

BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO FINANSIJA/
FINANSIJA I TREZORA



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
И ТРЕЗОРА

BOSNIA AND HERCEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

CENTRALNA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

***STRATEGIJA RAZVOJA SISTEMA INTERNIH FINANSIJSKIH KONTROLA U
INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA PERIOD 2020-2025.***

Sarajevo, februar 2020. godine

Sadržaj

Skraćenice	3
1. UVOD	4
1.1. Interne finansijske kontrole u Bosni i Hercegovini	4
1.2. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH.....	4
1.3. Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola (PIFC)	5
1.4. Kratki prikaz strateških ciljeva i mjera za period 2020-2025. godina	5
2. KLJUČNI RIZICI ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE	7
3. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I PIFC U INSTITUCIJAMA BiH	8
3.1. Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama	8
3.2. Zakonski okvir i institucionalni akteri	9
3.2.1. Zakonski okvir	9
3.2.2. Institucionalni okvir	10
3.3. Informacioni sistemi u institucijama BiH	11
3.4. Upravljačka odgovornost u institucijama BiH.....	11
3.5. PRIJAVLJIVANJE I POSTUPANJE PO NEPRAVILNOSTIMA – BUDŽETSKA INSPEKCIJA.....	13
4. PIFC U INSTITUCIJAMA BiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA.....	13
4.1. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA (FUK)	13
4.1.1 FUK - sadašnje stanje	13
4.1.2 FUK – strateški cilj i mjere za period 2020-2025.....	21
4.2 INTERNA REVIZIJA (IR).....	23
4.2.1 IR - sadašnje stanje	23
4.2.2 IR – strateški cilj i mjere za period 2020-2025.....	25
4.3 PRAĆENJE KVALITETA I IZVJEŠTAVANJE O PIFC	26
4.3.1 PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O PIFC - sadašnje stanje	26
4.3.2 PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O PIFC – strateški cilj i mjere za period 2020-2025.....	26
5. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIONOG PLANA STRATEGIJE	28
6. AKCIONI PLAN STRATEGIJE PIFC 2020-2022	29
Prilog 1. Pregled strateških pravaca razvoja upravljanja javnim finansijama.....	45

Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CHJ	Centralna harmonizacijska jedinica
COP	Informacioni sistem za centralizirani obračun plata
EU	Evropska unija
ISFU	Informacioni sistem za finansijsko upravljanje
IPA	Instrument pretpristupne pomoći EU (engl. Instrument for Pre-accession Assistance)
IPPF	Međunarodni okvir profesionalnog djelovanja (engl. International Professional Practices Framework) za internu reviziju
IR	Interna revizija
JRT	Jedinstveni račun trezora
MFiT BiH	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (engl. Public Administration Reform Coordinator's Office)
PIFC	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru(engl. Public Internal Financial Control)
UJF	Upravljanje javnim finansijama
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje BiH
QAIP	Program osiguranja i unapređenja kvaliteta (engl. Quality Assurance and Improvement Plan) za internu reviziju

1. UVOD

1.1. Interne finansijske kontrole u Bosni i Hercegovini

Razvoj sistema internih finansijskih kontrola (PIFC) u institucijama Bosne i Hercegovine dio je cjelokupne reforme javne uprave. Sistem PIFC-a čine tri stuba:

- Finansijsko upravljanje i kontrola,
- Interna revizija i
- Centralna harmonizacijska jedinica

Uspostavljanje PIFC-a u institucijama BiH počelo je 2009. godine osnivanjem Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ MFiT BiH) i donošenjem prvog strateškog dokumenta iz oblasti internih finansijskih kontrola u institucijama BiH od strane Vijeća ministara BiH. Koncept internih finansijskih kontrola u javnom sektoru razradila je Evropska komisija s ciljem pružanja pomoći u razumijevanju i primjeni dobro razvijenih i efektivnih sistema kontrole u procesu pridruživanja Evropskoj uniji (EU). Bosna i Hercegovina ima obavezu uspostaviti i razvijati sistem PIFC-a u skladu sa standardima, dobrim praksama i preporukama nadležnih tijela Evropske komisije.

1.2. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH

Nadležnost za koordinaciju i harmonizaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sistema PIFC-a u institucijama BiH ima CHJ MFiT BiH, dok je praktična implementacija odgovornost rukovodilaca i zaposlenih u institucijama BiH. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ MFiT BiH) osnovana je kao upravna organizacija u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH. Odluku o osnivanju CHJ MFiT BiH donijelo je Vijeće ministara BiH 2009. godine. Nadležnosti CHJ MFiT BiH iz oblasti interne revizije propisane su Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, a u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) Zakonom o finansiranju institucija BiH. Osnovne nadležnosti CHJ MFiT BiH su:

- priprema prijedloga i izmjena zakona iz oblasti interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole;
- donošenje podzakonskih akata, standarda i metodologije iz oblasti interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole;
- priprema strateških dokumenata iz oblasti internih finansijskih kontrola u institucijama BiH;
- definiranje programa i sadržaja obuke iz oblasti interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole;
- procjenu sistema interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole;
- praćenje primjene propisa iz oblasti interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole;
- izradu konsolidiranih izvještaja o sistemu interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole i
- učešće u radu Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju (KO CJH)

Koordinaciona uloga CHJ MFiT BiH realizira se kroz učešće u radu KO CJH. KO CJH čine rukovodioci CHJ MFiT BiH, Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija i Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija Republike Srpske. KO CJH nadležan je za pripremu okvirnih propisa, strateških dokumenata i planova i programa obuke iz oblasti sistema internih finansijskih kontrola.

1.3. Svrha Strategije razvoja sistema PIFC

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine (Strategija) je nastavak opredjeljenja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za daljnje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama (UJF). Djelotvoran sistem internih finansijskih kontrola (engl. PIFC) doprinosi jačanju fiskalne discipline, većoj transparentnosti i odgovornosti, te primjeni principa „vrijednost za novac“ u upravljanju javnim sredstvima. Strategija se odnosi na period 2020-2025. godina i predstavlja treći strateški dokument iz oblasti internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine.

Srednjoročni cilj Vijeća ministara BiH¹ jeste „stabilan i transparentan sistem finansiranja, upravljanja i kontrole javnih finansija i ispunjenje međunarodnih finansijskih obaveza BiH“ u vezi s kojim je CHJ MFIT BiH odredila specifični cilj „uspostava sistema interne finansijske kontrole (PIFC) u institucijama BiH u skladu s dobrim praksama i preporukama EU.“²

Obaveza uspostave i razvoja sistema PIFC-a u institucijama BiH u skladu s međunarodnim standardima i dobrom praksom ujedno proizlazi i iz potpisanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te predstavlja jednu od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32-Finansijske kontrole u procesu pristupnih pregovora s Evropskom unijom (EU). U tu svrhu, Strategija je usaglašena i s preporukama nadležnih tijela Evropske komisije.

Strategija usmjerava razvoj sistema PIFC-a kao “integralnog procesa kojeg provode rukovodstvo i zaposleni u instituciji u svrhu upravljanja rizicima i korištenja prilika, kao i pružanja razumnog uvjerenja u pogledu postignutih rezultata u ostvarivanju javnog interesa i misije institucija BiH kroz:

- uredno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje;
- osiguravanje relevantnosti, pouzdanosti i integriteta informacija;
- ispunjavanje obaveza u pogledu interne i eksterne odgovornosti;
- usklađenost s relevantnim zakonima i propisima;
- zaštitu resursa od gubitka, zloupotrebe i oštećenja i
- ispunjavanje ostalih kriterija dobre javne uprave, uključujući dobru pripremu i provedbu politika, dobro upravljanje budžetom i finansijsku pouzdanost i održivost.”³

Da bi ispunio postavljene funkcije, razvoj sistema PIFC treba biti u službi provođenja istovremenih reformi u širokom spektru oblasti koje uređuju rad institucija BiH i sistem upravljanja javnim finansijama. Navedeno je istaknuto i u zaključcima iz posljednje procjene Evropske komisije iz maja 2019. godine koja ukazuje na to da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi razvoja finansijske kontrole i da je neophodan sveobuhvatan strateški dokument razvoja sistema PIFC-a usklađen sa Strategijom reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine 2017-2020. godina, koju je Vijeće ministara BiH usvojilo 2016. godine.

1.4. Kratki prikaz strateških ciljeva i mjera za period 2020-2025. godina

Polazeći od navedenih preporuka i procjene dostignutog stepena razvoja i potreba, za period 2020-2025. godina **sveobuhvatni strateški cilj je da se kroz funkcionalan i djelotvoran sistem PIFC ublaže ključni rizici u poslovanju institucija Bosne i Hercegovine.** To podrazumijeva daljnje integriranje i operacionalizaciju sistema internih kontrola u ključne procese upravljanja javnim finansijama, fokusirane na područja visokog rizika i podržane nezavisnom i profesionalnom funkcijom interne revizije.

¹ Srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH 2020-2022. godine

² Srednjoročni plan rada CHJ MFIT BiH za 2020-2022. godine

³ Principi javne interne kontrole, Dokument o stavovima br. 1 (2015), Generalna direkcija za budžet, Evropska komisija.

Sveobuhvatni cilj dijeli se na konkretne **strateške ciljeve** i **operativne mjere** za **1. finansijsko upravljanje i kontrolu**, **2. internu reviziju**, i **3. monitoring i izvještavanje o PIFC**, kako je prikazano u Tabeli 1.

Tabela 1. Pregled strateških ciljeva i mjera po oblastima sistema PIFC

Oblast	Strateški cilj	Operativna mjera
1. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	Finansijsko upravljanje i kontrola usmjereni na visoke rizike u upravljanju javnim finansijama (UJF)	1.1 Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama
		1.2 Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje
		1.3 Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa institucija BiH
		1.4 Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate
2. Interna revizija (IR)	Resursi interne revizije koriste se efikasno i ostvaruje se dodatna vrijednost	2.1 Osiguranje kvaliteta i primjena softverskih rješenja za unapređenje procesa interne revizije u svrhu ispunjavanja međunarodnih standarda
		2.2 Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u jedinicama za internu reviziju
		2.3 Interna revizija usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima
3. Monitoring i izvještavanje o efektivnosti PIFC-a	Unaprijeđeno praćenje efektivnosti PIFC-a od strane CHJ MFiT BiH	3.1 Automatizirano izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka
		3.2 Razvijen i implementiran okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC-a od strane CHJ MFiT BiH
		3.3 Ojačan analitički i koordinacijski kapacitet CHJ MFiT BiH

U nastavku teksta prezentirani su rizici i pretpostavke koje se odnose na implementaciju strategije PIFC 2020-2025.

2. KLJUČNI RIZICI ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE

Analiza, provedena za potrebe pisanja ove strategije, ukazala je na sljedeće rizike koji mogu uticati na potencijal za budući razvoj PIFC-a u institucijama BiH.

1. Nizak stepen korištenja informacionih tehnologija za pružanje usluga i upravljanje ključnim poslovnim procesima

Institucije BiH se u svom poslovanju oslanjaju na nekoliko informacionih sistema kao što su:

- Informacioni sistem za finansijsko upravljanje (ISFU) za evidentiranje prihoda, rashoda, imovine i transakcija
- Informacioni sistem za centralizirani obračun plata (COP)
- Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS)
- Informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama i praćenje aktivnosti donatora (PIMIS) i
- Druge informacione sisteme koji se koriste u institucijama BiH.

U obavljanju ključnih procesa institucije se oslanjaju na elektronske baze podataka, prenos podataka, razmjenu informacija s integriranim kontrolama. Međutim, informatizacija servisa za pružanje javnih usluga nije dovoljno unapredovala. I dalje su prisutni višestruki ručni unosi u različite papirnate ili kompjuterizirane evidencije i aplikacije koje nisu međusobno povezane.

Navedena situacija posebno se odnosi na sljedeće procese: makroekonomsko planiranje, planiranje i naplata prihoda, pripremu budžeta, izvršenje budžeta, centralizirani obračun i isplatu plata, javne nabavke, finansijsko izvještavanje kao i na neke procese koji se odvijaju u institucijama BiH za pružanje usluga građanima.

2. Sistem upravljanja javnim finansijama orijentiran na ulazne resurse

Ulazne informacije za pripremu i izvršenje budžeta nisu u dovoljnoj mjeri kontrolirane zbog činjenice da sistemi koji trebaju pružati neophodne informacije (pored rashoda za uposlene, operativnih troškova i dijela kapitalnih rashoda) nisu povezani i ne generiraju adekvatne informacije za makroekonomske prognoze, planiranje budžeta uključujući prihode od indirektnih poreza, rashode, te upravljanje imovinom i dugom. Ova situacija ne ide u prilog razvoju upravljačke odgovornosti za efikasno upravljanje resursima i ostvarivanje strateških ciljeva.

Svim pobrojanim rizicima trebalo bi se istovremeno baviti u strategijama reforme javne uprave, upravljanja javnim finansijama i reformama u oblasti javnih nabavki kako bi bila omogućena planirana implementacija ove strategije.

3. Vanjski nadzor Ureda za reviziju institucija BiH ne pruža informacije o razlozima za identificirane finansijske i zakonske neusklađenosti

Ured za reviziju institucija BiH ima mandat i obavezu kroz usvojeni okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija da, između ostalog, revidira sistem internih kontrola institucija i to se realizira u praksi. Međutim, nalazi o slabim i nedjelotvornim internim kontrolama i preporuke ne objašnjavaju u dovoljnoj mjeri razloge nedjelotvornosti tih kontrola. Većina slabosti u internim kontrolama su evidentne, ali u izvještajima Ureda za reviziju institucija BiH nema detaljnih objašnjenja o njihovim uzrocima, pa bi usmjeravanje revizorskih preporuka na uzroke slabosti bio značajan faktor u unapređenju sistema internih kontrola.

Ured za reviziju institucija BiH je nezavisno tijelo koje je u obavezi da se pridržava revizorskih standarda, uključujući navođenje uzroka za neusklađenost. U tom smislu potrebno je da CHJ unapređuje saradnju s

Uredom za reviziju institucija BiH o unapređenju sistema interne kontrole putem tematskih skupova i razmjenom iskustava revizorskog osoblja s osobljem CHJ.

