

BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO FINANCIJA/
FINANCIJA I TREZORA



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
И ТРЕЗОРА

BOSNIA AND HERCEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

SREDIŠNJA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

***STRATEGIJA RAZVOJA SUSTAVA UNUTARNJIH FINANCIJSKIH
KONTROLA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA RAZDOBLJE 2020-2025.***

Sarajevo, veljača 2020. godine

Sadržaj

Skraćenice.....	3
1. UVOD.....	4
1.1. Unutarnje finansijske kontrole u Bosni i Hercegovini	4
1.2. Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH	4
1.3. Svrha Strategije razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola (PIFC)	5
1.4. Kratki prikaz strateških ciljeva i mjera za razdoblje 2020-2025. godina	6
2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVEDBU STRATEGIJE.....	7
3. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANCIJAMA I PIFC U INSTITUCIJAMA BiH	8
3.1. Strateški pravci razvoja upravljanja javnim financijama	8
3.2. Zakonski okvir i institucionalni akteri	9
3.2.1. Zakonski okvir	9
3.2.2. Institucionalni okvir	10
3.3. Informacijski sustavi u institucijama BiH	11
3.4. Upravljačka odgovornost u institucijama BiH	11
3.5. PRIJAVLJIVANJE I POSTUPANJE PO NEPRAVILNOSTIMA – PRORAČUNSKA INSPEKCIJA.....	13
4. PIFC U INSTITUCIJAMA BiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA	13
4.1. FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA (FUK).....	13
4.1.1 FUK - sadašnje stanje.....	14
4.1.2 FUK – strateški cilj i mjere za razdoblje 2020-2025.....	21
4.2 UNUTARNJA REVIZIJA (UR).....	23
4.2.1 UR - sadašnje stanje	23
4.2.2 UR – strateški cilj i mjere za razdoblje 2020-2025	25
4.3 PRAĆENJE KVALITETA I IZVJEŠĆIVANJE O PIFC	26
4.3.1 PRAĆENJE I IZVJEŠĆIVANJE O PIFC - sadašnje stanje.....	26
4.3.2 PRAĆENJE I IZVJEŠĆIVANJE O PIFC – strateški cilj i mjere za razdoblje 2020-2025 ...	27
5. PRAĆENJE, IZVJEŠĆIVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIJSKOG PLANA STRATEGIJE.....	28
6. AKCIJSKI PLAN STRATEGIJE PIFC 2020-2022.....	29
Prilog 1. Pregled strateških pravaca razvoja upravljanja javnim financijama	45

Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
SHJ	Središnja harmonizacijska jedinica
COP	Informacijski sustav za centralizirani obračun plaća
EU	Europska unija
ISFU	Informacijski sustav za financijsko upravljanje
IPA	Instrument prepristupne pomoći EU (engl. Instrument for Pre-accession Assistance)
IPPF	Međunarodni okvir profesionalnog djelovanja (engl. International Professional Practices Framework) za unutarnju reviziju
UR	Unutarnja revizija
JRT	Jedinstveni račun trezora
MFiT BiH	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (engl. Public Administration Reform Coordinator's Office)
PIFC	Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru (engl. Public Internal Financial Control)
UJF	Upravljanje javnim financijama
UINO	Uprava za neizravno oporezivanje BiH
QAIP	Program osiguranja i unapređenja kvaliteta (engl. Quality Assurance and Improvement Plan) za unutarnju reviziju

1. UVOD

1.1. Unutarnje financijske kontrole u Bosni i Hercegovini

Razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola (PIFC) u institucijama Bosne i Hercegovine dio je cjelokupne reforme javne uprave. Sustav PIFC-a čine tri stuba:

- Financijsko upravljanje i kontrola,
- Unutarnja revizija i
- Središnja harmonizacijska jedinica

Uspostavljanje PIFC-a u institucijama BiH počelo je 2009. godine osnivanjem Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ MFIT BiH) i donošenjem prvog strateškog dokumenta iz oblasti unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH od strane Vijeća ministara BiH. Koncept unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru razradila je Europska komisija s ciljem pružanja pomoći u razumijevanju i primjeni dobro razvijenih i efektivnih sustava kontrole u procesu pridruživanja Europskoj uniji (EU). Bosna i Hercegovina ima obvezu uspostaviti i razvijati sustav PIFC-a sukladno standardima, dobrim praksama i preporukama nadležnih tijela Europske komisije.

1.2. Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH

Nadležnost za koordinaciju i harmonizaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava PIFC-a u institucijama BiH ima SHJ MFIT BiH, dok je praktična implementacija odgovornost rukovoditelja i zaposlenih u institucijama BiH. Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ MFIT BiH) osnovana je kao upravna organizacija u okviru Ministarstva financija i trezora BiH sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH. Odluku o osnivanju SHJ MFIT BiH donijelo je Vijeće ministara BiH 2009. godine. Nadležnosti SHJ MFIT BiH iz oblasti unutarnje revizije propisane su Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH, a u oblasti financijskog upravljanja i kontrole (FUK) Zakonom o financiranju institucija BiH. Temeljne nadležnosti SHJ MFIT BiH su:

- priprema prijedloga i izmjena zakona iz oblasti unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole;
- donošenje podzakonskih akata, standarda i metodologije iz oblasti unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole;
- priprema strateških dokumenata iz oblasti unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH;
- definiranje programa i sadržaja obuke iz oblasti unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole;
- procjenu sustava unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole;
- praćenje primjene propisa iz oblasti unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole;
- izradu konsolidiranih izvješća o sustavu unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole i
- sudjelovanje u radu Koordinacijskog odbora središnjih jedinica za harmonizaciju (KO SJH)

Koordinacijska uloga SHJ MFIT BiH realizira se kroz sudjelovanje u radu KO SJH. KO SJH čine rukovoditelji SHJ MFIT BiH, Središnje harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva financija i Središnje jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija Republike Srpske. KO SJH nadležan je za pripremu okvirnih propisa, strateških dokumenata i planova i programa obuke iz oblasti sustava unutarnjih financijskih kontrola.

1.3. Svrha Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine

Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine (Strategija) nastavak je opredjeljenja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za daljnje jačanje preduvjeta za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim financijama (UJF). Djelotvoran sustav unutarnjih financijskih 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 unutarnjih financijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine.

Srednjoročni cilj Vijeća ministara BiH¹ jeste „stabilan i transparentan sustav financiranja, upravljanja i kontrole javnih financija i ispunjenje međunarodnih financijskih obveza BiH“ u svezi s kojim je SHJ MFIT BiH odredila specifični cilj „uspostava sustava unutarnje financijske kontrole (PIFC) u institucijama BiH sukladno dobrim praksama i preporukama EU.“²

Obveza uspostave i razvoja sustava PIFC-a u institucijama BiH sukladno međunarodnim standardima i dobroj praksi ujedno proizlazi i iz potpisanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te predstavlja jednu od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32-Financijske kontrole u procesu pristupnih pregovora s Europskom unijom (EU). U tu svrhu, Strategija je usuglašena i s preporukama nadležnih tijela Europske komisije.

