредиторима. Одрживост дуга зависи од бројних варијабли као што су каматна стопа, стопа раста прихода и других варијабли од којих зависи способност враћања дуга. У моменту када дуг почне расти брже од способности дужника да га отплаћује, тада се дуг сматра *неодрживим*.

Стандардни оквир за анализу одрживости дуга полази од претпоставке да се износ дуга мијења само за износ прорачунског дефицита, при чему се промјена дуга између два периода може изразити формулом:

$$D_{t+1} - D_t = -B_t$$

при чему је D_t стање дуга на крају посматраног периода t , а $-B_t$ је прорачунски дефицит.¹⁰⁶ Наведени израз може се подијелити БДП-ом при чему се примјењује однос јавног дуга и дефицита према БДП-у. Полазећи од претпоставке да је номинална стопа раста БДП-а константна, добија се следећи израз:

$$\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} \times \frac{Y_{t+1}}{Y_t} = \frac{D_t}{Y_t} - \frac{B_t}{Y_t}$$

Формулу можемо изразити као $D_{t+1}(1+\gamma^H) = D_t - b_t$, при чему мала слова означавају однос према БДП-у, гдје је γ^H константна стопа раста номиналног БДП-а. Одрживост јавног дуга је постигнута уколико јавни дуг током времена не расте, односно ако је:

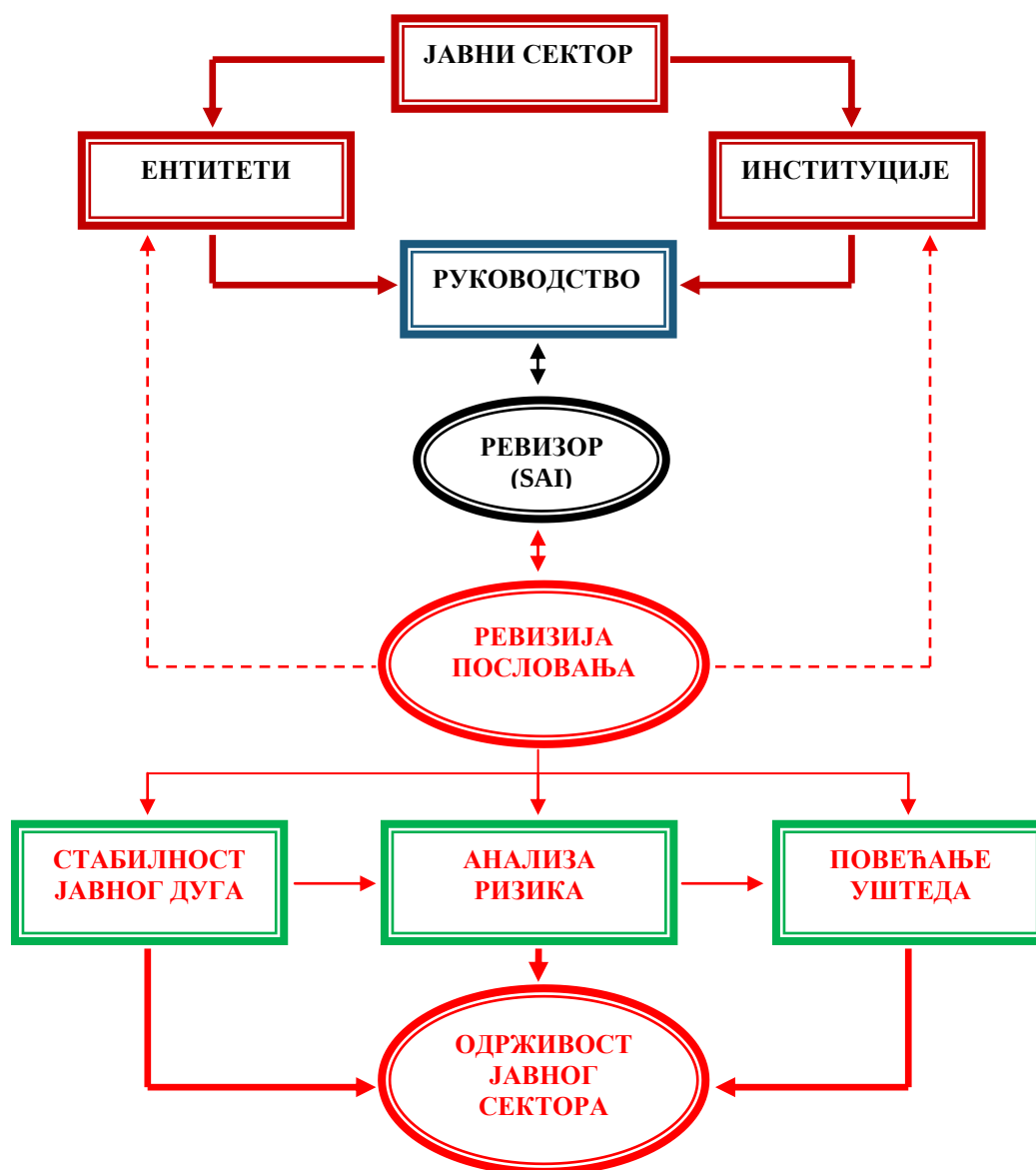
$$\Delta D = 0 \Leftrightarrow D_{t+1} = D_t = D$$

¹⁰⁶Дубравко, Михаљек. *Анализа одрживости јавног и вањског дуга Хрватске помоћу финансијских показатеља*. Привредна кретања и економска политика, бр. 97. Загреб, 2003, стр. 33.

4.2. Ревизија пословања у функцији одрживости јавног сектора

Стабилно функционисање јавног сектора указује на потребу „активне системске контроле“ у свим ентитетима како би се омогућили економични, ефикасни и ефективни услови у политици управљања јавним дугом. Земље које имају успорен привредни раст за последицу ће имати убрзано повећање обима задужености. Такво стање захтијева анализу ризика различитих облика задуживања како би се на вријеме открили ризични фактори, који могу угрозити ликвидност и солвентност јавног сектора. У том случају, ревизија пословања има посебну функцију која се манифестује у виду *модела одрживости јавног сектора* који је приказан на слици 32.

Слика 32. Ревизија пословања у функцији одрживости јавног сектора



Модел одрживости јавног сектора детерминише тродимензионалност функције ревизије пословања:

- *ревизија пословања утиче на стабилност јавног дуга;*
- *ревизија пословања идентификује ризике који утичу на ликвидност и солвентност јавног сектора;*
- *ревизија пословања кроз контролу трошења јавних средстава утиче на повећање уштеда у ентитетима јавног сектора.*

Остварењем претходно наведених димензија ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора. Поред улоге ревизије пословања, посебан утицај на одрживост јавног сектора има улога ревизора, односно улога Врховне ревизорске институције, која својим дјеловањем утиче на јачање одговорности носилаца власти.

4.2.1. Значај ревизије пословања у одрживости јавног сектора

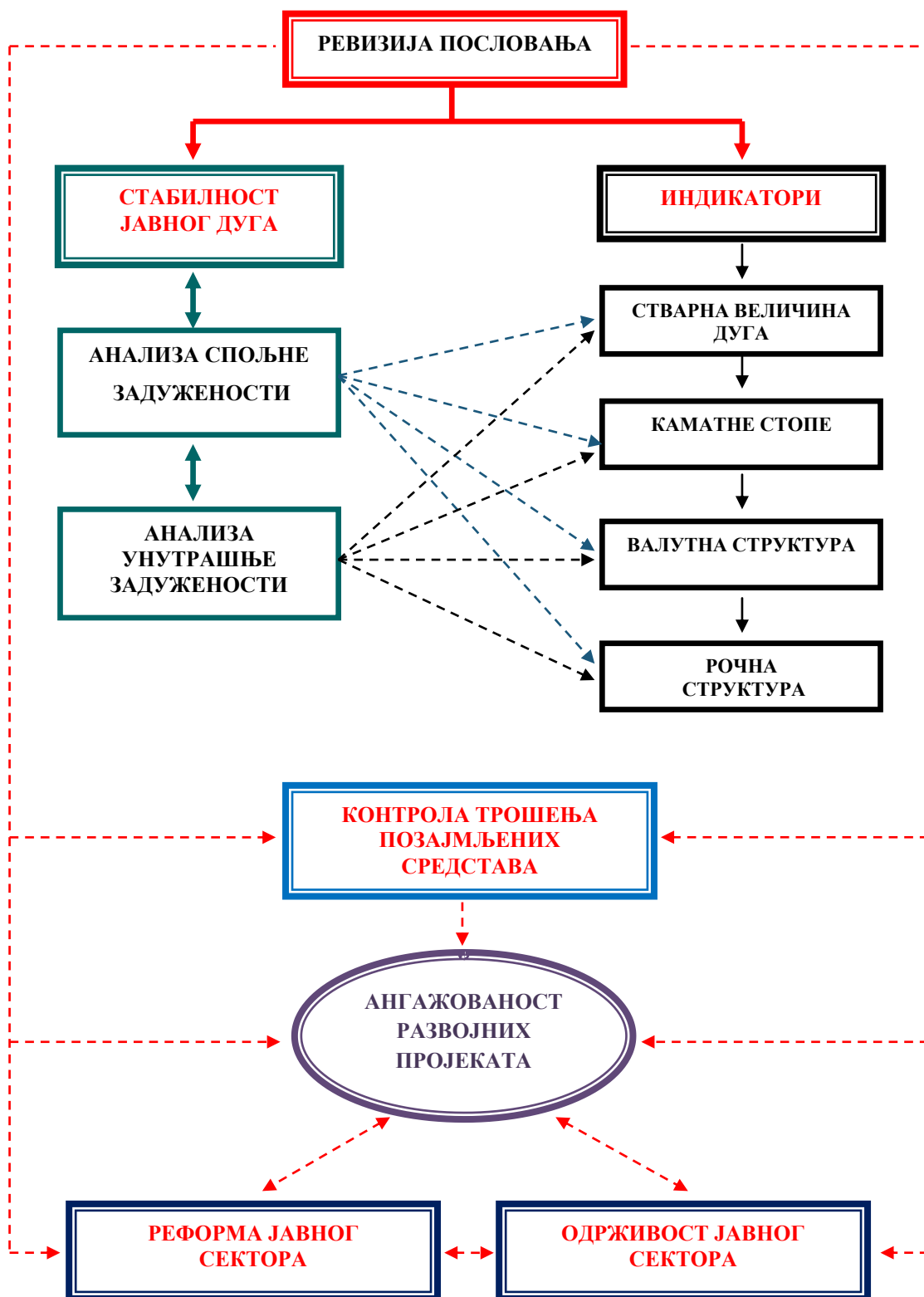
Значај ревизије пословања произилази из њене тродимензионалне функције, која утиче на одрживост јавног сектора. Имајући у виду показатеље одрживости, ревизија пословања треба да буде фокусирана на *стабилност јавног дуга* како би се стекао један од водећих услова за успостављање одрживости јавног сектора.

Анализом показатеља одрживости јавног сектора у БиХ уочава се тенденција раста јавног дуга, што указује на појаву дугогодишњег буџетског дефицита. Стање као што је у БиХ прати и остале земље из окружења, које имају проблем са ограничењем јавног дуга (Црна Гора, Хрватска, Република Србија, Мађарска, Бугарска, Грчка, Румунија и друге). Да би се ублажио терет јавног дуга неопходно је појачати контролу у погледу обима задужености, ризика и трошкова задуживања, гдје ревизија пословања има посебну улогу и значај.

Иако показатељи задужености у БиХ указују да индикатори јавног дуга остају у оквирима дефинисаних граница одрживости, опште стање указује на потребу контроле даљег задуживања. Оцјена стања задужености захтијева детаљнију анализу карактеристика јавног дуга у контексту тренутне макроекономске ситуације и будућих кретања. Због тога је веома важно константно надгледање ризика, који су повезани са јавним дугом како би се на вријеме предузеле адекватне мјере за сузбијање негативних

ефеката. Такође, и у овом случају ревизија пословања има посебан значај. На који начин ревизија пословања утиче на стабилност јавног дуга приказаћемо на *слици 33*.

Слика 33. Утицај ревизије пословања на стабилност јавног дуга



Стабилност јавног дуга зависи од већег броја фактора, који представљају фискалне изазове у држави. Фискални изазови фокусирани су на одржавање квалитета и квантитета робе и услуга који се пружају грађанима, односно корисницима, и друге трансфере који су дио владиних програма. Најзначајнији фактори који утичу на стабилност јавног дуга стварајући фискални притисак на владу су: повећање трошкова у здравственом систему, повећање трошкова пензионог система, демографске промјене, развој технике и технологије, технолошке иновације и други.

Провођењем ревизије пословања идентификују се ризични фактори у свим ентитетима јавног сектора, при чему се утврђују адекватне мјере које руководство ентитета треба да предузме у циљу спречавања будућих негативних кретања.

Да би ублажила фискални притисак који је повећан глобалном економском кризом, влада најчешће интервенише у облику додатног задуживања, гаранција на кредите, осигурања банкарских депозита и слично. То су само неке од мјера које влада уводи како би се заштитила од ризика ликвидности и солвентности. Међутим, за одржавање стабилности јавног сектора то није довољно. Прије свега, неопходно је увести системску контролу у свим ентитетима јавног сектора чији ће задатак бити усмјерен на контролу трошења јавних средстава. У том случају, под системском контролом подразумијева се дјеловање ревизије пословања с циљем утврђивања неправилности у раду и дефинисања мјера за економичније, ефикасније и ефективније пружање услуга корисницима.

За стабилно функционисање јавног сектора неопходно је успоставити фискалну равнотежу, која зависи од *величине јавног дуга*. У БиХ, као и земљама из окружења, кључни проблем се темељи на нереалној процјени потребних позајмљених финансијских средстава. Због тога се јавља проблем презадужености, који резултира буџетском дефициту, рјеђе буџетском суфициту. У вези с тим, ревизија пословања треба да дефинише: *„Какве посљедице спољна и унутрашња задуженост имају на одрживост јавног сектора, те да ли је након задужености пружање јавних услуга ефикасно и ефективно?“*

Одговор на постављено питање зависи од анализе укупног јавног дуга (унутрашњи и спољни дуг) и као такав не важи у датом значењу исто за све земље. Дакле, јасно је да постоји потреба за анализом и контролом индикатора, који представљају основне

параметре задужености, посебно када су у питању неразвијене земље и земље које су у транзицији.

Када је ријеч о задуживању, влада има задатак да изврши анализу каматних стопа, валутне и рочне структуре. Тиме се утврђују повољности по којима држава стиче могућност добијања позајмљених финансијских средстава. С друге стране, ревизија пословања има задатак да контролише *величину стварног дуга*, који је влада претходно утврдила као подобан за одржавање ликвидности и солвентности ентитета јавног сектора, те контролише трошење позајмљених средстава. На тај начин ревизија пословања утиче на јачање одговорности носилаца власти. То би имало позитиван ефекат на будуће генерације, јер би јачање свијести водећих актера у држави, као и јачање њихове одговорности, утицало на смањење фискалних оптерећења у виду унутрашње и спољне задужености.

Да би се смањила фискална оптерећења у виду задужености неопходно је да свако ново задуживање буде повезано са развојним пројектима, који ће допринијети убрзању системских реформи јавног сектора. Реализација развојних пројеката утицала би на смањење терета јавног дуга, као и смањења буџетског дефицита.

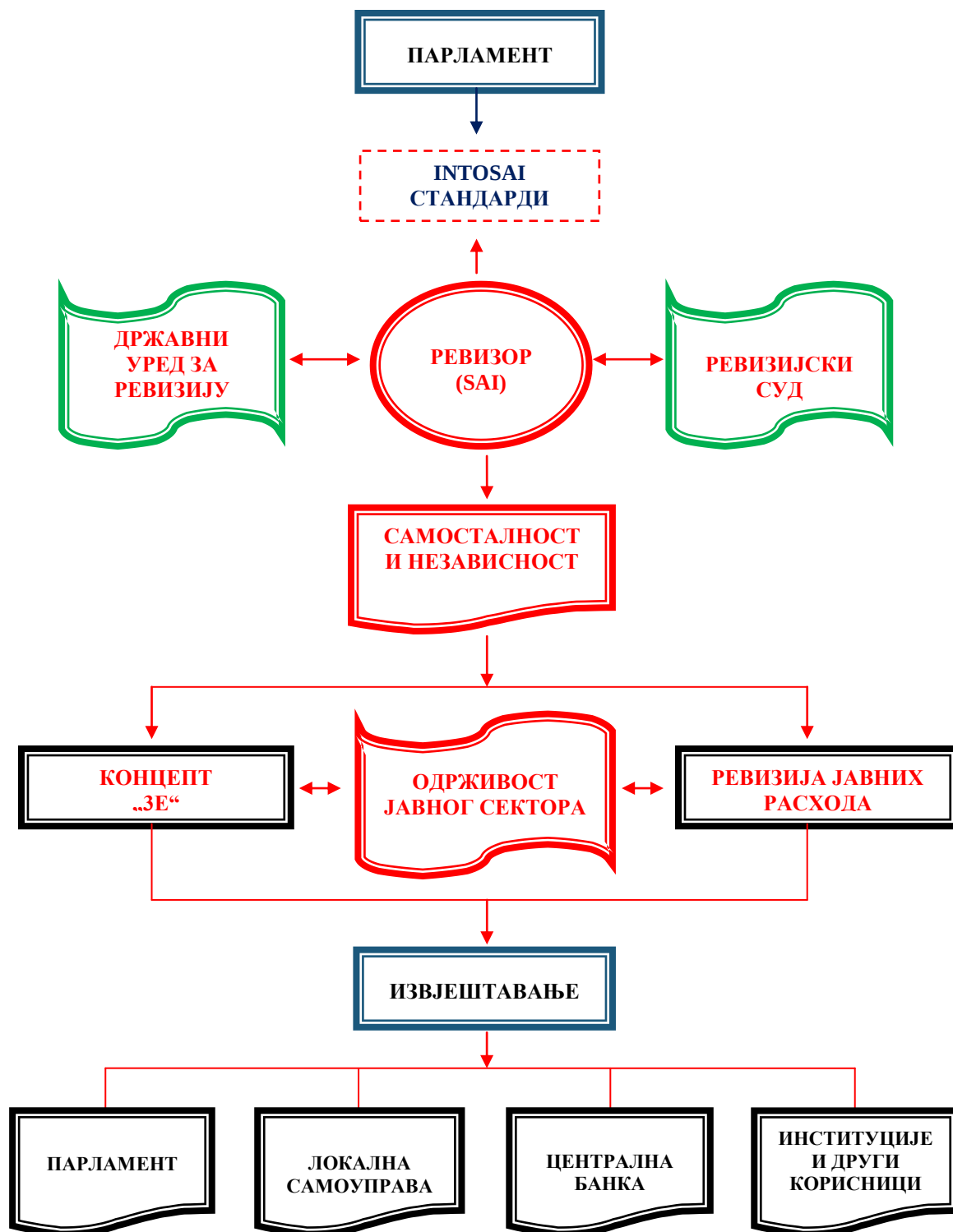
Из претходно наведеног, одговор на постављено питање могао би да гласи: *Уз реално утврђену величину стварног дуга, која не прелази горњу границу задужености државе, и константну контролу трошења позајмљених средстава, пружање услуга корисницима било би ефикасно и ефективно што би позитивно утицало на одрживост јавног сектора.*

У супротном, услед нереалне процјене стварног дуга дошло би до повећања издатака по основу камата и других извора. То би створило негативне импликације на одрживост јавног сектора, а пружање услуга корисницима било би испод задовољавајућег нивоа. Због тога, неопходно је извршити реалну процјену величине стварног дуга и контролисати начин кориштења позајмљених средстава, гдје ревизија пословања има велики значај.

4.2.2. Улога ревизора у процесу одрживости јавног сектора

Да бисмо дефинисали начин на који ревизор утиче на одрживост јавног сектора, морамо прије свега анализирати улогу ревизора у јавном сектору. На *слици 34* приказан је концептуални оквир улоге ревизора у одрживости јавног сектора.

Слика 34. Улога ревизора у одрживости јавног сектора



У пракси је познато да се основна улога ревизора заснива на поузданом извјештавању тијела и органа из јавног сектора с циљем стицања повјерења најшире јавности у њихов рад. У претходном излагању је већ било помена о извођењу ревизије пословања у јавном сектору, као и улози Врховне ревизијске институције која ће бити употпуњена објашњењем *слике 34*.¹⁰⁷

Ревизију пословања у јавном сектору врши Врховна ревизорска институција – SAI која у извођењу ревизије мора бити потпуно самостална и независна. Иако је SAI одвојена од осталих дијелова власти, она треба да буде заштићена од извршне власти и као таква да одговара парламенту за свој рад, што је у складу са INTOSAI стандардима. Сходно наведеном, постоје два начина организовања ревизије пословања у јавном сектору – *државни уред за ревизију и ревизијски суд*. Независно од тога који облик организовања је у питању, за успостављање одрживости јавног сектора неопходно је утврдити концепт „3Е“ који се заснива на *ревизији јавних расхода*.

Ревизија јавних расхода у БиХ, као и другим земљама из окружења, није у довољној мјери заживјела у пракси. Најоправданији показатељ таквог стања је неконтролисано трошење јавних средстава у сврхе, које нису приоритети у држави (непотребна путовања политичара и других државних функционера, неадекватно финансирање изборних кампања, куповина луксузних аутомобила за потребе функционера и друго). Постојање ревизије јавних расхода представља гаранцију да ће јавни расходи бити предмет независног и самосталног надзора, који се заснива на примјени ревизорских стандарда, метода и поступака из области ревизије јавних расхода.

Један од циљева Врховне ревизорске институције је утврђивање концепта „3Е“, што се постиже одговорима на питања као што су:

- ❑ на који начин носиоци власти обављају своје активности и да ли су извршене у договореном року;
- ❑ да ли приликом трошења јавних средстава влада и руководство ентитета поштују принцип економичности;
- ❑ да ли се пружање услуга корисницима врши благовремено или постоје ризични догађаји за неефикасно и неефективно пружање услуга;

¹⁰⁷ Погледати стране 51, 52, 53, 128 и 129.

- ❑ на који начин су пружене јавне услуге и да ли су корисници задовољни;
- ❑ да ли влада реализује програме у складу са законом, правилима и прописима;
- ❑ да ли влада и руководство ентитета јавног сектора на адекватан начин утиче на коруптивне процесе и разне облике малверзација;
- ❑ на који начин влада и руководство дефинише ризике који утичу на одрживост јавног сектора;
- ❑ које мјере и методе треба предузети за смањење ризичних догађаја и успостављање економичног, ефикасног и ефективног пословања.

Одговорима на претходно постављена питања Врховна ревизорска институција доноси закључак о економичности, ефикасности и ефективности пословања, о чему саставља ревизорски извјештај, који се доставља ревидираном субјекту у парламенту. Ревизорски извјештај се спроводи у двије фазе. У првој фази, ревидирани субјект се упознаје са извјештајем, гдје постоји могућност његове измјене и допуњавања уколико за тим постоје оправдане сумње. Другу фазу карактерише достављање извјештаја парламенту, са налазима који представљају дио ревизорског извјештаја.¹⁰⁸

Извјештавање о (не)успјешности пословања ентитета у јавном сектору, поред парламента, достављају се локалној самоуправи, централној банци, институцијама и другим корисницима. Дакле, суд о (не)успјешности пословања јавног сектора доступан је широј јавности.

Анализом концепта „3Е“ ревизор може да утиче на одрживост јавног сектора. Питања која су од кључног значаја за економично, ефикасно и ефективно пословање ревизор дефинише са аспекта ревизије јавних расхода, гдје увидом у документацију, финансијске извјештаје и други доказни материјал утврђује неправилности пословања. То је основа на којој ревизор одређује мјере за побољшање пословања у свим ентитетима јавног сектора које се од стране руководства морају испоштовати.

¹⁰⁸У ревизорском извјештају веома је битно обратити пажњу на облик извјештаја ревизора. Облик извјештаја ревизора може да буде:

1. *Позитивно мишљење ревизора;*

2. *Извјештаји који нису позитивни* (негативно мишљење ревизора, уздржавање од мишљења, мишљење са резервом или модификовано мишљење).

Да би ревизор дао наведена мишљења мора да има адекватно академско звање и лиценцу за рад.

4.3. Ефекти ревизије пословања на одрживост јавног сектора

Успјешно пословање јавног сектора зависи од реализације владиних програма, активности руководства, интерне контроле као и стручности запослених у јавном сектору. Међутим, у пракси се показало да то нису довољни фактори за успостављање стабилности и одрживости јавног сектора. То значи да јавни сектор мора да функционише уз ојачане контролне механизме, гдје посебну пажњу треба посветити примјени ревизије пословања.

У претходном излагању је поменуто да је основни разлог провођења ревизије пословања у јавном сектору јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава. Тиме се водећи актери „позивају на одговорност“ у циљу рационалнијег кориштења јавних средстава. Уз појачан систем интерне контроле и интерне ревизије створила би се могућност стабилнијег пословања што би имало позитивне импликације на одрживост јавног сектора.

Када је у питању одрживост јавног сектора, ефекти ревизије пословања могу бити позитивни и негативни. *Позитивни ефекти* постоје уколико су провођењем ревизије пословања у јавном сектору испуњени следећи услови:

1. *Јачање одговорности носилаца власти;*
2. *Економично трошење јавних средстава;*
3. *Ефикасно и ефективно пружање јавних услуга корисницима.*

Негативни ефекти су заступљени уколико се утицајем ревизије пословања не могу остварити неки од наведених услова одрживости јавног сектора. Због тога ћемо сваки услов појединачно објаснити како бисмо дошли до сазнања на који начин ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора.

4.3.1. Утицај ревизије пословања на јачање одговорности носилаца власти

Због лоших управљачких одлука у јавном сектору које доводе до смањења обима и квалитета јавних услуга, повећања задужености, појаве буџетског дефицита, оптерећења будућих генерација, примјена ревизије пословања је од посебног значаја. У овом случају, њена улога фокусирана је на анализу и контролу финансијских извјештаја ентитета јавног сектора. У извјештајима су приходи, расходи, имовина и обавезе основни показатељи на основу којих се примјеном ревизије пословања утврђује фискална одрживост јавног сектора која зависи од одговорности носилаца власти.

Како би се сагледали дугорочни ефекти одлука које доноси влада, те извршила оцјена одговорности носилаца власти, на међународном нивоу је покренута иницијатива о презентовању *извјештаја о дугорочној фискалној одрживости и финансијској стабилности ентитета јавног сектора*, који се заснивају на пројекцији будућих прилива и одлива јавних средстава. На тај начин се може извршити процјена до које висине владина политика може бити задовољена у будућности, уз претпоставку да се не мијења постојећи ниво задужености.

Да би ревизија пословања утицала на одговорност носилаца власти мора да постоји контрола информација, које су садржане у извјештајима о дугорочној фискалној одрживости и стабилности ентитета јавног сектора. Увидом у извјештаје, ревизор доноси суд о успјешности пословања и дефинише мјере за унапређење.