4. Nedostatak shvatanja PIFC-a kao dijela ukupnih reformi Vijeća ministara BiH

Bez obzira na uspostavljene zakonske i organizacijske pretpostavke, uz paralelan razvoj ljudskih kapaciteta koji je u toku, PIFC se do sada uglavnom posmatrao kao reformski pravac koji je odvojen od glavnih procesa u institucijama BiH, koji je ograničen na godišnje izvještavanje o finansijskom upravljanju i kontroli i određeni broj obavljenih internih revizija. Nivo razumijevanja interne kontrole kao integralnog i neodvojivog dijela svake aktivnosti je nizak, posebno u procesima s niskim stepenom automatizacije.

Potencijal funkcije interne revizije ne koristi se u dovoljnoj mjeri da pruži informacije o visokim rizicima i preporukama za njihovo ublažavanje. To je jedan od razloga zašto interna revizija nije fokusirana na analiziranje sistema i cjelovitih poslovnih procesa (od početka do kraja) i davanje preventivnih preporuka za preventivne mjere koje mogu uticati na ukupno poslovanje institucije.

Sve mjere u ovoj strategiji direktno ili indirektno usmjerene su na ovaj rizik, uključujući intenzivnije uključivanje rukovodstva najvišeg nivoa u procese upravljanja rizicima, i povezivanje procijenjenih rizika s planovima interne revizije.⁴

3. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I PIFC U INSTITUCIJAMA BiH

3.1. Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama (UJF)

Vijeće ministara BiH definiralo je strateške pravce razvoja upravljanja javnim finansijama kroz četiri ključna povezana dokumenta:

- Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. godina
- Strategija reforme upravljanja javnim finansijama 2017-2020. godina
- Strategija razvoja sistema javnih nabavki u BiH 2016-2020.
- PIFC strategija 2016-2018. godina

Prema izvještajima o implementaciji navedenih strategija koje su izradile nadležne institucije, provođenje mjera iz pripadajućih akcionih planova bilo je usporeno. Iz tog razloga, iako je vremenski okvir postojećih strategija na isteku, strateški ciljevi i nerealizirane mjere ostaju relevantni u kontekstu daljnjeg razvoja PIFC-a. Navedeno potvrđuju i rezultati monitoringa koji su provele Evropska komisija i SIGMA kao i preporuke za naredni period dokumentirane u izvještaju o spremnosti BiH za pristupanje EU iz maja 2019. godine. Kratak pregled ciljeva iz strateških dokumenata prikazan je u Prilogu 1.

⁴ Svi pobrojani rizici obrađeni su i u izvještajima revizije učinka Ureda za reviziju institucija BiH

3.2. Zakonski okvir i institucionalni akteri

3.2.1 Zakonski okvir

Osnovni zakonodavni okvir za PIFC sastoji se od **Zakona o finansiranju institucija BiH⁵** i **Zakona o internoj reviziji institucija BiH⁶**. Zakonom o internoj reviziji institucija BiH definiran je mandat interne revizije, osnovni principi, procedure i aktivnosti, kao i uspostavljanje CHJ MFiT BiH. Zakon o finansiranju institucija BiH definira svrhu, ciljeve, područje primjene, metodologiju, odgovornosti za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole, kao i nadležnosti CHJ MFiT BiH u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole. Zakon o finansiranju institucija BiH ujedno uređuje i budžetski sistem, odnosno propisuje proces izrade i izvršenja budžeta, računovodstvo, finansijsko izvještavanje, te nadležnosti i obaveze MFiT BiH i svih drugih institucija BiH u procesima budžetskog ciklusa. Proces izvršenja budžeta dodatno uređuje **Zakon o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH** koji se donosi svake godine.

Pored pobrojanih, za razvoj sistema PIFC u oblasti upravljanja javnim finansijama bitni su i sljedeći zakoni:

- **Zakon o javnim nabavkama BiH** koji uređuje sistem javnih nabavki u BiH uključujući pravila za postupke javnih nabavki, prava, dužnosti i odgovornosti, te pravnu zaštitu učesnika u postupku.⁷
- **Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH** koji, između ostalog, uređuje način i postupak zaduživanja, izdavanja garancija, te vođenje evidencija o dugu i izdatim garancijama.⁸
- **Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH**
- **Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH.**

U pogledu organizacije, postavljanja ciljeva i planiranja rada, te upravljanja ljudskim resursima, primjenjuje se sljedeća regulativa:

- **Zakon o upravi BiH**
- **Zakon o radu u institucijama BiH**
- **Zakon o državnoj službi u institucijama BiH⁹** koji određuje pravni status državnih službenika, njihove dužnosti i prava, ocjenjivanje, unapređenje, nespojivost funkcija i disciplinsku odgovornost.
- **Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH¹⁰** koji uređuje osnivanje ministarstava, upravnih organizacija, kao i drugih institucija BiH koje obavljaju poslove uprave iz nadležnosti BiH, određuje njihov djelokrug rada, način rukovođenja, kao i druga pitanja od značaja za njihovo organiziranje i djelovanje.
- **Zakon o odbrani BiH**
- **Zakon o službi u Oružanim snagama BiH**
- **Zakon o policijskim službenicima BiH**
- **Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi u BiH**
- **Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH**
- **Zakon o Sudu BiH**
- **Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH**

⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04 i 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁶ Službeni glasnik BiH, broj :27/08 i 32/12

⁷ Službeni glasnik BiH, broj: 39/14

⁸ Službeni glasnik BiH, broj: 52/05, 103/09 i 90/16

⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17

- **Zakon o Tužilaštvu BiH**
- **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH**
- **Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH¹¹** koja uređuje postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH.
- **Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH**
- **Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH**
- **Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine**

Vanjsku reviziju institucija BiH provodi Ured za reviziju institucija BiH u skladu sa **Zakonom o reviziji institucija BiH**.

Institucije BiH osiguravaju primjenu zakonskih i podzakonskih odredbi donošenjem internih akata kao što su uputstava, procedure, instrukcije i slično.

3.2.2. Institucionalni okvir

CHJ MFIT BiH ima mandat za koordinaciju i harmonizaciju razvoja sistema PIFC-a u skladu s osnovnim zakonskim okvirom. S obzirom na to da je PIFC integriran u procese upravljanja i kontrole, njegov razvoj uslovljen je i aktivnostima drugih aktera u institucijama BiH u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u procesima upravljanja javnim finansijama i javne uprave u cjelini, kako je prikazano u sljedećoj tabeli.

Tabela 2. Ključne funkcije i nadležne institucije za njihovo provođenje

Ključne funkcije/procesi u institucijama BiH	Nadležne institucije i tijela
Makroekonomske prognoze	Direkcija za ekonomsko planiranje
Priprema budžeta	MFIT BiH - Sektor za budžet, na temelju ulaznih informacija institucija
Izvršenje budžeta (uključujući kontrole u budžetskom ciklusu)	U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH i Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, institucije BiH upravljaju dodijeljenim budžetskim sredstvima. CHJ MFIT BiH je dodatno propisala uslove u pogledu okvira za internu kontrolu koje su institucije BiH u obavezi da ispunjavaju i dalje ga razvijaju.
Praćenje fiskalnih rizika	Funkcija nije organizaciono raspoređena
Upravljanje javnim investicijama	Institucije BiH, MFIT BiH Sektor za koordinaciju međunarodne pomoći (politike)
Upravljanje javnom imovinom	Institucije BiH, MFIT BH Sektor za trezorsko poslovanje (politike) i Sektor za poslove sukcesije bivše SFRJ i upravljanje imovinom BiH
Upravljanje dugom	MFIT BiH Sektor za javni dug
Prikupljanje prihoda	UIO BiH (poreska administracija)/budžetske institucije za neporezne prihode
Obračun i isplata plata i naknada	MFIT BiH- Sektor za trezorsko poslovanje za institucije BiH uključene u centralizirani sistem za obračun i isplatu plata, Ministarstvo odbrane BiH
Javne nabavke	Agencija za javne nabavke BiH, Ured za razmatranje žalbi, Sud BiH, sve

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 62/14

Ključne funkcije/procesi u institucijama BiH	Nadležne institucije i tijela
	institucije u operativnom provođenju javnih nabavki
Interna revizija	CHJ MFIT BiH (politike, metodologija), jedinice interne revizije institucija BiH, uspostavljene prema utvrđenim kriterijima (provođenje)
Finansijsko izvještavanje	Institucije BiH, MFIT BiH Sektor za trezorsko poslovanje, Sektor za javni dug, Sektor za budžet institucija BiH
Reforma javne uprave	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH
Upravljanje ljudskim resursima Obuka i razvoj kompetencija	Agencija za državnu službu BiH, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencija za policijsku podršku BiH, Ministarstvo odbrane BiH
Prevenција korupcije	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, institucije BiH
Vanjska revizija	Ured za reviziju institucija BiH
Vanjski nadzor	Parlamentarna skupština BiH, Komisija za budžet i finansije

3.3. Informacioni sistemi u institucijama BiH

Ključni procesi u upravljanju javnim finansijama podržani su većim brojem odvojenih informacionih sistema, a evidencije i baze podataka ne garantiraju cjelovitost informacija.¹² Informacioni sistemi nisu međusobno integrirani što nameće potrebu za manuelnim prenosom i obradom podataka, povećava mogućnost grešaka, te kašnjenja kod izrade izvještaja. Viši stepen integracije omogućio bi uvođenje i implementaciju sistemskih kontrola u procesima planiranja budžeta, evidentiranja transakcija i izvještavanja o izvršenju budžeta. Navedeno bi olakšalo praćenje i donošenje odluka u svrhu osiguranja fiskalne discipline, strateške alokacije resursa i operativne efikasnosti u raspolaganju povjerenim sredstvima.

Istovremeno, nizak je i stepen informatiziranosti poslovnih procesa koji su u funkciji pružanja usluga građanima i privrednim subjektima. Navedeno otežava razvoj sistemskih kontrola efikasnosti i kvaliteta rada institucija u zadovoljavanju potreba korisnika javne uprave.

3.4. Upravljačka odgovornost u institucijama BiH

Zakonom o finansiranju institucija BiH definirana je odgovornost rukovodilaca institucija za uspostavljanje, razvoj i provođenje finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama institucije i kroz sve programe i procese. Zakon predviđa mogućnost delegiranja ovlaštenja i odgovornosti u pogledu FUK, s tim da prenos ovlaštenja ne isključuje krajnju odgovornost rukovodilaca institucija za zakonitost poslovanja i ostvarivanje ciljeva institucije. Rukovodilac institucije detaljnije uređuje ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima donošenjem posebnih internih odluka.

Zakonom o upravi BiH propisuju se načela organizacije, osnivanje, unutrašnja organizacija i rukovođenje organima uprave. U skladu sa Zakonom o upravi BiH, pomoćnici ministra rukovode osnovnom

¹² Planiranje budžeta (BPMIS), izvršenje budžeta i finansijsko izvještavanje (ISFU), upravljanje javnim investicijama i srednjoročnim planovima rada (PIMIS), centralizirani obračun plata (COP), te veći broj samostalnih pomoćnih računovodstvenih evidencija kod pojedinačnih budžetskih korisnika nisu direktno uvezani jedni s drugima.

organizacionom jedinicom (sektorom) i odgovorni su za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih osnovnoj organizacionoj jedinici. Također, Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH propisano je da su rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica, pomoćnici ministara, pomoćnici direktora, te šefovi organizacionih jedinica odgovorni za korištenje finansijskih, ljudskih i materijalnih potencijala dodijeljenih organizacionoj jedinici kojom upravljaju. Za svoj rad i upravljanje odgovorni su svojim nadređenima.

U cilju osiguranja konzistentnosti navedenih zakonskih rješenja u oblasti upravljačke odgovornosti, Vijeće ministara BiH je na prijedlog Ministarstva pravde BiH i CHJ MFIT usvojilo Odluku o izmjenama i dopuni Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 51/18) kojom je u opis poslova rukovodilaca na svim nivoima upravljanja unesena obaveza za uspostavljanje i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima iz njihove nadležnosti. Nakon usvajanja ove odluke sve institucije su dužne u svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji unijeti obavezu i odgovornost rukovodiocima organizacionih jedinica iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole.

Te odgovornosti odnose se na: učestvovanje u utvrđivanju i realizaciji ciljeva i pokazatelja učinka iz njihove nadležnosti, nadzor nad provođenjem programa, projekata i aktivnosti iz njihove nadležnosti, utvrđivanje rizika i upravljanje rizicima iz njihove nadležnosti, popis i mapiranje poslovnih procesa iz njihove nadležnosti, učestvovanje u donošenju novih i ažuriranju postojećih internih procedura iz njihove nadležnosti, osiguranje da dokumentacija omogućava praćenje svake finansijske ili nefinansijske transakcije ili događaja od početka, tokom i do završetka, s ciljem omogućavanja rekonstrukcije svake pojedinačne aktivnosti i njenog odobravanja, unapređivanje načina obavljanja poslovanja u smislu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i stalno praćenje svih elemenata kontrole kako bi se poduzele aktivnosti protiv neefektivnih i neefikasnih sistema internih kontrola.

Za procese planiranja i izvršavanja budžeta još ne postoje detaljne smjernice za operacionalizaciju prenosa ovlaštenja i odgovornosti za provođenje kontrola i uključenosti rukovodilaca u navedene procese. Ujedno, uloga organizacione jedinice za finansije u koordinaciji izrade i praćenja primjene internih pravila trenutno je obrađena jedino kroz metodološki Priručnik o finansijskom upravljanju i kontroli u institucijama BiH koji je donijela CHJ MFIT BiH.

Rukovodioci institucija su, prema Zakonu o finansiranju institucija BiH, obavezni dostavljati Izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije MFIT BiH uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta. Ovom izjavom rukovodilac institucije potvrđuje da je osigurao namjensko trošenje budžetskih sredstava, stepen realizacije ciljeva utvrđenih programom rada institucije za prethodnu godinu, kao i ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji. Vijeće ministara BiH je usvojilo izmijenjeni obrazac Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije („Službeni glasnik BiH“, broj: 56/19), s ciljem osiguranja praćenja realizacije zaključaka Vijeća ministara BiH, Parlamentarne skupštine BiH, Ureda za reviziju institucija BiH i jedinica interne revizije koji se odnose na unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji.

Prilikom redovnih godišnjih revizorskih pregleda rukovodioci institucija dostavljaju Uredu za reviziju institucija BiH obrazac Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, kojim se potvrđuje odgovornost rukovodstva za zakonito, namjensko i svrsishodno korištenje raspoloživih sredstava.