Strategija usmjerava razvoj sustava 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 unutarnje i vanjske odgovornosti;
- usklađenost s relevantnim zakonima i propisima;
- zaštitu resursa od gubitka, zlouporabe i oštećenja i
- ispunjavanje ostalih kriterija dobre javne uprave, uključujući dobru pripremu i provedbu politika, dobro upravljanje proračunom i financijsku pouzdanost i održivost.”³

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

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

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

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

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

Polazeći od navedenih preporuka i procjene dostignutog stupnja razvoja i potreba, za razdoblje 2020-2025. godina **sveobuhvatni strateški cilj je da se kroz funkcionalan i djelotvoran sustav PIFC ublaže ključni rizici u poslovanju institucija Bosne i Hercegovine.** To podrazumijeva daljnje integriranje i operacionalizaciju sustava unutarnjih kontrola u ključne procese upravljanja javnim financijama, fokusirane na područja visokog rizika i podržane neovisnom i profesionalnom funkcijom unutarnje revizije.

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

Tablica 1. Pregled strateških ciljeva i mjera po oblastima sustava PIFC

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

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

2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVEDBU STRATEGIJE

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

1. Nizak stupanj korištenja informacijskih tehnologija za pružanje usluga i upravljanje ključnim poslovnim procesima

Institucije BiH se u svom poslovanju oslanjaju na nekoliko informacijskih sustava kao što su:

- Informacijski sustav za financijsko upravljanje (ISFU) za evidentiranje prihoda, rashoda, imovine i transakcija
- Informacijski sustav za centralizirani obračun plaća (COP)
- Informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom (BPMIS)
- Informacijski sustav za upravljanje javnim investicijama i praćenje aktivnosti donatora (PIMIS) i
- Druge informacijske sustave koji se koriste u institucijama BiH.

U obavljanju ključnih procesa institucije se oslanjaju na elektronske baze podataka, prijenos podataka, razmjenu informacija s integriranim kontrolama. Međutim, informatizacija servisa za pružanje javnih usluga nije dovoljno unapređovala. 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 proračuna, izvršenje proračuna, centralizirani obračun i isplatu plaća, javne nabave, financijsko izvješćivanje kao i na neke procese koji se odvijaju u institucijama BiH za pružanje usluga građanima.

2. Sustav upravljanja javnim financijama orijentiran na ulazne resurse

Ulazne informacije za pripremu i izvršenje proračuna nisu u dovoljnoj mjeri kontrolirane zbog činjenice da sustavi koji trebaju pružati neophodne informacije (pored rashoda za uposlene, operativnih troškova i dijela kapitalnih rashoda) nisu povezani i ne generiraju odgovarajuće informacije za makroekonomske prognoze, planiranje proračuna uključujući prihode od neizravnih 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 financijama i reformama u oblasti javnih nabava kako bi bila omogućena planirana provedba ove strategije.

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

Ured za reviziju institucija BiH ima mandat i obvezu kroz usvojeni okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija da, između ostalog, revidira sustav unutarnjih kontrola institucija i to se realizira u praksi. Međutim, nalazi o slabim i nedjelotvornim unutarnjim kontrolama i preporuke ne objašnjavaju u dovoljnoj mjeri razloge nedjelotvornosti tih kontrola. Većina slabosti u unutarnjim kontrolama su evidentne, ali u izvješćima Ureda za reviziju institucija BiH nema detaljnih objašnjenja o

njihovim uzrocima, pa bi usmjeravanje revizijskih preporuka na uzroke slabosti bio značajan čimbenik u unapređenju sustava unutarnjih kontrola.

Ured za reviziju institucija BiH je neovisno tijelo koje je u obvezi da se pridržava revizijskih standarda, uključujući navođenje uzroka za neusklađenost. U tom smislu potrebno je da SHJ unaprjeđuje suradnju s Uredom za reviziju institucija BiH o unaprjeđenju sustava unutarnje kontrole putem tematskih skupova i razmjenom iskustava revizijskog osoblja s osobljem SHJ.

4.Nedostatak shvaćanja 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 izvješćivanje o finansijskom upravljanju i kontroli i određeni broj obavljenih unutarnjih revizija. Razina razumijevanja unutarnje kontrole kao integralnog i neodvojivog dijela svake aktivnosti je niska, posebno u procesima s niskim stupnjem automatizacije.

Potencijal funkcije unutarnje revizije ne koristi se u dovoljnoj mjeri da pruži informacije o visokim rizicima i preporukama za njihovo ublažavanje. To je jedan od razloga zašto unutarnja revizija nije fokusirana na analiziranje sustava 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 najviše razine u procese upravljanja rizicima, i povezivanje procijenjenih rizika s planovima unutarnje revizije.⁴

3.UPRAVLJANJE JAVNIM FINANCIJAMA I UNUTARNJE FINANCIJSKE KONTROLE U INSTITUCIJAMA BiH

3.1.Strateški pravci razvoja upravljanja javnim financijama

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

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

Prema izvješćima o provedbi navedenih strategija koje su izradile nadležne institucije, provođenje mjera iz pripadajućih akcijskih 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 Europska komisija i SIGMA kao i preporuke za naredno razdoblje dokumentirane u izvješću o spremnosti BiH za pristupanje EU iz svibnja 2019. godine. Kratak pregled ciljeva iz strateških dokumenata prikazan je u Prilogu 1.

⁴ Svi pobrojani rizici obrađeni su i u izvješćima 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 financiranju institucija BiH⁵** i **Zakona o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁶**. Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH definiran je mandat unutarnje revizije, osnovni principi, procedure i aktivnosti, kao i uspostavljanje SHJ MFIT BiH. Zakon o financiranju institucija BiH definira svrhu, ciljeve, područje primjene, metodologiju, odgovornosti za uspostavljanje financijskog upravljanja i kontrole, kao i nadležnosti SHJ MFIT BiH u oblasti financijskog upravljanja i kontrole. Zakon o financiranju institucija BiH ujedno uređuje i proračunski sustav, odnosno propisuje proces izrade i izvršenja proračuna, računovodstvo, financijsko izvješćivanje, te nadležnosti i obveze MFIT BiH i svih drugih institucija BiH u procesima proračunskog ciklusa. Proces izvršenja proračuna dodatno uređuje **Zakon o proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH** koji se donosi svake godine.