Узимајући у обзир разноликост активности ентитета јавног сектора (здравство, образовање, одбрана, правосуђе, општа безбједност и други) треба имати у виду да примјеном ревизије пословања мјере неће бити исте за сваки ентитет. Дефинисање мјера ће зависити од (не)успјешности пословања ревидираних ентитета, што се утврђује на два начина:

1. Увидом у финансијске извјештаје ентитета јавног сектора, као и увидом у извјештаје о дугорочној фискалној одрживости и стабилности ентитета јавног сектора;
2. Појединачним утврђивањем концепта „3Е“ за сваки ентитет.

Када је ријеч о извјештавању ентитета јавног сектора, Међународни одбор за рачуноводствене стандарде у јавном сектору покренуо је развој *Концептуалног оквира*¹⁰⁹ за финансијско извјештавање опште сврхе ентитета јавног сектора који се развија у фазама:

- Фаза 1 – Сврха и циљеви финансијског извјештавања, корисници и квалитативне карактеристике информација укључених у извјештаје и извјештајни ентитет;
- Фаза 2 – Дефинисање и признавање елемената финансијских извјештаја;
- Фаза 3 – Основе вредновања које могу бити усвојене за елементе који се признају у финансијским извјештајима;
- Фаза 4 – Концепти који треба да буду усвојени у одлучивању на који начин презентовати финансијске и нефинансијске информације у финансијским извјештајима опште сврхе.

Концептуални оквир се добија спровођењем ових фаза, који ће бити прилагођен ентитетима јавног сектора и тако утицати на побољшање квалитета извјештаја. Поред унапређења финансијских извјештаја, за оцјену ефикасности пружања услуга корисницима на нивоу сваког ентитета потребно је презентовати и друге извјештаје који садрже, не само финансијске, већ и нефинансијске информације. Примјеном ревизије пословања, утврђује се тачност показатеља у извјештајима при чему се на основу односа прихода и расхода, имовине и обавеза, врши оцјена фискалне одрживости јавног сектора.

Сходно наведеном, циљ који се жели постићи примјеном ревизије пословања у ентитетима јавног сектора је утврђивање концепта „3Е“. Увидом у извјештаје ентитета јавног сектора, ревизор може да утврди економичност, ефикасност и ефективност пословања одговорима на сљедећа питања:

- у које сврхе ентитет јавног сектора троши јавна средства;
- да ли је у ентитетима пружање услуга ефикасно и ефективно;
- да ли су јавни приходи довољни за покривање текућих трошкова ентитета;
- да ли је пружање услуга квалитетније у односу на протекли период;
- на који начин руководство ентитета располаже јавним средствима;

¹⁰⁹Conce Consultation paper; Long-Term sustainability of public finances; *International Public Sector Accounting Standards Board*, s.l, octobar 2010.

- ❑ да ли је трошење јавних средстава економично;
- ❑ да ли су јавна средства довољна за одржавање ликвидности ентитета, и уопштено, одржавања ликвидности и солвентности јавног сектора;
- ❑ да ли у ентитетима постоји потреба за позајмљеним средствима и слично.

Анализом односа прихода и расхода, имовине и обавеза, ревизор може да дефинише одговоре на наведена питања. На тај начин долази до закључка да ли ентитети јавног сектора послују (не)успјешно. Резултати пословања посматрају се са два аспекта – са аспекта ентитета јавног сектора и са аспекта јавног сектора.

С обзиром на то да пословање ентитета јавног сектора зависи од управљачких одлука руководства које морају бити у складу са законским оквиром, за сваку реализовану активност, која није у складу са концептом „3Е“ руководство се сматра одговорним. С друге стране, ако пословање посматрамо са аспекта јавног сектора, за сваку активност која није реализована у складу са концептом „3Е“ сматрају се одговорним носиоци власти. У вези с тим, поставља се питање: *„На који начин је влада одговорна за успостављање стабилности јавног сектора?“*

Одговор на постављено питање повезан је са основним задатком, који је у надлежности владе. Ако узмемо у обзир посљедице свјетске економске кризе које су допринјеле расту незапослености, расту јавног дуга и расту дефицита, задатак владе требао би да буде усмјерен на успостављање раста животног стандарда и јачања социјалне сигурности. То се постиже доношењем одлука о томе у које сврхе јавна средства треба да се троше, на који начин треба пружати јавне услуге, колико порези треба да расту и слично.

Дакле, рационално трошење јавних средстава утиче на успостављање буџетске равнотеже што доводи до стабилности јавног сектора. Уколико влада не предузме мјере за успостављање стабилности јавног сектора, она се сматра одговорном за посљедице које настају из нерационалног трошења јавних средстава и буџетске неравнотеже.

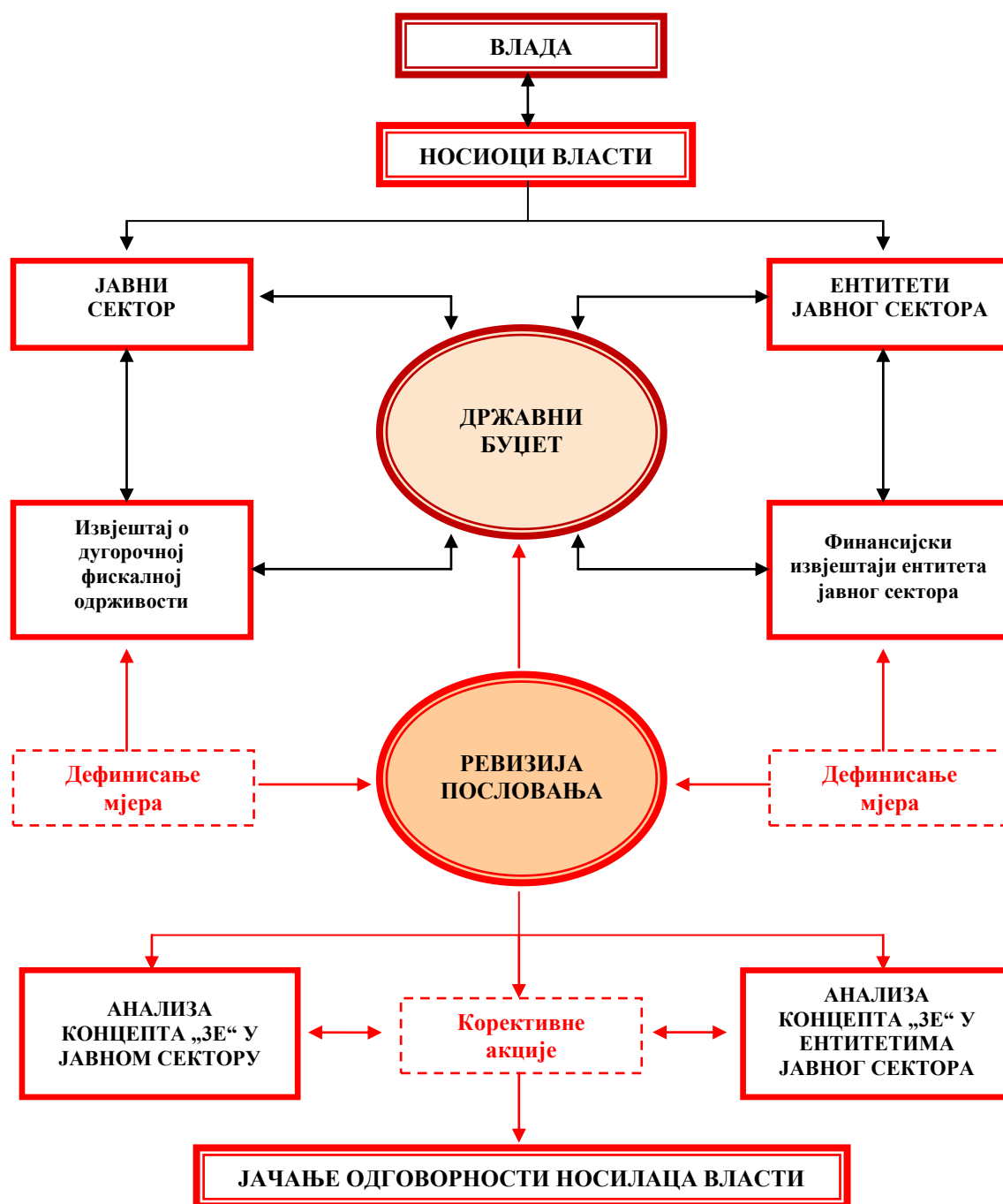
У циљу стабилизације јавног сектора, влада треба да предузме низ економских мјера. Једна од водећих мјера је уравнотеженост једногодишњег буџета, што подразумијева усаглашавање прихода и расхода (прилива и одлива јавних средстава). Пошто буџет представља годишњи преглед прихода и расхода, постоји потреба за информисањем јавности о извршењу буџета на крају пословне године, као и кориштеним мјерама владе.

Поред средстава јавног информисања, овај вид информација се презентује у извјештају о дугорочној фискалној одрживости јавног сектора.

Дугорочна фискална одрживост се може оцијенити на основу очекиваног кретања будућих активности, капиталних издатака и опорезивања. Информације о дугорочној фискалној одрживости укључују будуће трошкове предузетих владиних програма, трошкове пружања услуга, пореске приливе, одливе по основу отплате кредита итд. На основу ових информација влада може да предвиди утицај економских промјена на будуће генерације при чему је обавезна да предузме одређене акције за неутралисање негативних ефеката.

Носиоци власти имају обавезу да доносе акције, које ће имати позитиван утицај на животни стандард и друштвену заједницу. Због тога се јавља потреба за јачањем контролних механизма у највећим нивоима власти како би се на вријеме спријечиле негативне радње, које могу имати велики утицај на благостање земље. Начин на који ревизија пословања утиче на одговорност носилаца власти приказан је на *слици 35*.

Слика 35. Утицај ревизије пословања на одговорност носилаца власти



Као што је приказано на слици, приступ реализованим активностима владе ревизија пословања остварује увидом у финансијске извјештаје ентитета јавног сектора, и увидом у извјештај о дугорочној фискалној одрживости јавног сектора. Циљ који се жели постићи примјеном ревизије пословања везан је за анализу прилива и одлива јавних средстава (државни буџет), при чему ревизор утврђује које су активности финансиране јавним средствима.

За потпуну анализу наведеног циља битно је раздвојити улоге које носиоци власти имају у реализацији активности које представљају саставни дио владиних програма. То значи да се примјена ревизије пословања посматра појединачно по ентитетима како би ревизор утврдио (не)правилности пословања и тако стекао увид у начин кориштења јавних средстава, као и увид у квалитет пружања јавних услуга. Стицањем увида у (не)успјешност пословања, ревизор дефинише мјере за унапређење пословања, које руководство и водећи актери треба да спроведу у подручјима, гдје је то потребно.

Уколико примјеном ревизије пословања ревизор утврди да постоје неправилности пословања на било ком нивоу власти, на одговорност се позива лице које се налази на врху управљачких активности и доношења управљачких одлука. То су најчешће функционери, који су изабрани на политичкој основи, у пракси познати као министри или руководиоци ентитета јавног сектора. У вези с тим, основни задатак ревизије пословања је анализа концепта „3Е“ гдје ревизор утврђује економичност, ефикасност и ефективност пословања, како појединачних ентитета јавног сектора, тако и за јавни сектор као цјелину.

Анализом концепта „3Е“ ревизор, поред адекватних мјера за унапређење пословања и квалитетније пружање услуга корисницима, утврђује *корективне акције* за ризичне активности које утичу на повећање дефицита у буџету. То су најчешће активности које су узроковане неконтролисаним трошењем јавних средстава, што се негативно одражава на фискалну одрживост јавног сектора. Корективне акције ревизор предлаже у ревизорском извјештају који усваја парламент.

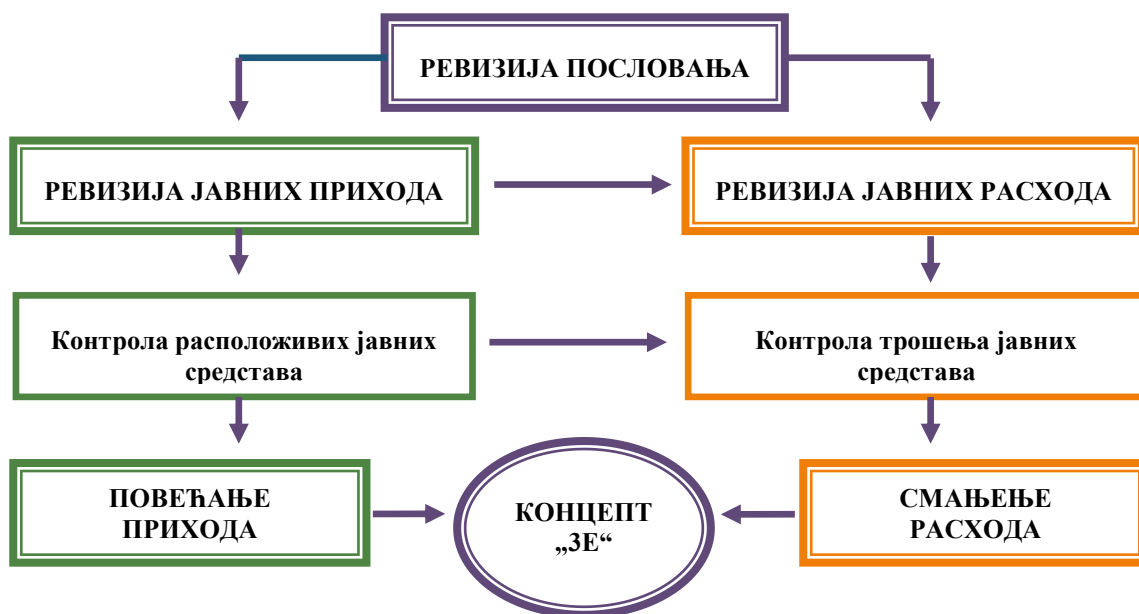
Дакле, дефинисањем корективних акција које су настале као резултат анализе концепта „3Е“, ревизија пословања утиче на јачање одговорности носилаца власти у свим ревидираним ентитетима. То значи да ће примјена ревизије пословања утицати на *јачање система интерне ревизије*, којим ће се одговорност свих актера у јавном сектору подићи на већи ниво. Јачање система интерне ревизије доприноси јачању свијести запослених у јавном сектору, што утиче на повећање одговорности у обављању радних задатака. На тај начин повећава се стабилност јавног сектора и ствара снажна подршка за економичнији, ефикаснији и ефективнији систем располагања јавним средствима.

4.3.2. Утицај ревизије пословања на контролу трошења јавних средстава

За успостављање стабилности јавног сектора посебну пажњу треба посветити начину трошења јавних средстава. Правилна расподјела јавних прихода утиче на стварање буџетске равнотеже. Да би дошло до остварења буџетске равнотеже потребно је редовно вршити ревизију јавних расхода и тиме утврдити начин расподјеле јавних средстава. У случају неекономичног и неефикасног трошења јавних средстава долази до повећања стопе задужености, што резултира повећању буџетског дефицита.

У циљу заштите јавног сектора од повећања задужености и заштите будућих генерација од негативних посљедица, ревизија пословања има посебан утицај на контролу трошења јавних средстава на чему се заснива њена основна улога. На који начин ревизија пословања утиче на контролу трошења јавних средстава приказаћемо на *слици 36*.

Слика 36. Утицај ревизије пословања на контролу трошења јавних средстава



Основни разлог неконтролисаног трошења јавних средстава у БиХ, и другим земљама, потиче од тога да носиоци власти сматрају државни апарат као властити буџет. То резултира стварању неравнотеже у државном буџету, гдје је потребно предузети мјере за елиминисање таквог стања. Пошто влада не придаје велики значај регулисању токова јавних средстава, јавља се потреба за јачањем контролних механизма.

Да би због неекономичног и неефикасног трошења јавних средстава ублажила негативне посљедице на јавни сектор, ревизија пословања усмјерена је на:

1. извршење ревизије јавних прихода да би дошли до информација о укупној расположивости јавних средстава и
2. извршење ревизије јавних расхода како би се стекао увид у начин кориштења јавних средстава.

Извршењем наведених задатака ревизија пословања ће имати утицај на јачање интерне контроле у јавном сектору што ће резултирати подизању одговорности свих актера у јавном сектору по питању трошења јавних средстава. Циљ који се тиме жели постићи, јесте *стварање уштеда у јавном сектору*. То се постиже константним контролисањем прилива и одлива јавних средстава, гдје се ствара могућност смањења трошкова што доводи до повећања уштеда.

Према наведеном, ревизија пословања указује да се мора водити рачуна о начину трошења јавних средстава како би се повећао квалитет пословања и, у вези с тим, остварила три битна циља: економичност, ефикасност и ефективност. Само на такав начин могуће је обезбиједити повећање прихода од чега ће корист имати, не само јавни сектор, јавна управа, приватни сектор, јавна предузећа, невладине организације, већ и академска заједница и цјелокупна јавност.

Сврха коју ревизија пословања има у контроли трошења јавних средстава упоредива је са John D. Tongren-овим моделом у коме је објашњена улога и значај новца, како за приватни, тако и за јавни сектор.¹¹⁰ С обзиром на то да је модел заступљен у развијеним земљама које на економичан и ефикасан начин троше новац, у земљама у транзицији као што је БиХ, и другим земљама из окружења, овај модел добија на значају само уз примјену ревизије пословања.

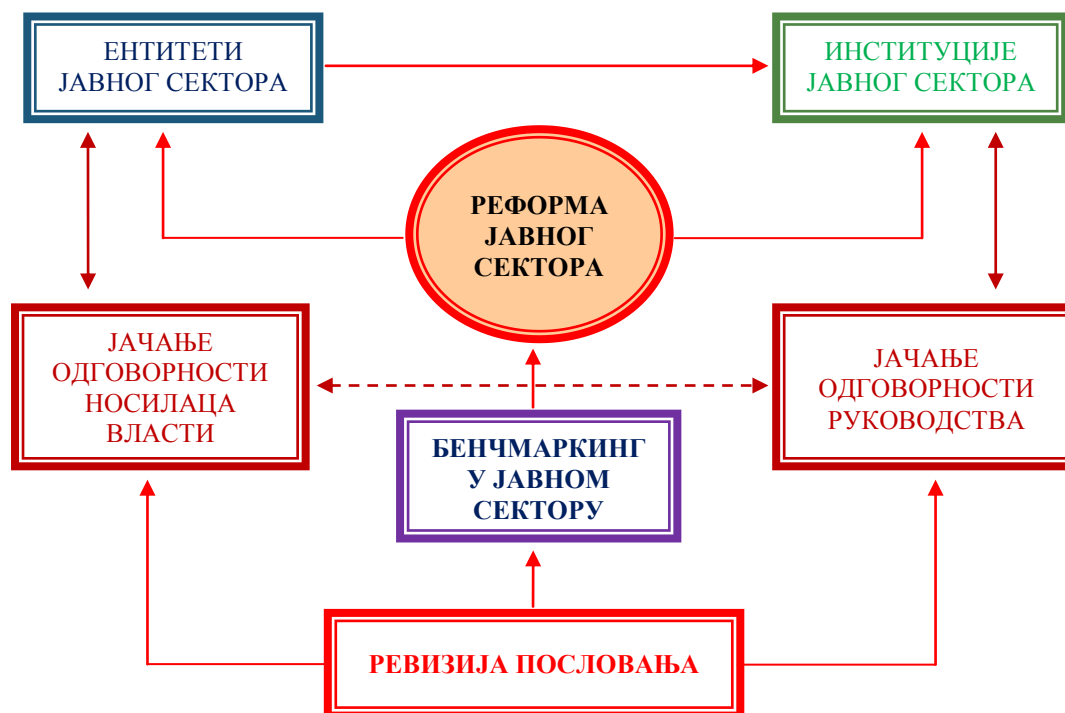
¹¹⁰ Види стране 5, 6 и 7.

4.3.3. Утицај ревизије пословања на имплементацију система квалитета

Уопштена схватања о имплементацији система квалитета у јавном сектору појашњена су у претходном излагању.¹¹¹ Током истраживања у јавном сектору, на нивоу БиХ, указала се потреба за додатним образложењем везаним за побољшање квалитета пословања. С обзиром на то да се имплементација система квалитета заснива на увођењу реформи у јавни сектор, поставља се питање: *„Да ли реформе у јавном сектору у БиХ утичу на унапређење пословања јавног сектора?“*

Резултати пословања у ентитетима јавног сектора у БиХ¹¹² указују да се реализација реформи не врши како је предвиђено. То значи да јавни сектор „трпи“ губитке због успорених реформских процеса, те се због таквог стања јавља потреба за увођењем контролних механизма, који ће унаприједити систем пословања у јавном сектору. Један од њих је ревизија пословања, која има задатак да унаприједи имплементацију квалитета пословања у јавном сектору, на начин који је приказан на *слици 37*.

Слика 37. Утицај ревизије пословања на имплементацију система квалитета



¹¹¹Види стране 29 и 30.

¹¹²Резултати пословања забиљежени 31.12.2014. године указују на повећање буџетског дефицита. Пословање у јавном сектору није направило позитиван помак ни у 2015. години, што указује на озбиљан проблем у коме се земља налази. Због константног повећања јавног дуга, неопходна је хитна системска реформа у свим ентитетима јавног сектора. Резултати пословања у јавном сектору БиХ приказани су од 143 – 152. стране.

Унапређење пословања у јавном сектору постиже се увођењем реформи чија имплементација треба да омогући економичније, ефикасније и ефективније пословање. Земље у транзицији и земље у развоју суочавају се са проблемом „*успорених реформских процеса*“, који карактерише успорен темпо имплементирања реформи у јавном сектору. У таквим ситуацијама посљедице се негативно одражавају на квалитет пословања, као и квалитет пружања јавних услуга корисницима. Примјер такве праксе заступљен је у БиХ, и другим земљама из окружења, у којима се јавља потреба за увођењем додатних мјера, које ће пословање у ентитетима јавног сектора подићи на знатно већи ниво.

Из претходне констатације можемо да закључимо да постојеће реформе у јавном сектору у БиХ не утичу у довољној мјери на унапређење пословања јавног сектора, што се потврђује резултатима из финансијских извјештаја, ревизорских извјештаја и других званичних финансијских докумената. Таква ситуација захтијева примјену ревизије пословања у свим ентитетима јавног сектора како би се омогућило економичније, ефикасније и ефективније пословање. Да би се унаприједило пословање у јавном сектору, ревизија пословања треба да буде фокусирана на контролу провођења реформи како би се утврдио њихов утицај, како на квалитет пословања, тако и на квалитет пружања јавних услуга корисницима.

Због велике задужености и дугогодишњег буџетског дефицита у БиХ, неопходно је извршити системске промјене које ће водити унапређењу пословања јавног сектора. Системске промјене треба да се заснивају на *моделу добре праксе* који се примјењује у развијеним земљама. Модел добре праксе укључује примјену бенчмаркинга, који представља саставни дио CAF модела са примјеном у јавном сектору.

Увођењем бенчмаркинга у јавни сектор постигао би се процес убрзаних промјена идентификовањем неопходних побољшања, гдје ревизија пословања има посебну улогу. У овом случају, ревизија пословања усмјерена је на контролу реализације владиних програма, након чега ревизор доноси сугестије о утврђеним (не)правилностима пословања. Сугестије треба да се заснивају на примјерима добре праксе јавног сектора из развијених земаља, који би могли да се примјене у јавном сектору у којем су ревизијом пословања утврђене неправилности, као што је случај са пословањем јавног сектора у БиХ.

Посебна предност бенчмаркинга је та што није прописан, и може бити лако прилагођен да одрази културу и успјех пословања било које организације. Његова примјена у јавном сектору зависи од подршке носилаца власти и руководиоца ентитета јавног сектора. Начин да бенчмаркинг заживи у лоше позиционираном пословању јавног сектора зависи од примјене ревизије пословања и стручности ревизора да препозна неправилности и недостатке у реализацији владиних програма.

БиХ треба да тежи реформи јавног сектора, која ће се заснивати на примјени бенчмаркинга, што ће омогућити стварање *интерних и екстерних користи* кроз:

- разумијевање најбољих пракси у пословању јавног сектора;
- побољшање начина размишљања запослених;
- дефинисање бољих мјера за унапређење пословања;
- дефинисање бољих мјера за квалитетније пружање јавних услуга корисницима;
- размјену идеја и увођење иновација у пословне процесе и слично.

Дакле, увођењем бенчмаркинга у јавни сектор постижу се:

- *интерне користи* кроз: унапређење ефикасности јавног менаџмента, унапређење планирања, смањење грешака, уједначавање радних процеса и боље резултате рада;
- *екстерне користи* кроз: повећање угледа и повјерења код корисника јавних услуга, повећање задовољства корисника јавних услуга, транспарентност процеса, смањење жалби корисника јавних услуга, повећање повјерења у јавну установу, повећање одговорности према потребама корисника јавних услуга и слично.

Ревизија пословања утиче на имплементацију система квалитета кроз улогу ревизора да укаже на неправилности пословања у ентитетима јавног сектора што резултира економичнијем, ефикаснијем и ефективнијем пословању. Начин на који се постиже концепт „3Е“ у јавном сектору, зависи од подршке улоге ревизора од стране носилаца власти. Улога ревизора заснива се давању сугестија носиоцима власти и руководиоцима ентитета, које се темеље на примјени бенчмаркинга у пракси јавног сектора у неразвијеним земљама и земљама у транзицији, чиме се стварају услови за јачање квалитета пословања.

Процес управљања квалитетом пословања у ентитетима јавног сектора омогућава усмјеравање према жељеном циљу, при чему се базира на информацијама о оцјени дјеловања система. До информација се долази обављањем ревизије пословања над

остваривањем постављених циљева. Правовремена доступност релевантних информација, на основу којих се изводе параметри за процјену квалитета пословања у ентитетима, представља најзначајнију претпоставку за имплементацију система квалитета у јавном сектору.

Пошто се стандард ISO 9000 у пракси показао као ефикасан, а прије свега признат стандард, неопходно је обезбиједити благовремено информисање свих корисника услуга. Пружањем информација о квалитету пословања јавног сектора постиже се задовољство корисника и избјегавају се инцидентне ситуације, које би настале због неинформисаности¹¹³.

¹¹³ Информисање се остварује путем: WEB страница на Интернет мрежи, извјештавањем и оглашавањем у електронским и штампаним медијима, провођењем анкета, комуникацијом путем огласних плоча, шалтера за рекламирање и слично.