3.5.PRIJAVLJIVANJE I POSTUPANJE PO NEPRAVILNOSTIMA – BUDŽETSKA INSPEKCIJA

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH, koje su u proceduri, predviđeno je uspostavljanje budžetske inspekcije u okviru MFIT BiH. Budžetska inspekcija imat će nadležnost provođenja inspekcijskog nadzora nad primjenom Zakona o finansiranju institucija BiH, te ostalih propisa kojima se regulira zakonito trošenje budžetskih sredstava. Uvođenje budžetske inspekcije predstavlja važnu nadogradnju u sistemu upravljanja nepravilnostima. Budžetska inspekcija treba obezbijediti naknadne aktivnosti koje se provode na osnovu prijave, zahtjeva ili pritužbi radi utvrđivanja konkretne povrede propisa, a koje imaju za posljedicu poduzimanje sankcija, odnosno podnošenje prijave za pokretanje prekršajnih i eventualno krivičnih postupaka.

Važno je jasno razlikovati ulogu i funkciju budžetske inspekcije u odnosu na finansijsko upravljanje i kontrolu i ulogu interne revizije, kao i činjenicu da ni jedna od ovih funkcija ne zamjenjuje, niti isključuje jedna drugu.

Interne kontrole jesu i ostaju u nadležnosti rukovodilaca, koji su odgovorni za njihovu uspostavu, razvoj i funkcioniranje u cilju upravljanja rizicima i povećanja vjerovatnoće da će se ostvariti postavljeni ciljevi, a upravljanje budžetskim sredstvima provesti u skladu sa zakonima, ekonomično, efikasno i efektivno.

Uloga interne revizije jeste da na osnovu procjene rizika odredi područja u okviru kojih će procijeniti primjenu i djelotvornost sistema internih kontrola i davanje preporuka rukovodstvu za njihovo unapređenje s ciljem da se nepravilnosti i propusti ne događaju, odnosno da se njihova pojava svede na minimum.

4. PIFC U INSTITUCIJAMA BiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA

U nastavku ovog poglavlja je analiza sadašnjeg stanja razvoja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i interne revizije (IR) u institucijama BiH koja služi kao temelj za određivanje strateških ciljeva i mjera razvoja.

4.1. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA (FUK)

FUK je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije.¹³ Sistem FUK-a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni, a sredstva upotrijebljena za njihovu realizaciju korištena na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

4.1.1. FUK - sadašnje stanje

Godišnja samoprocjena sistema finansijskog upravljanja i kontrole, koju provode institucije, ukazuje na neznan napredak, a konsolidirani izvještaji CHJ MFIT BiH konstatiraju da je ostvareni stepen razvoja još

¹³ Prema standardima internih kontrola u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH br.61/14), organiziran u komponente: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena

daleko od karakteristika kvalitetnog sistema FUK. Slične nalaze navodi i Ured za reviziju institucija BiH koji ističe upravljanje rizicima kao najslabije razvijenu komponentu FUK u institucijama BiH.

Nalazi Ureda za reviziju BiH ukazuju na slabosti sistema internih kontrola u ključnim procesima upravljanja javnim finansijama koje se primarno mogu dovesti u vezu s neadekvatnim upravljanjem rizicima. Jedan broj institucija ne utvrđuje rizike, dok jedan broj institucija za utvrđene rizike ne provodi analize uzroka i posljedica rizika. Bez informacija o uzrocima rizika i mogućim posljedicama nije moguće ni identificirati ključne kontrolne mehanizme za njihovo sprečavanje, odnosno korektivno djelovanje u slučaju da se rizik materijalizira. Navedeno ukazuje na značajan prostor da se unaprijedi svrsishodnost i efektivnost kontrola za šta je neophodno kvalitetno utvrđivanje, analiziranje i procjenjivanje rizika.

Planiranje budžeta

Planovi i projekcije rashoda

Planovi i projekcije budžeta u formalnom smislu zasnovani su na zakonodavnom okviru kojim se povezuje strateško planiranje s procesima srednjoročnog i godišnjeg budžetiranja, uključujući i fiskalnu koordinaciju između institucija BiH, entiteta i Brčko Distrikta. U ovom segmentu upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH, koji se prije svega odnosi na kontrolno okruženje, došlo je do značajnijeg napretka, što potvrđuju i godišnji konsolidirani izvještaji o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Međutim, budžetske prakse pokazuju da nema značajnijeg suštinskog napretka, jer nedostaju detaljnije analize kojima bi se planovi prilagodili promjenama u obimu aktivnosti predviđenih strateškim politikama, mogućim uštedama, korekcijama iznosa u zavisnosti od ostvarenih rezultata i provedenih kontrola namjenskog trošenja i slično. Prilikom planiranja budžeta nedovoljno se uzimaju u obzir informacije o efektima trošenja dodijeljenih budžetskih sredstava iz prethodnih ciklusa. Navedeno je uslovljeno i činjenicom da se budžet institucija BiH još ne usvaja po programskoj klasifikaciji, niti se izvještaj o izvršenju budžeta priprema po programskoj klasifikaciji.

Projekcije rashoda za kapitalne projekte nisu dovoljno podržane razrađenim planovima implementacije, analizama spremnosti projekata i dinamikom stvarne realizacije, te detaljnije razrađenim vrstama troškova i/ili prihoda (direktnih i indirektnih) koji će nastati. Posljedica toga jeste da se kapitalni izdaci realiziraju u znatno manjem procentu od planiranih iznosa, čak i nakon što se tokom godine provedu potrebna restrukturiranja plana rashoda u korist kapitalnih izdataka.

Evidentna je potreba da se sistemi internih kontrola jačaju u pogledu kvalitetnije pripreme budžetskih zahtjeva. Kvalitetnija priprema podrazumijeva detaljnije analize strukture i kretanja troškova te cjelovitijih informacija o statusu pripreme i planu implementacije projekata kako bi se smanjili rizici nerealnog planiranja određenih kategorija rashoda u odnosu na mogućnosti stvarne realizacije (na primjer, kapitalnih izdataka), rizici neiskorištenih mogućnosti ušteda (na primjer, na materijalnim rashodima), te rizici finansiranja neprioritetnih aktivnosti.

Izvršenje budžeta

Sistemi internih finansijskih kontrola trebaju podržati procese u izvršenju budžeta na način da budu u funkciji efikasnog praćenja i naplate prihoda, kontrole nad stvaranjem obaveza, kontrole namjenskog trošenja budžetskih sredstava, te pouzdanih računovodstvenih sistema i finansijskog izvještavanja.

Izvršenje budžeta u institucijama BiH prati se po linijskoj strukturi budžeta na periodičnoj osnovi bez mogućnosti automatskog povezivanja s programskim ciljevima. Osnovu za praćenje izvršenja budžeta čini informacijski sistem za finansijsko upravljanje ISFU.

Dosadašnjim korištenjem modula ISFU sistema nije omogućena potpuna kontrola nad stvaranjem obaveza i namjenskog trošenja budžetskih sredstava.

Kontrola, praćenje, evidentiranje i naplata prihoda

U oblasti naplate indirektnih poreza, koji su najznačajniji porezni prihodi, zabilježen je napredak u razvoju kapaciteta Uprave za indirektno oporezivanje BiH (UIO). I dalje su potrebne mjere za poboljšanje sistema naplate prihoda, unapređenje IT podrške naplata i praćenju prihoda, osiguranje pune implementacije analize rizika i naknadne kontrole naplate akciza, pojednostavljenje propisanih postupaka, unapređenje antikorupcijskih mjera, te mjera za sprečavanje carinskih i poreznih prekršaja. Navedene oblasti pokrivene su Strategijom reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH 2017-2020. i definirane kao srednjoročni cilj UIO.

Prema nalazima Ureda za reviziju institucija BiH, u području upravljanja neporeznim prihodima u nadležnosti institucija BiH, odnosno prihodima po osnovu taksi, kazni, te ostalim namjenskim prihodima, evidentne su slabosti sistema internih kontrola vezane za procese praćenja, evidentiranja i naplate. Slabosti se odnose na neefikasno praćenje naplaćenih i nenaplaćenih prihoda zbog nedostataka u evidencijama potraživanja i praćenja njihove realizacije po osnovu neporeznih prihoda. Također, nije uspostavljen informatički sistem sravnjavanja prihoda po određenim kategorijama naknada s rashodima koji se iz tih namjenskih prihoda trebaju podmiriti. Sistem praćenja naplate prihoda nije u punoj mjeri efikasan i pouzdan s obzirom na to da se dio potraživanja po različitim osnovama ne evidentira u Glavnoj knjizi¹⁴ trezora.

Nalazi Ureda za reviziju BiH ukazuju na potrebu da se dodatno ojačaju sistemi internih kontrola u području naplate neporeznih prihoda i izvještavanja o naplaćenim i nenaplaćenim prihodima, kao i poduzimanja dodatnih mjera za blagovremenu naplatu prihoda, te kreiranje forme evidencija na način koji osigurava smanjenje rizika od neobračunatih i nenaplaćenih prihoda.

Kontrole obaveza

Zakonom o finansiranju institucija BiH propisano je da institucije BiH ne mogu stvarati obaveze, odnosno rashode ili opterećenja budžetskih pozicija ako sredstva za te rashode ili opterećenja budžetskih pozicija nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu budžetsku instituciju.

MFIT BiH nema uvid u ukupno stanje i planiranu dinamiku realizacije ugovorenih obaveza institucija BiH (originalnih ugovora i aneksa u slučaju povećanja ukupne vrijednosti ugovora). Postojeće prakse pokazuju da informacije o stvorenim obavezama postaju dostupne kroz ISFU sistem tek u momentu evidentiranja fakture, ali u sistemu ne postoje funkcionalnosti koje omogućavaju sistemsko praćenje plaćanja po ugovorima kroz vezivanje broja fakture uz broj ugovora.

¹⁴ Prema Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2017. godinu Ureda za reviziju institucija BiH, navedeno se odnosi na potraživanja na osnovu izrečenih novčanih kazni Centralne izborne komisije BiH, potraživanja Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH od aviokompanija, potraživanja na osnovu izdatih prekršajnih naloga aviokompanijama (Granična policija BiH) i potraživanja drugih institucija po sličnim osnovama

Potrebno je da MFiT BiH, oslanjajući se na eksplicitne odredbe Zakona o finansiranju institucija BiH,¹⁵ podzakonskim aktima propiše rokove za evidentiranja svih obaveza koje nastaju kao rezultat redovnog poslovanja, ali i obaveza koje nisu bile planirane i koje nastaju zbog okolnosti na koje institucija nije mogla uticati.

Postojeća regulativa o planiranju i izvršavanju budžeta ne sadrži odredbe koje bi obavezale institucije BiH da prije sklapanja ugovora, kojima preuzimaju višegodišnje obaveze, informiraju ili zatraže mišljenje MFiT BiH u smislu usaglašenosti ugovora s usvojenim odlukama kojima su odobrena višegodišnja kapitalna ulaganja, odnosno usaglašenosti okvirnih višegodišnjih sporazuma o isporukama roba i usluga s budućim projekcijama budžeta. Takva praksa može dovesti do toga da je MFiT BiH uskraćeno za prethodnu informaciju, prije sklapanja ugovora kojima se preuzimaju višegodišnje obaveze, o finansijskim učincima koji će uslijediti na buduće budžete. Time se ograničava prostor za preventivno djelovanje (npr. traženje dodatnih analiza prioriteta finansiranja, dinamike realizacije ugovora, analize strukture prihvatljivih i neprihvatljivih troškova, izvora finansiranja i slično) u slučajevima da finansijski učinci izlaze iz prihvatljivih fiskalnih okvira.

U području kontrole stvaranja obaveza, sisteme internih finansijskih kontrola potrebno je unaprijediti na način da osiguraju da se ugovori kojima su preuzete obaveze (uključujući i višegodišnje ugovore) unose u ISFU sistem s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i s podacima o iznosima obaveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu. Također, potrebno je razmotriti i mogućnost da se na osnovu Zakona o finansiranju institucija BiH u podzakonskim aktima propiše obaveza da institucije BiH moraju dostavljati MFiT BiH na mišljenje nacрте ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obaveze prije nego što ih potpišu, kako bi MFiT BiH imalo blagovremene informacije o finansijskim učincima na buduće budžete i njihovu prihvatljivost s aspekta fiskalnih učinaka.

Kontrole potencijalnih obaveza po osnovu sudskih sporova

Značajan izvor potencijalnih obaveza za budžet institucija BiH su sudski sporovi protiv institucija BiH koji su u toku. Kako bi se smanjio rizik dodatnih gubitaka novčanih sredstava (troškovi sudskih postupaka i kamata) potrebno je da institucije BiH, koje su tužene strane, provedu analizu tj. procjenu uspjeha u parnicama i donesu odluke u vezi s daljnjim tokom postupka. Također, potrebno je provesti analize uzroka nastalih parnica, te na temelju takvih analiza predložiti jačanje sistema internih kontrola, povećati broj kontrolnih tačaka kako bi se smanjio rizik od grešaka i propusta koji mogu dovesti do novih parničnih postupaka, i novih obaveza.

S obzirom na činjenicu da su u prethodnom periodu rashodi po sudskim presudama značajno teretili budžet institucija BiH, a posebno uzimajući u obzir da su u sudske procese direktno uključene institucije BiH, Pravobranilaštvo BiH i MFiT BiH, potrebno je izraditi aplikativno softversko rješenje koje će omogućiti praćanje potencijalnih i stvarnih rashoda po osnovu sudskih postupaka institucijama BiH, MFiT BiH i Pravobranilaštvo BiH.

Kontrole namjenskog utroška finansijski najznačajnijih rashoda

Plate i naknade

Na ovoj kategoriji rashoda potrebno je jačati sisteme internih kontrola u cilju da se osigura adekvatna dokumentacija kojom se potvrđuje opravdanost nastalih rashoda za plate i naknade zaposlenima, ažurne baze podataka o zaposlenima, ažurna rješenja za isplatu plata, odgovarajući koeficijenti za isplatu.