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

- **Zakon o javnim nabavama BiH** koji uređuje sustav javnih nabava BiH uključujući pravila za postupke javnih nabava, prava, dužnosti i odgovornosti, te pravnu zaštitu sudionika 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 izdanim garancijama.⁸
- **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 stegovnu 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 obrani 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 neovisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH**
- **Zakon o Sudu BiH**
- **Zakon o Visokom sudbenom i tužiteljskom 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 Tužiteljstvu BiH**
- **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH**
- **Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH¹¹** koja uređuje postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH.
- **Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvješćivanja 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 unutarnjeg ustrojstva organa uprave Bosne i Hercegovine**

Vanjsku reviziju institucija BiH provodi Ured za reviziju institucija BiH sukladno **Zakonu o reviziji institucija BiH**.

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

3.2.2. Institucionalni okvir

SHJ MFIT BiH ima mandat za koordinaciju i harmonizaciju razvoja sustava PIFC-a sukladno temeljnom zakonskom okviru. S obzirom na to da je PIFC integriran u procese upravljanja i kontrole, njegov razvoj uvjetovan je i aktivnostima drugih aktera u institucijama BiH u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u procesima upravljanja javnim financijama i javne uprave u cjelini, kako je prikazano u sljedećoj tablici.

Tablica 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 proračuna	MFIT BiH - Sektor za proračun, na temelju ulaznih informacija institucija
Izvršenje proračuna (uključujući kontrole u proračunskom ciklusu)	Sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH i Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH, institucije BiH upravljaju dodijeljenim proračunskim sredstvima. SHJ MFIT BiH je dodatno propisala uvjete u pogledu okvira za unutarnju kontrolu koje su institucije BiH u obvezi ispunjavati i dalje ga razvijati.
Praćenje fiskalnih rizika	Funkcija nije organizacijski 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	UINO BiH (poreska administracija)/proračunske institucije za neporezne prihode
Obračun i isplata plaća i naknada	MFIT BiH- Sektor za trezorsko poslovanje za institucije BiH uključene u centralizirani sustav za obračun i isplatu plaća, Ministarstvo obrane BiH
Javne nabave	Agencija za javne nabave 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 nabava
Unutarnja revizija	SHJ MFIT BiH (politike, metodologija), jedinice unutarnje revizije institucija BiH, uspostavljene prema utvrđenim kriterijima (provođenje)
Financijsko izvješćivanje	Institucije BiH, MFIT BiH Sektor za trezorsko poslovanje, Sektor za javni dug, Sektor za proračun 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 potporu BiH, Ministarstvo obrane 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 proračun i financije

3.3. Informacijski sustavi u institucijama Bosne i Hercegovine

Ključni procesi u upravljanju javnim financijama podržani su većim brojem odvojenih informacijskih sustava, a evidencije i baze podataka ne garantiraju cjelovitost informacija.¹² Informacijski sustavi nisu međusobno integrirani što nameće potrebu za manuelnim prenosom i obradom podataka, povećava mogućnost pogrešaka, te kašnjenja kod izrade izvješća. Viši stupanj integracije omogućio bi uvođenje i implementaciju sustavnih kontrola u procesima planiranja proračuna, evidentiranja transakcija i izvješćivanja o izvršenju proračuna. 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 stupanj informatiziranosti poslovnih procesa koji su u funkciji pružanja usluga građanima i privrednim subjektima. Navedeno otežava razvoj sustavnih kontrola efikasnosti i kvaliteta rada institucija u zadovoljavanju potreba korisnika javne uprave.

3.4. Upravljačka odgovornost u institucijama Bosne i Hercegovine

Zakonom o financiranju institucija BiH definirana je odgovornost rukovoditelja institucija za uspostavu, razvoj i provedbu financijskog upravljanja i kontrole u svim ustrojstvenim 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 rukovoditelja institucija za zakonitost poslovanja i ostvarivanje ciljeva institucije. Rukovoditelj institucije detaljnije uređuje ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima donošenjem posebnih unutarnjih odluka.

¹² Planiranje proračuna (BPMIS), izvršenje proračuna i financijsko izvješćivanje (ISFU), upravljanje javnim investicijama i srednjoročnim planovima rada (PIMIS), centralizirani obračun plaća (COP), te veći broj samostalnih pomoćnih računovodstvenih evidencija kod pojedinačnih proračunskih korisnika nisu izravno uvezani jedni s drugima.

Zakonom o upravi BiH propisuju se načela organizacije, osnivanje, unutarnje ustrojstvo i rukovođenje organima uprave. Sukladno Zakonu o upravi BiH, pomoćnici ministra rukovode temeljnom ustrojstvenom jedinicom (sektorom) i odgovorni su za korištenje financijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih temeljnoj ustrojstvenoj jedinici. Također, Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH propisano je da su rukovoditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica, pomoćnici ministara, pomoćnici ravnatelja, te šefovi ustrojstvenih jedinica odgovorni za korištenje financijskih, ljudskih i materijalnih potencijala dodijeljenih ustrojstvenoj 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 SHJ 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 rukovoditelja na svim razinama upravljanja unesena obveza za uspostavljanje i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima iz njihove nadležnosti. Nakon usvajanja ove odluke sve institucije su dužne u svoje pravilnike o unutarnjem ustrojstvu unijeti obvezu i odgovornost rukovoditeljima ustrojstvenih jedinica iz oblasti financijskog upravljanja i kontrole.

Te odgovornosti odnose se na: sudjelovanje 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, sudjelovanje u donošenju novih i ažuriranju postojećih unutarnjih procedura iz njihove nadležnosti, osiguranje da dokumentacija omogućava praćenje svake financijske ili nefinancijske transakcije ili događaja od početka, tijekom 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 sustava unutarnjih kontrola.

Za procese planiranja i izvršavanja proračuna još ne postoje detaljne smjernice za operacionalizaciju prijenosa ovlaštenja i odgovornosti za provođenje kontrola i uključenosti rukovoditelja u navedene procese. Ujedno, uloga ustrojstvene jedinice za financije u koordinaciji izrade i praćenja primjene unutarnjih pravila trenutačno je obrađena jedino kroz metodološki Priručnik o financijskom upravljanju i kontroli u institucijama BiH koji je donijela SHJ MFIT BiH.

Rukovoditelji institucija su, prema Zakonu o financiranju institucija BiH, obavezni dostavljati Izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije MFIT BiH uz godišnje izvješće o izvršenju proračuna. Ovom izjavom rukovoditelj institucije potvrđuje da je osigurao namjensko trošenje proračunskih sredstava, stupanj realizacije ciljeva utvrđenih programom rada institucije za prethodnu godinu, kao i ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog 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 unutarnje revizije koji se odnose na unaprjeđenje sustava financijskog upravljanja i kontrole u instituciji.

Prilikom redovitih godišnjih revizijskih pregleda rukovoditelji 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 – PRORAČUNSKA INSPEKCIJA

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH, koje su u proceduri, predviđeno je uspostavljanje proračunske inspekcije u okviru MFIT BiH. Proračunska inspekcija imat će nadležnost provođenja inspekcijskog nadzora nad primjenom Zakona o financiranju institucija BiH, te ostalih propisa kojima se regulira zakonito trošenje proračunskih sredstava. Uvođenje proračunske inspekcije predstavlja važnu nadogradnju u sustavu upravljanja nepravilnostima. Proračunska inspekcija treba osigurati 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 kaznenih postupaka.