ПЕТИ ДИО

ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ УТИЦАЈА РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА НА ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА

„Држава и култура су ради човека, а не ради државе и културе. Људи стварају државе и културе не као крајње сврхе свога живота него као помоћно средство за достигнуће духовних и моралних сврха.“

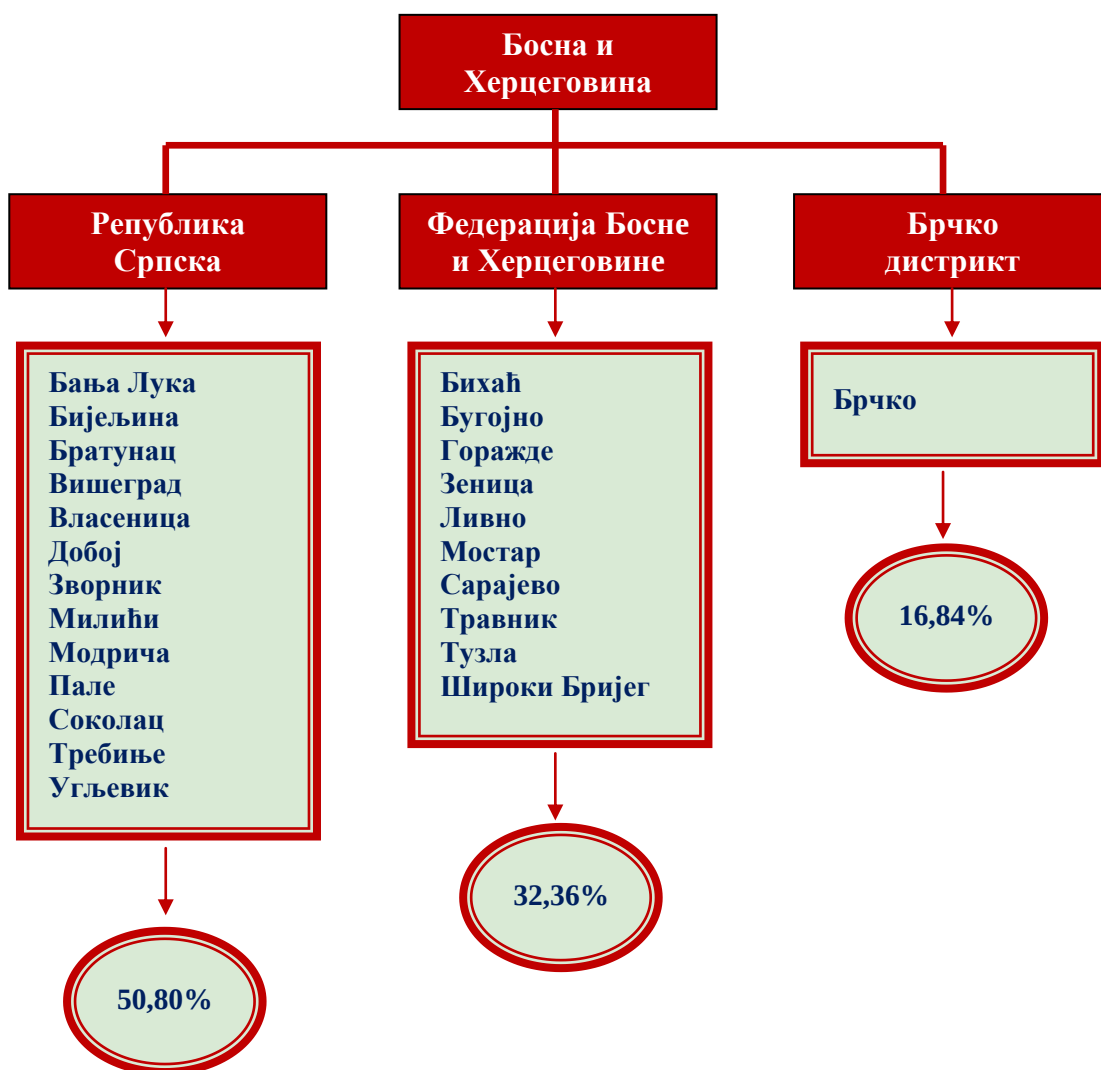
Владика Николај Велимировић

5. ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ УТИЦАЈА РЕВИЗИЈЕ ПОСЛОВАЊА НА ОДРЖИВОСТ ЈАВНОГ СЕКТОРА

Полазећи од постављене главне хипотезе, помоћних хипотеза и циљева, у овом дијелу докторске дисертације дајемо приказ и резултате спроведеног емпиријског истраживања о доприносу и утицају ревизије пословања на одрживост јавног сектора.

Емпиријско истраживање спроведено је на територији БиХ у периоду од јануара 2014. године до марта 2015. године. Истраживање је спроведено у Републици Српској, Федерацији Босне и Херцеговине и Брчко дистрикту примјеном анкетног упитника и структурираног интервјуа, при чему је укупан резултат истраживања приказан на *слици 38*.

Слика 38. Структура емпиријског истраживања у БиХ



Као што је на слици илустровано, истраживање је спроведено у свим ентитетима БиХ, од чега је 50,80% истраживања спроведено у Републици Српској (Бања Лука, Бијељина, Братунац, Вишеград, Власеница, Добој, Зворник, Милићи, Модрича, Пале, Соколац, Требиње, Угљевик), 32,36% истраживања у Федерацији Босне и Херцеговине (Бихаћ, Бугојно, Горажде, Зеница, Ливно, Мостар, Сарајево, Травник, Тузла, Широки Бријег) и 16,84% у Брчко дистрикту (Брчко).

У периоду од јануара - јуна 2014. године у ентитетима јавног сектора (здравство, образовање, правосуђе, пореска управа, управа за индиректно опорезивање, полиција, локална самоуправа, јавна предузећа) извршено је предистраживање како би се испитаници упознали са предметом истраживања.¹¹⁴

Предистраживање је извршено с циљем давања што прецизнијих одговора од стране испитаника, што се кроз истраживање потврдило као ефикасно. Истраживање почиње почетком октобра 2014. године, а завршава се крајем марта 2015. године.

Методе испитивања извршене су на сљедећи начин: лично, поштанска анкета, телефонска анкета и електронски (e-mail-ом). Користећи наведене начине испитивања *коначан исход истраживања* приказан је у *табели 29*.

Табела 29. Исход прикупљања података

	ЛИЧНО	ПОШТАНСКИ	ТЕЛЕФОНСКИ	E-MAIL
ФЛЕКСИБИЛНОСТ	одлично	лоше	одлично	добро
КОЛИЧИНА ПРИКУПЉЕНИХ ПОДАТАКА	одлично	добро	одлично	одлично
КОНТРОЛА УЗОРКА	одлично	добро	добро	добро
БРЗИНА ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА	одлично	задовољавајуће	одлично	задовољавајуће
ПОСТОТАК ОДГОВОРА	одлично	добро	добро	добро
ТРОШАК	задовољавајуће	задовољавајуће	задовољавајуће	одлично

Према исходу истраживања уочавамо да се, по свим задатим параметрима, лично прикупљање података показало као најбољи начин.

¹¹⁴У периоду од јула-септембра 2014. године истраживање није спроведено због трајања годишњих одмора у ентитетима јавног сектора.

За статистичку обраду прикупљених података кориштени су програми SPSS (*Statistical Package for Social Studies*) *систему - верзија 22* и *Microsoft Office Excel 2007*. Од статистичких анализа примјењена је *дескриптивна статистичка анализа*¹¹⁵ по којој је приказивање података извршено графички и табеларно. Поред дескриптивне статистичке анализе примјенили смо и *инференцијалну статистичку анализу*¹¹⁶ за утврђивање повезаности варијабли и поређење група на варијаблама.

За утврђивање повезаности посматраних варијабли кориштена је Спирманова корелација (*Spearman Correlations*). Анализа варијансе и дистрибуција варијабли извршена је помоћу One - Way ANOVA, при чему смо испитали предуслов хомогености варијансе и вриједност дистрибуције варијабли.

¹¹⁵ *Дескриптивна статистика* се користи за сумирање прикупљених података, нумерички или графички, или за описивање узорка. За описивање података примјеном дескриптивне статистике користе се параметри као што су: аритметичка средина, стандардна девијација, медијана, варијанса или доминантне вриједности.

¹¹⁶ *Инференцијална статистика* се примјењује при анализи узорка и проналажењу правилности и/или разлика унутар или међу узорцима. То укључује тестирање хипотеза, откривање веза између посматраних варијабли, моделирање односа, анализе варијансе, факторске анализе и сличних поступака.

5.1. Истраживачка методологија

Истраживачка методологија обухвата истраживачке инструменте, узорак истраживања и анализу прикупљених података.

5.1.1. Истраживачки инструменти

За остварење циљева истраживања и тестирање постављених хипотеза прикупљање података је извршено из примарних извора (теренско истраживање) и секундарних извора (истраживање за деск столом).¹¹⁷ Прикупљање примарних података извршено је методом испитивања примјеном *анкетног упитника* и *структурираног интервјуа*. Инструменти су кориштени у сврху доказивања хипотеза и мјерења доприноса ревизије пословања у одрживости јавног сектора.

Анкетни упитник је састављен од 20 питања помоћу којих смо дошли до сазнања о ставовима појединаца о кључним проблемима у јавном сектору.¹¹⁸ Поред општих питања, упитник обухвата питања о ризицима у јавном сектору, актуелним проблемима јавног сектора, као и питања о провођењу ревизије у јавном сектору. У анкетном упитнику кориштена су питања са вишеструким избором одговора, Ликертова скала гдје су степени процјене исказани нумерички (од 1 до 5), и дихотомна питања („Да“ или „Не“). Упитник се састоји из сљедећих дијелова:

- ❑ *увод у упитник,*
- ❑ *питања која се односе на опште податке о ентитету јавног сектора (подаци о директорима, руководиоцима сектора, адреса, контакт),*
- ❑ *питања која се односе на испитанике (пол, године живота, степен образовања и године радног искуства испитаника),*
- ❑ *питања која се односе на заступљеност ризика у пословању јавног сектора,*
- ❑ *питања која се односе на (не)успјешност пословања јавног сектора (фактори који утичу на успјешност пословања, пословна клима, планови и очекивања),*

¹¹⁷Прикупљање секундарних података извршено је из различитих интернет извора, финансијских извјештаја, ревизорских извјештаја, Завода за статистику Републике Српске, Министарства финансија и трезора БиХ, стручних публикација, архиве PARCO, библиотеке РС, Централне банке БиХ и других домаћих и страних интернет страница.

¹¹⁸Примјерак анкетног упитника дат је у прилогу на страни 222.

- *питања која се односе на провођење ревизије у јавном сектору* (тачност података, квалитет спровођења ревизије, утицај ревизије на стабилност пословања, препоруке ревизора у увођењу мјера за побољшање пословања, прихватање ревизорских сугестија у пословању јавног сектора).

Структурирани интервју фокусиран је на питања о: општој проблематици у јавном сектору, заступљености ризика, начину кориштења јавних средстава, мјерима које руководство примјењује током ризичних догађаја, начину реализације владиних програма, стручности запослених, поштовању закона о раду, облицима корупције, обрачуна плата запослених, тачности информација у финансијским извјештајима, степену заступљености интерне контроле, степену заступљености интерне и екстерне ревизије. Питања су унапријед дефинисана због добијања прецизнијих информација.

Интервју је урађен са експертима из јавног сектора при чему смо добили њихово мишљење о: тренутној ситуацији у јавном сектору, ризицима који су заступљени у јавном сектору, провођењу ревизије, заступљености преваре и корупције, заступљености интерне контроле, тачности информација о стању јавног сектора. У поређењу са анкетним упитником, улога интервјуа је знатно сложенија, јер је фокусирана на подстицање, тумачење и усмјеравање *научног разговора са испитаницима не одступајући од основног концепта садржаја и циљева истраживања*. Упоредни преглед истраживачких инструмената дат је у *табели 30*.

Табела 30. Упоредни преглед истраживачких инструмената

Инструменти истраживања	Република Српска		Федерација БиХ		Брчко дистрикт		Укупно	
	П	О	П	О	П	О	П	О
Анкетни упитник	300	297	200	191	100	95	600	583
Структурирани интервју	50	50	30	30	20	20	100	100
Укупно	350	347	230	221	120	115	700	683

Преглед истраживачких инструмената, који је приказан у табели даје упоредне податке за планирани (П) и остварени (О) број испитаника. За спровођење истраживања по основу анкетног упитника планирано је 600 испитаника од чега 17 испитаника није

задовољило критеријум за обраду података, јер нису одговорили на више од 30% питања. Дакле, примјеном анкетног упитника 583 испитаника су успјешно дали одговоре на 20 питања. *Графикон 5* приказује проценат учешћа ентитета јавног сектора у истраживању примјеном анкетног упитника.

Графикон 5. Проценат учешћа ентитета јавног сектора у истраживању примјеном анкетног упитника



У графикону је приказан укупан број испитаника (583 испитаника) у ентитетима јавног сектора, који су обухваћени истраживањем примјеном анкетног упитника. Највећи број испитаника заступљен је у локалној самоуправи (140 испитаника, односно 24,01%) а најмањи број испитаника (50 испитаника, односно 8,57%) заступљен је у полицији.

Структурирани интервју у потпуности је задовољен. За истраживање је планирано 100 испитаника у свим ентитетима јавног сектора, који су обухваћени истраживањем, од чега су сви испитаници испоштовали договорене термине за интервју. Дакле, 100 испитаника из Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта је дало свој допринос у сврху доказивања хипотеза.

Графикон 6 приказује проценат учешћа ентитета јавног сектора у истраживању примјеном структурираног интервјуа.

Графикон 6. Проценат учешћа ентитета јавног сектора у истраживању примјеном структурираног интервјуа



Структурирани интервју је обављен са експертима из јавног сектора (директори, руководиоци сектора, ревизори, судије, лекари, професори, инспектори, инжењери, начелници општина и други функционери) на подручју Републике Српске (50 испитаника), Федерације Босне и Херцеговине (30 испитаника) и Брчко дистрикта (20 испитаника), који су дали одговоре на 10 кључних питања о општој проблематици у јавном сектору БиХ.

Према подацима из графикона може се закључити да је највећи број испитаника интервјуисан у локалној самоуправи (25 испитаника, односно, 25%), док је најмањи број испитаника интервјуисан у јавним предузећима (6 испитаника, односно, 6%).

Ако посматрамо укупан број испитаника који је приказан у *табели 30*, уочавамо да је за истраживање планирано 700 испитаника, док је критеријум задовољило укупно 683 испитаника, односно 97,57 %.

5.1.2. Карактеристике узорка

Према прегледу истраживачких инструментата, који су дати у *табели 30*, приказаћемо карактеристике узорка према: полној структури, старосној доби, степену образовања, занимању и годинама радног стажа. Подаци су приказани посебно према анкетном упитнику и структурираном интервјуу.

У *графикону 7* приказан је преглед испитаника *према полној структури* који су дали допринос истраживању примјеном анкетног упитника.

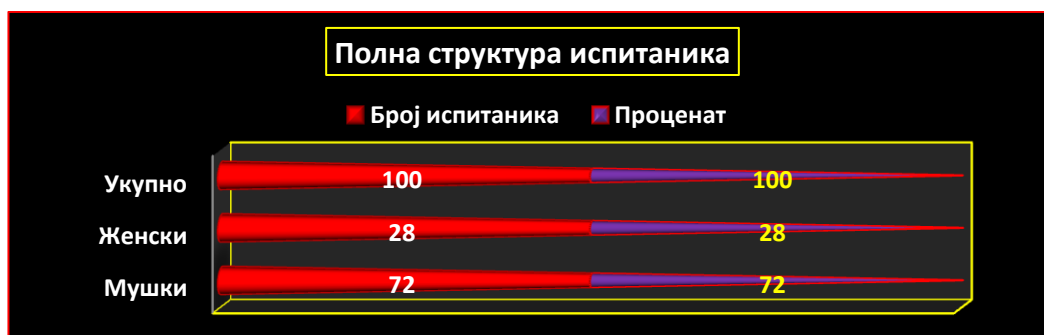
Графикон 7. Преглед испитаника према полној структури примјеном анкетног упитника



Примјеном анкетног упитника допринос у истраживању дало је укупно 583 испитаника, од чега су 253 женског пола (43,40%) и 330 мушког пола (56,60%).

Графикон 8 илуструје *полну структуру испитаника* који су дали допринос истраживању примјеном структурираног интервјуа.

Графикон 8. Преглед испитаника према полној структури примјеном структурираног интервјуа



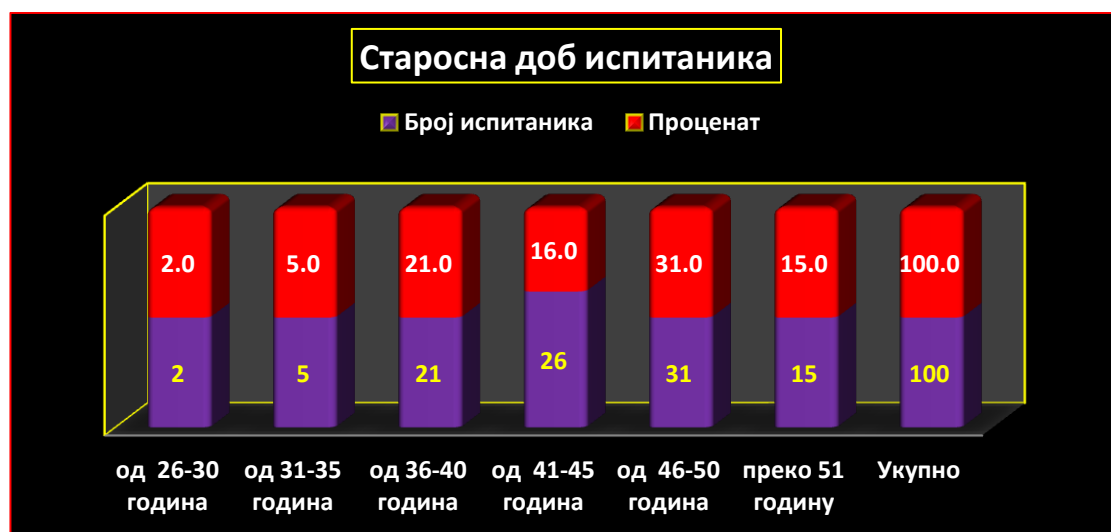
Примјеном структурираног интервјуа учествовало је укупно 100 испитаника, 28 испитаника женског пола (28%) и 72 испитаника мушког пола (72%).

У *графикону 9* и *графикону 10* приказана је структура испитаника *према старосној доби* са аспекта примјене анкетног упитника и структурираног интервјуа.

Графикон 9. Преглед испитаника према старосној доби примјеном анкетног упитника



Графикон 10. Преглед испитаника према старосној доби примјеном структурираног интервјуа



Према подацима који су приказани у графикону 9 највећи број испитаника је старосне доби преко 51 годину (140 испитаника или 24,0%). Због старосне доби и дужине радног стажа, то представља посебан квалитет примљених података. Најмањи број испитаника (9 испитаника или 1,5%) односи се на старосну доб од 18-20 година, од чега су сви испитаници са ССС (средњом стручном спремом) који су дали велики допринос као најмлађи испитаници у истраживању.

У графикону 10 евидентно је да није било испитаника старосне доби од 18-20 година и 21-25 година. При извођењу структурираног интервјуа пажљиво су бирани испитаници при чему је највећи значај фокусиран на године стажа и степен образовања. То потврђују подаци који су дати у графикону, гдје највећи број испитаника припада старосној доби од 46-50 година (31 испитаник или 31,0%). Најмањи број испитаника припада старосној доби од 26-30 година (2 испитаника или 2,0%).

Структура испитаника према *степену образовања* приказана је у *графикону 11* и *графикону 12* са аспекта примјене анкетног упитника и структурираног интервјуа.

Графикон 11. Преглед испитаника према степену образовања примјеном анкетног упитника



Степен образовања 583 испитаника има следећу структуру: 114 испитаника је са средњом стручном спремом - ССС (19%), 57 испитаника са вишом стручном спремом - ВШС (10%), 302 испитаника са високом стручном спремом - ВСС (52%), 77 испитаника су магистри наука (13%) и 33 испитаника су доктори наука (6%).

Графикон 12. Преглед испитаника према степену образовања примјеном структурираног интервјуа



Структурираним интервјуом узет је узорак од 100 испитаника од чега 66 испитаника има високу стручну спрему – ВСС (66%), 25 испитаника су магистри наука (25%) и 9 испитаника су доктори наука (9%). Због квалитета информисаности структурираним интервјуом није обухваћен узорак са средњом стручном спремом и вишом стручном спремом.

Занимање испитаника приказано је у *графикону 13* са аспекта примјене анкетног упитника и *графикону 14* са аспекта примјене структурираног интервјуа.

Графикон 13. Преглед испитаника према занимању са аспекта примјене анкетног упитника



Графикон 14. Преглед испитаника према занимању примјеном структурираног интервјуа



Као што је приказано у графикону 13 и графикону 14 занимање испитаника потврђује чињеницу да саставни дио истраживања обухвата узорак од великог броја стручњака, који су запослени у јавном сектору БиХ. Примјетно је велико учешће стручњака из области друштвених и техничких наука, који су дали компетентне одговоре на предмет истраживачке тематике. Графикон 13 илуструје да је највећи допринос дало учешће: економиста са ВСС (23%), правника (15,4%), и руководиоца служби ентитета јавног сектора (15,1%). Такође, допринос истраживању дали су: оперативни радници (14,4%), професори (9,6%), инжењери (6,9%), директори ентитета јавног сектора (6,2%), медицински техничари (3,9%), љекари (3,8%) и психолози (1,7%).

Графикон 14 приказује структуру испитаника која обухвата експерте из ентитета јавног сектора. Експерти су путем структурираног интервјуа дали одговоре на веома комплексна питања из оквира проблематике јавног сектора и тиме дали велики допринос истраживању и потврђивању хипотеза. Структура испитаника је сљедећа: руководиоци служби (17%), директори (15%), начелници општина (13%), економисти (10%), правници (9%), инжењери (8%), професори (7%), судије (6%), ревизори (5%), љекари (5%), инспектори (3%) и психолози (2%).

Радни стаж испитаника приказан је у *графикону 15* према извођењу анкетног упитника и *графикону 16* примјеном структурираног интервјуа.

Графикон 15. Преглед испитаника према радном стажу са аспекта примјене анкетног упитника



Графикон 16. Преглед испитаника према радном стажу примјеном структурираног интервјуа



Посебан доказ за квалитет примљених података је дужина радног стажа испитаника, што се може видјети из графикона 15 и графикона 16. Према подацима уочавамо да највећи број испитаника има радни стаж преко 10 година у јавном сектору, што потврђује квалитет добијених података.

5.1.3. Анализа података

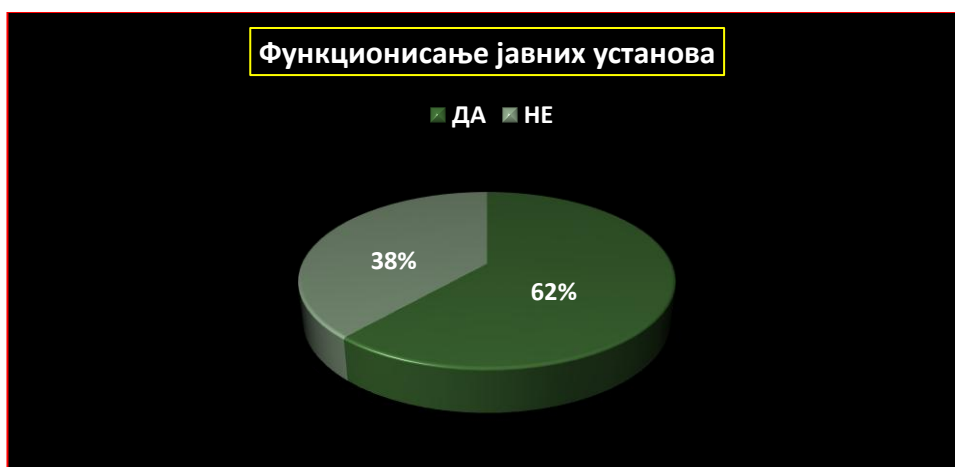
Поред карактеристика узорка који представљају уводни дио упитника, неопходно је извршити анализу и осталих података из упитника који се односе на:

- ❑ *питања о функционисању јавног сектора;*
- ❑ *питања о (не)успјешности пословања јавног сектора (фактори који утичу на (не)успјешност пословања);*
- ❑ *питања о заступљености ризика у пословању јавног сектора,*
- ❑ *питања о провођењу ревизије у јавном сектору (тачност података, квалитет спровођења ревизије, утицај ревизије на стабилност пословања, препоруке ревизора о увођењу мјера за побољшање пословања, (не)прихватање ревизорских сугестија у пословању јавног сектора);*
- ❑ *питања о успостављању стабилности и одрживости јавног сектора.*

5.1.3.1. Анализа функционисања јавног сектора

У *графикону 17* дат је приказ резултата истраживања када је у питању функционисање јавног сектора у смислу задовољства испитаника у јавним установама у којима су запослени.

Графикон 17. (Не)задовољство испитаника функционисањем јавних установа



Као што је приказано у графикону, 62% испитаника је задовољно функционисањем јавне установе у којој су испитаници запослени, док је 38% испитаника изразило

незадовољство¹¹⁹. Највеће незадовољство изражено је у здравственом систему при чему је од укупног броја испитаника у здравству (81 испитаник), 75 испитаника (92,60%) незадовољно функционисањем здравственог система.

5.1.3.2. Анализа (не)успјешности пословања јавног сектора

У табели 31 дат је приказ фактора од којих зависи успјешност пословања јавног сектора гдје су испитаници изразили мишљење о приоритетима.

Табела 31. Анализа фактора од којих зависи успјешност пословања јавног сектора

ФАКТОРИ	ДА		НЕ	
	БРОЈ ИСПИТАНИКА	ПРОЦЕНАТ (%)	БРОЈ ИСПИТАНИКА	ПРОЦЕНАТ (%)
Савремена техника рада	332	56,90	251	43,10
Едукације и стручна усавршавања	421	72,20	162	27,80
Периодично увођење ревизије пословања	306	52,50	277	47,50
Редовна анализа трошкова	204	35,00	379	65,00
Благовремено пружање услуга грађанима	233	40,00	350	60,00
Редовна контрола средстава за рад	187	32,10	396	67,90
Адекватна организација рада	309	53,00	274	47,00
Неки други фактор:				
1. Одговорност директора	1	0,2		
2. Реформа образовног система	3	0,5		
3. Реформа правосудног система	2	0,3		
4. Реформа здравственог система	3	0,5		

У фази предистраживања урађена је селекција фактора, који утичу на пословање у јавном сектору, који су наведени у табели. Поред наведених фактора испитаници су имали могућност да неведу неки други фактор, који утиче на функционисање јавног сектора. Уз могућност избора више фактора испитаници су одабрали оне који су од посебног значаја за институцију у којој су запослени.