¹⁵ Član 12. i član 14. Zakona o finansiranju institucija BiH

Proces obračuna i isplate plata i naknada vrši se kroz informacijski sistem COP u MFIT BiH i kroz sistem obračuna i isplate plata u Ministarstvu odbrane BiH. Osnovne postavke COP sistema zasnivaju se na podijeljenoj nadležnosti između institucija BiH i MFIT BiH, tako što je MFIT BiH nadležno za kreiranje i održavanje baze podataka o matičnim podacima svih zaposlenih u institucijama BiH i obračuna i isplate plata i naknada u skladu s propisima. Institucije BiH su u obavezi dostavljati operativne podatke za obračun plata i naknada za svakog zaposlenog u instituciji, a u skladu s internom dokumentacijom za obračun plata.

Važna mjera za daljnji razvoj sistema internih finansijskih kontrola je daljnja integracija baza podataka potrebnih za centralizirani obračun plata i naknada o svim zaposlenima u institucijama BiH kroz COP. U smislu automatizacije poslovnih procesa i smanjenja rizika od mogućih propusta i grešaka, potrebno je osigurati softversko povezivanje informacionog sistema za centralizirani obračun plata i naknada s modulima u informacionom sistemu za finansijsko upravljanje ISFU.

Izveštaji Ureda za reviziju institucija BiH upozoravaju i na probleme u vezi s angažmanom vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu. U svim institucijama BiH potrebno je ojačati sisteme internih kontrola kod pripreme budžetskih zahtjeva kojima se traže sredstva za realizacije ugovora o djelu, kod podnošenja zahtjeva za restrukturiranje planiranih sredstava i kod izvršenja budžetskih sredstava koja se odnose na realizacije ugovora o djelu. Kontrole je potrebno ojačati prvenstveno u smislu utemeljenosti i opravdanosti zahtjeva za angažmane vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu (osnova za angažman, okolnosti koje su nastupile da je potreban angažman vanjskih saradnika, uslovi koje trebaju ispunjavati osobe koje se angažiraju, visina naknade i slično).

Također, MFIT BiH mora osigurati posebne kontrolne mehanizme za ocjenu osnovanosti dostavljenih budžetskih zahtjeva u kojima se planiraju izdaci za ugovore o djelu.

Višegodišnji kapitalni projekti

Kapitalni izdaci (izdaci za nabavku zemljišta, građevina, opreme i slično) realiziraju se u znatno manjem iznosu u odnosu na planirana sredstva. Razlozi za takvu situaciju jesu i neefikasni postupci javne nabavke zbog dužine trajanja postupaka javnih nabavki, ponavljanje postupaka, neprovođenje i neblagovremeno provođenje postupaka. Navedeno se odražava na višegodišnje kapitalne projekte koji se, zbog kašnjenja u provođenju tenderskih procedura, sporog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, te nedovoljno efikasnog sistema monitoringa, znatno sporije realiziraju.

Za potrebe kvalitetnijeg upravljanja kapitalnim projektima potrebno je jačati mehanizme kontrola za efikasnije korištenje budžetskih sredstava, uključujući i donošenje instrukcija o višegodišnjim projektima uključujući smjernice za upravljanje rizicima u kapitalnim projektima.

Tekući grantovi i transferi

Na nivou institucija BiH za dodjelu grantova ne postoje precizno definirani kriteriji koji se zasnivaju na jasnim ciljevima i planiranim učincima. Prema nalazima Ureda za reviziju institucija BiH, izvještavanje o utrošku sredstava i ostvarenim učincima dodijeljenih grantova od strane korisnika uglavnom se ne vrši u rokovima, definiranim ugovorom o dodjeli sredstava. Navedeno nosi rizik da se dodijeljenim sredstvima neće postići namjeravani ciljevi i efekti.

Potrebno je uspostaviti kvalitetniji proces upravljanja grantovima kroz jačanje ex-ante i ex-post kontrola na način da se osigura adekvatno planiranje utemeljeno na jasnim ciljevima i kriterijima za dodjelu sredstava i unapređenju kontrole u postupcima odobravanja, izvještavanja i evidentiranja grantova kako bi se osiguralo namjensko trošenje sredstava, te postigli željeni rezultati i ciljevi.

Javne nabavke

Zakon o javnim nabavkama iz 2014. godine stvorio je preduslove za primjenu informatizacije u javnim nabavkama, bolje kontrole u fazi planiranja nabavke i u fazi realizacije ugovora, kao i uslove za primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.

Međutim, administrativni kapaciteti institucija Bosne i Hercegovine i sistemi internih kontrola koji bi trebali osigurati pravilnu implementaciju postupaka javnih nabavki još nisu na zadovoljavajućem nivou. Na primjer, i dalje se u većini postupaka javnih nabavki koristi kriterij najniže cijene, jer institucije nemaju kapacitet za primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Navedeno povećava rizik da su određene nabavke neekonomične, ako se uzme u obzir krajnja kvaliteta isporučenih roba i usluga i dodatnih troškovi koji mogu nastati.

Ured za reviziju institucija BiH u svojim izvještajima upozorava da su još prisutni problemi i nedostaci vezani za planiranje nabavki, pokretanje postupaka nabavki, izbor postupaka nabavke, dijeljenje nabavke, izradu tenderske dokumentacije, postupke ugovaranja, te praćenja realizacije ugovora.

Nalazi Ureda za reviziju institucija BiH ukazuju na to da revidirane institucije BiH nisu uspostavile odgovarajuće kontrole koje bi osigurale tačne i pouzdane podatke o realizaciji ugovora. Odgovarajući nadzor i kontrola nije osiguran ni kroz trezorski sistem, odnosno kroz ISFU. U okviru ISFU evidentira se finansijska realizacija ugovora, odnosno evidentiraju se fakture, ali nije unificirano da se uz fakturu obavezno unosi i broj ugovora i broj situacije (kod ugovora koji se sukcesivno realiziraju) usljed čega nije moguće sistemski kontrolirati i pratiti realizaciju ugovora te raspolagati pravovremenim i pouzdanim podacima o ugovorenim obavezama.

Kod institucija BiH nedostaju i procedure u vezi s komisijskim prijemom robe na način da se definira za koje vrste robe i za koje vrijednosti roba se vrši komisijski prijem, način prijema i sastav komisije. Nadalje, ne provode se analize realizacije ugovora kroz koje bi se utvrdile činjenice o realizaciji ugovora i utvrdili potencijalni problemi i dale eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabavke, posebno u pogledu ostvarene vrijednosti za uloženi javni novac.

Agencija za javne nabavke u narednom periodu planira izradu nove strategije javnih nabavki u BiH za period 2021-2025. godina kojom će se definirati mjere za daljnju realizaciju ciljeva i prioriteta postavljenih važećom Strategijom javnih nabavki 2016 - 2020. godine.

U pripremi je i izrada novog zakona o javnim nabavkama, čije je usvajanje planirano tokom 2021. godine. U toku je usvajanje i Pravilnika o korištenju informacionog sistema e-nabavke, koji postavlja okvir za daljnju informatizaciju postupaka javnih nabavki i dinamiku obavezne primjene informatizacije. U skladu s nacrtom Pravilnika, planirano je da se svi postupci javnih nabavki provode elektronskim putem od 01.01.2023.godine.

Računovodstvo i finansijsko izvještavanje

Računovodstveni sistem¹⁶ bazira se na modificiranom principu obračunavanja, što znači da se prihodi i primici priznaju u onom periodu kada su mjerljivi i raspoloživi, odnosno kada su uplaćeni na jedinstveni račun trezora (JRT), a rashodi i izdaci priznaju se na osnovu nastanka poslovnog događaja (obaveze) i u izvještajnom periodu na koji se odnose, neovisno o plaćanju.

Finansijske transakcije, odnosno finansijsko poslovanje svih institucija BiH obavlja se putem informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) koji se sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabavke, Obaveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. MFiT BiH je nadležno za uspostavu i vođenje Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga za unos podataka.

Evidentiranje svih transakcija, imovine i potraživanja u Glavnu i pomoćne knjige ISFU vrši se u skladu s Pravilnikom o računovodstvu i računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine. Izvještavanje o rashodima, obavezama, prihodima, primicima, imovini i potraživanjima vrši se u skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine.

Revizijom finansijskih izvještaja institucija BiH utvrđeno je da postoji prostor za poboljšanje internih kontrola u vezi s unosom i evidentiranjem potraživanja u smislu vođenja odgovarajućih evidencija kroz pomoćne knjige, kao pretpostavke za adekvatno praćenje vrste i ročnosti potraživanja, kao i poduzimanja aktivnosti na naplati potraživanja te utvrđivanju stvarnog stanja potraživanja prilikom popisa i pravilnog prezentiranja informacija o potraživanjima u finansijskim izvještajima institucija BiH.

Postoji prostor i za unapređenja sistema internih kontrola u pogledu sveobuhvatnog evidentiranja i praćenja zaliha te stalnih sredstava (pokretne i nepokretne imovine). U cilju kvalitetnijih informacija za praćenje ugovornih obaveza i njihove realizacije, potrebna je daljnja integracija kontrola unutar ISFU u vezi s evidencijama ugovora i faktura.

IPA fondovi

U budžetu institucija BiH planiraju se i sredstva za povlačenje fondova iz instrumenta pretpristupne pomoći EU (IPA), odnosno sredstava za sufinansiranje projekata iz IPA fondova. Revizije finansijskih izvještaja koje provodi Ured za reviziju institucija BiH ukazuju na nizak stepen realizacije odobrenih i raspoloživih sredstava, kao i na nedovoljnu transparentnost izvještaja o realizaciji IPA projekta.

Poteškoće u planiranju i programiranju IPA sredstava ogledaju se u kratkim rokovima za pripremu planskih i programskih dokumenata, velikom broju učesnika u procesu programiranja, nedostatak cjelodržavnih sektorskih strategija, kao i kapaciteta i znanja za planiranje i programiranje IPA u institucijama BiH. Izazov predstavljaju i stalni novi zahtjevi za pripremu dodatnih projektnih prijedloga u skraćenim rokovima, te priprema programskih dokumenata za nove modalitete korištenja IPA-e.

Preporuka je da se uspostavi efikasan i efektivan mehanizam koordinacije nadležnih institucija u BiH, donatora i drugih zainteresiranih strana u državi u pogledu izrade sveobuhvatnih sektorskih strateških dokumenata za BiH, kao preduslov za pristup sredstavima koja će biti na raspolaganju u okviru novog IPA

¹⁶ Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine

programa. Potrebno je također osigurati i mehanizme izvještavanja o realizaciji IPA sredstava u pogledu veće transparentnosti.

Kvalitet pružanja usluga

Na kvalitet usluga koje institucije BiH pružaju fizičkim i pravnim licima značajan uticaj imaju neefikasne birokratske procedure, nizak stepen zastupljenosti novih tehnologija i neefikasna organizacija poslovanja. Nedorečena zakonska i podzakonska rješenja, koja uređuju poslovne procese, ostavljaju mogućnosti različitih interpretacija i primjene propisa ovisno od okolnosti. Administrativne prepreke i tradicionalni načini komunikacije uprave s korisnicima usluga (brojni obrasci u papirnoj formi, prikupljanje dokumentacije na više fizičkih adresa-šaltera i sl.) stvaraju dodatne troškove korisnicima usluga i čine javnu upravu neefikasnom.

Upravljačka odgovornost

Iako postoji zakonsko utemeljenje za upravljačku odgovornost rukovodilaca na svim nivoima, nisu uvedeni mehanizmi za njenu primjenu u konkretnim poslovnim procesima. Rukovodioci trebaju imati jasna uputstva šta kontroliraju, u kojim rokovima i kako se dokazuje djelotvornost provedenih kontrola. Međutim, procedure koje uređuju ključne procese upravljanja javnim finansijama na nivou pojedinačnih institucija ne sadrže jasna uputstva o suštinskim kontrolama¹⁷ koje su rukovodioci dužni provoditi u svrhu kvalitetnijeg upravljanja resursima i rezultatima. Situaciju komplicira nedovoljna uređenost uloga i odgovornosti¹⁸, te modaliteta za saradnju među sektorima u kojima se odvijaju poslovni procesi koji proizlaze iz mandata institucije i organizacionim jedinicama za finansije u ključnim procesima budžetskog ciklusa.

Posljedica toga je da rukovodioci svojim aktivnostima stvaraju obaveze, iskazuju potrebe za finansijskim sredstvima, koriste nabavljenu imovinu, upravljaju aktivnostima koje generiraju namjenske prihode i slično, a da pri tom nedovoljno usmjeravaju i kontroliraju finansijske efekte koji proizlaze iz njihovih odluka i za koje trebaju preuzeti odgovornost.

U praksi, većinu kontrola u procesima upravljanja javnim finansijama provode finansijske službe. Međutim, te kontrole nisu i ne mogu biti dovoljne, niti mogu kompenzirati neprovođenje suštinskih kontrola rukovodstva.

Uvedeni mehanizmi za razvoj upravljačke odgovornosti, kao što su Izjava o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije i upitnik o samoprocjeni sistema FUK-a, nisu uvezani i percipiraju se kao dodatni administrativni poslovi koje, u pravilu, obavljaju finansijske službe. Dopunjena Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH, kojom se propisuje i obaveza rukovodiocima na svim nivoima upravljanja u institucijama BiH za uspostavu FUK-a, još nije implementirana u svim institucijama BiH.

Još nije prepoznata uloga interne revizije kao upravljačkog alata kroz čiji rad je moguće dobiti razumno uvjeravanje u dobro funkcioniranje sistema internih kontrola, ili preporuke za unapređenja kojima se stiču preduslovi za viši stepen delegiranja ovlaštenja u praksi.

Navedeno ograničava korisnost ovih alata u svrhu razvoja sistema delegiranja ovlaštenja i odgovornosti i osiguravanja povratnih informacija o efektivnosti kontrola na svim nivoima u organizaciji. U takvim

¹⁷ Suštinske kontrole su kontrole u funkciji da se osigura, između ostalog, utemeljenost i opravdanost planiranih sredstava, namjensko trošenje odobrenih sredstava, zaštita finansijskih interesa institucije u poslovnim transakcijama s trećim stranama, detaljno razrađeni planovi implementacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja i njihova prioritizacija, i slično.

¹⁸ Npr. razumijevanje vlasništva nad strateškim i operativnim rizicima institucije i ko, kada i kako provodi kontrolne aktivnosti i izvještava o njihovoj efektivnosti.

okolnostima i dalje je prisutna nespremnost najvišeg rukovodstva da delegira ovlaštenja i odgovornosti, čak i za uobičajene administrativne odluke (npr. rješenja o godišnjim odmorima). Drugim riječima, odlučivanje je i dalje centralizirano i ciljevi, resursi i pripadajuća ovlaštenja za upravljanje ne delegiraju se nižim nivoima rukovođenja.