Važno je jasno razlikovati ulogu i funkciju proračunske inspekcije u odnosu na financijsko upravljanje i kontrolu i ulogu unutarnje revizije, kao i činjenicu da ni jedna od ovih funkcija ne zamjenjuje, niti isključuje jedna drugu. Unutarnje kontrole jesu i ostaju u nadležnosti rukovoditelja, koji su odgovorni za njihovu uspostavu, razvoj i funkcioniranje u cilju upravljanja rizicima i povećanja vjerojatnoće da će se ostvariti postavljeni ciljevi, a upravljanje proračunskim sredstvima provesti sukladno zakonima, ekonomično, efikasno i efektivno.

Uloga unutarnje revizije jeste da na temelju procjene rizika odredi područja u okviru kojih će procijeniti primjenu i djelotvornost sustava unutarnjih 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. UNUTARNJE FINACIJSKE KONTROLE U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA

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

4.1. FINACIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA

FUK je sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije.¹³ Sustav FUK-a temelji 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.

¹³ Prema standardima unutarnjih 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

4.1.1. FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA - sadašnje stanje

Godišnja samoprocjena sustava financijskog upravljanja i kontrole, koju provode institucije, ukazuje na neznatan napredak, a konsolidirana izvješća SHJ MFiH BiH konstatiraju da je ostvareni stupanj razvoja još daleko od karakteristika kvalitetnog sustava 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 sustava unutarnjih kontrola u ključnim procesima upravljanja javnim financijama 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 sprječavanje, 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 proračuna

Planovi i projekcije rashoda

Planovi i projekcije proračuna u formalnom smislu utemeljeni 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 financijama u institucijama BiH, koji se prije svega odnosi na kontrolno okruženje, došlo je do značajnijeg napretka, što potvrđuju i godišnja konsolidirana izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Međutim, proračunske 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 ovisnosti od ostvarenih rezultata i provedenih kontrola namjenskog trošenja i slično. Prilikom planiranja proračuna nedovoljno se uzimaju u obzir informacije o efektima trošenja dodijeljenih proračunskih sredstava iz prethodnih ciklusa.

Navedeno je uvjetovano i činjenicom da se proračun institucija BiH još ne usvaja po programskoj klasifikaciji, niti se izvješće o izvršenju proračuna priprema po programskoj klasifikaciji.

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

Evidentna je potreba da se sustavi unutarnjih kontrola jačaju u pogledu kvalitetnije pripreme proračunskih zahtjeva. Kvalitetnija priprema podrazumijeva detaljnije analize strukture i kretanja troškova te cjelovitijih informacija o statusu pripreme i planu realizacije 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 financiranja neprioritetnih aktivnosti.

Izvršenje proračuna

Sustavi unutarnjih financijskih kontrola trebaju podržati procese u izvršenju proračuna na način da budu u funkciji efikasnog praćenja i naplate prihoda, kontrole nad stvaranjem obveza, kontrole namjenskog trošenja proračunskih sredstava, te pouzdanih računovodstvenih sustava i financijskog izvješćivanja.

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

Dosadašnjim korištenjem modula ISFU sustava nije omogućena potpuna kontrola nad stvaranjem obveza i namjenskog trošenja proračunskih sredstava.

Kontrola, praćenje, evidentiranje i naplata prihoda

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

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 sustava unutarnjih 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 sustav sravnjavanja prihoda po određenim kategorijama naknada s rashodima koji se iz tih namjenskih prihoda trebaju podmiriti. Sustav 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 sustavi unutarnjih kontrola u području naplate neporeznih prihoda i izvješćivanja 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 obveza

Zakonom o financiranju institucija BiH propisano je da institucije BiH ne mogu stvarati obveze, odnosno rashode ili opterećenja proračunskih pozicija ako sredstva za te rashode ili opterećenja proračunskih pozicija nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu proračunsku instituciju.

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

MFiT BiH nema uvid u ukupno stanje i planiranu dinamiku realizacije ugovorenih obveza institucija BiH (originalnih ugovora i aneksa u slučaju povećanja ukupne vrijednosti ugovora). Postojeće prakse pokazuju da informacije o stvorenim obvezama postaju dostupne kroz ISFU sustav tek u momentu evidentiranja fakture, ali u sustavu ne postoje funkcionalnosti koje omogućuju sustavno praćenje plaćanja po ugovorima kroz vezivanje broja fakture uz broj ugovora.

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

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

U području kontrole stvaranja obveza, sustave unutarnjih financijskih kontrola potrebno je unaprijediti na način da osiguraju da se ugovori kojima su preuzete obveze (uključujući i višegodišnje ugovore) unose u ISFU sustav s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i s podacima o iznosima obveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu. Također, potrebno je razmotriti i mogućnost da se na temelju Zakona o financiranju institucija BiH u podzakonskim aktima propiše obveza da institucije BiH moraju dostavljati MFiT BiH na mišljenje nacрте ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obveze prije nego što ih potpišu, kako bi MFiT BiH imalo blagovremene informacije o financijskim učincima na buduće proračune i njihovu prihvatljivost s aspekta fiskalnih učinaka.

Kontrole potencijalnih obveza po osnovu sudskih sporova

Značajan izvor potencijalnih obveza za proračun 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 svezi s daljnjim tokom postupka. Također, potrebno je provesti analize uzroka nastalih parnica, te na temelju takvih analiza predložiti jačanje sustava unutarnjih kontrola, povećati broj kontrolnih tačaka kako bi se smanjio rizik od pogrešaka i propusta koji mogu dovesti do novih parničnih postupaka, i novih obaveza.

S obzirom na činjenicu da su u prethodnom razdoblju rashodi po sudskim presudama značajno teretili proračun institucija BiH, a posebno uzimajući u obzir da su u sudske procese izravno uključene institucije BiH, Pravobraniteljstvo 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 Pravobranilaštvu BiH.

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

Kontrole namjenskog utroška finansijski najznačajnijih rashoda

Plaće i naknade

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

Proces obračuna i isplate plaća i naknada vrši se kroz informacijski sustav COP u MFIT BiH i kroz sustav obračuna i isplate plata u Ministarstvu odbrane BiH. Osnovne postavke COP sustava temelje 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 plaća i naknada sukladno propisima. Institucije BiH su u obavezi dostavljati operativne podatke za obračun plaća i naknada za svakog zaposlenog u instituciji, a u skladu s unutarnjom dokumentacijom za obračun plaća.