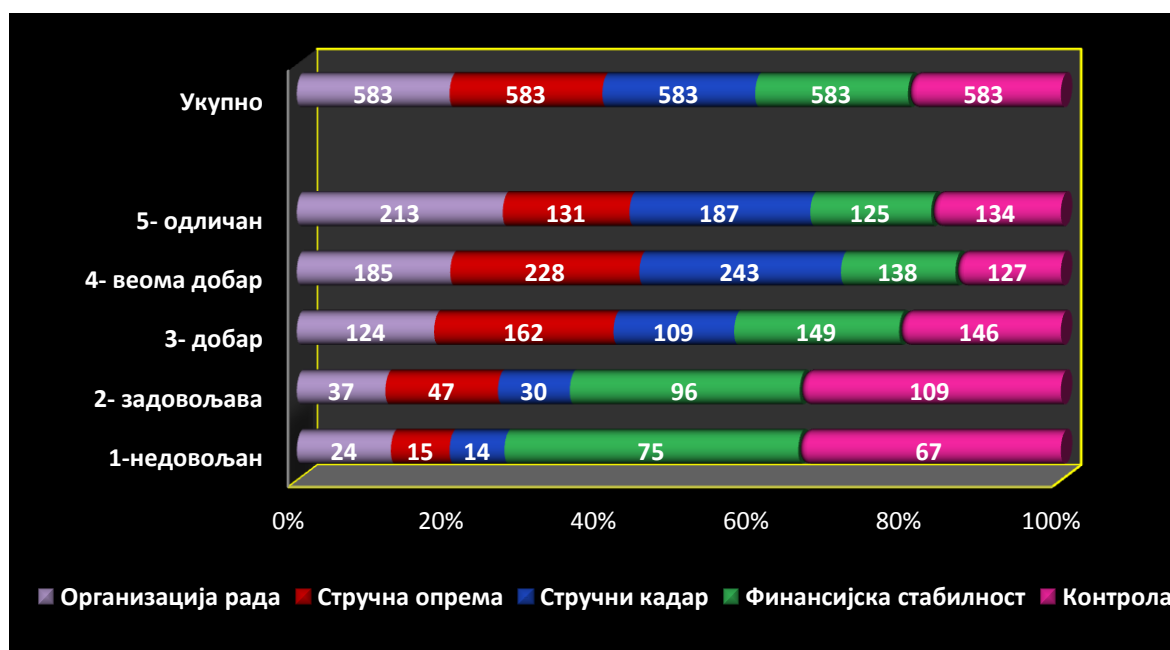
¹¹⁹ Узорак укључује 683 испитаника (583 примјеном упитника и 100 примјеном интервјуа).

Према узорку од 583 испитаника, од понуђених фактора од којих зависи успјешност пословања јавног сектора, највећи број испитаника, тачније, 421 испитаник (72,20%) је мишљења да су у јавном сектору неопходне едукације и стручна усавршавања, 332 испитаника (56,90%) је мишљења да у јавни сектор треба увести савремену технику рада, 309 испитаника (53%) сматра да у јавни сектор треба увести адекватну организацију рада, 306 испитаника (52,50%) је мишљења да је јавном сектору потребно периодично увођење ревизије пословања, 233 испитаника (40%) је мишљења да пажњу треба посветити благовременом пружању услуга грађанима, 204 испитаника (35%) је мишљења да у јавни сектор треба увести редовну анализу трошкова, 187 испитаника (32,10%) сматра да је јавном сектору потребна редовна контрола средстава за рад.

Девет испитаника је мишљења да поред наведених фактора треба узети у разматрање и следеће: одговорност директора (1 испитаник), реформу образовног система (3 испитаника), реформу правосудног система (2 испитаника) и реформу здравственог система (3 испитаника).

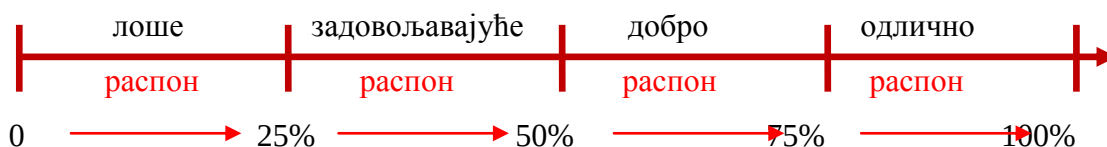
Поред наведеног, испитаници су имали могућност оцјене кључних фактора који су приказани у *графикону 18*. Вредновање фактора извршено је оцјеном од 1-5.

Графикон 18. Вредновање фактора у институцијама јавног сектора



Подаци карактеришу функционисање јавног сектора према вредновању фактора на начин који је илустрован у графикону. Због прегледности података сваки фактор ћемо приказати графички и према граници доњег и горњег интервала одредити стање фактора у јавном сектору. *Доњи интервал* представља минимални процентуални износ добијен вредновањем фактора од стране испитаника. *Горњи интервал* представља максимални процентуални износ добијен вредновањем фактора од стране испитаника. У сврху анализе фактора дефинисаћемо скалу са одређеним *распоном између доњег и горњег интервала* (слика 39).

Слика 39. Интервална скала

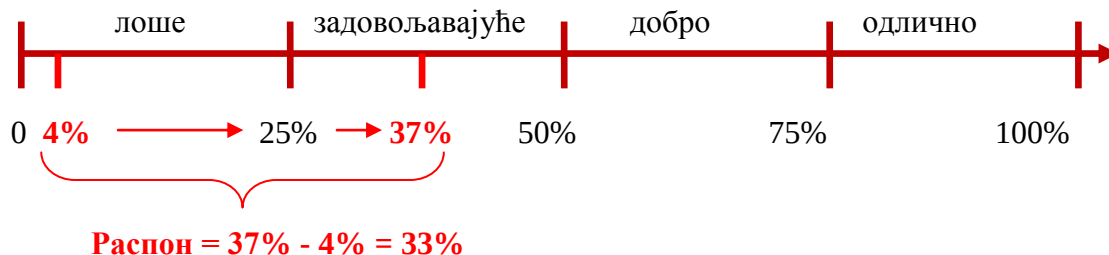


Дефинисањем доњег и горњег интервала, сваки фактор може да има неко од наведених стања: лоше (0-25%), задовољавајуће (26%-50%), добро (51%-75%) и одлично (76%-100%). *Интервални распон између доње и горње границе добија се утврђивањем разлике између горњег и доњег интервала.* Дакле, интервална скала дефинише стање фактора у јавном сектору, што ћемо објаснити на примјерима у наставку текста.



Организација рада у јавном сектору оцијењена је на следећи начин: 213 испитаника (37%) дали су оцјену 5, 185 испитаника (32%) дали су оцјену 4, 124 испитаника (21%) дали су оцјену 3, 37 испитаника (6%) дали су оцјену 2 и 24 испитаника (4%) дали су оцјену 1.

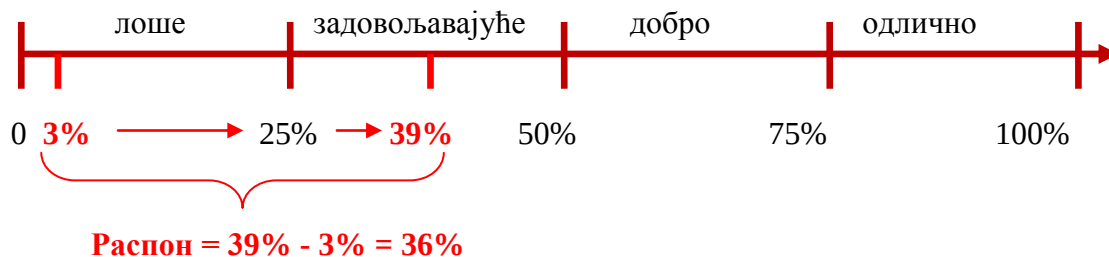
Према вредновању наведеног фактора уочавамо да је доњи интервал 4%, а горњи интервал 37%. Интервални распон ћемо одредити на интервалној скали.



Према добијеном интервалном распону од 33% долазимо до закључка да је организација рада у јавном сектору *задовољавајућа*.



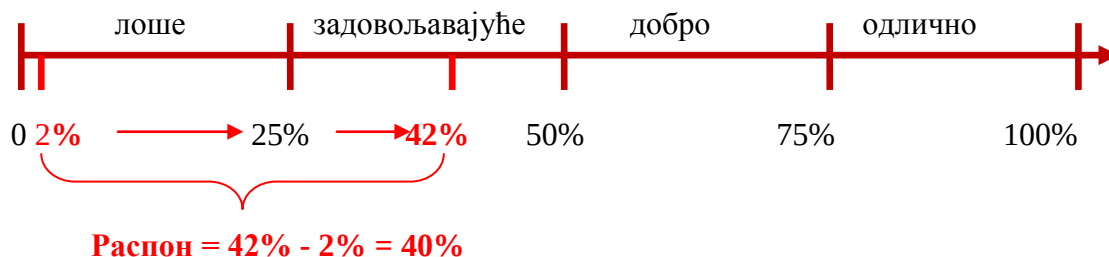
Када је у питању стручна опрема, мали број испитаника, тачније, 15 испитаника (3%) су дали оцјену 1, 47 испитаника (8%) дали су оцјену 2, 162 испитаника (28%) дали су оцјену 3, 228 испитаника (39%) дали су оцјену 4 и 131 испитаник (22%) дали су оцјену 5. У графикону је евидентно да је доња граница 3% а горња граница 39%. Као и за претходни фактор, утврђујемо интервални распон помоћу интервалне скале.



Према добијеном интервалном распону од 36% долазимо до закључка да је стручна опрема у јавном сектору *задовољавајућа*.



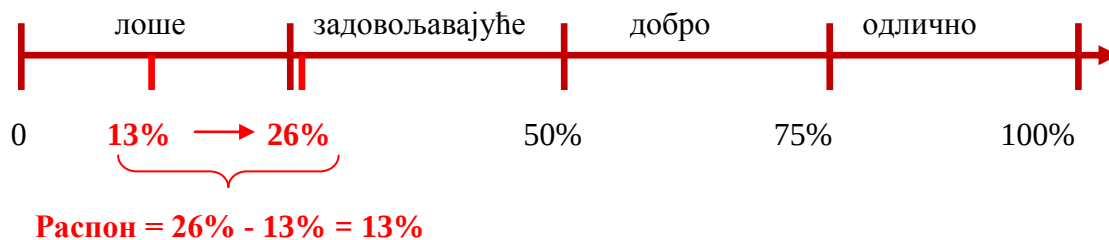
Стручни кадар је вреднован на сљедећи начин: 14 испитаника (2%) дали су оцјену 1, 30 испитаника (5%) дали су оцјену 2, 109 испитаника (19%) дали су оцјену 3, 243 испитаника (42%) дали су оцјену 4 и 187 испитаника (32%) дали су оцјену 5. Начин вредновања овог фактора указује на чињеницу да стручни кадар у јавном сектору посједује задовољавајућу репутацију и професионалност у извршењу радних задатака. То ћемо доказати утврђивањем интервалног распона на скали. Према подацима из графикона уочавамо да је доња граница 2%, а горња граница 42%, што значи да је интервални распон 40%.



Утврђивањем интервалног распона доказали смо да је стручни кадар у јавном сектору *задовољавајући*.



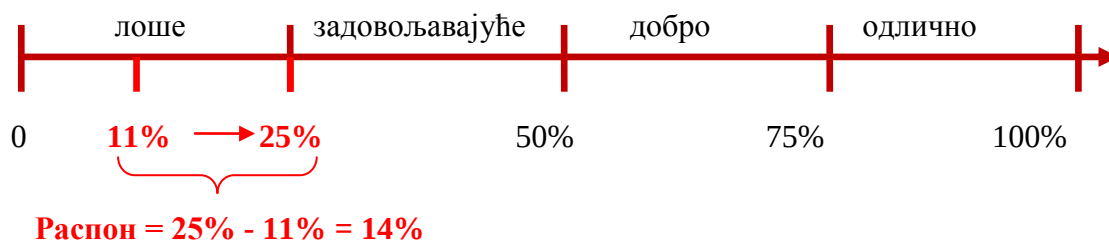
Према добијеним резултатима, финансијска стабилност у јавном сектору је недовољна за несметано функционисање. 75 испитаника (13%) су дали оцјену 1 за постојећу финансијску стабилност, 96 испитаника (16%) су дали оцјену 2, 149 испитаника (26%) су дали оцјену 3, 138 испитаника (24%) су дали оцјену 4 и 125 испитаника (21%) су дали оцјену 5. За финансијску стабилност доња граница је 13%, док је горња граница 26%. То значи да јавни сектор има лошу финансијску стабилност, што ћемо приказати на интервалној скали помоћу интервалног распона.



Према добијеном интервалном распону од 13% долазимо до закључка да је финансијска стабилност у јавном сектору *лоша*.



Када је у питању контрола у јавном сектору, 67 испитаника (11%) су дали оцјену 1, 109 испитаника (19%) дали су оцјену 2, 146 испитаника (25%) дали су оцјену 3, 127 испитаника (22%) дали су оцјену 4 и 134 испитаника (23%) дали су оцјену 5. Подаци показују да доња граница износи 11%, док је горња 25%. Утврдићемо распон.



Интервални распон износи 14%, што значи да је контрола у јавном сектору *лоша*.

5.1.3.3. Анализа заступљености ризика у јавном сектору

Да бисмо извршили анализу ризика у јавном сектору, неопходно је дефинисати разлоге нестабилног пословања у ентитетима јавног сектора. Истраживањем смо дошли до података о разлозима који утичу на пословање у јавном сектору, што је приказано у *табели 32*.

Табела 32. Анализа разлога за нестабилно пословање у јавном сектору

ФАКТОРИ	ДА		НЕ	
	БРОЈ ИСПИТАНИКА	ПРОЦЕНАТ (%)	БРОЈ ИСПИТАНИКА	ПРОЦЕНАТ (%)
Неконтролисано трошење јавних средстава	293	50,30	290	49,70
Заступљеност корупције	183	31,40	400	68,0
Застарјела опрема	251	43,10	332	56,90
Недостатак стручног кадра	223	38,30	360	61,70
Недовољна контрола	297	50,90	286	49,10
Политички утицај	379	65,00	204	35,00
Негативна пословна клима	206	35,30	377	64,70

Истраживањем смо дошли до података да доминирају три основна разлога, који утичу на нестабилно пословање у јавном сектору: *политички утицај (65%)*, *недовољна контрола (50,90%)* и *неконтролисано трошење јавних средстава (50,30%)*. У другу групу могу се сврстати следећи разлози: *застарјела опрема (43,10%)*, *недостатак стручног кадра (38,30%)*, *негативна пословна клима условљена лошом колегијалношћу (35,30%)* и *заступљеност корупције (31,40%)*. Испитаници су потврдили да су наведени разлози највећи узрочници ризика у јавном сектору, што је приказано у *графикону 24*.



Дакле, 98% испитаника је потврдило да политички утицај, недовољна контрола, неконтролисано трошење јавних средстава, застарјела опрема, недостатак стручног кадра, негативна пословна клима и заступљеност корупције угрожавају функционисање јавног сектора, док је свега 2% испитаника супротног мишљења. У вези с тим, *графикон 25* приказује врсте ризика који су заступљени у јавном сектору.

Графикон 25. Врсте ризика у јавном сектору



Истраживањем смо дошли до податка да је у јавном сектору највише заступљен финансијски ризик (79,90%), ризик губитка стручног кадра (53%), ризик неликвидности (45,60%), ризик противзаконитог смањења плата (42%), ризик обустављања радних активности услед недостатка материјала за рад (41,20%) и ризик кривотворења документације (32,90%).

Да би се ризици у јавном сектору свели на прихватљив ниво неопходно је увести мјере које ће имати утицај на њихово смањење. Истраживањем смо дошли до података да је финансијски ризик присутан у свим ентитетима јавног сектора. Његова присутност утиче на успоравање активности које за посљедицу имају појаву других ризика као што су: ризик неликвидности, ризик кривотворења документације, ризик губитка стручног кадра, ризик противзаконитог смањења плата и ризик обустављања радних активности услед недостатка материјала за рад. Овај процес настајања ризика утиче на нестабилност јавног сектора. За унапређење пословања неопходно је увести мјере које су приказане у *графикону 26*.

Графикон 26. Мјере за унапређење пословања јавног сектора



Подаци у графикону исказују мишљење испитаника о приоритетним мјерама, које нису довољно заступљене у јавном сектору, а које би требало примјењивати у већем обиму. 421 испитаник (72,20%) је мишљења да је у јавном сектору неопходно периодично увођење ревизије, 410 испитаника (70,30%) су мишљења да је јавном сектору потребна контрола јавних средстава, 382 испитаника (65,50%) сматра да је за стабилност пословања потребно повећати надзор над запосленима у јавном сектору, 368 испитаника (63,10%) су мишљења да је у јавном сектору потребно оснажити функционисање интерне контроле, 324 испитаника (55,60%) сматрају да је за унапређење пословања у јавном сектору потребно увести стручне едукације, 277 испитаника (47,50%) су мишљења да је за стабилније пословање у јавном сектору потребно поштовање Закона о раду.

Селекцијом претходно наведених мјера евидентно је да су периодично увођење ревизије, контрола трошења јавних средстава, повећан надзор над запосленим и функционисање интерне контроле међузависне мјере, које би уз појачану примјену у свим ентитетима јавног сектора имале велики утицај на унапређење пословања и квалитетније пружање услуга корисницима. Због тога треба тежити да се у пракси наведене мјере примјењују у довољном обиму како би се унаприједио систем пословања.

5.1.3.4. Анализа примјене ревизије у јавном сектору

На питање: „Да ли се у јавном сектору ревизија врши у довољној мјери“ дошли смо до податка који су приказани у *графикону 27*.



Да се ревизија не врши у довољној мјери потврђују подаци који су приказани у графикону. Дакле, 303 испитаника (52%) су мишљења да се ревизија не врши довољно у ентитетима јавног сектора, док је 280 испитаника (48%) супротног мишљења.

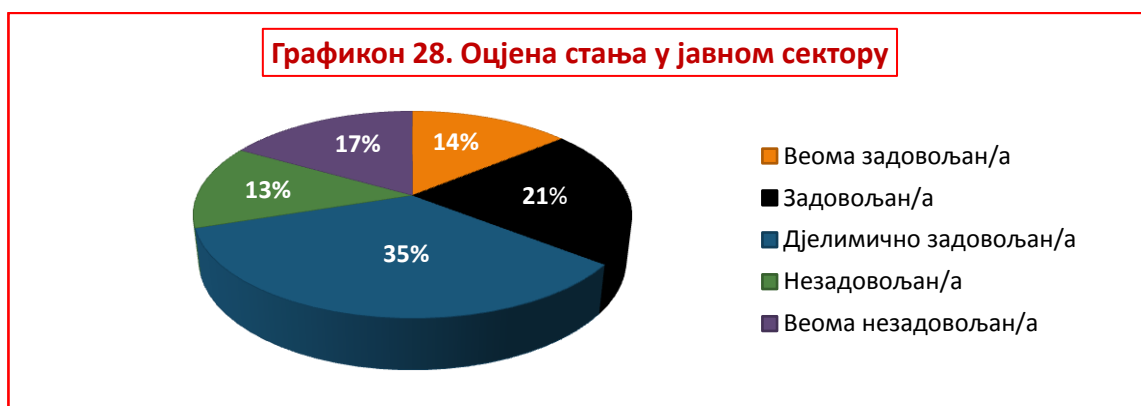
У *табели 33* дат је упоредни преглед оцјене ревизије и интерне контроле са аспекта примјене у јавном сектору.

Табела 33. Упоредни преглед вредновања ревизије и интерне контроле у јавном сектору

Ревизија			Интерна контрола		
Оцјена ревизије	Број испитаника	Проценат (%)	Оцјена интерне контроле	Број испитаника	Проценат (%)
(1) Недовољан	109	18,7	(1) Недовољан	61	10,5
(2) Задовољава	124	21,3	(2) Задовољава	106	18,2
(3) Добар	166	28,5	(3) Добар	179	30,7
(4) Веома добар	106	18,2	(4) Веома добар	133	22,8
(5) Одличан	78	13,4	(5) Одличан	104	17,8
Укупно	583	100,0	Укупно	583	100,0

Упоредни подаци показују да се интерна контрола врши у већем обиму од примјене ревизије. 61 испитаник (10,5%) за примјену интерне контроле у јавном сектору је дао недовољну оцјену, док је за примјену ревизије 109 испитаника (18,7%) дало негативну оцјену. 104 испитаника (17,8%) за примјену интерне контроле је дало одличну оцјену, док су 78 испитаника (13,4%) за примјену ревизије дало одличну оцјену. Анализом

података из табеле уочавамо да су испитаници задовољнији примјеном интерне контроле у ентитетима јавног сектора у поређењу са примјеном ревизије. То значи да руководство мора предузети мјере за јачање система контролних механизма, који ће утицати на успостављање стабилности јавног сектора. На стање у јавном сектору и квалитет пружања услуга корисницима, испитаници су изразили своја мишљења начином који је приказан у *графикону 28*.

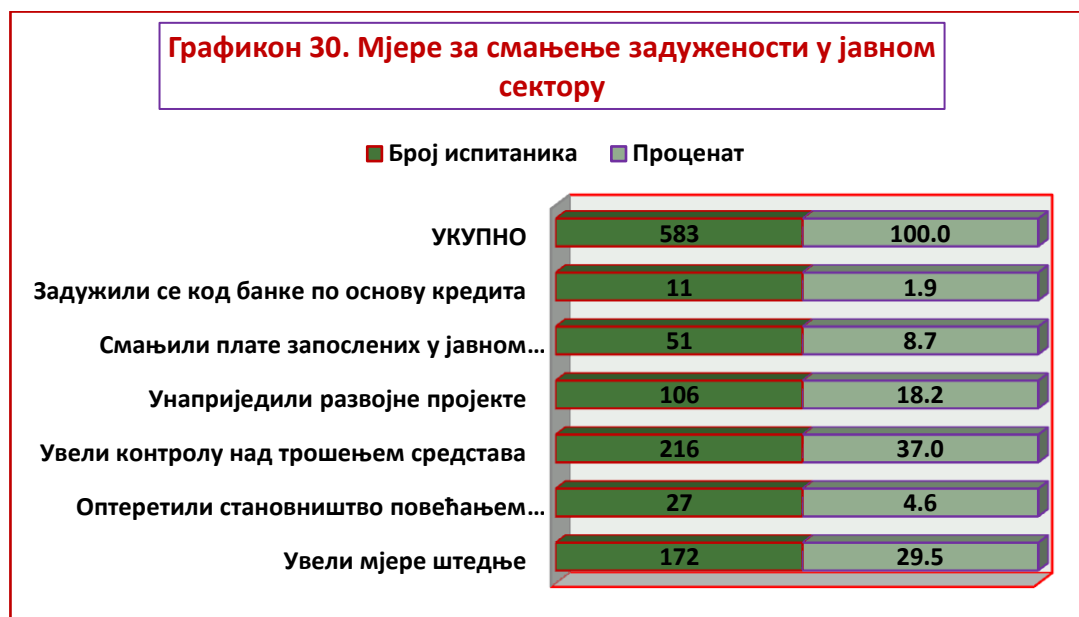


Начином функционисања и општим стањем у јавном сектору испитаници су изразили мишљење на следећи начин: 82 испитаника (14%) је веома задовољно, 125 испитаника (21%) је задовољно, 201 испитаник (35%) испитаник је дјелимично задовољан, 77 испитаника (13%) је незадовољно и 98 испитаника (17%) је веома незадовољно. Истраживањем је елаборирано да се највећи степен незадовољства темељи на *задужености јавног сектора*. У вези с тим, испитаници су навели разлоге задужености како је приказано у *графикону 29*.



Истраживањем смо дошли до увјерљивих података којима испитаници потврђују стање задужености у јавном сектору. 410 испитаника (70,3%) мишљења је да основни разлог велике задужености јавног сектора представља неадекватна развојна политика, 380 испитаника (65,2%) као разлог задужености јавног сектора наводи недовољну реализацију инвестиционих и развојних пројеката, 362 испитаника (62,1%) мишљења је да се погрешним акцијама локалних и републичких органа повећава стање задужености у јавном сектору, 295 испитаника (50,6) сматра да се неконтролисаним трошењем јавних средстава повећава јавни дуг, 293 испитаника (50,3%) као разлог велике задужености наводи лоше мјере штедње, 292 испитаника (50,1%) мишљења је да лоше политичко дјеловање утиче на повећање задужености у јавном сектору.

Да би се смањило стање задужености у јавном сектору потребно је увести адекватне мјере. Истраживањем смо дошли до података које мјере треба ставити на листу приоритета, што ћемо приказати у *графикону 30*.



Према мишљењу испитаника, мјере које треба ставити на листу приоритета су увођење контроле над трошењем јавних средстава (216 испитаника или 37%), увести мјере штедње (172 испитаника или 29,5%), унаприједити развојене пројекте (106 испитаника или 18,2%). Остале мјере, као што су: смањење плата запослених у јавном сектору, задужење код банке по основу кредита и оптерећење становништва повећањем пореза су превентивне мјере које не треба узимати у листу приоритета, што потврђују подаци у графикону.

За увођење мјера веома су битне препоруке ревизора, након проведене ревизије. У којој мјери су препоруке ревизора битне за побољшање пословања ентитета јавног сектора, утврдили смо истраживањем, о чему ћемо податке приказати у *графикону 31*.



Дакле, препоруке ревизора су веома значајне, што потврђују подаци у графикону. 519 испитаника (89%) сматра да су за унапређење пословања ентитета јавног сектора неопходне препоруке ревизора, које се заснивају на избору адекватних мјера. 64 испитаника (11%) су супротног мишљења.

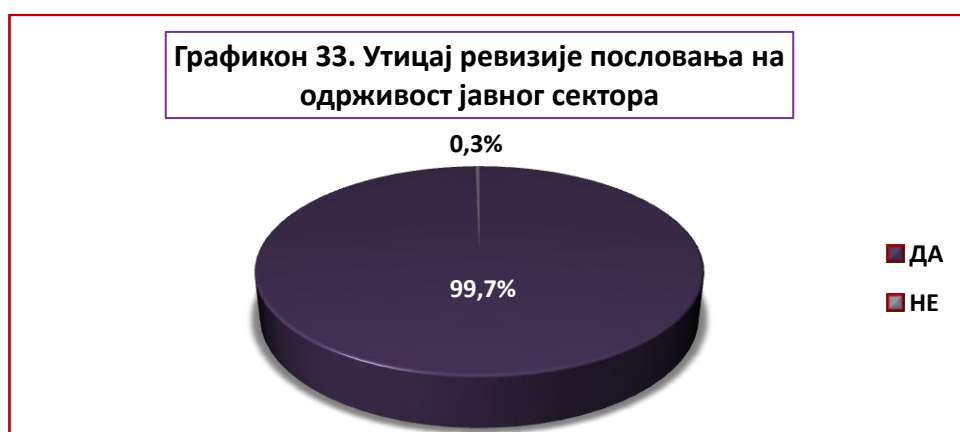
5.1.3.5. Анализа стабилности и одрживости јавног сектора

У претходном излагању приказани су подаци о факторима и ризицима, који негативно утичу на пословање јавног сектора. 452 испитаника (78%) се сложило са чињеницом да фактори и ризици, који су заступљени у јавном сектору утичу на његову стабилност и одрживост. Подаци су приказани у *графикону 32*.



131 испитаник (22%) није се сложио са ставом да фактори и ризици утичу на стабилност и одрживост јавног сектора.

Анализом фактора и ризика предложене су мјере за њихово свођење на прихватљив ниво. Најзначајнија мјера којом се може утицати на одрживост јавног сектора је ревизија пословања. Резултати истраживања су приказани у *графикону 33*.



Као што је приказано у графикону, 581 испитаник (99,7%) мишљења је да примјеном ревизије пословања у јавном сектору постоји могућност за успостављањем стабилности и одрживости јавног сектора, док је 0,3% испитаника супротног мишљења.

На питање којим мјерама се постиже стабилност и одрживост јавног сектора, истраживањем смо дошли до података који су приказани у *графикону 34*.