CHJ MFIT BiH pruža podršku rukovodiocima na svim nivoima upravljanja u institucijama BiH kroz održavanje obuka i radionica na temu upravljačke odgovornosti.

Uveden je okvir za kompetencije državnih službenika koji treba osigurati da zaposleni posjeduju znanja i vještine potrebne za ispunjavanje radnih zadataka. Iako se okvir koristi u postupku zapošljavanja, njegovi elementi nisu razrađeni i kroz pravilnike o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH, koji određuju kriterije za pojedinačna radna mjesta. Kompetencije nisu predmet godišnjeg ocjenjivanja tako da nije moguće potvrditi koliko su državni službenici zadovoljili radne zadatke u pogledu posjedovanja i provođenja zahtjevanih kompetencija. Pored toga, godišnja ocjena ne obuhvata pitanja delegiranja odgovornosti i stepen, odnosno kvalitet ispunjavanja delegiranih zadataka.

U praksi, ove slabosti ukazuju na to da u postojećem sistemu nisu stvoreni svi preduslovi za upravljanje učinkom zaposlenih, odnosno da postoji prostor za jačanje preduslova na osnovu kojih rukovodioci s višim stepenom povjerenja mogu delegirati ovlaštenja i obaveze praćeno strukturiranim i sistematičnim ocjenjivanjem učinka zaposlenih na realizaciji delegiranih zadataka. Međutim, trenutno nema konkretnih planova za daljnju integraciju koncepta upravljačke odgovornosti u zakonodavstvo o državnim službenicima.

4.1.2. FUK – strateški cilj i mjere za period 2020-2025.

Strateški cilj razvoja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) u periodu 2020-2025. jeste usmjeriti FUK na najznačajnije rizike u upravljanju javnim finansijama.

Operativne mjere izvedene iz ovog strateškog cilja su:

Mjera 1.1: Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za pouzdano upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama

U budžetskom sistemu usmjerenom na inpute, primarni cilj interne kontrole je da osigura regularnost i usklađenost poslovanja i pouzdanost finansijskog izvještavanja. To podrazumijeva prepoznavanje visokih rizika u odnosu na prihode, rashode, imovinu i obaveze, razumijevanje djelotvornosti postojećih kontrola i, po potrebi, njihovo prilagođavanje kako bi se osigurala usklađenost s ciljevima fiskalne politike. Za to je potrebno da rukovodstvo institucija BiH osigura poštivanje fiskalnih pravila u okvirima u kojima oni provode kontrolu.

Ova mjera odnosi se na procjenu rizika i u skladu s tim unapređenje kontrola u procesima: prikupljanja prihoda (cjelovite procjene očekivanih prihoda, pravovremena i potpuna naplata potraživanja), stvaranje rashoda, upravljanje imovinom i obavezama (finansijskim i nefinansijskim). Potrebno je ojačati računovodstvenu metodologiju koju treba pratiti daljnja automatizacija i integracija podataka, evidencija i izvještaja. Ova mjera za rezultat treba imati povećan kapacitet za finansijske analize i unaprijediti kvalitet ukupnog finansijskog izvještavanja.

Cilj mjere je stavljanje internih kontrola u funkciju pružanja pravovremenih, potpunih i tačnih podataka za upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama na nivou institucija BiH, a MFIT BiH je odgovorno za upravljanje fiskalnim rizicima i osiguranje ukupne održivosti javnih finansija.

Mjera 1.2: Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje

Ova mjera podrazumijeva razvoj interne kontrole usmjerene na rizike po projekcije u okviru srednjoročnog planiranja i rizike u odnosu na povezivanje ciljeva i resursa kroz programsko budžetiranje. Usvajanje obavezujućeg srednjoročnog budžetskog okvira zahtijeva kontrole nad višegodišnjom potrošnjom i osiguravanje finansijske održivosti strategija, politika i srednjoročnih planova. Obavezujući format programskog budžeta zahtijeva kontrole nad kvalitetom nefinansijskih inputa i učinkovitost prilikom ostvarivanja ciljeva u odnosu na korištene resurse.

Obje grupe rizika zahtijevaju ojačane kontrole i integraciju podataka o investicionim projektima, kapitalnim troškovima i zaduživanjima. Ova mjera obuhvata *ex-ante* procjenu finansijskog uticaja novog zakonodavstva i odluka Vijeća ministara BiH. Potrebne su kontrole u procesima prikupljanja podataka i analiza kako bi se omogućilo donošenje odluka o preraspodjeli sredstava prema prioritetima.

Upravljanje učinkom budžetskih programa također zahtijeva kontrole nad rezultatima i ishodima na osnovu relevantnih i pouzdanih nefinansijskih informacija i unaprijeđenog kapaciteta za monitoring i evaluaciju na nivou MFIT BiH i pojedinačnih institucija.

Mjera 1.3: Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnog procesa institucije

Ova mjera zahtijeva unapređenje kontrola na nivou poslovnih procesa nad troškovima, kvalitetom, pravovremenosti, dostupnošću i raspoloživošću javnih usluga (građanima, privrednim subjektima i drugim institucijama javnog sektora). U okviru ove mjere potrebno je raditi na standardizaciji i automatizaciji procedura radi osiguranja jednoobraznog postupanja i ujednačenog kvaliteta javne usluge na osnovu procjene rizika na nivou sektora i poslovnih procesa.

Mjera 1.4: Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate

Ovaj mjera odnosi se na izradu i primjenu upravljačkih alata kojima se podržava delegiranje ovlaštenja, odgovornosti, resursa i autonomije u odlučivanju i djelovanju. Potrebno je provesti analize prepreka za razvoj upravljačke odgovornosti, adekvatnosti organizacionih struktura, uloge i zadataka rukovodilaca u procesima upravljanja javnim finansijama, te zahtjeva u odnosu na sadržaj, tačnost i pravovremenost izvještavanja o strateškim, operativnim i finansijskim rezultatima. Dodatno je neophodno provesti analize organizacionog statusa, kapaciteta, uloga i zadataka jedinica za finansije u institucijama BiH i predložiti mjere za jačanje njihove koordinacijske uloge.

Za daljnji razvoj upravljačke odgovornosti bit će potrebno ažurirati pravilnike o unutrašnjoj organizaciji u smislu dodjeljivanja ovlaštenja i odgovornosti rukovodiocima na svim nivoima upravljanja, dopuniti interne procedure jasnim uputstvima o suštinskim kontrolama koje trebaju provoditi rukovodioci i ojačati alate kojima se prati njihova djelotvornost.

Potrebno je donijeti podzakonski akt koji se odnosi na davanje smjernica za upravljačku odgovornost na svim nivoima.

Analize trebaju osigurati preporuke za uvezivanje i jačanje postojećih internih modaliteta za praćenje djelotvornosti kontrola (izjava o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, samoprocjena i interna revizija) i preporuka vanjske revizije za njihova poboljšanja.

4.2. INTERNA REVIZIJA

Interna revizija (IR) predstavlja nezavisno, objektivno uvjeravanje i konsultantsku aktivnost kreiranu s ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve osiguravajući sistematičan, discipliniran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizicima, kontrolama i procesima upravljanja.¹⁹

4.2.1. IR - sadašnje stanje

Organizacioni i kadrovski kapaciteti

Prema decentraliziranom modelu uspostavljanja i organiziranja sistema interne revizije u institucijama BiH, ukupno 20²⁰ institucija ispunjava kriterije da uspostave jedinicu za internu reviziju (JIR). Deset JIR vrši funkciju interne revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji, a deset JIR funkciju interne revizije vrše za matičnu i više drugih institucija BiH u skladu s Odlukom o kriterijima za uspostavljanje JIR u institucijama BiH, a na temelju sporazuma o obavljanju funkcije interne revizije. Ovim modelom organizacije normativno je uređena potpuna pokrivenost cjelokupnog budžeta institucija BiH funkcijom interne revizije.

Interni revizori u institucijama BiH nosioci su certifikata ovlaštenog internog revizora kojeg CHJ MFIT BiH izdaje u skladu s Programom obuke i certificiranja internih revizora u institucijama BiH²¹ i dužni su osigurati stručno usavršavanje u skladu sa zahtjevima standarda interne revizije i propisima o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH.

JIR, koje su u cjelosti popunjene prema predviđenim sistematizacijama, pokrivaju 66,38% budžeta institucija BiH. JIR, koje su djelimično popunjene po predviđenoj sistematizaciji, pokrivaju 18,45% budžeta institucija BiH. Četiri jedinice interne revizije još nisu u potpunosti uspostavljene u skladu s propisima, a planirano je da one pokrivaju 15,17% budžeta institucija BiH.

Tabela 3: Pregled kapaciteta IR i pokrivenost budžeta institucija BiH funkcijom IR (stanje 2018-2019)

Broj i kapacitet JIR	Broj internih revizora		Budžet institucija koje pokriva	
	Sistematizirano/ popunjeno	Procent	KM (2018)	Procent
9 popunjenih JIR	24/24	100,00	657.740.000	66,38
6 djelimično popunjenih JIR	16/9	56,25	182.783.000	18,45
4 nepopunjene ili sistematizacija JIR nije u skladu s propisima ²²	10/3	30,00	150.349.817	15,17
Ukupno	50/36		990.872.817	100,00

¹⁹ Definiранom u skladu s Međunarodnim okvirom profesionalnog djelovanja (engl. IPPF) čija primjena je propisana zakonom.

²⁰ Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH, propisana je uspostava 19 JIR, a jedna jedinica interne revizije je uspostavljena u JP BHRT

²¹ Službeni glasnik BiH, broj: 7/15 i 89/18

²² uključuje 3 institucije koje su prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji imenovale internog revizora umjesto formiranja JIR, što nije u skladu s propisima o internoj reviziji

JIR s djelomično popunjenim kapacitetima nisu u mogućnosti osigurati punu primjenu standarda interne revizije u pogledu neophodnih kompetencija i ispunjavanja zahtjeva za osiguranje kvaliteta. Ujedno, nepopunjeni kapaciteti rezultiraju parcijalnim revizorskim obuhvatom, odnosno manjim brojem i kompleksnosti pojedinačnih revizorskih angažmana.

Standardi i metodologija rada IR

CHJ MFIT BiH je na osnovu Zakona o internoj reviziji institucija BiH propisala primjenu međunarodnih standarda interne revizije (engl. IPPF). Metodologija rada interne revizije u institucijama BiH uređena je kroz Priručnik za internu reviziju iz 2011. godine,²³ a metodološki okvir dodatno uključuje Povelju interne revizije u institucijama BiH²⁴ i Kodeks profesionalne etike za interne revizore u institucijama BiH.²⁵ Metodologiju rada potrebno je ažurirati radi usklađivanja s međunarodnim standardima iz 2017. godine u pogledu planiranja i obavljanja interne revizije na temelju procjene rizika. Također, nedostaju uputstva za izradu i provođenje Programa za osiguranje i unapređenje kvaliteta rada. U toku su aktivnosti na ažuriranju metodologije. U saradnji s nizozemskim ekspertima, u okviru bilateralnog sporazuma, urađen je i Priručnik za reviziju učinka za interne revizore u institucijama BiH, koji je usvojen od strane CHJ MFIT BiH i objavljen na internet stranici MFIT BiH.

Dodana vrijednost, izvještavanje i praćenje kvaliteta rada interne revizije

Povećanje broja internih revizora u JIR rezultiralo je većim brojem obavljenih revizija i datih preporuka, ali trenutno dostupni podaci ne omogućavaju kvantificiranje dodane vrijednosti. Po prirodi revizorskih angažmana, interna revizija u institucijama BiH primarno se bavila revizijama usklađenosti na nivou pojedinačnih poslovnih procesa ili njihovih segmenata, što je ograničilo perspektivu internih revizora za davanje preporuka sistemskog značaja. Iako je kroz Program obuke i certificiranja internih revizora u institucijama BiH, u dijelu koji se odnosi na KPE internih revizora, propisana obavezna obuka iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole, do sada interni revizori nisu prošli dovoljan broj obuka iz FUK-a. To predstavlja otežavajuću okolnost za praćenje i procjenu unapređenja sistema FUK-a te, značajno sužava mogućnosti za dodavanje vrijednosti institucija kao rezultat rada internih revizora.

U skladu s dostupnim metodologijama i primjenjivim standardima, JIR su sačinile strateške (trogodišnje) i godišnje planove. Dostupne informacije iz prakse sugeriraju da nisu vidljivi uzroci i posljedice utvrđenih slabosti što ograničava i kvalitet preporuka koje tako nisu usmjerene na otklanjanje uzroka rizika.

Trenutno se ne primjenjuje sistematična provjera kvaliteta koju bi, u skladu sa standardima, trebali provoditi rukovodioci JIR. Istovremeno, CHJ MFIT BiH prati primjenu zakonodavnog i metodološkog okvira kroz sistem godišnjeg izvještavanja koji obuhvata statističke podatke o broju planiranih i obavljenih revizija, revidiranim područjima, broju datih i provedenih preporuka, te sažetak glavnih nalaza i preporuka. Neophodan je metodološki okvir po kojem bi CHJ MFIT BiH provodila provjere kvaliteta rada uspostavljenih JIR. U proteklom periodu nisu vršene eksterne procjene kvaliteta, niti su iste bile opravdane s obzirom na to da se funkcija interne revizije tek uspostavljala/razvijala.

U perspektivi su neophodna sistemska rješenja za upravljanje kvalitetom interne revizije koja uključuju i interne i eksterne procjene kvaliteta, kao i provjere kvaliteta od strane CHJ MFIT BiH.

Ujedno, sistem praćenja i izvještavanja potrebno je proširiti podacima o mjerljivim efektima implementacije preporuka internih revizora (tzv. dodana vrijednost) u pogledu, na primjer, povećanog prikupljanja prihoda, racionalizacije rashoda, upravljanja imovinom i obavezama ili pouzdanijeg finansijskog i nefinansijskog izvještavanja.