Važna mjera za daljnji razvoj sustava unutarnjih finansijskih kontrola je daljnja integracija baza podataka potrebnih za centralizirani obračun plaća i naknada o svim zaposlenima u institucijama BiH kroz COP. U smislu automatizacije poslovnih procesa i smanjenja rizika od mogućih propusta i pogrešaka, potrebno je osigurati softversko povezivanje informacijskog sustava za centralizirani obračun plata i naknada s modulima u informacijskom sustavu za finansijsko upravljanje ISFU.

Izvešća Ureda za reviziju institucija BiH upozoravaju i na probleme u svezi s angažmanom vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu. U svim institucijama BiH potrebno je ojačati sustave unutarnjih kontrola kod pripreme proračunskih zahtjeva kojima se traže sredstava za realizacije ugovora o djelu, kod podnošenja zahtjeva za restrukturiranje planiranih sredstava i kod izvršenja proračunskih sredstava koja se odnose na realizacije ugovora o djelu. Kontrole je potrebno ojačati prvenstveno u smislu utemeljenosti i opravdanosti zahtjeva za angažmane vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu (osnova za angažman, okolnosti koje su nastupile da je potreban angažman vanjskih suradnika, uvjeti koje trebaju ispunjavati osobe koje se angažiraju, visina naknade i slično).

Također, MFIT BiH mora osigurati posebne kontrolne mehanizme za ocjenu utemeljenosti dostavljenih proračunskih zahtjeva u kojima se planiraju izdatci za ugovore o djelu.

Višegodišnji kapitalni projekti

Kapitalni izdatci (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 nabave zbog dužine trajanja postupaka javnih nabava, 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 sustava monitoringa, znatno sporije realiziraju.

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

Tekući grantovi i transferi

Na razini institucija BiH za dodjelu grantova ne postoje precizno definirani kriteriji koji se temelje na jasnim ciljevima i planiranim učincima. Prema nalazima Ureda za reviziju institucija BiH, izvješćivanje 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, izvješćivanja i evidentiranja grantova kako bi se osiguralo namjensko trošenje sredstava, te postigli željeni rezultati i ciljevi.

Javne nabave

Zakon o javnim nabavama iz 2014. godine stvorio je preduvjete za primjenu informatizacije u javnim nabavama, bolje kontrole u fazi planiranja nabave i u fazi realizacije ugovora, kao i uvjete za primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.

Međutim, administrativni kapaciteti institucija Bosne i Hercegovine i sustavi unutarnjih kontrola koji bi trebali osigurati pravilnu implementaciju postupaka javnih nabava još nisu na zadovoljavajućoj razini. Na primjer, i dalje se u većini postupaka javnih nabava koristi kriterij najniže cijene, jer institucije nemaju kapacitet za primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Navedeno povećava rizik da su određene nabave 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 nabava, pokretanje postupaka nabava, izbor postupaka nabava, dijeljenje nabave, 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 sustav, odnosno kroz ISFU. U okviru ISFU evidentira se financijska 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 sustavno kontrolirati i pratiti realizaciju ugovora te raspolagati pravovremenim i pouzdanim podacima o ugovorenim obvezama.

Kod institucija BiH nedostaju i procedure u svezi 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 nabave, posebno u pogledu ostvarene vrijednosti za uloženi javni novac.

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

U pripremi je i izrada novog zakona o javnim nabavama, čije je usvajanje planirano tijekom 2021. godine. U tijeku je usvajanje i Pravilnika o korištenju informacijskog sustava e-nabave, koji postavlja okvir za daljnju informatizaciju postupaka javnih nabava i dinamiku obavezne primjene informatizacije. U skladu s nacrtom Pravilnika, planirano je da se svi postupci javnih nabava provode elektronskim putem od 01.01.2023.godine.

Računovodstvo i financijsko izvješćivanje

Računovodstveni sustav¹⁶ temelji se na modificiranom principu obračunavanja, što znači da se prihodi i primitci priznaju u onom razdoblju kada su mjerljivi i raspoloživi, odnosno kada su uplaćeni na jedinstveni račun trezora (JRT), a rashodi i izdatci priznaju se na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koji se odnose, neovisno o plaćanju.

Financijske transakcije, odnosno financijsko poslovanje svih institucija BiH obavlja se putem informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) koji se sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabave, Obveze 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 sukladno Pravilniku o računovodstvu i računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine. Izvješćivanje o rashodima, obvezama, приходima, primitcima, imovini i potraživanjima vrši se sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine.

Revizijom financijskih izvješća institucija BiH utvrđeno je da postoji prostor za poboljšanje unutarnjih kontrola u svezi 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 financijskim izvještajima institucija BiH.

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

IPA fondovi

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

Poteškoće u planiranju i programiranju IPA sredstava ogledaju se u kratkim rokovima za pripremu planskih i programskih dokumenata, velikom broju sudionika 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.

¹⁶ Zakon o financiranju institucija Bosne i Hercegovine

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 preduvjet za pristup sredstavima koja će biti na raspolaganju u okviru novog IPA programa. Potrebno je, također, osigurati i mehanizme izvješćivanja o realizaciji IPA sredstava u pogledu veće transparentnosti.

Kvalitet pružanja usluga

Na kvalitet usluga koje institucije BiH pružaju fizičkim i pravnim osobama značajan utjecaj imaju neefikasne birokratske procedure, nizak stupanj 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 rukovoditelja na svim razinama, nisu uvedeni mehanizmi za njenu primjenu u konkretnim poslovnim procesima. Rukovoditelji trebaju imati jasna uputstva šta kontroliraju, u kojim rokovima i kako se dokazuje djelotvornost provedenih kontrola. Međutim, procedure koje uređuju ključne procese upravljanja javnim financijama na razini pojedinačnih institucija ne sadrže jasne napatke o suštinskim kontrolama¹⁷ koje su rukovoditelji dužni provoditi u svrhu kvalitetnijeg upravljanja resursima i rezultatima. Situaciju komplicira nedovoljna uređenost uloga i odgovornosti¹⁸, te modaliteta za suradnju među sektorima u kojima se odvijaju poslovni procesi koji proizlaze iz mandata institucije i ustrojstvenim jedinicama za financije u ključnim procesima proračunskog ciklusa.

Posljedica toga je da rukovoditelji svojim aktivnostima stvaraju obveze, 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 financijama 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 sustava 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 rukovoditeljima na svim razinama upravljanja u institucijama BiH za uspostavu FUK-a, još nije provedena u svim institucijama BiH.

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 provedbe 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 izvješćuje o njihovoj efektivnosti.

Još nije prepoznata uloga unutarnje revizije kao upravljačkog alata kroz čiji rad je moguće dobiti razumno uvjerenje u dobro funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola, ili preporuke za unaprjeđenja kojima se stječu preduvjeti za viši stupanj delegiranja ovlaštenja u praksi.