Најзначајнија мјера која утиче на стабилност и одрживост јавног сектора је *редовно извођење ревизије пословања*, коју је потврдило 243 испитаника (41,7%). Затим, адекватна судска пресуда за незаконито трошење јавних средстава коју је потврдило 96 испитаника (16,5%), правилна расподјела јавних прихода коју је потврдило 95 испитаника (16,3%), увођење савремених метода рада коју је потврдило 84 испитаника (14,4%) и смањење јавних расхода коју је потврдило 65 испитаника (11,1%).

5.2. Резултати истраживања

Планирајући ово истраживање водили смо се чињеницом да јачање контролних механизма има посебну улогу и значај у јавном сектору. Истраживањем смо утврдили да између ентитета јавног сектора у БиХ постоје разлике које се заснивају на примјени контролних механизма, посебно када је ријеч о примјени интерне контроле и интерне ревизије. С обзиром на то да јавни сектор карактерише нестабилно пословање праћено великим степеном задужености, истражили смо ризике и дефинисали мјере за њихово свођење на прихватљив ниво, те елаборирали значај ревизије пословања у успостављању стабилности и одрживости јавног сектора.

Посебан задатак који смо остварили кроз процес истраживања је утврђивање концепта „3Е“ у ентитетима јавног сектора, који поред улоге контролних механизма, има велики утицај на успостављање стабилности. Успостављање стабилности и одрживости јавног сектора тешко је остварити без примјене модела управљања ризицима. У вези с тим, наш циљ био је да испитамо сврху и допринос ревизије пословања, посебно када се ради о процјени и управљању ризицима у јавном сектору. То је представљало темељ за истраживање улоге и утицаја ревизије пословања на одрживост јавног сектора.

При анализи резултата истраживања, повезаност варијабли и поређење група на варијаблама испитали смо примјеном инференцијалне статистике, гдје смо помоћу Спирманове корелације настојали утврдити повезаност одабраних варијабли.

За тумачење резултата истраживања неопходно је разумијевање Спирманове корелације.¹²⁰ Спирманова корелација може бити позитивна или негативна. Када се ради о *позитивној корелацији* то значи да се варијабле крећу у истом смјеру, односно, повећање вриједности једне варијабле утиче на повећање вриједности друге варијабле. Такође, позитивна корелација постоји у случају када смањење вриједности једне варијабле утиче на смањење вриједности друге варијабле. То значи да се мјера корелације изражава *коэффициентом корелације*, који се креће у интервалу од [-1 до 1]. За разлику од позитивне корелације, *негативна корелација* значи да повећање вриједности једне варијабле утиче на смањење вриједности друге варијабле. Код негативне корелације испред коефицијента корелације се увијек налази знак „-“.

¹²⁰ Степен везе између промјенљивих испитује се корелационом анализом. Корелација се може подијелити према: а) *смјеру* (позитивна или негативна); б) *броју посматраних промјенљивих* (проста или вишеструка) и ц) *облику веза* (линеарна или нелинеарна).

Уколико се поред коефицијента корелације налази једна звјезда („*“), то значи да је корелација статистички значајна уз *могућност грешке од 0,05*. Ако се поред коефицијента корелације налазе двије звјезде („**“), то значи да је корелација статистички значајна уз *могућност грешке од 0,01*. За анализу резултата неопходно је тумачење нивоа корелације:

- 0,10 – 0,30 (*мала корелација*);
- 0,30 – 0,50 (*средњи ниво корелације*) и
- 0,50 – 1 (*јака корелација*).

Да би корелација уопште постојала потребан је услов $\text{sig}(p) < 0,05$. Одступање од овог услова постоји ако је $\text{sig}(p) > 0,05$ и тада *корелација не постоји*.

Развијањем модела истраживања настојали смо истражити заступљеност система интерних контрола у ентитетима јавног сектора, те у вези с тим испитати повезаност интерне контроле и ревизије како бисмо доказали њихов значај у пракси, и сврстали их у категорију водећих контролних механизма у јавном сектору.

Доказивањем значаја контролних механизма оправдава се улога ревизије пословања, као и њен утицај на стабилност и одрживост јавног сектора. Анализу резултата истраживања дајемо у наставку текста с циљем потврђивања или одбацивања постављених хипотеза.

Табела 34. Спирманова ранг корелација између интерне контроле и ревизије

Correlations			Интерна контрола	Ревизија
Spearman's rho	Интерна контрола	Correlation Coefficient	1,000	,853**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Ревизија	Correlation Coefficient	,853**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Увидом у табелу може се утврдити да је испуњен услов постојања корелације између варијабли, јер је $[\text{sig}(p) = 0,000; \text{sig}(p) < 0,05]$. Ријеч је о позитивној корелацији, што значи да повећање примјене интерне контроле утиче на повећање примјене ревизије.

Пошто је коефицијент корелације 0,853 значи да је у питању *јака корелација*. На основу тога сматрамо да је испуњен услов значајности примјене контролних механизма у јавном сектору. Значај примјене интерне контроле, као и ревизије, фокусиран је на одржавање финансијске стабилности ентитета јавног сектора, што је приказано у *табели 35 и табели 36*.

Табела 35. Спирманова ранг корелација између интерне контроле и финансијске стабилности

Correlations			Интерна контрола	Финансијска стабилност
Spearman's rho	Интерна контрола	Correlation Coefficient	1,000	,503**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Финансијска стабилност	Correlation Coefficient	,503**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Добијени подаци указују да је у питању позитивна корелација, те да је испуњен услов [$\text{sig}(p) = 0,000$; $\text{sig}(p) < 0,05$] постојања корелације између примјене интерне контроле и финансијске стабилности. Пошто је коефицијент корелације 0,503 у питању је *јака корелација*, јер повећање примјене интерне контроле утиче на повећање финансијске стабилности. Тиме потврђујемо значај примјене интерне контроле у ентитетима јавног сектора. У *табели 36* испитаћемо утицај ревизије на финансијску стабилност.

Табела 36. Спирманова ранг корелација између ревизије и финансијске стабилности

Correlations			Ревизија	Финансијска стабилност
Spearman's rho	Ревизија	Correlation Coefficient	1,000	,505**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Финансијска стабилност	Correlation Coefficient	,505**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Према добијеним подацима видимо да је испуњен услов за постојање корелације [$\text{sig}(p) = 0,000$; $\text{sig}(p) < 0,05$]. У овом случају, такође, имамо позитивну корелацију чији је

коэффициент 0,505 што значи да се ради о *јакој корелацији*. Дакле, повећана примјена ревизије утиче на повећање финансијске стабилности у јавном сектору.

Пошто смо дошли до закључка да од примјене интерне контроле и ревизије зависи финансијска стабилност јавног сектора, испитаћемо утицај других фактора на одрживост финансијске стабилности. У *табели 37* приказаћемо корелацију између фактора јавног сектора и нестабилности јавног сектора.

Табела 37. Спирманова ранг корелација између фактора јавног сектора и нестабилности јавног сектора

Correlations			Фактори јавног сектора	Нестабилност јавног сектора
Spearman's rho	Фактори јавног сектора	Correlation Coefficient	1,000	,387**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Нестабилност јавног сектора	Correlation Coefficient	,387**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Према добијеним подацима у табели видимо да је испуњен услов за постојање корелације [$\text{sig}(p) = 0,000$; $\text{sig}(p) < 0,05$], те да је коефицијент корелације 0,387. Дакле, у питању је *средњи ниво корелације* при чему повећан утицај фактора утиче на повећање нестабилности јавног сектора. Пошто је задуженост јавног сектора један од водећих фактора за нестабилност јавног сектора, испитаћемо корелацију између фактора јавног сектора и задужености јавног сектора (*табела 38*).

Табела 38. Спирманова ранг корелација између фактора јавног сектора и задужености јавног сектора

Correlations			Фактори јавног сектора	Задуженост јавног сектора
Spearman's rho	Фактори јавног сектора	Correlation Coefficient	1,000	,265**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Задуженост јавног сектора	Correlation Coefficient	,265**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Подаци добијени истраживањем потврђују да дјеловање фактора у ентитетима јавног сектора утиче на стање задужености. У овом случају, потврђена је корелација између посматраних варијабли (фактора јавног сектора и задужености јавног сектора), јер је испуњен услов [$\text{sig}(p) = 0,000$; $\text{sig}(p) < 0,05$]. Коефицијент корелације износи 0,265 који потврђује да је у питању *мала корелација*. Ријеч је позитивној корелацији што значи да повећан утицај фактора у јавном сектору утиче на повећање задужености јавног сектора. Такво стање доводи до повећања ризика што ће за посљедицу имати повећање нестабилности јавног сектора. Да бисмо то доказали, испитаћемо корелацију између ризика јавног сектора и нестабилности јавног сектора.

Табела 39. Спирманова ранг корелација између ризика јавног сектора и нестабилности јавног сектора

Correlations			Ризици јавног сектора	Нестабилност јавног сектора
Spearman's rho	Ризици јавног сектора	Correlation Coefficient	1,000	,447**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Нестабилност јавног сектора	Correlation Coefficient	,447**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Видимо да је услов корелације задовољен, јер је [$\text{sig}(p) = 0,000$; $\text{sig}(p) < 0,05$]. Коефицијент корелације износи 0,447 и ради се о *средњем нивоу корелације* који је позитаван, што значи да повећање ризика у јавном сектору утиче на повећање нестабилности јавног сектора. Тиме смо доказали да фактори и ризици јавног сектора утичу на његову нестабилност. То указује на потребу увођења мјера за успостављање стабилности. У вези с тим, испитаћемо корелацију дату у *табели 40*.

Табела 40. Спирманова ранг корелација између мјера јавног сектора и пословања јавног сектора

Correlations			Мјере јавног сектора	Пословање јавног сектора
Spearman's rho	Мјере јавног сектора	Correlation Coefficient	1,000	,589**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Пословање јавног сектора	Correlation Coefficient	,589**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Добијени подаци показују да постоји корелација између варијабли, јер је испуњен услов $[sig(p) = 0,000; sig(p) < 0,05]$. Коефицијент корелације износи 0,589 што значи да је између варијабли заступљена *јака корелација*. Пошто се ради о позитивној корелацији то указује на чињеницу да повећана примјена мјера у јавном сектору утиче на повећање стабилности пословања јавног сектора. С обзиром на то да мјере утврђује ревизор, у овом случају од посебног значаја је улога ревизора. У вези с тим, испитаћемо корелацију између улоге ревизора и извођења ревизије пословања.

Табела 41. Спирманова ранг корелација између улоге ревизора и ревизије пословања

Correlations			Улога ревизора	Ревизија пословања
Spearman's rho	Улога ревизора	Correlation Coefficient	1,000	,431**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Ревизија пословања	Correlation Coefficient	,431**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

На основу добијених података уочавамо да се ради о позитивној корелацији, те да је услов корелације задовољен $[sig(p) = 0,000; sig(p) < 0,05]$. Коефицијент корелације износи 0,431 што значи да се ради о *средњем нивоу корелације*. У овом случају, са повећањем улоге ревизора у јавном сектору, повећава се и улога ревизије пословања. Каква је улога ревизије пословања у јавном сектору испитаћемо у следећој табели.

Табела 42. Спирманова ранг корелација између ревизије пословања и пословања јавног сектора

Correlations			Ревизија пословања	Пословање јавног сектора
Spearman's rho	Ревизија пословања	Correlation Coefficient	1,000	,612**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Пословање јавног сектора	Correlation Coefficient	,612**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Увидом у табелу уочавамо да је $[sig(p) = 0,000; sig(p) < 0,05]$, што значи да је испуњен услов корелације, те да се ради о позитивној корелацији. Коефицијент корелације износи 0,612. Овај податак говори да је у питању *јака корелација* којом се описује јачина

дјеловања ревизије пословања на јавни сектор. Дакле, повећана примјена ревизије пословања доводи до повећања пословања јавног сектора, односно, стабилности јавног сектора. Ова корелација описује улогу ревизије пословања у успостављању стабилности јавног сектора. У вези с тим, испитаћемо корелацију између ревизије пословања и одрживости јавног сектора (табела 43) како бисмо потврдили или одбацили главну хипотезу.

Табела 43. Спирманова ранг корелација између ревизије пословања и одрживости јавног сектора

Correlations			Ревизија пословања	Одрживост јавног сектора
Spearman's rho	Ревизија пословања	Correlation Coefficient	1,000	,836**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	583	583
	Одрживост јавног сектора	Correlation Coefficient	,836**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	583	583

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Анализом података у табели потврђен је услов постојања корелације варијабли, што се доказује релацијом [$\text{sig}(p) = 0,000$; $\text{sig}(p) < 0,05$]. Коефицијент корелације износи 0,836 гдје је у питању *јака корелација* између ревизије пословања и одрживости јавног сектора. Резултати истраживања показују да је у питању позитивна корелација, гдје се повећаном примјеном ревизије пословања повећава стабилност, односно одрживост јавног сектора. То значи да примјена ревизије пословања утиче на одрживост јавног сектора, при чему анализом података потврђујемо главну хипотезу, **X1: „Примјеном ревизије пословања у јавном сектору утиче се на његову одрживост“**.

Пошто смо потврдили главну хипотезу испитаћемо утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора *анализом варијансе*. Утицај ревизије пословања испитаћемо помоћу **One – Way ANOVA** при чему ћемо, прије свега, испитати *предуслов хомогености варијансе*.

Табела 44. Тест хомогености варијансе – Одрживост јавног сектора

Levene Statistic	df1	df2	Sig.
6,074	8	574	,000

Подаци у табели показују да је тест хомогености варијансе задовољен, јер је вриједност $[sig = 0,000; sig < 0,05]$,¹²¹ тачније, тиме смо утврдили да је предуслов хомогености варијансе задовољен. У даљој анализи значајна је вриједност дистрибуције варијабли (F), што ћемо утврдити помоћу ANOVA, из табеле 45.

Табела 45. ANOVA – Одрживост јавног сектора

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	10294,941	8	1286,868	160,665	,000
Within Groups	4597,516	574	8,010		
Total	14892,456	582			

Пошто је $F > 1$; $F = 160,665$, уз испуњен услов хомогености варијансе, можемо да закључимо да *ревизија пословања, статистички значајно, утиче на одрживост јавног сектора.*

Након потврђивања главне хипотезе **X1**, испитаћемо корелацију и статистичку значајност помоћних варијабли које су дате у табели 46.

Табела 46. Спирманова ранг корелација потврђивања помоћних хипотеза

Помоћне хипотезе	Корелација	Јачање одговорности носилаца власти	Контрола трошења јавних средстава	Систем квалитета
X2	[Ревизија успјеха - Јачање одговорности носилаца власти]			
	Коефицијент корелације - (ro)	.490**		
	Sig. (2- tailed) - (p)	.000		
	Број испитаника – (N)	583		
	[Ревизија успјеха - Контрола трошења јавних средстава]			
	Коефицијент корелације - (ro)		.384**	
	Sig. (2- tailed) - (p)		.000	
	Број испитаника – (N)		583	
	[Ревизија успјеха – Систем квалитета]			
	Коефицијент корелације - (ro)			.673**
	Sig. (2- tailed) - (p)			.000
	Број испитаника – (N)			583
X3	[Процјена ризика – Јачање одговорности носилаца власти]			
	Коефицијент корелације - (ro)	.893**		
	Sig. (2- tailed) - (p)	.000		
	Број испитаника – (N)	583		

¹²¹ Sig < 0,05; разлике између варијабли су статистички значајне.

Sig > 0,05; разлике између варијабли нису статистички значајне.

	[Процјена ризика – Контрола трошења јавних средстава]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.488** .000 583	
	[Процјена ризика – Систем квалитета]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.544** .000 583	
X4	[Управљање ризицима – Јачање одговорности носилаца власти]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
		.757** .000 583		
	[Управљање ризицима – Контрола трошења јавних средстава]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.524** .000 583	
	[Управљање ризицима – Систем квалитета]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.864** .000 583	
X5	[Утврђивање концепта „3Е“ – Јачање одговорности носилаца власти]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
		.544** .000 583		
	[Утврђивање концепта „3Е“ – Контрола трошења јавних средстава]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.365** .000 583	
	[Утврђивање концепта „3Е“ – Систем квалитета]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.988** .000 583	
X6	[Однос ревизора и руководства јавног сектора – Јачање одговорности носилаца власти]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
		.970** .000 583		
	[Однос ревизора и руководства јавног сектора –Контрола трошења јавних средстава]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.476** .000 583	
	[Однос ревизора и руководства јавног сектора – Систем квалитета]			
	Коефицијент корелације - (ro) Sig. (2- tailed) - (p) Број испитаника – (N)			
			.610** .000 583	

Анализом података у табели може се утврдити статистички значајна повезаност између варијабли. Статистички значајна повезаност се утврђује при постојању услова $p < 0.05$ (када су **). У овом случају, за све корелације испуњен је услов повезаности варијабли $p < 0.05$. Тиме потврђујемо помоћне хипотезе:

- *X2: Ревизија успеха доприноси јачању одговорности носилаца власти, контроли трошења јавних средстава, те позитивно утиче на систем квалитета у јавном сектору.*
- *X3: Процјена ризика утиче на јачање одговорности носилаца власти, систем квалитета јавног сектора и доприноси контроли трошења јавних средстава.*
- *X4: Управљање ризицима утиче на контролу трошења јавних средстава, јачање одговорности носилаца власти и позитивно утиче на систем квалитета у јавном сектору.*
- *X5: Утврђивање концепта „3Е“ утиче на контролу трошења јавних средстава, доприноси јачању одговорности носилаца власти те позитивно утиче на систем квалитета јавног сектора.*
- *X6: Фер и коректан однос ревизора и руководства јавног сектора утиче на јачање одговорности носилаца власти и контролу трошења јавних средстава као и систем квалитета у јавном сектору.*

Потврђивање помоћних хипотеза употпунило је важност главне хипотезе. Истраживањем је елаборирано да ревизија пословања има велики утицај на одрживост јавног сектора. Због тога је битно анализирати допринос који ревизија пословања има у јавном сектору, што ћемо објаснити у наставку текста.

5.2.1. Допринос ревизије пословања

Моделом истраживања елабориран је начин на који контролни механизми утичу на успостављање стабилности и одрживости јавног сектора. Поред чињенице да су интерна контрола и интерна ревизија у ентитетима јавног сектора заступљене у мјери која није довољна за успостављање стабилности, јавља се потреба за јачањем контролних механизма. Једна од мјера за успостављање стабилности је примјена ревизије пословања која има вишеструк значај, како за јавни сектор, тако и за приватни сектор.

Наиме, модел ревизије пословања у јавном сектору има дводимензионално значење. С једне стране, модел указује да смањење трошкова доводи до *повећања уштеда*, које се временом акумулирају и доносе велику корист за јавни сектор. Полазећи од чињенице да носиоци власти у БиХ неконтролисано троше јавна средства и тиме доприносе неекономичном и неефикасном пословању, јавља се потреба за увођењем контролних механизма којима ће се такве активности елиминисати, или дјелимично ублажити. У вези с тим, модел ревизије пословања има утицај на јачање интерне контроле и интерне ревизије у јавном сектору што ће утицати на подизање одговорности и јачање свијести свих актера.

С друге стране, смањење трошкова доводи до *повећања прихода* што јавним установама, јавним предузећима, приватном сектору и невладиним организацијама омогућава квалитетније пословање. У овом случају, модел ревизије пословања указује да се мора водити рачуна о начину трошења новчаних средстава, како би се повећао квалитет пословања и, у вези с тим, остварила три битна циља: економичност, ефикасност и ефективност. Само на такав начин могуће је обезбиједити повећање прихода од чега ће корист имати, не само јавни сектор, јавна управа, приватни сектор, јавна предузећа, невладине организације, већ и академска заједница и цјелокупна јавност.

Резултати истраживања су показали да јавни сектор у БиХ, због велике задужености, има потребу за системском реформом која треба да се заснива на примјени ревизије пословања. Тиме се отвара могућност за остварењем једног од важнијих циљева пословања – *идентификовање и свођење ризика у јавном сектору на прихватљив ниво*. Остварење овог циља утиче на избор адекватног модела управљања ризицима у свим ентитетима јавног сектора. На тај начин би се постигло економичније, ефикасније и

ефективније пословање што представља сврху ревизије пословања. У вези с тим, резултати истраживања потврдили су сљедеће:

- ❑ улогу ревизије пословања у јавном сектору,
- ❑ значај ревизије пословања у јавном сектору,
- ❑ начин на који ревизија пословања утиче на процјену и управљање ризицима у јавном сектору,
- ❑ начин на који ревизија пословања у јавном сектору процјењује побољшање процеса управљања ризицима и због чега је то битно,
- ❑ дефинисање концепта „3Е“ у јавном сектору и шта се тиме постиже,
- ❑ начин на који ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора.

Из претходно наведеног закључујемо да се допринос примјене ревизије пословања у јавном сектору темељи на:

- ❑ *јачању одговорности носилаца власти, односно, подизању одговорности свих актера у јавном сектору на знато већи ниво;*
- ❑ *економичнијем, ефикаснијем и ефективнијем трошењу јавних средстава;*
- ❑ *унапређењу система квалитета јавног сектора.*

Дакле, ово истраживање ће дати допринос и употпунити фонд научног знања о утицају ревизије пословања на одрживост јавног сектора, гдје посебан значај има систем интерне ревизије којим ће се одговорност свих актера у јавном сектору подићи на већи ниво. То ће имати утицај на јачање свијести запослених у јавном сектору, чиме ће се постићи повећање одговорности у обављању радних задатака. На тај начин ће се повећати стабилност јавног сектора и створити снажна подршка за економичнији, ефикаснији и ефективнији систем располагања јавних средстава.

Истраживањем ћемо настојати да у будућности продубимо свијест јавности о улози ревизије пословања у јавном сектору с циљем јачања одговорности носилаца власти, смањења трошења јавних средстава и повећања квалитета јавног сектора.

5.2.2. Смјернице будућих истраживања

Исцрпним истраживањем, којим смо успјели доказати значај ревизије пословања у практичној примјени у јавном сектору, створили смо оквир за будућа истраживања. Будућа истраживања могу се заснивати на савременим методама и моделима чијом примјеном је могуће унаприједити пословање јавног сектора. Битно је истаћи да смо тестирањем хипотеза, као и дефинисањем научног и прагматичног доприноса, створили основу за проналажење нових метода, које утичу на стабилност и одрживост јавног сектора.

Резултати истраживања могу дати полазну основу за будућа комплекснија научна истраживања, која ће бити оријентисана на одрживост јавног сектора. Пошто је одрживост јавног сектора кључни фактор за унапређење националне економије и привредног развоја, резултати истраживања могу послужити у сврху доказивања увођења добре праксе у јавни сектор, која може бити примјенљива и у приватном сектору.

Пошто се у наредном периоду у БиХ очекује процес реформи, у свим ентитетима јавног сектора, будућа истраживања могу да се темеље на проблемима који су од суштинског значаја за напредовање и развој јавног сектора. Поред ревизије пословања, један од начина за унапређење пословања је увођење бенчмаркинга при чему остаје отворено питање његовог позиционирања у ентитетима јавног сектора. Узимајући у обзир да увођење бенчмаркинга захтијева системске промјене у јавном сектору, примјена ревизије пословања омогућила би дефинисање критичних подручја у којима би бенчмаркинг био најпотребнији. У вези с тим, будућа истраживања могу да буду заснована на анализи односа између контролних механизма и бенчмаркинга, који заједничким дјеловањем могу дати велики допринос у практичној примјени, како у јавном сектору, тако и приватном сектору.

Резултати истраживања отварају врата новој научној дисциплини, која треба да се темељи на јачању ревизије пословања у практичној примјени јавног и приватног сектора. Било који вид научног истраживања пружиће допринос и дати подршку у смислу разумијевања улоге и значаја ревизије пословања у одрживости јавног сектора, унапређења привредног развоја и раста, стабилности и одрживости приватног сектора, као и јачања контролних механизма.

ЗАКЉУЧАК

Анализом модела ревизије познат под називом „Гдје је новац“ („Where's the Money“), који је објаснио John D. Tongren, креирали смо модел истраживања ревизије пословања у јавном сектору у Босни и Херцеговини. Модел је објашњен кроз три нивоа гдје су образложени улога и значај новца, почевши од употребе новца, затим, контроле трошења новца, као и могућности смањења трошкова и повећања прихода. На бази модела креирали смо научне и прагматичне циљеве који имају велики значај за јавни сектор, што смо истраживњем и потврдили.

Ревизија пословања као новији облик контролног механизма није у довољној мјери познат јавности. То сазнање представљало је водећи мотивациони фактор да истраживањем дођемо до података којима смо потврдили значај и улогу ревизије пословања у јавном сектору. На основу (пр)оцјене и утврђивања економичности, ефикасности и ефективности (концепт „3Е“) у јавном сектору дефинисана је улога и значај ревизије пословања и елаборирано о каквом се типу ревизије заиста ради.

Полазећи од дефиниције да *„ревизија пословања подразумева оперативну ревизију (eng. operational auditing) која се примјењује у приватном сектору и ревизију успјеха (eng. performance auditing) која се примјењује у јавном сектору, чији је заједнички циљ процјена и побољшање економичности, ефикасности и ефективности“*, истраживање у сврху израде овог рада фокусирано је на примјену ревизије пословања у јавном сектору, односно, примјену ревизије успјеха. У раду, термин „ревизија успјеха“ замијењен је термином „ревизија пословања“ који је карактеристичан за примјену ревизије у јавном сектору у 21. вијеку.

Дефиницијом којом се ревизија успјеха дефинише као *„независно испитивање ефикасности и ефективности активности, које предузима влада, те програма или организација са дужном пажњом на економичност, и са крајњим циљем, који ће довести до побољшања акције“*, потврђујемо да се ревизијом успјеха описује ревизија пословања у јавном сектору којом се утврђује да ли ентитет јавног сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично, односно, да ли постоје неефикасни и неекономични поступци. Циљ који се жели постићи ревизијом пословања у јавном сектору је утврђивање концепта „3Е“, при чему се долази до закључка да ли је јавни

сектор (или ентитет јавног сектора), у посматраном периоду пословао (не)успјешно, и дали се услуге корисницима пружају на квалитетан начин.

Због значаја претходно наведеног циља, истраживањем смо анализирали концепт „3Е“ у ентитетима јавног сектора (здравство, образовање, правосуђе, полиција, пореска управа, управа за индиректно опорезивање, јавна предузећа, локална самоуправа) у БиХ, гдје смо дошли до податка да се запослени у јавном сектору, у довољној мјери, не придржавају овог концепта. То значи да је у ентитетима заступљено неекономично и неефикасно пословање.

Дакле, систем пословања који је заступљен у БиХ нарушава равнотежу јавног сектора који је подвргнут великом степену задужености, како би остао ликвидан и солвентан. За такав концепт пословања одговорни су носиоци власти и руководиоци ентитета. Да би се стање довело у равнотежу, у будућем периоду морају се предузети озбиљне мјере у ентитетима јавног сектора које ће омогућити економичније, ефикасније и ефективније пословање.