²³ Službeni glasnik BiH, broj: 82/11

²⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 82/11 i 30/18

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 82/11

4.2.2. IR – strateški cilj i mjere za period 2020-2025

Strateški cilj razvoja interne revizije je **efikasno korištenje resursa interne revizije i ostvarivanje dodane vrijednosti u skladu s međunarodnim standardima.**

Mjere koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

Mjera 2.1: Osiguranje kvaliteta i primjena softverskih rješenja za unapređenje i informatizaciju procesa interne revizije u svrhu ispunjavanja međunarodnih standarda

Aktivnosti na osiguranju usklađenosti s međunarodnim standardima trebaju obuhvatiti prilagođavanje metodologije revizije, uključujući ispunjavanje preduslova za uvođenje Programa osiguranja i unapređenja kvaliteta (engl. QAIP) od strane jedinica interne revizije, vršenje provjera kvaliteta od strane CHJ MFIT BiH, i izradu ekonomičnih modaliteta za nezavisno vanjsko osiguranje kvaliteta od strane trećih lica. Mjera, također, podrazumijeva daljnju obuku i usavršavanje revizorskog osoblja, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj.

Osnova za buduće aktivnosti trebalo bi da budu softverska rješenja kojima će se unaprijediti i unificirati postupak vršenja interne revizije, obrade podataka i izvještavanja, a istovremeno značajno unaprijediti i kapaciteti i alati za interno i eksterno ocjenjivanje rada internih revizora i ispunjavanje Standarda.

Softversko rješenje podržat će i rukovodioce interne revizije u provođenju QAIP interne revizije i bit će i značajan alat CHJ MFIT za vršenje provjere kvaliteta.

Mjera 2.2: Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u JIR

Uspostavljanje JIR u skladu s propisima iz oblasti interne revizije, što podrazumijeva usklađivanje opisa poslova i uslova za zapošljavanje osoblja interne revizije, te njihovo kvalitetno kadrovske popunjavanje neophodni su preduslovi za daljnji napredak u razvoju i unapređivanju uspostavljenih sistema. Zadovoljavanje nivoa kadrovske popunjenosti JIR je i ključan preduslov za ispunjavanje zahtjeva standarda ali i očekivanja od funkcije nezavisne interne revizije.

Mjera 2.3: Interna revizija usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima

Potrebno je unaprijediti kapacitet za identifikaciju i procjenu rizika koja će usmjeriti resurse interne revizije na visokorizične oblasti i poslovne procese, uz osiguravanje usklađenosti s ciljevima rukovodstva. Angažmani trebaju ići dublje od revizije usklađenosti kako bi se pružio uvid u operativni učinak relevantnih institucija i procesa. Ova mjera, također, podrazumijeva sistematično praćenje uticaja implementacije preporuka interne revizije, potkrijepljenih finansijskim parametrima gdje god je to moguće. Također, potrebno je obezbijediti i edukaciju internih revizora o aktuelnostima iz FUK-a u institucijama BiH i zahtjevima koji se postavljaju rukovodstvu u cilju uspostavljanja i razvoja sistema FUK-a, kako bi interni revizori imali mogućnost i kontinuirane profesionalne edukacije (KPE) iz ove oblasti ali i, što je mnogo bitnije, mogućnosti za kvalitetnije procjene rizika i usmjeravanje aktivnosti interne revizije u oblasti kojima se dodaje vrijednost.

4.3. PRAĆENJE KVALITETA I IZVJEŠTAVANJE O PIFC

4.3.1. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O PIFC - sadašnje stanje

Sve institucije BiH u obavezi su da sačinjavaju i dostavljaju CHJ MFIT BiH godišnji izvještaj o sistemu FUK.²⁶ Godišnji izvještaj o FUK priprema osoba zadužena za FUK na osnovu podataka koji se odnose na izvještajni period, a odobrava ga rukovodilac institucije. Za tačnost podataka u godišnjem izvještaju o sistemu FUK odgovoran je rukovodilac institucije. CHJ MFIT BiH, na osnovu godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a, sačinjava godišnji konsolidirani izvještaj o sistemu FUK-a i dostavlja ga Vijeću ministara BiH. Svrha konsolidiranog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole jeste da se Vijeće ministara BiH blagovremeno informira o obavljenim aktivnostima iz oblasti FUK, ostvarenom napretku i pravcu budućeg razvoja finansijskog upravljanja i kontrole, o aktivnostima CHJ MFIT BiH i dostignutom nivou usklađenosti propisa o FUK koji se primjenjuju u institucijama BiH s pravnom stečevinom EU.

Godišnji konsolidirani izvještaj IR, koji priprema CHJ MFIT BiH²⁷, daje osnovne podatke o sistemu interne revizije u institucijama BiH, podatke o aktivnostima CHJ MFIT BiH, podatke o JIR i internim revizorima, podatke o revidiranim institucijama, kao i podatke o izvršenim internim revizijama od strane JIR institucija BiH i podatke o poduzetim aktivnostima na realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH.

Sadašnji sistem praćenja i izvještavanja o FUK i IR usmjeren je primarno na provjeru formalne/administrativne usklađenosti. Na primjer, kroz samoprocjenu sistema FUK, CHJ MFIT BiH prikuplja podatke o tome da li su uspostavljeni određeni elementi sistema (npr. postoje li određene interne procedure, jesu li utvrđeni rizici i da li su dokumentirani u registrima rizika, jesu li imenovane osobe za FUK, i sl.). Kroz izvještaje o IR prikupljaju se podaci o organizacijskoj uspostavi i kapacitetima interne revizije, broju obavljenih internih revizija, revidiranim područjima, podacima o revizijskim preporukama (broj datih preporuka, broj provedenih preporuka, broj neprovedenih preporuka).

Konsolidirani izvještaji su na taj način usmjereni na prezentaciju statističkih, kvantitativnih pokazatelja, ali izostavljaju kvalitativne analize uvezane s nalazima i preporukama internih i eksternih revizora koje, uz odgovarajuću analizu, pružaju uvid u funkcioniranje i efekte sistema internih kontrola. Sadašnji sistem praćenja i izvještavanja o FUK i IR ne dovodi u vezu prikupljene podatke i nalaze o konkretnim nedostacima sistema internih kontrola iz izvještaja trećih strana (npr. revizija) koji se mogu odnositi kako na pojedinačne korisnike, tako i na systemske slabosti koje su karakteristične za veći broj institucija i koje su vezane za ključne procese iz oblasti upravljanja i kontrole. Iako tretiraju usko povezanu problematiku, Vijeće ministara BiH trenutno konsolidirani godišnji izvještaj o FUK i konsolidirani godišnji izvještaj o IR razmatra kao dva zasebna dokumenta.

4.3.2. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O PIFC – strateški cilj i mjere za period 2020-2025

Sistem praćenja treba osigurati informacije o funkcioniranju i efektima sistema internih kontrola u odnosu na njegovu svrhu i ciljeve, te omogućiti analizu ključnih slabosti, nedostataka i rizika u procesima upravljanja javnim finansijama. Takav pristup i informacije pomogli bi CHJ MFIT BiH da identificira systemske slabosti internih kontrola i koordinira njihovo rješavanje u saradnji s drugim nadležnim sektorima MFIT BiH (budžet, trezor, itd.), institucijama BiH ili ostalim nosiocima reformi. Pored toga, praćenje i izvještavanje treba usmjeriti preglede kvaliteta uspostavljenih sistema FUK i IR, te obezbijediti ulazne informacije za CHJ MFIT BiH na osnovu kojih se unapređuju metodologije rada, razvijaju programi obuka, te usmjeravaju

²⁶ u skladu s članom 33d. stav (4) Zakona o finansiranju institucija BiH

²⁷ u skladu s članom 25. Zakona o internoj reviziji institucija BiH

aktivnosti interne revizije. Na taj način, CHJ MFIT BiH može u punom smislu afirmirati svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu unutar sistema, kao i pružiti informacije Vijeću ministara BiH, i eksternim stranama kao što su tijela Evropske komisije. Pored razvoja alata za prikupljanje informacija, navedeno istovremeno zahtijeva i jačanje znanja i analitičkih kapaciteta u CHJ MFIT BiH.

Strateški cilj za period 2020-2025 je unaprijediti praćenje efektivnosti PIFC-a od strane CHJ i Vijeća ministara BiH. Ovaj cilj zahtijeva prikupljanje informacija o funkcioniranju interne kontrole i njenih efekata u odnosu na svrhu i ciljeve, kao i podršku akterima u donošenju odluka na osnovu analiza ključnih slabosti, nedostataka i rizika.

Ovaj strateški cilj će biti implementiran kroz sljedeće mjere:

Mjera 3.1: Automatizacija izvještavanja o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka

CHJ MFIT BiH ima nadležnost i obavezu da prati i izvještava o razvoju PIFC-a. Godišnje izvještavanje treba biti automatizirano da bi se izbjegla ručna obrada podataka. Automatizacijom će se ostvariti uštede vremena koje se može iskoristiti za kvalitativne analize.

CHJ MFIT BiH podatke o slabostima internih kontrola treba konsolidirati iz više izvora kako bi dala preporuke za sistemsku unapređenja.

Pored toga, namjera je da se CHJ MFIT BiH proaktivno bavi analizama izloženosti rizicima u najsloženijim sistemskim procesima upravljanja javnim finansijama, kao i da, u tom smislu, koordinira aktivnosti s drugim organizacionim jedinicama MFIT BiH i drugim institucijama BiH koje su nosioci reformi za pojedine reformske oblasti (nadležna ministarstva, Agencija za državnu službu itd.)

Dodatno, informatizacija procesa obavljanja interne revizije uz upotrebu softverskih rješenja za vršenje interne revizije i softverskih rješenja za izvještavanje, koji omogućavaju preuzimanje podataka iz pojedinačnih modula aplikacije, omogućit će brže procesiranje podataka o obavljenim internim revizijama i provedenim revizorskim preporukama za potrebe godišnjeg izvještavanja o aktivnostima interne revizije.

Mjera 3.2: Razvoj i implementacija okvira za kontrolu kvalitete interne revizije i FUK-a

Ova mjera zahtijeva izradu pravnog osnova i metodologije za procjenu kvaliteta sistema FUK-a i IR kako bi se procijenio postignuti napredak u razvoju i provođenju sistema PIFC-a. Nalazi se trebaju koristiti za unapređenje metodologije, razvoj programa obuke i koordiniranje popratnih aktivnosti. Kao jedan od alata za provođenje kontrole kvaliteta interne revizije koristit će se softverska rješenja za vršenje interne revizije i izvještavanje interne revizije.

Vršenjem kontrole kvaliteta, CHJ MFIT BiH može osnažiti svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu i pružiti informacije Vijeću ministara BiH i vanjskim akterima, kao što su nadležna tijela Evropske komisije.

Mjera 3.3: Jačanje analitičkih i koordinacijskih kapaciteta CHJ MFIT

Da bi u potpunosti izvršavala svoj mandat u odnosu na razvoj sistema PIFC-a, CHJ MFIT BiH će trebati unaprijeđene kapacitete za analizu i koordinaciju. Analitički kapaciteti odnose se na sposobnost CHJ MFIT BiH da utvrdi potrebe za podacima, obrađuje i analizira informacije iz više izvora za potrebe donošenja odluka vezanih za PIFC. Koordinacijski kapacitet je ključan preduslov za CHJ MFIT BiH za harmonizaciju aktivnosti na razvoju sistema PIFC-a od strane različitih institucija, kako bi se ostvario zajednički cilj. Navedeni kapaciteti trebaju se osigurati kroz ciljanu obuku i strukturirane planove za razvoj karijere osoblja CHJ MFIT BiH, bolju razmjenu podataka, koordinativne sastanke s relevantnim akterima, te uspostavu i održavanje zajednica praktičara za FUK i IR.

5. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIONOG PLANA STRATEGIJE

Strategija će se realizirati prema mjerama i aktivnostima u priloženom Akcionom planu, koji je sastavni dio Strategije. Prvi Akcioni plan pokriva period 2020-2022. godina i bit će predmet ažuriranja na temelju evaluacije efekata provedenih mjera u navedenom periodu.

CHJ MFIT BiH će izraditi operativni godišnji akcioni plan rada za svaku kalendarsku godinu predviđenu Strategijom. Sadržaj godišnjeg akcionog plana izvodi se iz Akcionog plana Strategije. Godišnji akcioni plan sadržavat će preciznije rokove, detalje o aktivnostima koje će se provesti radi realizacije predviđenih mjera i informacije o izabranim pilot institucijama. U izradi godišnjeg plana CHJ MFIT BiH će usaglašavati dinamiku realizacije prema informacijama dobijenim od institucija BiH koje su navedene kao nosioci aktivnosti.

O realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcionog plana Strategije i napretku ostvarenom u sistemu PIFC-a, CHJ MFIT BiH će detaljno izvještavati Vijeće ministara BiH kroz posebno poglavlje o implementaciji Strategije u okviru redovnih godišnjih konsolidiranih izvještaja.