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

SHJ MFIT BiH pruža potporu rukovoditeljima na svim razinama 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 unutarnjoj 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 stupanj, odnosno kvalitet ispunjavanja delegiranih zadataka.

U praksi, ove slabosti ukazuju na to da u postojećem sustavu nisu stvoreni svi preduvjeti za upravljanje učinkom zaposlenih, odnosno da postoji prostor za jačanje preduvjeta na temelju kojih rukovoditelji s višim stupnjem povjerenja mogu delegirati ovlaštenja i obveze praćeno strukturiranim i sustavnim ocjenjivanjem učinka zaposlenih na realizaciji delegiranih zadataka. Međutim, trenutačno nema konkretnih planova za daljnju integraciju koncepta upravljačke odgovornosti u zakonodavstvo o državnim službenicima.

4.1.2. FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA – strateški cilj i mjere za razdoblje 2020-2025.

Strateški cilj razvoja financijskog upravljanja i kontrole (FUK) u razdoblju 2020-2025. jeste usmjeriti FUK na najznačajnije rizike u upravljanju javnim financijama.

Operativne mjere izvedene iz ovog strateškog cilja su:

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

U proračunskom sustavu usmjerenom na inpute primarni cilj unutarnje kontrole je da osigura regularnost i usklađenost poslovanja i pouzdanost financijskog izvješćivanja. To podrazumijeva prepoznavanje visokih rizika u odnosu na prihode, rashode, imovinu i obveze, 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 sukladno tomu na unaprjeđenje kontrola u procesima: prikupljanja prihoda (cjelovite procjene očekivanih prihoda, pravovremena i potpuna naplata potraživanja), stvaranje rashoda, upravljanje imovinom i obvezama (financijskim i nefinancijskim). Potrebno je ojačati računovodstvenu metodologiju koju treba pratiti daljnja automatizacija i integracija podataka, evidencija i izvješća. Ova mjera za rezultat treba imati povećan kapacitet za financijske analize i unaprijediti kvalitet ukupnog financijskog izvješćivanja.

Cilj mjere je stavljanje unutarnjih kontrola u funkciju pružanja pravovremenih, potpunih i točnih podataka za upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obvezama na razini institucija BiH, a MFIT BiH je odgovorno za upravljanje fiskalnim rizicima i osiguranje ukupne održivosti javnih financija.

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

Ova mjera podrazumijeva razvoj unutarnje 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 proračunskog okvira zahtijeva kontrole nad višegodišnjom potrošnjom i osiguravanje financijske održivosti strategija, politika i srednjoročnih planova. Obavezujući format programskog proračuna zahtijeva kontrole nad kvalitetom nefinancijskih inputa i učinkovitost prilikom ostvarivanja ciljeva u odnosu na korištene resurse.

Obje grupe rizika zahtijevaju ojačane kontrole i integraciju podataka o investicijskim projektima, kapitalnim troškovima i zaduživanjima. Ova mjera obuhvata *ex-ante* procjenu financijskog utjecaja 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 programskih programa također zahtijeva kontrole nad rezultatima i ishodima na temelju relevantnih i pouzdanih nefinancijskih informacija i unaprijeđenog kapaciteta za monitoring i evaluaciju na razini MFIT BiH i pojedinačnih institucija.

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

Ova mjera zahtijeva unapređenje kontrola na razini poslovnih procesa nad troškovima, kvalitetom, pravovremenošću, 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 temelju procjene rizika na razini sektora i poslovnih procesa.

Mjera 1.4: Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate

Ova 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 ustrojstvenih struktura, uloge i zadataka rukovoditelja u procesima upravljanja javnim financijama, te zahtijeva u odnosu na sadržaj, točnost i pravovremenost izvješćivanja o strateškim, operativnim i financijskim rezultatima. Dodatno je neophodno provesti analize ustrojstvenog statusa, kapaciteta, uloga i zadataka jedinica za financije u institucijama BiH i predložiti mjere za jačanje njihove koordinacijske uloge.

Za daljnji razvoj upravljačke odgovornosti bit će potrebno ažurirati pravilnike o unutarnjoj organizaciji u smislu dodjeljivanja ovlaštenja i odgovornosti rukovoditeljima na svim razinama upravljanja, dopuniti unutarnje procedure jasnim naputcima o suštinskim kontrolama koje trebaju provoditi rukovoditelji i ojačati alate kojima se prati njihova djelotvornost.

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

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

4.2. UNUTARNJA REVIZIJA

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

4.2.1. UNUTARNJA REVIZIJA - sadašnje stanje

Ustrojstveni i kadrovski kapaciteti

Prema decentraliziranom modelu uspostavljanja i organiziranja sustava unutarnje revizije u institucijama BiH, ukupno 20²⁰ institucija ispunjava kriterije da uspostave jedinicu za unutarnju reviziju (JUR). Deset JUR vrši funkciju unutarnje revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji, a deset JUR funkciju unutarnje revizije vrše za matičnu i više drugih institucija BiH sukladno Odluci o kriterijima za uspostavljanje JUR u institucijama BiH, a na temelju sporazuma o obavljanju funkcije unutarnje revizije. Ovim modelom ustrojstva normativno je uređena potpuna pokrivenost cjelokupnog proračuna institucija BiH funkcijom unutarnje revizije.

Unutarnji revizori u institucijama BiH nositelji su certifikata ovlaštenog unutarnjeg revizora kojeg SHJ MFIT BiH izdaje sukladno Programu obuke i certificiranja unutarnjih revizora u institucijama BiH²¹ i dužni su osigurati stručno usavršavanje sukladno zahtjevima standarda unutarnje revizije i propisima o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji unutarnjih revizora u institucijama BiH.

JUR, koje su u cjelosti popunjene prema predviđenim sistematizacijama, pokrivaju 66,38% proračuna institucija BiH. JUR, koje su djelomično popunjene po predviđenoj sistematizaciji, pokrivaju 18,45% proračuna institucija BiH. Četiri jedinice unutarnje revizije još nisu u potpunosti uspostavljene sukladno propisima, a planirano je da one pokrivaju 15,17% proračuna institucija BiH.

Tablica 3: Pregled kapaciteta UR i pokrivenost proračuna institucija BiH funkcijom UR (stanje 2018-2019)

Broj i kapacitet JUR	Broj unutarnjih revizora		Proračun institucija koje pokriva	
	Sistematizirano/ popunjeno	Postotak	KM (2018)	Postotak
9 popunjenih JUR	24/24	100,00	657.740.000	66,38
6 djelomično popunjenih JUR	16/9	56,25	182.783.000	18,45
4 nepopunjene ili sistematizacija JUR nije sukladna propisima ²²	10/3	30,00	150.349.817	15,17
Ukupno	50/36		990.872.817	100,00

¹⁹ Definiranom sukladno Međunarodnim okvirom profesionalnog djelovanja (engl. IPPF) čija primjena je propisana zakonom.