Из претходне констатације можемо закључити да је основни разлог провођења ревизије пословања у јавном сектору јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава, како би се остварила стабилност и одрживост јавног сектора. У вези с тим, истраживањем смо дали одговор на питање: *„Да ли се примјеном ревизије пословања у јавном сектору може утицати на одрживост јавног сектора?“*

Дакле, примјеном ревизије пословања утиче се на одрживост јавног сектора. Један од начина којим ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора јесте процјена учинковитости процеса управљања ризицима у јавном сектору. Управљање ризицима у јавном сектору врши се с циљем смањења ризика на прихватљив ниво, што се постиже путем контролних механизма од којих ревизија пословања има посебну улогу. У ту сврху, неопходно је испитивање ефективности система интерне контроле како би се извршила процјена о томе да ли су процеси интерних контрола могли бити ефикаснији и ефективнији. Систем адекватних интерних контрола може да помогне да се реализују планирани циљеви, да се руководство јавног сектора придржава закона и прописа, и да се јавни сектор заштити од ризика или неочекиваних губитака.

Истраживањем смо дефинисали факторе који су јавни сектор довели у стање неравнотеже. Поред дјеловања економске кризе, кључни фактори који утичу на

нестабилност јавног сектора су: неконтролисано трошење јавних средстава, заступљеност корупције, недостатак стручног кадра, недовољна контрола и ревизија, политички утицај, лоше мјере штедње и слично. Наведени фактори су условили појаву: дефицита, неликвидности, повећања задужености, смањења капиталних улагања, (не)запослености, неекономичног и неефикасног пословања. Овакав вид пословања јавног сектора довео је до појаве различитих врста ризика од којих су најзаступљенији: финансијски ризик, ризик неликвидности, ризик губитка стручног кадра, ризик обустављања радних активности услед недостатка материјала за рад, ризик кривотворења документације и ризик противзаконитог смањења палата.

За ублажавање фактора и свођења ризика на прихватљив ниво неопходно је увођење адекватних мјера које ће имати јак утицај, како на факторе, тако и на ризике. Истраживањем смо дошли до података да у јавни сектор треба увести следеће мјере, које ће имати велики утицај на унапређење пословања:

- ❑ функционисање интерне контроле и ревизије,
- ❑ контрола трошења јавних средстава,
- ❑ повећан надзор над запосленима,
- ❑ увођење стручних едукација,
- ❑ унапређење инвестиционих и развојних пројеката,
- ❑ јачање штедње.

Уважавање наведених мјера од стране носилаца власти и руководиоца ентитета јавног сектора довело би до стабилнијег пословања. Увођење и предузимање мјера зависи од улоге ревизора при извођењу ревизије пословања. Стеченим сазнањем о (не)успјешности пословања, ревизор доноси суд о економичности, ефикасности и ефективности након чега даје препоруке за унапређења пословања. Најтежи дио задатка за ревизора представља усмјеравање ентитета на побољшање пословања уколико је у посматраном периоду остварен незадовољавајући резултат. У том случају, ревизор најчешће врши додатне тестове, и проналази адекватне мјере које би довеле до могућег побољшања пословања о чему обавјештава управу. Након састављеног извјештаја о ревизији, крајњи циљ ревизора је да усмјери ентитет на побољшање пословања примјеном дефинисаних мјера, при чему руководство исте мора да спроведе у предвиђеном року.

Поред наведеног, улога ревизора заснива се на давању сугестија носиоцима власти и руководиоцима ентитета, које се темеље на примјени бенчмаркинга. То значи да

унапређење пословања у јавном сектору треба да буде фокусирано на контролу провођења реформи. С обзиром на то да смо истраживањем потврдили да се реформе у БиХ не спроводе како је предвиђено, први корак који треба предузети у будућности јесте увођење системских промјена. Системске промјене треба да се заснивају на моделу добре праксе, који се примјењује у развијеним земљама. Модел добре праксе укључује примјену бенчмаркинга, који представља саставни дио САФ модела са примјеном у јавном сектору.

Увођењем бенчмаркинга у јавни сектор постигао би се процес убрзаних промјена, гдје би ревизија пословања имала посебну улогу, која би се заснивала на контроли реализације владиних програма. Контролом владиних програма створио би се ефекат јачања свијести носилаца власти чиме би се постигло рационалније трошење јавних средстава. На тај начин створила би се могућност за стабилнијим пословањем која би се постигла кроз смањење задужености, повећање прихода, као и повећање уштеда. То даље води успостављању одрживости јавног сектора, гдје ревизија пословања има кључну улогу.

Из свега наведеног може се закључити да смо истраживањем елаборирали на који начин ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора, и које мјере је потребно предузети да би се то остварило. Да бисмо у будућности остварили овај задатак интерес водећих актера треба да се заснива на поштовању концепта „3Е“ без којег није могуће остварити стабилност пословања. Истраживањем смо доказали да поштовање концепта „3Е“ није у довољној мјери заступљено у институцијама јавног сектора у БиХ. Због тога је потребно хитно дјеловање носилаца власти и предузимање корективних акција, које ће омогућити стабилније пословање.

Резултатима истраживања потврдили смо хипотезе од којих смо пошли у истраживању и дошли до закључка да се стабилност и одрживост јавног сектора поред примјене ревизије пословања, могу постићи на сљедеће начине: увођењем савремених метода рада, правилном расподјелом јавних прихода, смањењем јавних расхода и адекватном судском пресудом за незаконито трошење јавних средстава. У којој мјери наведени начини утичу на успостављање стабилности пословања јавног сектора представља оквир истраживања будућих генерација.

ПРИЛОГ 1
АНКЕТНИ УПИТНИК

АНКЕТНИ УПИТНИК

No. /2014

НАЗИВ ЈАВНЕ УСТАНОВЕ:

Датум:

Анкетни упитник дио је истраживања које се проводи у јавном сектору Босне и Херцеговине у сврху израде докторске дисертације. Питања се односе на пороблематику јавне установе у којој сте запослени, док се дио питања посматра са аспекта јавног сектора. Због тога пажљиво читајте питања јер је сваки одговор подједнако битан. Анкета је анонимна, те Вас молим да на питања одговорите објективно, искрено и самостално.

1. При попуњавању општих података, у одговарајућа поља упишите „х“.

а)	Пол	☐ мушки ☐ женски
б)	Степен образовања	☐ ССС ☐ ВШСТ ☐ ВСС ☐ магистар наука ☐ доктор наука
ц)	Старосна доб	☐ од 18 – 20 година ☐ од 21 – 25 година ☐ од 26 – 30 година ☐ од 31 – 35 година ☐ од 36 – 40 година ☐ од 41 – 45 година ☐ од 46 – 50 година ☐ преко 51 годину
д)	У Установи сте запослени као:	☐ директор ☐ руководиоца службе ☐ љекар ☐ професор ☐ правник ☐ инжењер ☐ економиста ☐ медицински техничар ☐ оперативни радник ☐ психолог ☐ друго занимање (наведите)_____
е)	Досадашњим радом у Установи у којој сте запослени остварили сте године радног стажа у трајању:	☐ од 1 – 5 година ☐ од 6 – 10 година ☐ од 11 – 15 година ☐ од 16 – 20 година ☐ од 21 – 25 година ☐ преко 26 година

2. Да ли сте задовољни радом Установе у којој сте запослени?☐ ДА☐ НЕ**3. Да ли сматрате да Установа у којој сте запослени има могућност унапређења пословања?**☐ ДА☐ НЕ

Ако је одговор „ДА“ пређите на питање број 4. У супротном, пређите на питање број 5.

4. Према Вашем мишљењу, од којих фактора зависи успешност пословања Установе (изаберите један или више понуђених одговора):

- а) савремена техника рада
 - б) едукације и стручна усавршавања запослених
 - ц) периодично увођење ревизије пословања
 - д) редовна анализа трошкова
 - е) благовремено пружање услуга грађанима
 - ф) редовна контрола средстава за рад
 - г) адекватна организација рада
 - х) неки други фактор
- (наведите)_____

5. Наведене елементе дате у табели од којих зависи функционисање Установе оцијените од 1-5.

а)	Организација рада	1	2	3	4	5
б)	Стручна опрема	1	2	3	4	5
ц)	Стручни кадар	1	2	3	4	5
д)	Финансијска стабилност	1	2	3	4	5
е)	Контрола	1	2	3	4	5

6. Избором једног или више понуђених елемената наведите разлоге нестабилног пословања Установе у којој сте запослени:

- а) неконтролисано трошење финансијских средстава
- б) заступљеност корупције
- ц) застарјела опрема
- д) недостатак стручног кадра
- е) недовољна контрола
- ф) политички утицај
- г) негативна пословна клима условљена лошом колегијалношћу

7. Сматрате ли да је функционисање јавног сектора угрожено различитим облицима ризика?

- ☐ ДА
☐ НЕ

Ако је Ваш одговор “ДА” пређите на питање број 8. У супротном, пређите на питање број 10.

8. Избором једног или више понуђених ризика наведите оне који су заступљени у Установи у којој сте запослени:

- а) финансијски ризик
- б) ризик губитка стручног кадра
- ц) ризик неликвидности
- д) ризик обустављања радних активности услед недостатка материјала за рад
- е) ризик кривотворења документације
- ф) ризик противзаконитог смањења плата

9. Које мјере бисте увели за смањење постојећих ризика у јавном сектору (изаберите један или више понуђених одговора):

- а) функционисање интерне контроле
- б) поштовање Закона о раду
- ц) контрола трошења јавних средстава
- д) повећан надзор над запосленим
- е) периодично увођење ревизије
- ф) увођење стручних едукација
- г) нека друга мјера (наведите)

10. Да ли се, према Вашем мишљењу, у јавном сектору врши ревизија у довољној мјери?

- ☐ ДА
☐ НЕ

11. Оцијените од 1-5 примјену елемената наведених у табели у Установи у којој сте запослени.

ИНТЕРНА КОНТРОЛА	1	2	3	4	5
РЕВИЗИЈА	1	2	3	4	5

12. Колико сте задовољни тренутном ситуацијом у јавном сектору (изаберите један од понуђених одговора)?

- ☐ веома задовољан/задовољна
- ☐ задовољан/задовољна
- ☐ дјелимично задовољан/задовољна
- ☐ незадовољан/незадовољна
- ☐ веома незадовољан/незадовољна

13. Чиме бисте окарактерисали задуженост јавног сектора (изаберите највише три понуђена одговора)?

- ☐ лошим мјерама штедње
- ☐ неадекватном развојном политиком
- ☐ лошим политичким дјеловањем на јавни сектор
- ☐ неконтролисаним трошењем јавних средстава
- ☐ погрешним акцијама локалних и републичких органа
- ☐ недовољна реализација инвестиционих и развојних пројеката

14. Ако би се указала прилика, да ли бисте за смањење задужености у јавном сектору урадили следеће (изаберите један од понуђених одговора)?

- а) увели мјере штедње
- б) оптеретили становништво повећањем пореза
- ц) увели контролу над трошењем јавних средстава
- д) унаприједили развојне пројекте
- е) смањили плате запослених у јавном сектору
- ф) задужили се код банке по основу кредита
- г) нешто друго (наведите)

15. Анализом фактора и ризика који имају утицај на пословање јавног сектора (питање број 4 и питање број 8) сматрате ли да се њиховим дјеловањем нарушава одрживост и стабилност јавног сектора?

- ☐ слажем се
- ☐ не слажем се

16. Да ли се ревизијом пословања може утицати на стабилност и одрживост јавног сектора?

- ☐ ДА
- ☐ НЕ

Ако је одговор “ДА” пређите на питање број 17. У супротном, пређите на питање број 19.

17. Сматрате ли да је за успјешно провођење ревизије пословања у јавном сектору потребна стручност ревизора?

- ☐ ДА
☐ НЕ

18. Према Вашем мишљењу, да ли су препоруке ревизора, након извршене ревизије, битне за рјешавање проблема у јавном сектору?

- ☐ ДА
☐ НЕ

19. Избором највише три понуђена одговора окарактеришите улогу ревизора у јавном сектору:

- а) утврђује недостатке реализованих активности
- б) доноси суд о (не)стабилности пословања
- ц) утврђује тачност података у извјештајима
- д) даје препоруке за унапређење пословања
- е) након извршене ревизије доноси адекватне мјере за побољшање пословања
- ф) утврђује кривотворење података
- г) информише јавност о резултатима пословања

20. Сматрате ли да се стабилност и одрживост јавног сектора могу постићи (изаберите један од понуђених одговора)?

- ☐ редовним извођењем ревизије пословања
- ☐ увођењем савремених метода рада
- ☐ правилном расподјелом јавних прихода
- ☐ смањењем јавних расхода
- ☐ адекватном судском пресудом за незаконито трошење средстава

Хвала на издвојеном времену, стрпљењу и сарадњи!

ЛИТЕРАТУРА**а) Књиге, монографије, стандарди, закони**

1. A Risk Management. (2002). *Standard* © AIRMIC, ALARM, IRM. The Institute Of Risk Management, USA.
2. Alec Richmond. (2007). *Internal control isn't important: Managing risk is*, Institute of Internal Auditors – UK and Ireland.
3. Andrew, H. (2003). *Business Continuity, Best Practices – World - Class Business Continuity Management*. Second Edition: Rothstein Associates Inc.
4. Anderson, J. R., Klaassen, L. H., Frans K. M. and Nispen, V. (2009). *The Quest Efficiency in the Public Sector Towards a Refined Action Model*. Work in Progress.
5. Andrew, K. (2002). *Operational risk Capital, A problem of definition*. The Journal of Risk Finance: Fall.
6. Андрић, М. (2002). *Ревизија рачуноводствених извјештаја*. Суботица: АД Пролетер Бечеј.
7. Андрић, М., Крсмановић, Б., Чалија, Н. и Кулина, Д. (2007). *Ревизија јавног сектора*. Суботица: Економски факултет.
8. Андрић, М., Крсмановић, Б. и Јакшић, Д. (2004). *Ревизија – теорија и пракса*, Суботица: Економски факултет.
9. Андрић, М. (1995). *Информационе технологије и ревизија*. Београд.
10. Андрић, М. (1994). *Контрола и ревизија, скрипта*. Суботица: Економски факултет.
11. Arens, A. A., and James K. L. (2000). *Auditing – an Integrated Approach*. New Yersey: Prentice Hall.
12. Basel Committee on Banking Supervision. (2006). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework, Comprehensive Version*, Bank for International Settlements.
13. Барјактаровић, Л. (2009). *Управљање ризиком*. Београд: Универзитет Сингидунум.
14. Banham, R. (2004). *Enterprising views of risk management*. Journal of Accountancy.
15. Blanchard, O, J. (1990). *Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators*. Working Paper No.7, OECD Department of Economics and Statistics.
16. British Bankers' Association. (1999). *International Swaps and Derivatives Association*, Pricewaterhouse Coopers, and RMA, Operational Risk, The Next Frontier.

17. Berger, B. (2003). *Data - Centric Quantitative Computer Security Risk Assessment*.
18. Berry, L. L. and Conant, S. J. (1991). *A Framework for Conducting a Services Marketing Auditing*. Journal of the Academy of Marketing Science.
19. Boynton, W. C. and Kell, W. G. (1996). *Modern Auditing*. New York, Chichester: John Wiley & Sons.
20. Божић, Р. и Кондић, Н. (2012). *Ревизија финансијских извјештаја - водич за ревизоре*. Бања Лука, И. Сарајево: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске.
21. Божић, Р. (2009). *Међузависност одбора за ревизију и интерне ревизије у јавним предузећима*, 9. Међународни семинар: Корпоративно управљање, Дубровник.
22. Cade, E. (1999). *Managing Banking Risks*, Glenlake Publishing Company: AMACOM.
23. Chambers, A. and Court, M. J. (1991). *Computer Auditing*. London: Pitman Publishing.
24. Chambers, A. and Rand, G. (1997). *The Operational Auditing Handbook*. Chichester: John Wiley & Sons.
25. Chapman, C. and Ward, S. (2003). *Project Risk Management: Processes, Techniques, and Insights*. New York: Wiley.
26. Chambers, A. and Rand, G. (2010). *Operational Auditing Handbook*. Auditing Business and IT Processes: John Wiley & Sons.
27. Christopher Scott. (1996). *Handbooks in Central Banking*, No. 4, London: Internal Audit in a Central Bank Centre for Central Banking Studies, Bank of England.
28. Cosserrat, W. G. (2000). *Modern Auditing*. Chichester: John Wiley & Sons.
29. Committee of Sponsoring Organizations. (2004). *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, Executive Summary Framework.
30. COSO (2004). *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).
31. Cuttington, J, T. (1997). *Analysis the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries*. Department of Economics, Georgetown University Washington D.C.
32. Чалија, Н. (2005). *Државна ревизија и њено институционално уређење*, Зборник радова. Златибор: Савез рачуновођа Републике Србије.
33. Ћурчић, Н. У. и Барјактаровић, М. (2010). *Банке и ризици – Управљање банком, корпоративним и портфолио ризицима банке*. Београд.
34. Дубравко, Михаљек. (2003). *Анализа одрживости јавног и вањског дуга Хрватске помоћу финансијских показатеља*. Привредна кретања и економска политика, бр. 97. Загреб.

35. Ђурасовић, В. (2007). *Интерна контрола и интерна ревизија*. Бања Лука.
36. Ђукановић, С. (2009). *Управљање финансијским ризицима*. Нови Сад: Практикум.
37. Emblemsvlg, J. and Kjolstad, L. E. (2002). *Strategic risk analysis - a field version*, Management decision (Vol. 40, No. 9).
38. Fiscal implications of the global economic and financial crisis. (2009). IMF staff position note.
39. Fraser, J. and Simkins, B. J. (2010). *Enterprise Risk Management: today`s leading research and best practices for tomorrow`s executives*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
40. Frenkel, J; Razin, A. (1996). *Fiscal Policies and Growth in the World Economy*. MIT Press Books, The MIT Press.
41. Funston, F. and Wagner, S. (2010). *Surviving and Thriving in Uncertainty: Creating the Risk Intelligent Enterprise*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
42. Gallegos, F., Daniel P. Manson, P. D. and Allen S. (1999). *Information technology control and audit*, SAD.
43. Gielen, F. and Barros H. A. (2005). *Corporate Sector Accounting and Auditing within The Acquis Communautaire*.
44. Global Economic and Financial Crisis, (2009). *Regional Impacts, Responses and Solutions*, United Nations, New York
45. Government Auditing Standards, (1999). *United States General Accounting Office Washington*.
46. Government and Public Sector Enterprise Risk Management. (2014). *The EY Government and Public Sector Enterprise Risk Management*. Ernst & Young LLP.
47. Government of Canada. (2015). *Best Practices in Risk Management*. Private and Public Sectors Internationally.
48. Guy, M. D., Carmichael, R. D. and Whittington O. R. (1998). *Audit Sampling, an Introduction*, New York: John Wiley & Sons.
49. Handbook in Performance Auditing, (1999). *Theory and Practice*, Stockholm.
50. Hampton, J. (2009). *Fundamentals of Enterprise Risk Management*, AMACOM.
51. Hall, A. J. (2000). *Information Systems Auditing and Assurance*. SAD: South-Western College Publishing.
52. Harrington, S. E. and Niehaus, G. R. (2002). *Risk Management and Insurance*. McGraw Hill.

53. Hayes, R., Schilder, A., Dassen, R. and Wallage, P. (2002). *Принципи ревизије – Међународна перспектива*, Бања Лука: CPPPC.
54. Holton, A. G. (2004). *Defining Risk*, Financial Analyst Journal (Vol. 60, No. 6).
55. Hopkin, P. (2010). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, evaluating and implementing effective risk management*. Philadelphia: Kogan Page Limited.
56. Hull, J. C. (2009). *Risk Management and Financial Institutions*. Prentice Hall.
57. IFAC Handbook of International Auditing, (2004). Assurance and Ethics Pronouncement.
58. IMF. (2012). *Fiscal monitor*. Balancing Fiscal Policz Risks.
59. Implementation Guidelines for Performance Auditing, (2004). INTOSAI Auditing Standards Committee, Rikservisionen, Stockholm.
60. International Public Sector Accounting Standards Board. (2014). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*.
61. Jones, A. and Ashenden, D. (2005). *Risk Management for Computer Security*. ELSEVIER.
62. Kaen, R. F. (2003). *A Bleuprint for Corporate Governance*. New York: Amacom.
63. Капић, Р. (2000). *Екстерна ревизија*. Тузла: Економски факултет.
64. Karen Hardy. (2010). *Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management*. IBM Center for The Business of Government.
65. Kaufman, M. and Vallieres, F. G. (2010). *Yellow book – 2010 Exposure Draft*, 2010 MACPA Government & Not for Profit Conference: College Park.
66. Kell, G. W. and William C. B. (1992). *Modern Auditing*, New York: John Wiley & Sons.
67. K.H.S. Pickett, (1997). *The Internal Auditing Handbook*. Chichester: John Wiley & Sons.
68. K.H.S. Pickett, (2005). *Auditing the Risk Management Process*. New Jersey: John Wiley & Sons.
69. Крсмановић, Б; Полић, С. (2007). *Савремено извјештавање на интернету по стандарду XBRL*. Бања Врућица, Теслић: CPPPC.
70. Кулина, Д. (2010). *Интерна ревизија базирана на ризику*. Бања Лука: CPPPC.
71. Латковић, М. (2002). *Управљање ризицима - идентификација, мјерење и контрола*. Финансијска теорија и пракса. Загреб.
72. Larsson, K. (2004). *Implementation Guidelines for Performance Auditing*, Stockholm.
73. Lam, J. (2001). *Enterprice Risk Management*. New Jersey: John Wiley & Sons.
74. Lawrence B. Sawyer; Mortimer A. Dittenhofer; James H. Scheiner. (2003). *Sawyer's Internal Auditing*. Institute of Internal Auditors.

75. Lee, T. (1993). *Corporete Audit Theory*. London: Chapman and Hall.
76. Lipman, D. F. and Lipman, K. L. (2006). *Corporate Governance Best Practices – Strategies for Public, Private and Non- for – Profit Organizations*. New Jersey: John Wiley & Sons.
77. Mandelbrot, B. (1997). *Fractals and Scaling in Finance: Discontinuity, Concentration, Risk*. New York: Springer-Verlag.
78. Marcell J. A. and Chan, S. (1993). *EDI security control and audit*. Boston: Artech House.
79. Микеревић, Д. (2005). *Стратешки финансијски менаџмент*. Бања Лука: Економски факултет.
80. Министарство финансија и трезора БиХ – Централна хармонизацијска јединица. (2015). *Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ*. Сарајево.
81. Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине. (2015). *Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ*. Сарајево.
82. Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине. (2015). *Јачање јавних институција у Босни и Херцеговини*. Стратегија програма јачања јавних институција: Управљање квалитетом.
83. Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине. (2011). Координацијски одбор врховних институција за ревизију у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“, бр. 38).
84. Министарство финансија Републике Српске. (2015). Правилник о зајденичким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, („Службени гласник РС“, бр. 99/2011).
85. Moeller, R. (2009). *Brink's Modern Internal Auditing. A Common Body of Knowledge*, John Wiley & Sons.
86. Moeler, R. and Witt H. (1999). *Brink's Modern Internal Auditing*. New York: John Wiley & Sons.
87. Moeller, R. (2007). *COSO enterprise risk management: understanding the new integrated ERM framework*, New Jersey: Wiley.
88. Merna, T. and Al-Thani, F. F. (2008). *Corporate risk management*. John Wiley & Sons.

89. Messier F. W. (2000). *Ревизија- приручник за ревизоре и студенте*. Загреб.
90. Међународни стандарди ревизије – Превод. (2000). Бања Лука: CPPPC.
91. Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор. (2008). Бања Врућица: CPPPC.
92. Међународни стандарди за професионалну праксу интерне ревизије. (2000). Бања Лука: CPPPC.
93. Olson, L. and Dash, D. (2008). *Enterprise Risk Management*, Financial Engineering and Risk Management Vol.1, World Scientific Publishing Co. Pte.
94. Overview of Enterprise Risk Management. (2003). *Casualty Actuarial Society - Enterprise Risk Management Committee*.
95. Partnership for Advancing Reforms in the Economy (PARE) Bosnia and Herzegovina. (2011). USAID. *Интерна ревизија: Приручник за интерне ревизоре*.
96. Peltier, T. R. (2001). *Information Security Risk Analysis*. AUERBACH.
97. Петковић, А. (2010). *Форензичка ревизија*., Нови Сад: АД Пролетер Бечеј.
98. Pickett, K.H.S. (2006). *Enterprise Risk Management: a Manager's Journey*. New York: Wiley.
99. Pickett, K.H.S. (2005). *Auditing the Risk Management Process*, New Jersey: Wiley.
100. Robert Moeller; Herbert Vitt. (1999). *Brink's modern internal auditing*. New York.
101. Root, S. J. and Beyond C. (1998). *Internal Control to enhance Corporate Governance*. New York: John Wiley & Sons.
102. Rick J. Anderson; Henk L. Klaassen; Frans K.M; Van Nispen. (2009). *The Quest for Efficiency in the Public Sector Towards a Refined Action Model*.
103. Risk Management Standard. (2002). *Risk Management Organisations in the UK*.
104. Ricchiute, N. D. (1998). *Auditing and Assurance Services*, South – Western College: Publishing.
105. Regester, M. and Larkin, J. (1997). *Risk Issues and Crisis Management*. London: Kogan Page Limited.
106. Rejda, G. E. (2005). *Principles of Risk Management and Insurance*. New York: Addison Wesley.
107. Sawyer B. L., Dittenhofer A. M. and Scheiner H. J. (2003). *Sawyer's Internal Auditing*. Orlando: Institute of Internal Auditors.
108. Salmon, M. T. (2010). *Professional Standards Manual*. State of Vermont Office of the State Auditor.

109. Saunders, A. and Cornett, M. M. (2006). *Финансијска тржишта и институције*. Загреб: Масмедиа.
110. Sereda, H.G.D. and Tait. (2005). RMIS, *Taking data management enterprisewide*. Risk Management Magazine.
111. Simmons, C. (2006). *Risk Management*. McGraw Hill.
112. Sohizadeh, R. and Hassanzadeh, M. (201). *Quantitative Risk Assessment*.
113. Standards Associations of Australia (2007). *Risk Management*, (AS/NZS 4360:2007). Strathfield.
114. Stoneburner, G., Goguen, A. and Fering, A. (2002). *Risk Management Guide for Information Technology Systems*. SAD: Falls Church.
115. Taylor, H. D. and Glezen, W. G. (1997). *Auditing, an Assertions Approach*, New York: John Wiley & Sons.
116. The Association of Chartered Certified Accountants (ACCA). (2002). *Definition of Risk Based Auditing*.
117. The Institute of Internal Auditors. (2004). Practice Advisory 2110-1: *Assessing the Adequacy of Risk Management Processes*.
118. The Institute of Internal Auditors. (2012). *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*.
119. The challenge facing the UK Public Sektor. (2009). KPMG International prospectus. United Kingdom.
120. The global economic crisis and the public sector. (2009). KPMG International, Netherlands.
121. Trendowicz, A. (2005). *Tutorial: Cobra - Cost Estimation, Benchmarking and Risk Analysis Method*.
122. Васиљевић, А. (2009). *Управљање ризицима*. Нови Сад: Maditerranean Publishing.
123. Вашичек, Д; Дрезгић, С. (2011). *Реформа финансијског управљања у јавном сектору у функцији одрживог развоја*. Неум.
124. Vaughan, E. and Vaughan, T. (2000). *Основе осигурања – Управљање ризицима*. Загреб: Мате.
125. Владимир Чоловић. (2014). *Ризик као основни елемент осигурања*. Владавина права и правна држава у региону. Источно Сарајево.
126. Вујовић, Р. (2009). *Управљање ризицима и осигурање*. Београд: Универзитет Сингидунум.
127. Watne, A. D. and Turney B. (1990). *Auditing EDP Systems*, SAD.