6.AKCIONI PLAN STRATEGIJE PIFC 2020-2022

Oblast: 1. Finansijsko upravljanje i kontrola							
Strateški cilj: finansijsko upravljanje i kontrola usmjereno na najznačajnije rizike u upravljanju javnim finansijama (UJF)							
Operativna mjera	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazna vrijednost PV/ciljana vrijednost CV)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne institucije	Partnerske institucije
1.1. Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za pouzdano upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama	Unaprijeđene kontrole u upravljanju prihodima, rashodima, imovinom i obavezama	Ažuriranje smjernica i standardizacija procesa upravljanja rizicima	Smjernice ažurirane u skladu s dobrom praksom i iskustvima iz primjene dosadašnjih smjernica, prilozi uz smjernice su pripremljeni za informatizaciju (PV: 0 / CV: 1)	Drugi kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti Budžet Projekt tehničke podrške	CHJ MFiT	Projekt tehničke podrške
		Razvoj i instalacija softvera za registre rizika, uključujući obuku korisnika za korištenje softvera	Informatizirani registri rizika (PV: 0/CV: 75)	Prvi kvartal 2020 – zadnji kvartal 2020.	Projekt tehničke pomoći	CHJ MFiT	Projekt tehničke podrške (finansiranje i ekspertiza) Institucije BiH
		Procjena rizika i prijedlozi sistemskih kontrola u procesima UJF	Registri rizika pojedinačnih institucija Prijedlog zaključaka VM i	Treći kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne	Institucije BiH	CHJ MFiT BiH

		novih akata MFiT za jačanje sistemskih kontrola u UJF	Prvi kvartal 2021.	aktivnosti	MFiT i CHJ MFiT	MFiT Sektor za trezor MFiT Sektor za budžet Projekt tehničke podrške
	Ažuriranje internih procedura institucija s rezultatima procjene rizika	Broj ažuriranih internih procedura s ugrađenim kontrolnim mehanizmima (PV:X/CV:X)	Zadnji kvartal 2020 – Drugi kvartal 2021. Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovne aktivnosti	Institucije BiH	CHJ MFiT BiH
	Izrada kriterija za dodjelu grantova zasnovanih na jasnim ciljevima i planiranim učincima	Pripremljeni dokumenti s utvrđenim kriterijima za dodjelu grantova (PV:0 CV:4)	Zadnji kvartal 2020.	Budžet institucija BiH u okviru sredstava za redovne aktivnosti institucija	MVTEO, MCP, MLJP	MFiT BiH
	Izrada smjernica/uputa za provođenje ex-ante i ex-post kontrola za isplaćene grantove i transfere	Smjernice (PV:0/CV:1)	Prvi kvartal 2021.	Budžet institucija BiH, u okviru odobrenih sredstava za redovne aktivnosti	MVTiEO, MCP, MLJP, MFiT BiH	CHJ MFiT BiH
	Uspostava baze podataka o poslovnim procesima (mapa poslovnih procesa), internim procedurama,	Informatizirane baze podataka (PV: 0/CV: 75)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2020.	Projekti tehničke pomoći	CHJ MFiT Institucije BiH	Projekt tehničke podrške CHJ MFiT BiH Institucije BiH

	propisima institucija u okviru softverskog rješenja za FUK					
	Unaprijediti aplikativne kontrole nad strukturom i sadržajem informacija i podataka u pomoćnim knjiga ISFU za upravljanje prihodima	Instrukcije i uputstva MFiT BiH u vezi s evidentiranjem i praćenjem prihoda	Zadnji kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava MFiT za redovno održavanje	MFiT Sektor za trezor	MFiT BiH
	Analiza mogućnosti softverskog povezivanja postojećih aplikacija u MVP, MCP, UIO i MFiT BiH i kreiranje odgovarajućeg rješenja za unapređenje kontrola u praćenju i evidentiranju prihoda od taksi i naknada	Urađena analiza (PV:0 CV:1) Softversko rješenje (PV:0 CV:1)	Treći kvartal 2020. Zadnji kvartal 2021.	Budžet institucija BiH za redovne aktivnosti i kapitalna ulaganja	MVP, MCP, UIO i MFiT BiH	MFiT BiH
	Izrada softverskog rješenja za evidentiranje i praćenje sudskih sporova u institucijama BiH	Softversko rješenje (PV:0 CV:1)	Zadnji kvartal 2021.	Budžet institucija BiH za redovne aktivnosti i kapitalna ulaganja	Pravobranilaštvo BiH, MFiT BiH i institucije BiH	
	Integracija baza podataka o zaposlenim potrebnim za	Formirana jedinstvena baza podataka u sistemu COP	Zadnji kvartal 2020.	Budžet institucija BiH za redovne aktivnosti i održavanje	MFiT BiH, MO	

		obračun i isplatu plata i naknada u institucijama BiH Softversko povezivanje sistema za COP i odgovarajućih modula u ISFU	Povezan sistem COP-a s odgovarajućim modulima ISFU	Zadnji kvartal 2020.		MFiT BiH i MO	
		Ojačati sistem internih kontrola pri pripremi i odobravanju budžetskih zahtjeva za isplatu ugovora o djelu	Smanjen iznos izdataka po osnovu ugovora o djelu (PV: 2019.g)	Kontinuirano	Budžet institucija BiH za redovne aktivnosti	MFiT BiH i institucije BiH	
		Uvođenje kontrole nad stvaranjem i evidentiranjem obaveza u institucijama BiH u skladu s članom 12. i 14. Zakona o finansiranju institucija BiH	Donošenje podzakonskog akta kojim se propisuju rokovi i način evidentiranja i praćenja svih obaveza u ISFU	Zadnji kvartal 2020.	Budžet institucija BiH za redovne aktivnosti	MFiT BiH	Institucije BiH
		Uvođenje kontrole nad stvaranjem višegodišnjih obaveza kroz izmjene propisa	Uvedena obaveza prethodnog davanja mišljenja MFiT na finansijske odredbe i fiskalne učinke nacrta ugovora za višegodišnje obaveze	Treći kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava MFiT za redovne aktivnosti	MFiT BiH i Vijeće ministara BiH	

1.2. Interne kontrole usmjerene na rizike za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje	Unaprijeđene kontrole za višegodišnje i programsko planiranje, ciljeve i rezultate	Ugraditi upravljanje rizicima u podzakonske akte i metodologije srednjoročnog planiranja, godišnjeg planiranja i programskog budžetiranja	Uputstvo / metodologija (PV: 0/CV:3)	Zadnji kvartal 2020- Zadnji kvartal 2022.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	DEP, MFiT Sektor za koordinaciju međ. pomoći MFiT Sektor za budžet, CHJ MFiT BiH	Djelimično uslovljeno razvojem programskog budžetiranja
	Procjena rizika u odnosu na ciljeve iz srednjoročnih planova, ciljeve i pokazatelje uspješnosti iz budžetskih programa	Internim aktima urediti uloge, ovlaštenja i odgovornosti aktera u realizaciji budžetskih programa	Registri rizika za budžetske programe (PV: 0/CV:75)	Drugi kvartal 2022.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	Institucije BiH	
	Internim aktima urediti uloge, ovlaštenja i odgovornosti aktera u realizaciji budžetskih programa	Ugraditi upravljanje rizicima u Instrukciju za višegodišnja kapitalna ulaganja (VKU)	Interni akt kojim se utvrđuje broj budžetskih programa s uređenim ulogama, ovlastima i odgovornostima (PV: 0/CV:15)	Zadnji kvartal 2022.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovne aktivnosti	Institucije BiH	CHJ MFiT BiH
	Ugraditi upravljanje rizicima u Instrukciju za višegodišnja kapitalna ulaganja (VKU)	Prijedlozi VKU s obrazloženim i kvantifikovanim rizicima i prijedlozima mjera za ublažavanje (PV: 0/CV:2)		Zadnji kvartal 2021.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstva institucija za redovne aktivnosti	MFiT BiH (u segmentu izrade instrukcije o upravljanju višegodišnjim	

						kapitalnim projektima) i Institucije BiH-predlagači VKU	
1.3 Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa institucija	Brže, dostupnije i transparentnije javne usluge i povećano zadovoljstvo korisnika	Procijeniti rizike u odnosu na efikasnost poslovnih procesa u smislu odnosa cijene, brzine i dostupnosti usluga i kvaliteta izlaznih rezultata	Registri rizika u odnosu na efikasnost poslovnih procesa i kvalitet izlaznih rezultata (PV: 0/CV:5)	Zadnji kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovne aktivnosti	Institucije BiH	CHJ MFiT BiH
		Standardizacija procedura i optimizacija poslovnih procesa za pružanje usluga – Analiza troškova, ukidanje nepotrebnih ili duplih koraka, eliminacija „uskih grla“ -Aktivnosti vezane za upravljanje i unapređenje kvaliteta poslovanja	Broj pojednostavljenih postupaka u realizaciji usluga za poreske obveznike – građane i privredne subjekte (PV: 0/CV:5) Broj institucija koje su uspostavile sistem upravljanja kvalitetom (PV: 0/CV:40%)	Kontinuirano do zadnjeg kvartala 2022.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovne aktivnosti	Institucije BiH	CHJ MFiT BiH
		Razvijati aplikativne kontrole u softverskim rješenjima institucija BiH za podršku	Broj aplikativnih kontrola koje su prethodno vršene manuelno, npr. broj ukinutih papirnatih obrazaca (PV: 0/CV: X)	Kontinuirano do zadnjeg kvartala 2022.	Budžet institucija BiH za redovno poslovanje, za kapitalna ulaganja i donacije	PARCO Vijeće ministara BiH Institucije BiH	Projekti tehničke pomoći

		digitalizaciji poslovanja i razvoju e-uprave					
1.4 Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate	Rukovodioci na svim nivoima upravljanja imaju jasna zaduženja, resurse i neophodni stepen autonomije u ostvarivanju ciljeva institucije i sistema UJF	Analizirati organizacione pretpostavke, uključenost, uloge i zadatke rukovodilaca u procesu planiranja i izvršenja budžeta institucija BiH i predložiti mjere za primjenu upravljačke odgovornosti u skladu sa smjericama i preporukama SIGMA - Analizirati organizacioni status, kapacitete, uloge i zadatke jedinica za finansije u institucijama BiH i predložiti mjere za jačanje koordinacijske uloge u razvoju FUK	Podaci iz konsolidiranog izvještaja i analiza (0/1) Donošenje Smjernica za upravljačku odgovornost	Prvi kvartal 2020. Drugi kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstva CHJ MFiT za redovne aktivnosti Projekat tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	Projekti tehničke pomoći Institucije BiH
		Izraditi uputstva o saradnji rukovodilaca unutrašnjih	Podaci iz konsolidiranog godišnjeg izvještaja i analiza (0/1)	Zadnji kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstva MFiT BiH i CHJ MFiT za	CHJ MFiT i Sektor za budžet institucija	Projekt tehničke pomoći

		organizacionih jedinica i organizacione jedinice za finansije, međusobnim obavezama i odgovornostima u procesima iz budžetskog ciklusa	Uputstvo o saradnji jedinica za finansije s ostalim organizacionim jedinicama u instituciji u procesima iz budžetskog ciklusa (0/1)		redovne aktivnosti Projekt tehničke podrške	BiH i Sektor za trezorsko poslovanje	Institucije BiH
--	--	--	---	--	--	--------------------------------------	-----------------

Oblast: 2. INTERNA REVIZIJA							
Strateški cilj: efikasno korištenje resursa interne revizije i ostvarivanje dodane vrijednosti u skladu s međunarodnim standardima							
Operativna mjera	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne institucije	Partnerske institucije
2.1 Osiguranje kvaliteta I informatička podrška internoj reviziji u svrhu ispunjavanja međunarodnih standarda	Unaprijeđen kvalitet rada interne revizije	Ažurirati metodologiju rada interne revizije, baziranu na rizicima	Ažurirana metodologija rada za IR uključujući smjernice za procjenu rizika u strateškom i godišnjem planiranju JIR (PV: 0/CV: 1)	Prvi kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstva CHJ MFiT za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške
		Razviti metodologiju i alate za internu procjenu kvaliteta od strane rukovodioca JIR, uključujući izradu Programa osiguranja	Metodologija i alati za provođenje interne procjene na nivou JIR (PV: 0/CV: 1) Broj usvojenih Programa osiguranja i unapređenja	Drugi kvartal 2020. Zadnji	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH JIR budžetskih korisnika	Projekt tehničke podrške

		i unapređenja kvaliteta	kvaliteta (PV: 0/CV: 20)	kvartal 2021.			
		Obuka i stručno usavršavanje internih revizora, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj	Broj obuka (PV: X/CV: X) Broj obučeni revizora (PV: X/CV: X)	Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH ADS BiH	Institucije BiH (JIR) Strukovna udruženja Projekt tehničke podrške
		Razvoj i instalacija softvera za upravljanje internom revizijom, uključujući obuku korisnika za korištenje softvera, u svrhu standardizacije rada IR	Broj internih revizija obavljenih uz pomoć softvera za upravljanje internom revizijom (PV: 0/CV: X) Broj obučeni korisnika (PV: 0/CV: 50)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022 Treći kvartal 2021.	Projekt tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške (finansiranje i ekspertiza) Institucije BiH JIR institucija BiH
2.2 Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u JIR	Bolja pokrivenost budžeta funkcijom interne revizije	Popunjavanje upražnjenih sistematiziranih radnih mjesta IR	Broj internih revizora u institucijama BiH (PV: 38/CV: 48)	Prvi kvartal 2020. i kontinuirano do popunjavanja sistematiziranih radnih mjesta	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	Vijeće ministara BiH Institucije BiH	CHJ MFiT BiH u dijelu davanja saglasnosti na interne akte o sistematizaciji
2.3 Interna revizija usmjerena na pružanje	Interna revizija pruža mjerljive	Usmjeriti internu reviziju na područja visokog rizika (registri rizika	Kontrolne aktivnosti uvedene na osnovu implementacije preporuka interne revizije za	Prvi kvartal 2021. i kontinui-	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija za	Institucije BiH JIR	CHJ MFiT BiH Projekti tehničke podrške

dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima	efekte rada u oblastima od strateškog značaja za institucije BiH	rukovodstva i nezavisna procjena JIR) i davanje preporuka za rješavanje uzroka rizika	ublažavanje rizika prema godišnjim izvještajima JIR (PV:X/CV:1)	rano	redovne aktivnosti		
		Izraditi metodologiju za praćenje uticaja i kvantifikaciju efekata implementiranih preporuka interne revizije	Metodologija (PV:0/CV:1) Mjerljivi efekti kontrolnih aktivnosti uvedenih na osnovu implementacije preporuka interne revizije za ublažavanje rizika prema godišnjim izvještajima JIR (PV:0/CV:1)	Prvi kvartal 2021. i kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške

Oblast: 3. MONITORING RAZVOJA I KVALITETA PIFC

Strateški cilj: Unaprijediti praćenje efektivnosti PIFC-a od strane CHJ MFiT BiH i Vijeća ministara BiH