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

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

²² uključuje 3 institucije koje su prema Pravilniku o unutarnjoj organizaciji imenovale unutarnjeg revizora umjesto formiranja JIR, što nije sukladno propisima o unutarnjoj reviziji

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

Standardi i metodologija rada UR

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

Dodana vrijednost, izvješćivanje i praćenje kvaliteta rada unutarnje revizije

Povećanje broja unutarnjih revizora u JUR rezultiralo je većim brojem obavljenih revizija i danih preporuka, ali trenutačno dostupni podatci ne omogućavaju kvantificiranje dodane vrijednosti. Po prirodi revizijskih angažmana, unutarnja revizija u institucijama BiH primarno se bavila revizijama usklađenosti na razini pojedinačnih poslovnih procesa ili njihovih segmenata, što je ograničilo perspektivu unutarnjih revizora za davanje preporuka sustavnog značaja. Iako je kroz Program obuke i certificiranja unutarnjih revizora u institucijama BiH, u dijelu koji se odnosi na KPE unutarnjih revizora, propisana obvezna obuka iz oblasti financijskog upravljanja i kontrole, do sada unutarnji revizori nisu prošli dovoljan broj obuka iz FUK-a. To predstavlja otežavajuću okolnost za praćenje i procjenu unaprjeđenja sustava FUK-a te, značajno sužava mogućnosti za dodavanje vrijednosti institucija kao rezultat rada unutarnjih revizora.

Sukladno dostupnim metodologijama i primjenjivim standardima, JUR 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.

Trenutačno se ne primjenjuje sustavna provjera kvaliteta koju bi, sukladno standardima, trebali provoditi rukovoditelji JUR. Istovremeno, SHJ MFIT BiH prati primjenu zakonodavnog i metodološkog okvira kroz sustav godišnjeg izvješćivanja koji obuhvata statističke podatke o broju planiranih i obavljenih revizija, revidiranim područjima, broju danih i provedenih preporuka, te sažetak glavnih nalaza i preporuka. Neophodan je metodološki okvir po kojem bi SHJ MFIT BiH provodila provjere kvaliteta rada uspostavljenih JUR. U proteklom razdoblju nisu vršene vanjske procjene kvaliteta, niti su iste bile opravdane s obzirom na to da se funkcija unutarnje revizije tek uspostavljala/razvijala.

U perspektivi su neophodna sustavna rješenja za upravljanje kvalitetom unutarnje revizije koja uključuju i unutarnje i vanjske procjene kvaliteta, kao i provjere kvaliteta od strane SHJ MFIT BiH.

Ujedno, sustav praćenja i izvješćivanja potrebno je proširiti podacima o mjerljivim efektima provedbe preporuka unutarnjih revizora (tzv. dodana vrijednost) u pogledu, na primjer, povećanog prikupljanja prihoda, racionalizacije rashoda, upravljanja imovinom i obvezama ili pouzdanijeg financijskog i nefinancijskog izvješćivanja.

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. UNUTARNJA REVIZIJA – strateški cilj i mjere za razdoblje 2020-2025

Strateški cilj razvoja unutarnje revizije je **efikasno korištenje resursa unutarnje revizije i ostvarivanje dodane vrijednosti sukladno međunarodnim standardima.**

Mjere koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

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

Aktivnosti na osiguranju usklađenosti s međunarodnim standardima trebaju obuhvatiti prilagođavanje metodologije revizije, uključujući ispunjavanje preduvjeta za uvođenje Programa osiguranja i unaprjeđenja kvaliteta (engl. QAIP) od strane jedinica unutarnje revizije, vršenje provjera kvaliteta od strane SHJ MFIT BiH, i izradu ekonomičnih modaliteta za neovisno vanjsko osiguranje kvaliteta od strane trećih osoba. Mjera, također, podrazumijeva daljnju obuku i usavršavanje revizijskog osoblja, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj.

Temelj za buduće aktivnosti trebala bi biti softverska rješenja kojima će se unaprijediti i unificirati postupak provođenja unutarnje revizije, obrade podataka i izvješćivanja, a istovremeno značajno unaprijediti i kapaciteti i alati za unutarnje i vanjsko ocjenjivanje rada unutarnjih revizora i ispunjavanje Standarda.

Softversko rješenje podržat će i rukovoditelje unutarnje revizije u provođenju QAIP unutarnje revizije i bit će i značajan alat SHJ MFIT za vršenje provjere kvaliteta.

Mjera 2.2: Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u JUR

Uspostavljanje JUR sukladno propisima iz oblasti unutarnje revizije, što podrazumijeva usklađivanje opisa poslova i uslova za zapošljavanje osoblja unutarnje revizije, te njihovo kvalitetno kadrovske popunjavanje neophodni su preduvjeti za daljnji napredak u razvoju i unaprjeđivanju uspostavljenih sustava. Zadovoljavanje razine kadrovske popunjenosti JUR ujedno je i ključan preduvjet za ispunjavanje zahtjeva standarda ali i očekivanja od funkcije neovisne unutarnje revizije.

Mjera 2.3: Unutarnja revizija usmjerena na pružanje dodane vrijednosti u visokorizičnim oblastima

Potrebno je unaprijediti kapacitet za identifikaciju i procjenu rizika koja će usmjeriti resurse unutarnje 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 sustavno praćenje utjecaja implementacije preporuka unutarnje revizije, potkrijepljenih finansijskim parametrima gdje god je to moguće. Također, potrebno je osigurati i edukaciju unutarnjih revizora o aktuelnostima iz FUK-a u institucijama BiH i zahtjevima koji se postavljaju rukovodstvu u cilju uspostavljanja i razvoja sustava FUK-a, kako bi unutarnji 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 unutarnje revizije u oblasti kojima se dodaje vrijednost.

4.3. PRAĆENJE KVALITETA I IZVJEŠĆIVANJE O SUSTAVU UNUTARNJIH FINACIJSKIH KONTROLA

4.3.1. PRAĆENJE I IZVJEŠĆIVANJE O SUSTAVU UNUTARNJIH FINACIJSKIH KONTROLA - sadašnje stanje

Sve institucije BiH u obavezi su da sačinjavaju i dostavljaju SHJ MFiT BiH godišnje izvješće o sustavu FUK.²⁶ Godišnje izvješće o FUK priprema osoba zadužena za FUK na temelju podataka koji se odnose na izvještajno razdoblje, a odobrava ga rukovoditelj institucije. Za točnost podataka u godišnjem izvješću o sustavu FUK odgovoran je rukovoditelj institucije. SHJ MFiT BiH, na temelju godišnjih izvješća o sustavu FUK-a, sačinjava godišnje konsolidirano izvješće o sustavu FUK-a i dostavlja ga Vijeću ministara BiH. Svrha konsolidiranog izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole jeste da se Vijeće ministara BiH blagovremeno informira o obavljenim aktivnostima iz oblasti FUK, ostvarenom napretku i pravcu budućeg razvoja financijskog upravljanja i kontrole, o aktivnostima SHJ MFiT BiH i dostignutoj razini usklađenosti propisa o FUK koji se primjenjuju u institucijama BiH s pravnom stečevinom EU.