128. Williams, C.A. and Heins, R.M. (1989). *Risk Management and Insurance*, New York: McGraw-Hill.
129. Williams, C. A., Smith, L. M. and Young, P.C. (1998). *Risk Management and Insurance*. Boston: McGraw-Hill.
130. Woolf, E. (1997). *Auditing Today*. Great Britain: Prentice Hall.
131. Young C. P. and Tippins S. C. (2001). *Managing Business Risk: An Organization Wide Approach to Risk Management*. New York: American Management Association.
132. Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 36/09 и 52/11).
133. Закон о јавно - приватном партнерству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 59/09 и 63/11).
134. Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 98/05).
135. Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13).

б) Стручни часописи

136. Conce Consultation paper. (2010). Long-Term sustainability of public finances; International Public Sector Accounting Standards Board.
137. Финрар, (10/2008). Бања Лука: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске.
138. Финрар, (12/2008). Бања Лука: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске.
139. Финрар, (02/2009). Бања Лука: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске.
140. Финрар, (04/2010). Бања Лука: Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске.
141. Континуирана едукација, (2010). Бања Врућица: СРРРС.
142. Континуирана едукација, (2009). Бања Врућица: СРРРС.
143. Континуирана едукација, (2010). Бања Врућица: СРРРС.
144. Континуирана едукација, (2010). Примјена новог Закона о рачуноводству и ревизији РС и актуелна пореска проблематика, Бања Лука: СРРРС.
145. Кодекс етике за професионалне рачуновође, (2007). Бања Лука: СРРРС.
146. Зборник радова, (2001): *Рачуноводство финансије и ревизија у савременим условима*. 5. Симпозијум, Бања Врућица: СРРРС.

147. Зборник радова, (2001): *Финансије, рачуноводство и ревизија*. 4. Међународни симпозиј, Неум: Удружење рачуновођа и ревизора ФБиХ.
148. Зборник радова, (2006): *Хармонизација регулаторног оквира у области рачуноводства, ревизије и финансија*. Бања Врућица: СРРРС.
149. Зборник радова, (2003): *Финансије, рачуноводство и ревизија у функцији економских реформи*. 6. Међународни симпозиј. Неум: Удружење рачуновођа и ревизора ФБиХ.
150. Зборник радова, (2006): *Мјесто и улога рачуноводствене и финансијске професије при доношењу ефикасних пословних одлука*. 9. Међународни симпозиј, Неум: Удружење рачуновођа и ревизора ФБиХ.
151. Зборник радова, (2007): *Финансијска и рачуноводствена ефикасност у функцији остваривања добрих пословних резултата*. 10. Међународни симпозиј, Неум: Удружење рачуновођа и ревизора ФБиХ.
152. Зборник радова, (2007): *Мјесто и улога рачуноводства, ревизије и финансија у новом корпоративном окружењу*. Бања Врућица: СРРРС.
153. Зборник радова, (2009): *Рачуноводство, ревизија и финансије у условима глобалне кризе*. Бања Врућица: СРРРС.
154. Зборник радова, (2008): *Задаци рачуноводствене, ревизорске и финансијске професије након потписивања споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом*, Бања Врућица: СРРРС.

ц) Интернет извори

- | | |
|---|---|
| 155. A Risk Management Standard | http://www.theirm.org |
| 156. Архива PARCO | http://www.parco.gov.ba |
| 157. Audit Managemet Systems | http://www.pleier.com |
| 158. AuditNet | http://www.auditnet.com |
| 159. Auditing Standards | http://www.revizija.gov.ba |
| 160. Анализа ризика и портфолио структура | http://www.econ.upf.edu |
| 161. Анализа ризика | http://www.scribd.com |
| 162. Basel Committee on Banking supervision | http://www.bis.org/bcbs |
| 163. Библиотека РС | http://www.nub.rs |

164. Deloitte <http://www.deloitte.com>
165. Ernst & Young <http://www.ey.com>
166. Economy, Efficiency and Effectiveness <http://www.raa.gov.bt>
167. Финансирање институција БиХ <http://www.sudbih.gov.ba>
168. GAO's Government Auditing Standards <https://acga.theiia.org>
169. Government Accountability Office <http://www.gao.gov>
170. Government of Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca>
171. Government and Public Sector <http://www.ey.com>
172. International Public Sector <http://www.ifac.org>
173. Интерна контрола и оперативна ревизија <http://www.scindeks.nbb.rs>
174. Јачање јавних институција у БиХ <http://spi.ba>
175. KPMG International Cooperative <http://www.kpmg.ba>
176. Marketing Auditing <http://www.springelink.com>
177. Министарство финансија и трезора БиХ <http://www.mft.gov.ba>
178. Министарство финансија РС <http://www.mfin.gov.rs>
179. Modern Auditing <http://www.amazon.com>
180. Modern Internal Auditing <http://www.books.google.ba>
181. Oxford Dictionaries <https://www.oxforddictionaries.com>
182. Operational Auditing <http://www.tongrenandassocia.com>
183. Operational Auditing Management <http://www.management-audit.com>
184. Operational and Performance Auditing <http://www.gfinance.com>
185. Operational Auditing <http://www.slideshare.net>
186. Operational Risk <http://www.ubs-asb.com>
187. Поступање са ризицима <http://www.safu.com>
188. Принципи управљања ризиком <http://www.akaz.ba>
189. Процјена ризика <http://www.security.fol.hr>
190. Процјена и обрада ризика <http://www.zemris.fer.hr>
191. Performance Audit <http://www.performanceaudit.org>
192. Performance Audit Manual <http://www.oag-bvg.gc.ca>
193. Profesional Standards Manual <http://www.auditor.vermont.gov>
194. Public Sector <http://www.inholland.nl>
195. Ревизија успјеха <http://www.saifbih.ba>
196. Републички завод за статистику РС <http://www.rzs.rs.ba>
197. Risk Management <http://www.maybank.com>
198. Савез рачуновођа и ревизора РС <http://www.srrrs.org>

- | | | |
|------|------------------------------------|---|
| 199. | Sarbans – Oxley | http://www.sarbans-oxley.com |
| 200. | Систем управљања ризицима | http://www.scribd.com |
| 201. | The Institute of Internal Auditors | https://na.theiia.org |
| 202. | Transparency International | http://www.http://ti-bih.org |
| 203. | Управљање ризицима | http://www.zpr.fer.hr |

ПОПИС СЛИКА

Слика 1. Структура јавног сектора у БиХ	15
Слика 2. Развој ревизије пословања	16
Слика 3. Ревизија пословања у приватном и јавном сектору	18
Слика 4. Основни облици ревизије пословања у јавном сектору	21
Слика 5. Облици негативних операција у јавном сектору	32
Слика 6. Циклус негативитета	33
Слика 7. Инпут - аутпут модел у јавном сектору	38
Слика 8. Фазе провођења ревизије пословања у савременим условима	42
Слика 9. Корисници финансијских извјештаја	43
Слика 10. Користи увођења XBRL стандарда	44
Слика 11. Примјена ревизије пословања у савременим условима	47
Слика 12. Међународни стандарди ревизије и улога SAI	51
Слика 13. Процес (пр)оцјене ризика у јавном сектору	64
Слика 14. Структура јавног сектора при идентификацији и (пр)оцјени ризика	69
Слика 15. Вредновање (пр)оцјене ризика у интервалу од 1 до 5	77
Слика 16. Вредновање (пр)оцјене ризика додјеливањем пондера	78
Слика 17. Матрица ризика	79
Слика 18. Приказ процјене ризика у дому здравља „Свети Никола“ Милићи	81
Слика 19. Активности за управљање ризиком	89
Слика 20. Метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“	98
Слика 21. Метод процјене ризика примјеном концепта „3Е“	99
Слика 22. Унапређење пословања у јавном сектору на бази процјене ризика	103
Слика 23. Савремени приступ ревизије пословања базиран на ризику	106
Слика 24. Утицај ревизије пословања на унапређење пословања у ентитетима	118
Слика 25. Циљеви управљања ризицима у јавном сектору	119
Слика 26. Фазе управљања ризицима у јавном сектору	121
Слика 27. Улога ревизора у примјени метода управљања ризицима	123
Слика 28. Улога ревизије пословања при управљању ризицима у јавном сектору	126
Слика 29. Примјена ревизије пословања у јавном сектору – врсте улога	128
Слика 30. Ефекти управљања ризицима у јавном сектору	133
Слика 31. Стварање ефективне одговорности	139
Слика 32. Ревизија пословања у функцији одрживости јавног сектора	153
Слика 33. Утицај ревизије пословања на стабилност јавног дуга	155

Слика 34. Улога ревизора у одрживости јавног сектора	158
Слика 35. Утицај ревизије пословања на одговорност носилаца власти	166
Слика 36. Утицај ревизије пословања на контролу трошења јавних средстава	168
Слика 37. Утицај ревизије пословања на имплементацију система квалитета	170
Слика 38. Структура емпиријског истраживања у БиХ	175
Слика 39. Интервална скала	191

ПОПИС ТАБЕЛА

Табела 1. Јавни дуг БиХ са 31.12.2013. године	26
Табела 2. Јавни дуг БиХ са 31.12.2014. године	28
Табела 3. Међународни рачуноводствени стандарди – IASs	49
Табела 4. Међународни рачуноводствени стандарди у јавном сектору – IPSASs	50
Табела 5. INTOSAI и GAGAS стандарди	54
Табела 6. Дефиниције ризика	56
Табела 7. Ризици у јавном сектору	57
Табела 8. Параметри вјероватноће и утицаја	80
Табела 9. Процјењивање вјероватноће ризика	82
Табела 10. Процјењивање утицаја ризика	83
Табела 11. Модел за оцјену инхерентног и резидуалног ризика	87
Табела 12. Примјер упитника за оцјењивање прије обављања ревизије	92
Табела 13. План интервјуа у ДЗ „Свети Никола“ Милићи	93
Табела 14. Упитник заснован на концепту „3Е“ са примјеном у јавном сектору	100
Табела 15. Карактеристике традиционалне интерне ревизије и ревизије пословања базиране на ризику	108
Табела 16. Преглед ознака кредитног рејтинга	144
Табела 17. Преглед дугорочног рејтинга појединих земаља из окружења	145
Табела 18. Историја рејтинга БиХ – Агенција Moody's Investors Service	145
Табела 19. Историја рејтинга БиХ - Standard & Poor's	146
Табела 20. Стање спољне задужености БиХ на дан 31.12.2014. године	146
Табела 21. Спољна задуженост БиХ од 2005. године до 2014. године	147
Табела 22. Процентуално стање спољног дуга БиХ од 2005 – 2014.	148
Табела 23. Унутрашња задуженост БиХ на дан 31.12.2014.	148
Табела 24. Стање јавне задужености БиХ на дан 31.12.2014. године	149
Табела 25. БДП у БиХ од 2010. године до 2014. године	149
Табела 26. Основни показатељи задужености БиХ за 2013/2014. годину	150
Табела 27. Преглед односа јавног дуга и БДП-а земаља у окружењу	151
Табела 28. Однос прихода и расхода у БиХ за период од 2009 - 2013. године	151
Табела 29. Исход прикупљања података	176
Табела 30. Упоредни преглед истраживачких инструмента	179
Табела 31. Анализа фактора од којих зависи успјешност пословања јавног сектора	189

Табела 32. Анализа разлога за нестабилно пословање у јавном сектору	195
Табела 33. Упоредни преглед вредновања ревизије и интерне контроле у јавном сектору	198
Табела 34. Спирманова ранг корелација између интерне контроле и ревизије	205
Табела 35. Спирманова ранг корелација између интерне контроле и финансијске стабилности	206
Табела 36. Спирманова ранг корелација између ревизије и финансијске стабилности	206
Табела 37. Спирманова ранг корелација између фактора јавног сектора и нестабилности јавног сектора	207
Табела 38. Спирманова ранг корелација између фактора јавног сектора и задужености јавног сектора	207
Табела 39. Спирманова ранг корелација између ризика јавног сектора и нестабилности јавног сектора	208
Табела 40. Спирманова ранг корелација између мјера јавног сектора и пословања јавног сектора	208
Табела 41. Спирманова ранг корелација између улоге ревизора и ревизије пословања	209
Табела 42. Спирманова ранг корелација између ревизије пословања и пословања јавног сектора	209
Табела 43. Спирманова ранг корелација између ревизије пословања и одрживости јавног сектора	210
Табела 44. Тест хомогености варијансе – Одрживост јавног сектора	210
Табела 45. ANOVA – Одрживост јавног сектора	211
Табела 46. Спирманова ранг корелација потврђивања помоћних хипотеза	211

ПОПИС ГРАФИКОНА

Графикон 1. Укупан јавни дуг БиХ од 2007. године до 2013. године	27
Графикон 2. Свођење инхерентног ризика на резидуални ризик	85
Графикон 3. Систем интрне контроле у процјени ризика	86
Графикон 4. Динамика задужености БиХ од 2005 – 2014. године	147
Графикон 5. Проценат учешћа ентитета јавног сектора у истраживању примјеном анкетног упитника	180
Графикон 6. Проценат учешћа ентитета јавног сектора у истраживању примјеном структурираног интервјуа	181
Графикон 7. Преглед испитаника према полној структури примјеном анкетног упитника	182
Графикон 8. Преглед испитаника према полној структури примјеном структурираног интервјуа	182
Графикон 9. Преглед испитаника према старосној доби примјеном анкетног упитника	183
Графикон 10. Преглед испитаника према старосној доби примјеном структурираног интервјуа	183
Графикон 11. Преглед испитаника према степену образовања примјеном анкетног упитника	184
Графикон 12. Преглед испитаника према степену образовања примјеном структурираног интервјуа	185
Графикон 13. Преглед испитаника према занимању са аспекта примјене анкетног упитника	185
Графикон 14. Преглед испитаника према занимању примјеном структурираног интервјуа	186
Графикон 15. Преглед испитаника према радном стажу са аспекта примјене анкетног упитника	187
Графикон 16. Преглед испитаника према раном стажу примјеном структурираног интервјуа	187
Графикон 17. (Не)задовољство испитаника функционисањем јавних установа	188
Графикон 18. Вредновање фактора у институцијама јавног сектора	190
Графикон 19. Организација рада	191
Графикон 20. Стручна опрема	192
Графикон 21. Стручни кадар	193

Графикон 22. Финансијска стабилност	193
Графикон 23. Контрола	194
Графикон 24. Утицај ризика на јавни сектор	195
Графикон 25. Врсте ризика у јавном сектору	196
Графикон 26. Мјере за унапређење пословања јавног сектора	197
Графикон 27. Примјена ревизије у јавном сектору	198
Графикон 28. Оцјена стања у јавном сектору	199
Графикон 29. Разлози задужености јавног сектора	199
Графикон 30. Мјере за смањење задужености у јавном сектору	200
Графикон 31. Препоруке ревизора	201
Графикон 32. Утицај фактора и ризика на одрживост јавног сектора	201
Графикон 33. Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора	202
Графикон 34. Мјере за успостављање стабилности и одрживости јавног сектора	202

Листа скраћеница

AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
APB	<i>The Auditing Practices Board</i>
ARPA	<i>Advanced Research Projects Agency</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission</i>
CICA	<i>Canadian Institute of Chartered Accountants</i>
CPA	<i>Certified Public Accountant</i>
CIS	<i>Computer Information System</i>
EU	<i>European Union</i>
EUROSAI	<i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
EDP	<i>Electronic Data Processing</i>
EMIS	<i>Education Management Information System</i>
GAAS	<i>Generally Accepted Auditing Standards</i>
GAAP	<i>Generally Accepted Accounting Principles</i>
GAS	<i>Government Auditing Standards</i>
GAO	<i>General Auditing Office</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IT	<i>Information Technology</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISA	<i>International Standards on Auditing</i>
IAS	<i>International Accounting Standards</i>
IASC	<i>International Accounting Standards Committee</i>
RBIA	<i>Risk Based Internal Audit Approach</i>
SAI	<i>Supreme Audit Institution</i>
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
XBRL	<i>Extensible Business Reporting Language</i>

БИОГРАФИЈА

Рођена је 31.07.1981. године у Власеници. Основну и средњу Економску школу завршила је у Милићима, са одличним успјехом. Редован циклус студирања завршила је на Универзитету Источно Сарајево - Економски факултет, смјер Спољна трговина и финансије. Након завршеног студирања заснива радни однос у Компанији „Боксит“ а.д. Милићи, као менаџер набавке и продаје. У периоду од 2007. године до 2008. године обављала је послове набавке и продаје, рачуноводствене послове и остале послове из области финансија након чега полаже приправнички испит. У новембру 2008. године заснива радни однос у ЈУ СШЦ „Милутин Миланковић“ Милићи, као професор економске групе предмета. 2010. године положила је стручни управни испит за високу школску спрему за рад у државној служби. 2011. године добија звање стручног савјетника. Академске 2008/2009. године уписала је постдипломски студиј на Универзитету Источно Сарајево – Економски факултет, научна област Рачуноводство и ревизија. Постдипломски студиј завршила је са просјечном оцјеном 9,00. Звање магистра економских наука стиче одбраном магистарске тезе под називом: *„Ревизија пословања у приватном и јавном сектору“* (ментор: проф. др Радомир Божић), у мају 2011. године. Амбицију за даље усавршавање проналази у научно-истраживачком раду. Истим се активно бави од 2010. године. Темеље научног истраживања проналази у проблематици приватног и јавног сектора Босне и Херцеговине на основу чега развија модел истраживања за израду докторске дисертације. Докторски студиј уписала је академске 2012/2013. године на Универзитету у Бањој Луци – Економски факултет, научна област Рачуноводство и ревизија. Звање доктора економских наука стиче одбраном докторске дисертације под називом: *„Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора“* (ментор: проф. др Новак Кондић), у октобру 2017. године. Многобројним школским и развојним пројектима дала је допринос друштвеној заједници Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине, Брчко Дистрикта и Србије. Аутор је 28 научних радова.

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ



ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ
Универзитета у Бањој Луци

ПРИМЉЕНО: 12.11.2013.			
ОРГ. ЈЕД.	БРОЈ	ПРИЛОГ	ВРИЈЕДНОСТ
13/1	2670	13	

ИЗВЈЕШТАЈ

о оцјени подобности кандидата и теме за израду докторске тезе

ПОДАЦИ О КОМИСИЈИ

Одлуком Наставно – научног вијећа Економског факултета Универзитета у Бањој Луци број: 13/3.1591-VIII-2.2/13. а на основу члана 31. Правилника о Научно – наставном раду за стицање звања специјалисте, магистра наука и доктора наука, те приједлога Комисије за постдипломски студиј и докторате, Наставно научно на сједници одржаној 11.07.2013. године донијело је Одлуку о именовању Комисије за оцјену подобности кандидата и теме докторске дисертације под насловом: "Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора" кандидата **мр Весне Богичевић**, у саставу:

1. Др Новак Кондић, редовни професор, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област: Рачуноводство и ревизија, предеједник
2. Др Душко Шњегота, ванредни професор, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област: Рачуноводство и ревизија, члан
3. Др Радомир Божић, редовни професор, Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, ужа научна област: Рачуноводство, члан

Комисија је детаљно размотрила биографске податке о кандидату, њене стручне квалификације, досадашњи научно-истраживачки рад, објављене научне и стручне радове, оцијенила је оригиналност, значај и научни допринос истраживања које кандидат намјерава провести. Након разматрања подобности кандидата **мр Весне Богичевић** и теме са насловом "Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора" комисија у пуној међусобној сагласности подноси Вијећу овај Извјештај.

1. БИОГРАФСКИ ПОДАЦИ, НАУЧНА И СТРУЧНА ДЈЕЛАТНОСТ
КАНДИДАТА

1.1. Основни биографски подаци

Мр Весна Богичевић је рођена 31.07.1981. године у Власеници гдје је завршила основну школу. Дипломирала је 2007. године на Економском факултету Универзитета у Источном Сарајеву, смјер: Спољна трговина и финансије, дипломски рад на тему: „Поређење ПДВ-а у малопродајној трговинској мрежи“.

Магистарску тезу са темом "Ревизија пословања у приватном и јавном сектору" одбранила је 30. маја 2011. године на Економском факултету Универзитета у

Сарајеву. Остварена просјечна оцјена током студија је 9,00.

Прво радно искуство стиче у компанији АД „Боксит“ Милићи на пословима економско-комерцијалног сектора и пословима из области рачуноводства. На овом радном мјесту је радила у периоду од 2007-2008.

Након тога у периоду од 2008-2011 засновала је радни однос у ЈУ СШЦ „Милутин Миланковић“ Милићи као професор економске групе предмета (Књиговодство, Практична настава из Књиговодства, Пословна комуникација, Пословна кореспонденција, Монетарна економија и банкарство, Економија, Практична настава –Предузеће за вјежбу), да би од 2011 до данас) добила звање Стручног савјетника у ЈУ СШЦ „Милутин Миланковић“ Милићи.

1.2. Научно – истраживачки и стручни рад

У периоду од 2011 године до данас кандидат мр Весна Богичевић објавила је седам радова који су категорисани као научни радови и шест радова који су категорисани као стручни радови.

У наставку се даје преглед научних и стручних радова.

Радови који су категорисани као научни радови:

1. Богичевић, В.: *Улога и значај интерне, екстерне и државне ревизије у приватном и јавном сектору*, Пословни консултант бр. 15, Finconsult, Тузла, децембар 2011, стр. 77-87.
2. Богичевић, В.: *Анализа специјалних биланса- Састављање биланса у појединим економским ситуацијама*, Пословни консултант бр. 13 и 14., Finconsult, Тузла, 2011, стр. 103-117.
3. Богичевић, В.: *Ревизорски приступ криминалним радњама и грешкама*, Пословни консултант бр. 12, Finconsult, Тузла, 2011, стр. 59-64.
4. Богичевић, В.: *Анализа биланса и утврђивање финансијског положаја предузећа*, Пословни консултант бр. 11, Finconsult, Тузла, 2011, стр. 25-32.
5. Богичевић, В.: *Улога и значај ревизије пословања у приватном и јавном сектору*, Зборник радова бр. 6, Универзитет Источно Сарајево, Пале, 2012, стр. 365-375.
6. Богичевић, В.: *Мogućност примјене форензичке ревизије и ревизије пословања у здравственом систему у Републици Српској*, Пословни консултант бр. 20, Finconsult, Тузла, 2012, стр. 35-46.
7. *Позиционирање ревизије пословања у јавним предузећима – Основа за јачање конкурентске позиције*, 1. Међународни симпозијум, Зборник радова: *Јачање конкурентности предузећа и имплементација стандарда ЕУ у БиХ – Стање и перспективе*, Finconsult, Влашић, 19. и 20. април, 2013, стр. 167-181.

Радови који су категорисани као стручни радови:

1. Богичевић, В.: *Значај и допринос обвезника Републике Српске*, Зборник радова бр. 5, Универзитет Источно Сарајево, Пале, 2011, стр. 377-384.
2. Богичевић, В.: *Оперативна ревизија у функцији процјене квалитета пословања*, Пословни консултант бр. 16, Finconsult, Тузла, 2012, стр. 81-87.
3. Богичевић, В.: *Планирање као компонента процеса ревизије у јавном сектору*, Пословни консултант бр. 21, Finconsult, Тузла, 2012, стр. 81-86.
4. Богичевић, В.: *Примјена ревизије пословања у савременим условима*, Пословни консултант бр. 24, Finconsult, Тузла, 2013, стр. 75-80.

5. Богичевић, В.: *Систем надзора у приватном и јавном сектору*. Пословни консултант бр. 22, Finconsult, Тузла, 2013, стр. 60-68.
6. Богичевић, В.: *Оперативна ревизија у приватном сектору у функцији оцјене и унапређења успјешности пословања*, Нови економист бр. 10, Факултет пословне економије, Бијељина, децембар 2011, стр. 109-112.

Како се може закључити, највећи број радова кандидата, директно су повезани са ужом научном области која је предмет истраживања докторске дисертације, односно утицајем ревизије на одрживост јавног сектора. На основу тога се може дати позитивна оцјена стручног и научног рада кандидата и њеној посвећености рјешавања проблема мјерења успјешности пословања институција у јавном сектору.

2. ЗНАЧАЈ И НАУЧНИ ДОПРИНОС ИСТРАЖИВАЊА

2.1. Значај истраживања

Кандидат у у свом истраживању жели да покаже да су досадашња истраживања која се односе на ревизију пословања била усмјерена искључиво на приватни сектор, док се ревизија пословања у јавном сектору сматра новијим обликом ревизије који се појавио почетком 21. вијека. Кандидат исправно констатује да се основна карактеристика ревизије пословања огледа у томе што се дефинише, посебно са аспекта приватног и јавног сектора при чему се, у том случају, њена улога и значај посматрају посебно за приватни и јавни сектор.

С обзиром да ревизија пословања представља тип ревизије који није познат широј јавности, питање на које кандидат треба дати одговор у раду гласи: „*Шта се подразумева под термином ревизија пословања?*“

Да би кандидат дао адекватан одговор на наведено питање, прво треба објаснити развојни процес ревизије пословања како би схватили њено значење, у ужем и ширем смислу.

Дакле, развој ревизије пословања одвија се кроз **двје етапе**.

Прва етапа представља период настанка ревизије пословања, која је у теорији позната као „оперативна ревизија“. С обзиром да оперативна ревизија има задатак да врши надзор и мјерење (не)успјешности пословања у приватном сектору, то би представљало ревизију пословања у ужем смислу.

Друга етапа обухвата почетак 21. вијека гдје ревизија пословања примјену налази, не само у приватном, него и у јавном сектору, што значи да поред надзора и мјерења успјешности пословања у приватном сектору, има задатак да утврди да ли ентитет јавног сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично. Дакле, у овом случају **ревизија пословања (eng. audit of operations)** има шири значај, јер се посматра са аспекта приватног и јавног сектора.

а) „оперативна ревизија“, који се примјењује у приватном сектору;

б) „ревизија успјеха“, са примјеном у јавном сектору, који представља новији облик ревизије јавног сектора, од које ћемо поћи у истраживању докторске дисертације.

Полазећи од тога да се оперативна ревизија примјењује у приватном сектору, посебан акценат кандидат ће ставити на **ревизију пословања у јавном сектору** која је

позната под термином „ревизија успјеха“.

Дефиниција потврђује да се ревизијом успјеха описује ревизија пословања у јавном сектору, којом се утврђује да ли ентитет јавног сектора своја финансијска средства троши ефикасно и економично, односно, да ли постоје неефикасни и неекономични поступци. Дакле, циљ који се жели постићи ревизијом пословања у јавном сектору је утврђивање концепта „3Е“, при чему се долази до закључка да ли је јавни сектор (или ентитет јавног сектора), у посматраном периоду пословао (не)успјешно.