Operativna mjera	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne institucije	Partnerske institucije
3.1 Automatizacija izvještavanja o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka	Informatizirano godišnje i periodično izvještavanje, brža obrada, Kvantitativne i kvalitativne analize za	Revidirati pitanja iz upitnika o samoprocjeni i obrazac za godišnje izvještavanje o FUK i internoj reviziji	Odluka direktora CHJ (PV2/CV2)	Jednom godišnje, i kontinuirano prema godišnjem planu	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava MFiT CHJ za redovne aktivnosti Projekat tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	
		Razvoj i instalacija softvera za izvještavanje o FUK i IR, uključujući obuku korisnika za	Instaliran softver za izvještavanje o FUK i IR (PV0/CV1)	Prvi kvartal 2020 – zadnji	Projekt tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške (finansiranje i ekspertiza)

	donošenje odluka	korištenje softvera	<p>Informatizirane baze podataka s internim procedurama, knjige poslovnih procesa Informatizirani registri rizika</p> <p>Korisnici obučeni za korištenje softvera (zaposleni CHJ i zaposleni institucija BiH, zaposleni JIR)</p>	<p>kvartal 2020.</p> <p>Treći kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2021.</p> <p>Treći kvartal 2020- Zadnji kvartal 2021.</p>			Institucije BiH JIR institucija BiH
		Primjena softvera za izvještavanje o FUK i IR	<p>Sve institucije podnose izvještaj o samoprocjeni FUK preko web aplikacije (PV: 0/CV: 75)</p> <p>Sve JIR podnose izvještaj IR preko web aplikacije (PV: 0/CV: 20)</p> <p>Konsolidirani izvještaji o FUK i IR, izrađeni</p>	Prvi kvartal 2021.	<p>Projekt tehničke podrške</p> <p>Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija i JIR za redovne aktivnosti</p>	CHJ MFIT BiH	<p>Institucije BiH JIR institucija BiH</p> <p>Projekt tehničke podrške (tehnička podrška)</p>

			korištenjem softvera (PV: 0/CV: 2)				
		Osigurati integralne izvještaje o razvoju sistema FUK-a i interne revizije, zasnovane na konsolidiranim izvještajima, rezultatima samoprocjene, nalazima interne i eksterne revizije, rezultatima obavljenih pregleda kvaliteta FUK i IR, na statusu mjera za ublažavanje rizika u UJF.	Integralni konsolidirani izvještaji o FUK-u i internoj reviziji za 2022 (PV:0 /CV:X)	Prvi kvartal 2022.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške
3.2 Razviti i implementirati okvir za provjeru kvalitete od strane CHJ	Sistem PIFC je predmet redovnog stručnog praćenja po metodologijama usklađenim s dobrom međunarodnom praksom	Razviti podzakonske akte i metodologije za pregled kvaliteta FUK na temelju dobre prakse EU i SIGMA Smjernica za kontrolu kvaliteta sistema internih kontrola	Podzakonski akti i metodologija i za pregled kvaliteta FUK-a (PV: 0/CV: 1)	Prvi kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti Projekt tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	JIR institucija BiH Projekt tehničke podrške
		Provođenje pregleda kvaliteta FUK (uzorak institucija)	Broj izvršenih pregleda kvaliteta FUK (PV: 0/CV: 2)	Od trećeg kvartala 2020. i kontinuirano prema godišnjem	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT BiH za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške

				planu			
		Razviti podzakonske akte (odluka) i metodologije za pregled kvaliteta JIR	Podzakonski akti i metodologija za pregled kvaliteta JIR (PV: 0/CV: 1)	Prvi kvartal 2020.	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti Projekat tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	JIR institucija BiH Projekt tehničke podrške
		Provođenje pregleda kvaliteta JIR (uzorak institucija)	Broj izvršenih pregleda kvaliteta JIR od strane CHJ (PV: 0/CV: 3)	Od trećeg kvartala 2020. kontinuirano prema godišnjem planu	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT za redovne aktivnosti Projekt tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške
		Razviti podzakonske akte za eksternu procjenu kvaliteta od strane nezavisnih trećih strana u JIR u kojima stepen dostignutog razvoja opravdava takvo ulaganje.	Podzakonski akti za primjenu eksterne procjene kvaliteta rada JIR (PV: 0/CV: 1) Provedene eksterne procjene kvaliteta (PV: 0/CV: 1)	Treći kvartal 2020. Zadnji kvartal 2021	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ za MFiT BiH redovne aktivnosti Budžet institucija BiH, u okviru sredstava institucija Projekt tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	Projekt tehničke podrške

3.3 Ojačati analitički i koordinacijski kapacitet CHJ	Kvalitetnije informacije za usmjeravanje i prioritizaciju daljnjeg razvoja PIFC	Razvoj kapaciteta za CHJ MFiT BiH iz oblasti UJF (specijalistička znanja)	Broj pohađanih obuka Broj učesnika na obukama	Prvi kvartal 2020 – Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstva za redovne aktivnosti Projekat tehničke podrške	CHJ MFiT BiH	Strukovna udruženja Projekti tehničke pomoći
		Redovna razmjena informacija s Uredom za reviziju institucija BiH	Broj kvartalnih sastanaka s Uredom za reviziju institucija BiH (PV: 2/CV:4) Broj godišnjih tematskih okruglih stolova (PV:1/CV:2)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022. Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT BiH za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Ured za reviziju institucija BiH
		Redovna razmjena informacija sa PARCO	Broj kvartalnih sastanaka s PARCO(PV: 0/CV:2)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022. Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT BiH za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	PARCO
		Redovna razmjena informacija i saradnja s koordinatorima za FUK i koordinatorim za upravljanje rizicima	Broj kvartalnih sastanaka s koordinatorima iz budžetskih korisnika (PV: 0/CV:4) Uspostavljene tematske radne grupe	2020 – Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava CHJ MFiT BiH za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Institucije BiH MFiT Sektor za budžet MFiT Sektor za trezor

			(npr. za izrade tipskih procedura, za sistemske rizike i kontrole, i slično) (PV: 0/CV:4)				
		Redovna razmjena informacija i saradnja s rukovodiocima JIR	Broj kvartalnih sastanaka s rukovodiocima JIR budžetskih korisnika (PV: 0/CV:4) Uspostavljene tematske radne grupe za analizu i unapređenje postojećih akata koji se odnose na metodologiju IR i drugih akata kojima je regulirana oblast IR u institucijama BiH (PV: 0/CV:4)	Prvi kvartal 2020 – Kontinuirano	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Institucije BiH (JIR)
		Inoviranje i provođenje programa obuke za FUK	Broj polaznika obuke Zadovoljstvo obukom	Jednom godišnje (kontinuirano)	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	CHJ MFiT BiH	Institucije BiH (JIR) Strukovna udruženja Projekt tehničke podrške
		Redovna razmjena informacija s Agencijom za državnu službu BiH i razvoj obuka za osobe zadužene za FUK i IR na	-Broj održanih radionica za IR -Broj održanih radionica za osobe zadužene za FUK	Treći kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022	Budžet institucija BiH	CHJ MFiT BiH	ADS BiH

		temu rizika i kontrola u području upravljanja ljudskim resursima i stvaranja preduslova za upravljanje bazirano na učinku	-razmjena informacija i davanje mišljenja u vezi s izmjenama zakonskog i metodološkog okvira kojim se uređuje upravljanje učinkom državnih službenika	kontinuirano			
		Redovna razmjena informacija s Agencijom za javne nabavke BiH i razvoj metodologije obuka za osobe zadužene za FUK i IR na temu rizika i kontrola u području javnih nabavki, te novih mjera i zakonskih rješenja za unapređenja javnih nabavki. Identifikacija tipskih rizika u području javnih nabavki	- Broj održanih sastanaka CHJ i AJN - Broj održanih radionica za IR - Broj održanih radionica za osobe zadužene za FUK - Pregled tipskih rizika utvrđenih za područje javnih nabavki, uključeni u Registre rizika	Treći kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022, kontinuirano	Budžet institucija BiH	CHJ MFIT BiH	Agencija za javne nabavke

Prilog 1. Pregled strateških pravaca razvoja upravljanja javnim finansijama (UJF)

Strategija UJF 2017-2020

Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH 2017-2020 usmjerava djelovanje MFiT u šest stubova.²⁸

- Stub I odnosi se na **fiskalni okvir** i cilj je poboljšati fiskalno izvještavanje prema Fiskalnom vijeću i EU zasnovano na istim inputima i unaprijediti fiskalno planiranje i koordinaciju.
- U stubu II cilj povećanja i unapređenja **naplate prihoda** od indirektnih poreza stavlja naglasak na uspostavu sistema razmjene informacija između četiri porezne uprave, izmjene i dopune poreznog zakonodavstva s ciljem poboljšanja porezne discipline i naplate poreza, i tehničko jačanje kapaciteta UIO.
- U stubu III, u području **planiranja budžeta** cilj je poboljšati sveobuhvatnost informacija koje su uključene u budžetsku dokumentaciju, uspostaviti programsko budžetiranje i unaprijediti srednjoročno budžetsko planiranje u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa srednjoročnim finansijskim planiranjem. Potrebno je unaprijediti i kapitalno budžetiranje kroz unapređenje procedura procjene, utvrđivanje prioriteta i odabira projekata javnih investicija kao i izvještavanje o provedbi kapitalnih projekata.
- U stubu IV, za oblast **izvršenja budžeta** naglasak je na jačanju kontrole obaveza, poboljšanju informatičkog sistema trezora, unapređenju računovodstva i izvještavanja, uključujući ažuriranje kontnog plana koji omogućava izvještavanje po statistici vladinih finansija (engl. GFS), evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa (engl. ESA). U okviru ovog stuba, planirana je i uspostava budžetske inspekcije sa zadatkom provedbe inspeksijskog nadzora nad izvršenjem Zakona o finansiranju institucija BiH i drugih propisa kojima se regulira zakonito trošenje budžetskih sredstava.
- Stub V odnosi se na interne kontrole u institucijama BiH. Ova oblast nije detaljno obrazložena, jer se posebno donose strateški dokumenti za oblast internih finansijskih kontrola u institucijama BiH.
- Stub VI odnosi se na daljnje jačanje funkcije **vanjske revizije** u institucijama BiH.

Strategija razvoja sistema javnih nabavki 2016-2020

Strategija razvoja sistema **javnih nabavki** u Bosni i Hercegovini za period 2016 – 2020 postavlja ciljeve i aktivnosti koji uključuju poboljšanja postojećih zakonskih rješenja i daljnje usklađivanje s direktivama EU, unapređenje efikasnosti sistema javnih nabavki, kao i daljnju informatizaciju sistema javnih nabavki u cilju dodatne modernizacije i pojednostavljenja procedura javnih nabavki.

Strategija PIFC 2016-2018

Osnovni pravci razvoja PIFC u institucijama BiH u periodu 2016-2018 bili su 1.) Jačanje kontrola u svrhu osiguranja zakonitosti i pravilnosti, te 2.) Stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate. U oba područja ostvareni su napreci, ali su u praksi i dalje potrebna značajna unapređenja i brža implementacija zakonom propisanih instrumenata upravljanja i kontrole.

Na temelju revizija finansijskih izvještaja za 2017. godinu koje je izvršio Ured za reviziju institucija BiH, pozitivna mišljenja sa skretanjem pažnje iskazana su za 56 institucija BiH od ukupno 74 revidirane (75,67 %) što je pomak u poređenju sa 2016. godinom kada su pozitivna mišljenja sa skretanjem pažnje iskazana za 40 institucija od ukupno 74 revidirane (54,05 %). Istovremeno, u 2017. godini mišljenje s rezervom iskazano je za 4 institucije od ukupno 74 revidirane (5,4 %) što je smanjenje u poređenju sa 2016. godinom kada je mišljenje s rezervom iskazano za 10 institucija od ukupno 74 revidirane (13,51%).

²⁸ 1. fiskalni okvir, 2. mobilizacija prihoda, 3. planiranje i izrada budžeta, 4. izvršenje budžeta, 5. interna kontrola, 6. eksterna revizija. Stub 5 detaljno je obrađen Strategijom razvoja sistema PIFC-a, 2020-2025. godina

Navedeni trendovi ukazuju na to da su napravljeni određeni pomaci u jačanju sistema internih kontrola u pogledu osiguranja zakonitosti i pravilnosti. Uprkos ovim pozitivnim trendovima, mišljenja s rezervom i skretanje pažnje posljedica su još uvijek nedovoljno razvijenih sistema finansijskog upravljanja i kontrole na što Ured za reviziju institucija BiH redovno upozorava u izvještajima. Sistem sankcioniranja nepoštivanja zakonskih propisa nije uspostavljen s obzirom na to da nisu stvoreni preduslovi za uspostavu i funkcioniranje budžetske inspekcije.

U području razvoja upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate, napravljeni su određeni pomaci na način da je inovirana programska struktura koja je usaglašena sa srednjoročnim programima rada institucija BiH i Vijeća ministara BiH čime je stvorena jedna od osnovnih pretpostavki za izmjene i dopune Zakona o finansiranju institucija BiH u vezi s programskim planiranjem budžeta. U praksi, programska struktura rashoda i dalje se prilaže kao dodatna informacija kao prilog DOB-a institucija BiH, ali se godišnji budžet ne usvaja i ne izvršava po programskoj klasifikaciji. Nedostatak primjene **programske klasifikacije ima za posljedicu izostanak sistemske podloge za ocjenu efikasnosti i efektivnosti dodjele budžetskih sredstava.**

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022 ima za cilj unaprijediti rad javne uprave u skladu s principima Evropskog upravnog prostora, pojednostaviti postupak pružanja usluga u funkciji podrške ekonomskom razvoju, kvalitet usluga prilagoditi stvarnim potrebama korisnika koristeći pri tome komunikacijski i tehnološki razvoj (e-usluge), politike i propise donositi na osnovu procjena opcija i dokaza, uz učestvovanje javnosti, upravljanje ljudskim resursima temeljiti na principu kompetentnosti i vrednovanja rezultata rada te osigurati transparentno i odgovorno djelovanje javne uprave.

Reformska područja unutar kojih su sadržane mjere razvoja grupirana su prema strukturi Principa javne uprave koje je Evropska unija uspostavila radi praćenja razvoja upravnih kapaciteta zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Evropsku uniju:

1. Razvoj politika i koordinacija
2. Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima
3. Odgovornost
4. Pružanje usluga
5. Upravljanje javnim finansijama

Pored komplementarnosti ciljeva u oblasti upravljanja javnim finansijama, ciljevi razvoja PIFC-a nadovezuju se na ostale reformske oblasti iz Strateškog okvira za reformu javne uprave. To se posebno odnosi na razvoj kompetencija rukovodilaca, službenika za finansije i internih revizora, upravljačke odgovornosti i veće efikasnosti poslovnih procesa koji trebaju unaprijediti kvalitet usluga javnog sektora prema poreznim obaveznicima. U segmentu poboljšanja pružanja usluga, Vijeće ministara BiH podržalo je uvođenje CAF²⁹ modela i ISO³⁰ standarda upravljanja kvalitetom. Operativni plan za uvođenje upravljanja kvalitetom institucija BiH je u nadležnosti Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH.

²⁹ engl. Common Assessment Framework, odnosno zajednički evropski instrument za upravljanje kvalitetom u javnom sektoru

³⁰ engl. International Organization for Standardisation, odnosno Međunarodna organizacija za standardizaciju