Из наведеног кандидат закључује да је основни разлог провођења ревизије пословања у јавном сектору јачање одговорности носилаца власти и увид у начин кориштења јавних средстава, како би се остварила стабилност и одрживост јавног сектора. Међутим, ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора и *процјеном учинковитости процеса управљања ризицима* у јавном сектору, што ће кандидат истраживањем и доказати. Управљање ризицима у јавном сектору врши се с циљем смањења ризика на прихватљив ниво, што се постиже путем контролних механизма у јавном сектору.

2.2. Преглед истраживања

Концептуални дио овог рада бавиће се теоријско – методолошким поставкама истраживања. У овом дијелу рада кандидат ће дефинисати проблем истраживања, предмет и циљ истраживања, као и хипотетички оквир (истраживачке хипотезе, методе и технике истраживања). Циљ ревизије пословања је да у јавном сектору дефинише концепт „3Е“ (економичност, ефикасност и ефективност), што се постиже одговорима на питања као што су:

- да ли носиоци власти своје активности обављају на прави начин;
- да ли се јавна средства троше економично;
- да ли су људски и материјални ресурси економично искориштени;
- да ли су активности у ентитетима власти конзистентне са утврђеним циљевима;
- да ли су јавне услуге квалитетне и испоручене на вријеме;
- да ли су владини програми као и активности ефикасно вођени и организовани;
- да ли су постигнути циљеви који су утврђени политиком влада;
- да ли су циљеви постигнути по разумној цијени и у предвиђеном времену;
- да ли се остварени ефекти приписују утицају утврђене политике или су посљедица других околности;
- који су ризици заступљени у јавном сектору;
- које мјере и методе треба предузети за смањење ризика у ризичним подручјима, итд.

Наведена питања су само нека од бројних које би могли навести за анализу концепта „3Е“ у јавном сектору, а која би представљала дио проблема посматраног ентитета.

Своје истраживање кандидат је ограничила на подручје ревизије, јер промјене које настају у глобалном пословању приморавају предузећа да стратешки управљају пословним процесима. Како би предузећа опстала на тржишту неопходно је да нађу начин како понудити већу вриједност производа или услуге по цијени нижој од конкуренције. Један од начина је континуирано побољшање пословних процеса.

У **теоријском приказу рада** кандидат ће представити теоријску основу ревизије пословања и ризика у јавном сектору, са дефинисаним циљевима и

задацима који се желе постићи у пракси. Посебна пажња посветиће се примјени ревизије пословања у савременим условима, дефинисању концепта „3Е“, стандардима који се примјењују у јавном сектору и врстама ризика који су заступљени у ентитетима јавног сектора.

У *другом дијелу* посебна пажња ће се посветити процесу (пр)оцјене ризика у јавном сектору. Процес процјене ризика започиње идентификацијом циљева и ризика, а завршава се процјеном ризика и рангирањем приоритета ризика. Примјеном различитих метода и техника дефинисаћемо факторе ризика и матрицу ризика, те извршити анализу процјене ризика. Анализу процјене ризика извршићемо примјеном концепта „3Е“ у јавном сектору и на тај начин утицати на смањење ризика, што ће резултирати побољшању пословања. Поред тога, објаснићемо модерни приступ ревизије пословања заснован на ризику, те извршити његово поређење са традиционалним приступом.

Трећи дио фокусиран је на управљање ризицима у јавном сектору, гдје су прецизирани циљеви управљања ризицима, фазе и методе управљања ризицима у јавном сектору. Поред тога, објаснићемо управљање ризицима по COSO моделу. У овом дијелу посебно је наглашена улога ревизије пословања у управљању ризицима и процјена учинковитости процеса управљања ризицима.

У *четвртом дијелу* акценат је стављен на одрживост јавног сектора која се постиже утицајем ревизије пословања. Поред дефинисања одрживости објашњени су показатељи одрживости јавног сектора, као што су: однос имовине и обавеза посматраног ентитета јавног сектора, однос нето дуга и укупног годишњег прихода, однос слободних и инвестираних новчаних средстава и укупних расхода, однос нето дуга и БДП-а, однос дефицита и БДП-а итд. Посебна пажња посвећена је ревизији пословања у функцији одрживости јавног сектора гдје ће кандидат истраживањем доказати значај ревизије пословања за јавни сектор. У вези с тим, наведени су ефекти ревизије пословања на одрживост јавног сектора који се посматрају кроз: утицај ревизије пословања на јачање одговорности носилаца власти, утицај ревизије пословања на контролу трошења јавних средстава и утицај ревизије пословања на имплементацију система квалитета.

Пети дио оријентисан је на емпиријско истраживање утицаја ревизије пословања на одрживост јавног сектора. Прво ћемо појаснити методолошки оквирведеног истраживања (објаснићемо инструменте истраживања, узорак и анализу података) а након тога ћемо презентовати резултате истраживања, извршити анализу и интерпретацију истраживања, те дефинисати смјернице будућих истраживања у јавном сектору.

На основу резултата истраживања кандидат ће тестирати постављене хипотезе.

У дијелу рада који се односи на дискусију кандидат ће поредити резултате потврђених хипотеза са резултатима сличних истраживања других аутора са циљем да се утврди оригиналност научног истраживања и укаже на научне и прагматичне доприносе дисертације, те укаже на правце даљних истраживања.

2.3. Радна хипотеза са циљем истраживања

Након дефинисања проблема и предмета истраживања кандидат је поставио су научни и прагматични **циљеви истраживања**.

2.3.1. Научни циљеви

Анализом модела ревизије познат под називом „Гдје је новац“ („Where's the Money“) који је објаснио **John D. Tongren** кандидат ће креирати модел истраживања ревизије пословања у јавном сектору у Босни и Херцеговини. John D. Tongren-ov модел заступљен је у приватном и јавном сектору већине развијених земаља јер се њиме приказује успјех пословања посматраног сектора, као и начин на који се постиже тај успјех. Модел се објашњава кроз три нивоа у којима је ображложена улога и значај новца, почевши од употребе новца, затим, контроле трошења новца, као и могућности смањења трошкова и повећања прихода.

Први научни циљ од кога кандидат полази у истраживању јесте обликовање модела истраживања утицаја ревизије пословања на одрживост јавног сектора. Наиме, модел истраживања ће бити тестиран на бази емпиријског истраживања у Босни и Херцеговини гдје ћемо у оквиру модела објаснити:

- улогу ревизије пословања у јавном сектору,
- значај ревизије пословања у јавном сектору,
- начин на који ревизија пословања утиче на процјену и управљање ризицима у јавном сектору,
- начин на који ревизија пословања у јавном сектору процјењује побољшање процеса управљања ризицима и због чега је то битно,
- дефинисање концепта „3Е“ у јавном сектору и шта се тиме постиже,
- начин на који ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора.

Полазећи од карактеристика John D. Tongren-ovog модела које се базирају на јачању стабилности јавног сектора, кандидат на оправдан начин дефинише други научни циљ: У оквиру истраживачке теме истражити и анализирати теоријске и емпиријске налазе те их описати заједно са кључним појмовима (ревизија пословања, одрживост јавног сектора, управљање ризицима, процјена ризика, концепт „3Е“, смањење трошкова, повећање прихода и сл.).

На основу John D. Tongren-ovog модела кандидат констатује да смањење трошкова доводи до повећања уштеда које се у дужим временским интервалима акумулирају и као такве доносе велику корист за јавни сектор. Порука овог модела је да се мора водити рачуна о начину трошења новчаних средстава у јавном сектору како би се повећао квалитет пословања, те у вези с тим остварила три битна циља: економичност, ефикасност и ефективност. То би представљало заједничку карактеристику са моделом од кога полазимо у истраживању. У вези с тим, кандидат поставља трећи научни циљ: Примјена резултата спроведеног истраживања при чему ће резултати истраживања дати допринос за јавни сектор јер ћемо указати на који начин ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора.

2.3.2. Прагматични циљеви

Из дефинисаног предмета истраживања кандидат је поставио сљедеће прагматичне циљеве:

- Објаснити сврху и допринос ревизије пословања посебно када се ради о процјени и управљању ризицима у јавном сектору;
- Дефинисати методе и мјере које ће имати утицај на одрживост јавног сектора;
- Пронаћи приједлоге за побољшање концепта „3Е“ (економичности, ефикасности и ефективности) у јавном сектору.

У складу са дефинисаним предметом и циљевима истраживања изведена је главна хипотеза и помоћне хипотезе.

2.3.3. Главна хипотеза

Према моделу од којег кандидат полази у истраживању, са дефинисаним односом зависне и независне варијабле, и комбинацијом подваријабли и индикатора које ће се користити у истраживању, дефинисана је главна хипотеза и помоћне хипотезе.

Главна хипотеза гласи:

X1: *„Примјеном ревизије пословања у јавном сектору утиче се на његову одрживост“.*

2.3.4. Помоћне хипотезе

X2a: Ревизија успјеха доприноси јачању одговорности носилаца власти.

X2b: Ревизија успјеха утиче на контролу трошења јавних средстава.

X2ц: Ревизија успјеха позитивно утиче на систем квалитета у јавном сектору.

X3a: Процјена ризика утиче на јачање одговорности носилаца власти.

X3b: Процјена ризика доприноси контроли трошења јавних средстава.

X3ц: Процјена ризика позитивно утиче на систем квалитета јавног сектора.

X4a: Управљање ризицима утиче на јачање одговорности носилаца власти.

X4b: Управљање ризицима утиче на контролу трошења јавних средстава.

X4ц: Управљање ризицима позитивно утиче на систем квалитета у јавном сектору.

X5a: Утврђивање концепта „3E“ доприноси јачању одговорности носилаца власти.

X5b: Утврђивање концепта „3E“ утиче на контролу трошења јавних средстава.

X5ц: Утврђивање концепта „3E“ позитивно утиче на систем квалитета јавног сектора.

X6a: Однос ревизора и руководства јавног сектора утиче на јачање одговорности носилаца власти.

X6b: Однос ревизора и руководства јавног сектора утиче на контролу трошења јавних средстава.

X6ц: Однос ревизора и руководства јавног сектора позитивно утиче на систем квалитета јавног сектора.

2.4. Материјал и метод рада

У процесу израде докторске дисертације кандидат ће користити различите методе, као што су: дедуктивна и индуктивна метода, компаративна метода, историјска метода, метода класификације, метода статистичке анализе, метода испитивања и комбинација претходних метода.

- *Дедуктивна метода* ће се користити да се из општих ставова изведу одговарајуће претпоставке и закључци.
- *Индуктивна метода* ће се примјењивати у обрнутом смјеру – да се опште поставке изводе из појединачних стања.
- *Компаративном методом* указаће се на сличности и разлике када су у питању интерна и екстерна ревизија, и њихова примјена у јавном сектору.
- *Историјска метода* користиће се у доказивању због чега, на који начин и у којим околностима, је дошло до појаве ризика и нестабилности јавног сектора.
- *Метода класификације* користиће се при класификацији типова и облика ревизије, врста ризика, као и метода управљања ризицима у ентитетима јавног сектора.
- *Метода статистичке анализе* ће се користити код презентовања и

класификовања расположивих података.

- Метода испитивања ће се користити да бисмо сазнали какво је мишљење испитаника о одређеној ситуацији, односно проблему.
- Комбинована метода ће се користити кроз цијели текст при опису различитих појава и процеса.

Како би се остварили циљеви истраживања и тестирале постављене хипотезе извршиће се прикупљање података из: примарних извора (теренско истраживање) и секундарних извора (истраживање за деск столом).

а) Прикупљање примарних података кандидат ће вршити на следећи начин:

□ метода испитивања гдје ће користити два облика овог метода:

- анкета
- интервју

Емпиријско истраживање ће бити проведено на подручју Републике Српске, Брчко дистрикта и Федерације Босне и Херцеговине.

Анкетни упитник развијен је ослањајући се на релевантну стручну литературу у складу са одабраном истраживачком темом. Анкетни упитник се састоји од скупа тврдњи с којима ће испитаници изражавати интензитет свог (не)слагања према постављеним питањима. Да би се отклониле несугласице с аспекта разумљивости појединих тврдњи и тешкоћа, код давања одговора извршићемо предтестирање са сврхом добијања што прецизнијих одговора из анкетног упитника. Циљ је да се оствари узорак од 600 испитаника из јавног сектора на подручју Републике Српске, Брчко дистрикта и Федерације Босне и Херцеговине, који ће бити замољени да искажу своје мишљење о проблему који се истражује. На тај начин ћемо доћи до података који ће нам бити од користи при доношењу закључка проведеног истраживања.

Интервју ће, такође, бити проведен на подручју Републике Српске, Брчко дистрикта и Федерације Босне и Херцеговине, гдје ће бити интервјуисано сса 100 испитаника из јавног сектора. С обзиром да постоји више врста интервјуа, ми ћемо у истраживању користити *структурирани интервју* са унапријед припремљеним питањима која ће бити намијењена експертима из јавног сектора. Циљ провођења интервјуа је да од експерата из јавног сектора добијемо податаке који ће послужити као добра основа за доказивање постављених хипотеза.

Метод испитивања кандидат ће вршити на следеће начин:

- лично
- поштанска анкета
- телефонска анкета
- електронски (e-mailom)

Метод испитивања као и начини испитивања које ћемо у истраживању користити пружиће нам могућност да у планираном року дођемо до података о проблему који истражујемо. Примарни циљ који желимо постићи користећи различите начине испитивања је да трошкове истраживања сведемо на минимални ниво и да прикупимо што већу количину података.

Обрада података прикупљених техником анкетирања ће се извршити примјеном статистичких софтвера који одговарају потребама истраживања. Тачније, обрада података ће се извршити у SPSS (*Statistical Package for Social Studies*)

систему. Од статистичких анализа планира се примјенити *дескриптивна статистичка анализа* по којој ће се приказивање података вршити графички и табеларно.

Обрађени подаци ће се анализирати и интерпретирати у сврху добијања информација потребних за коначно разматрање рада и закључкеведеног истраживања.

б) Прикупљање секундарних података кандидат ће вршити на сљедећи начин:

- постојећа документација која садржи податке о проблемима који су присутни у јавном сектору,
- постојећа документација која садржи податке о врстама ризика који су присутни (или су били присутни) у јавном сектору,
- Завод за статистику Републике Српске,
- интернет,
- стручне публикације и пословни документи,
- библиотека Републике Српске,
- архива PARCO ...

Дакле, секундарне изворе података који су кориштени при обликовању истраживачке теме и који ће се користити у наставку израде докторске дисертације, чини релевантна литература везана за подручје истраживачке теме (научни и стручни чланци, књиге, различити документи и друге публикације).

Од инструмената истраживања користиће:

1. Код анкете као инструмент ћемо користити **анкетни упитник**;
2. Код интервјуа као инструмент кандидат ће користити **структурирани интервју** са унапријед припремљеним питањима о проблему који се истражује.

Анкетни упитник ће бити састављен од 20 питања помоћу којих ће доћи до сазнања о ставовима појединаца о кључним проблемима у јавном сектору. Тачније, у складу са техником истраживања биће кориштен упитник који ће обухватити питања о ризицима у јавном сектору, актуелним проблемима јавног сектора, као и питања о провођењу ревизије у јавном сектору. Упитник ће се користити у прикупљању података од испитаника, тј. информације ће бити прикупљене директно од носиоца пословних активности. Дакле, информације ће бити прикупљене прво од директора који се налазе на врху пирамиде, затим, руководиоца сектора, и на крају од радника који се налазе на дну пирамиде. Анкетирање ће бити анонимно.

У анкетном упитнику користиће се:

- питања са вишеструким избором одговора,
- Ликертову скалу гдје су степени процјене нумерички исказани (од 1 до 5),
- дихотомна питања („Да“ или „Не“).

Структурирани интервју обухватиће 10 питања која ће бити унапријед дефинисана како би кандидат дошао до прецизнијих информација. Урадиће се интервју са експертима из јавног сектора и добиће се њихово мишљење о: тренутној ситуацији у јавном сектору, ризицима који су заступљени у јавном сектору, провођењу ревизије у јавном сектору, заступљености преваре и корупције у јавном сектору, тачности информација које се пласирају у јавности о стању јавног сектора.

Улога интервјуа ће бити знатно сложенија и одговорнија, јер ће његов задатак бити да се подстиче, тумачи и усмјерава *научни разговор не одступајући од основног концепта садржаја и циљева истраживања*.

Када је ријеч о *анкетном упитнику* истраживање ће бити проведено у јавном сектору на подручју Републике Српске (300 испитаника), Брчко дистрикта (100 испитаника) и Федерације Босне и Херцеговине (200 испитаника). Узорак ће бити одабран према *степену стручне спреме* (висока стручна спрема, виша стручна спрема, средња стручна спрема), *према занимању* (директори, професори, доктори, правници, руководиоци служби, финансијски службеници, стручни савјетници итд.), *према полу* (мушки, женски), *према годинама старости* и *према годинама радног искуства*.

Структурирани интервју биће обављен са експертима из јавног сектора (директори, руководиоци сектора) на подручју Републике Српске (50 испитаника), Брчко дистрикта (20 испитаника) и Федерације Босне и Херцеговине (30 испитаника).

2.5. Научни допринос истраживања

Истраживања у функцији израде докторске дисертације пружиће разумијевање о томе како ревизија пословања утиче на одрживост јавног сектора у Босни и Херцеговини. Наиме, модел истраживања заснован је на анализи John D. Tongren-овог модела који је примјену нашао у приватном и јавном сектору, у почетку у Америци, а затим и другим развијеним земљама у којима се врши потпуна или дјелимична контрола трошења јавних средстава.

Дакле, према моделу истраживања који ћемо развијати кроз рад указаћемо да се научни допринос темељи на томе да се примјеном ревизије пословања у јавном сектору утиче на:

- јачање одговорности носилаца власти, односно, подизање одговорности свих актера у јавном сектору на знатно већи ниво;
- економичније, ефикасније и ефективније трошење јавних средстава;
- унапређење система квалитета јавног сектора.

Поред наведеног, кандидат ће указати на значај ревизије пословања у систему процјене и управљања ризицима у јавном сектору. У овом случају, примјеном ревизије пословања у јавном сектору оствариће се један од важнијих циљева пословања – идентификовање и свођење ризика у јавном сектору на прихватљив ниво.

Из претходне констатације можемо да закључимо да ће ово истраживање дати допринос и употпунити фонд научног знања о утицају ревизије пословања на одрживост јавног сектора гдје посебан значај има систем интерне ревизије којим ће се одговорност свих актера у јавном сектору подићи на већи ниво. То ће имати утицај на јачање свијести запослених у јавном сектору чиме ће се постићи повећање одговорности у обављању радних задатака. На тај начин ће се повећати стабилност јавног сектора и створити снажна подршка за економичнији, ефикаснији и ефективнији систем располагања јавних средстава.

Наиме, битно је истаћи да ће тестирање хипотеза, научни и прагматични допринос истраживања створити основу за проналажење нових метода којим ће се утицати на стабилност и одрживост јавног сектора. Поред тога, резултати истраживања могу дати полазну основу за будућа комплекснија научна истраживања која ће бити оријентисана на одрживост јавног сектора.

2.6. Прагматични допринос

Истраживањем кандидат ће настојати да у будућности продуби свијест јавности о улози ревизије пословања у јавном сектору с циљем јачања одговорности носилаца власти, смањења трошења јавних средстава и повећања квалитета јавног сектора.

Примјеном ревизије пословања у јавном сектору омогућава се економичније, ефикасније и ефективније пословање. Тиме се постиже стабилније пословање у јавном сектору при чему се ризици смањују на прихватљив ниво.

Модел ревизије пословања у јавном сектору има дводимензионално значење. С једне стране модел указује да смањење трошкова доводи до повећања уштеда које се временом акумулирају и доносе велику корист за јавни сектор. Обзиром да носиоци власти, не само у Босни и Херцеговини, већ и у другим земљама, државни апарат сматрају као „властити буџет“ из чега произилази неконтролисано трошење јавних средстава и стварање неекономичног и неефикасног пословања, јавља се потреба за увођењем контролних механизма којима ће се такве активности елиминисати или дјелимично ублажити. У вези с тим, модел ревизије пословања ће имати утицај на јачање интерне контроле у јавном сектору што ће резултирати подизању одговорности свих актера у јавном сектору на знатно већи ниво.

С друге стране, смањење трошкова доводи до повећања прихода што ће јавним установама, јавним предузећима, приватном сектору и невладиним организацијама омогућити квалитетније пословање. У овом случају модел ревизије пословања указује да се мора водити рачуна о начину трошења новчаних средстава, како би се повећао квалитет пословања и, у вези с тим, остварила три битна циља: економичност, ефикасност и ефективност. Само на такав начин могуће је обезбиједити повећање прихода од чега ће корист имати, не само јавни сектор, јавна управа, приватни сектор, јавна предузећа, невладине организације, већ и академска заједница и цјелокупна јавност. То представља друштвени значај истраживања.

3. ОЦЈЕНА И ПРИЈЕДЛОГ

Комисија је, на основу прегледане документације и расположиве грађе, јединствена у оцјени да кандидат испуњава потребне услове за израду докторске дисертације и да је предложена тема погодна и пожељна да се истражује као докторска дисертација.

Позитивну оцјену о подобности кандидата Комисија доноси имајући у виду:

- да је кандидат мр Весна Богичевић стекла звање магистра економских наука;
- да је магистарским радом и другим објављеним радовима, који су добили позитивне оцјене од стране квалификованих рецензента, показала своју способности за бављењем научно – истраживачким радом;
- да располаже личним и професионалним квалитетима за даљње усавршавање у научном раду.

Позитивну оцјену о погодности предложене теме докторске дисертације "Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора". Комисија заснива између осталог, и на овим чињеницама:

- предложена тема до сада није била предлагана нити обрађивана као докторска дисертација на Економском, а колико је Комисији познато, ни на другим

факултетима Бањалучког и других универзитета у Босни и Херцеговини;

- тема је недовољно истражена и то како са теоријског, тако и са практичног аспекта;
- тема је изузетно актуелна имајући у виду проблеме повезане са развојем ревизије пословања у институцијама јавног сектора.
- на основу дефинисаног проблема, предмета и циља истраживања, метода научно-истраживачког рада, структуре дисертације, хипотеза и библиографије, па до очекиваног научног доприноса – наговјештава да ће кандидат дати свој оригинални научни допринос како унапређењу система ревизије у институцијама јавног сектора тако и економској теорији и пракси.

Имајући у виду наведено, и оцјене о подобности кандидата и теме докторске дисертације мр Весне Богичевић, Комисија предлаже Наставно – научном вијећу Економског факултета Универзитета у Бањој Луци: да прихвати овај извјештај и одобри **мр Весни Богичевић** израду докторске дисертације под насловом "Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора".

У Бањој Луци, 27.09.2013. године

ПОТПИС ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

1. Др Новак Кондић, редовни професор, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област: *Рачуноводство и ревизија*, предсједник



2. Др Душко Шњегота, ванредни професор, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област: *Рачуноводство и ревизија*, члан



3. Др Радомир Божић, редовни професор, Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, ужа научна област: *Рачуноводство*, члан



УНИВЕРЗИТЕТУ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ПОДАЦИ О АУТОРУ ОДБРАЊЕНЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Име и презиме аутора дисертације

Весна Богичевић

Датум, мјесто и држава рођења аутора

31.07.1981. године, Власеница, РС, БиХ

Назив завршеног факултета/Академије аутора и година дипломирања

Универзитет Источно Сарајево, Економски факултет, 2007.

Датум одбране мастер / магистарског рада аутора

30. мај 2011. године

Наслов мастер / магистарског рада аутора

Ревизија пословања у приватном и јавном сектору

Академска титула коју је аутор стекао одбраном мастер/магистарског рада

Магистар економских наука

Академска титула коју је аутор стекао одбраном докторске дисертације

Доктор економских наука

Назив факултета/Академије на коме је докторска дисертација одбрањена

Универзитет у Бањој Луци, Економски факултет

Назив докторске дисертације и датум одбране

Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора

Научна област дисертације према CERIF шифрарнику

Рачуноводство и ревизија

Имена ментора и чланова комисије за одбрану докторске дисертације

Новак Кондић - ментор, Драган Микеревић- председник комисије, Бранко Крсмановић - члан

У Бањој Луци, дана 12.10.2017. године



Декан

Изјава 1

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем
да је докторска дисертација

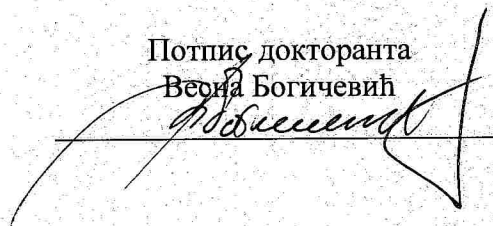
Наслов рада : "Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора"

Наслов рада на енглеском језику : „The impact of audit operations on the sustainability of the public sector“

- ☒ резултат сопственог истраживачког рада,
- ☒ да докторска дисертација, у цјелини или у дијеловима, није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☒ да су резултати коректно наведени и
- ☒ да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Бањој Луци, дана 12.10.2017. године

Потпис докторанта
Весна Богичевић



Изјава 2

Изјава којом се овлашћује Универзитет у Бањој Луци да докторску дисертацију учини јавно доступном

Овлашћујем Универзитет у Бањој Луци да моју докторску дисертацију под насловом
"Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора"

која је моје ауторско дјело, учини јавно доступном.

Докторску дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату
погодном за трајно архивирање.

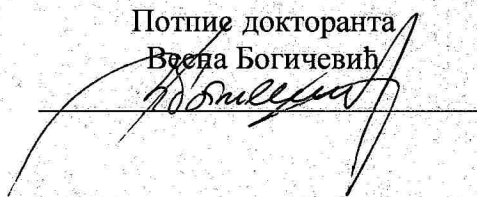
Моју докторску дисертацију похрањену у дигитални репозиторијум Универзитета у
Бањој Луци могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце
Креативне заједнице (*Creative Commons*) за коју сам се одлучио/ла.

- ☒ Ауторство
- ☐ Ауторство – некомерцијално
- ☒ Ауторство – некомерцијално – без прераде
- ☐ Ауторство – некомерцијално – дијелити под истим условима
- ☐ Ауторство – без прераде
- ☐ Ауторство – дијелити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци
дат је на полеђини листа).

У Бањој Луци, дана 12.10.2017. године

Потпис докторанта
Васпа Богичевић



Изјава 3

Изјава о идентичности штампане и електронске верзије докторске дисертације

Име и презиме аутора: Весна Богичевић

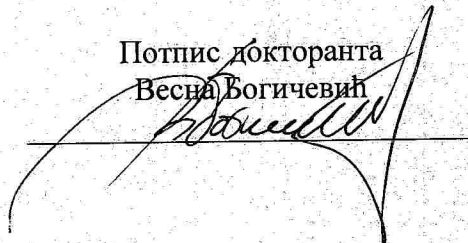
Наслов рада: „Утицај ревизије пословања на одрживост јавног сектора“

Ментор: проф. др Новак Кондић

Изјављујем да је штампана верзија моје докторске дисертације идентична електронској верзији коју сам предао/ла за дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци.

У Бањој Луци, дана 12.10.2017. године

Потпис докторанта
Весна Богичевић

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vesna Bogicevic', is written over a horizontal line. The signature is stylized with long, sweeping strokes.