Godišnje konsolidirano izvješće UR, koje priprema SHJ MFiT BiH²⁷, daje osnovne podatke o sustavu unutarnje revizije u institucijama BiH, podatke o aktivnostima SHJ MFiT BiH, podatke o JUIR i unutarnjim revizorima, podatke o revidiranim institucijama, kao i podatke o izvršenim unutarnjim revizijama od strane JUR institucija BiH i podatke o poduzetim aktivnostima na realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH.

Sadašnji sustav praćenja i izvješćivanja o FUK i UR usmjeren je primarno na provjeru formalne/administrativne usklađenosti. Na primjer, kroz samoprocjenu sustava FUK, SHJ MFiT BiH prikuplja podatke o tome da li su uspostavljeni određeni elementi sustava (npr. postoje li određene unutarnje procedure, jesu li utvrđeni rizici i da li su dokumentirani u registrima rizika, jesu li imenovane osobe za FUK, i sl.). Kroz izvješća o UR prikupljaju se podatci o organizacijskoj uspostavi i kapacitetima unutarnje revizije, broju obavljenih unutarnjih revizija, revidiranim područjima, podacima o revizijskim preporukama (broj danih preporuka, broj provedenih preporuka, broj neprovedenih preporuka).

Konsolidirana izvješća su na taj način usmjerena na prezentaciju statističkih, kvantitativnih pokazatelja, ali izostavljaju kvalitativne analize uvezane s nalazima i preporukama unutarnjih i vanjskih revizora koje, uz odgovarajuću analizu, pružaju uvid u funkcioniranje i efekte sustava unutarnjih kontrola. Sadašnji sustav praćenja i izvješćivanja o FUK i UR ne dovodi u vezu prikupljene podatke i nalaze o konkretnim nedostacima sustava unutarnjih kontrola iz izvješća trećih strana (npr. revizija) koji se mogu odnositi kako na pojedinačne korisnike, tako i na sustavne 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 trenutačno konsolidirano godišnje izvješće o FUK i konsolidirano godišnje izvješće o UR razmatra kao dva zasebna dokumenta.

²⁶ sukladno članku 33d. stav (4) Zakona o financiranju institucija BiH

²⁷ sukladno članku 25. Zakona o unutarnjoj reviziji institucija BiH

4.3.2. PRAĆENJE I IZVJEŠĆIVANJE O SUSTAVU UNUTARNJIH FINACIJSKIH KONTROLA – strateški cilj i mjere za razdoblje 2020-2025

Sustav praćenja treba osigurati informacije o funkcioniranju i efektima sustava unutarnjih kontrola u odnosu na njegovu svrhu i ciljeve, te omogućiti analizu ključnih slabosti, nedostataka i rizika u procesima upravljanja javnim financijama. Takav pristup i informacije pomogli bi SHJ MFIT BiH da identificira sustavne slabosti unutarnjih kontrola i koordinira njihovo rješavanje u suradnji s drugim nadležnim sektorima MFIT BiH (proračun, trezor, itd.), institucijama BiH ili ostalim nositeljima reformi. Pored toga, praćenje i izvješćivanje treba usmjeriti preglede kvaliteta uspostavljenih sustava FUK i UR, te osigurati ulazne informacije za SHJ MFIT BiH na temelju kojih se unapređuju metodologije rada, razvijaju programi obuka, te usmjeravaju aktivnosti unutarnje revizije. Na taj način, SHJ MFIT BiH može u punom smislu afirmirati svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu unutar sustava, kao i pružiti informacije Vijeću ministara BiH, i vanjskim stranama kao što su tijela Europske komisije. Pored razvoja alata za prikupljanje informacija, navedeno istovremeno zahtijeva i jačanje znanja i analitičkih kapaciteta u SHJ MFIT BiH.

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

Ovaj strateški cilj bit će realiziran kroz sljedeće mjere:

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

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

SHJ MFIT BiH podatke o slabostima unutarnjih kontrola treba konsolidirati iz više izvora kako bi dala preporuke za sustavna unaprjeđenja.

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

Dodatno, informatizacija procesa obavljanja unutarnje revizije uz upotrebu softverskih rješenja za provođenje unutarnje revizije i softverskih rješenja za izvješćivanje, koji omogućavaju preuzimanje podataka iz pojedinačnih modula aplikacije, omogućit će brže procesiranje podataka o obavljenim unutarnjim revizijama i provedenim revizijskim preporukama za potrebe godišnjeg izvješćivanja o aktivnostima unutarnje revizije.

Mjera 3.2: Razvoj i provedba okvira za kontrolu kvalitete unutarnje revizije i FUK-a

Ova mjera zahtijeva izradu pravnog temelja i metodologije za procjenu kvaliteta sustava FUK-a i UR kako bi se procijenio postignuti napredak u razvoju i provođenju sustava PIFC-a. Nalazi se trebaju koristiti za unaprjeđenje metodologije, razvoj programa obuke i koordiniranje popratnih aktivnosti. Kao jedan od alata za provođenje kontrole kvaliteta unutarnje revizije koristit će se softverska rješenja za vršenje unutarnje revizije i izvješćivanje unutarnje revizije.

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

Mjera 3.3: Jačanje analitičkih i koordinacijskih kapaciteta SHJ MFIT

Da bi u potpunosti izvršavala svoj mandat u odnosu na razvoj sustava PIFC-a, SHJ MFIT BiH će trebati unaprijeđene kapacitete za analizu i koordinaciju. Analitički kapaciteti odnose se na sposobnost SHJ 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 preduvjet za SHJ MFIT BiH za harmonizaciju aktivnosti na razvoju sustava 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 SHJ MFIT BiH, bolju razmjenu podataka, koordinativne sastanke s relevantnim akterima, te uspostavu i održavanje zajednica praktičara za FUK i UR.

PRAĆENJE, IZVJEŠĆIVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIJSKOG PLANA STRATEGIJE

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

SHJ MFIT BiH će izraditi operativni godišnji akcijski plan rada za svaku kalendarsku godinu predviđenu Strategijom. Sadržaj godišnjeg akcijskog plana izvodi se iz Akcijskog plana Strategije. Godišnji akcijski 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 SHJ MFIT BiH će usuglašavati dinamiku realizacije prema informacijama dobijenim od institucija BiH koje su navedene kao nositelji aktivnosti.

O realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcijskog plana Strategije i napretku ostvarenom u sustavu PIFC-a, SHJ MFIT BiH će detaljno izvještivati Vijeće ministara BiH kroz posebno poglavlje o provedbi Strategije u okviru redovitih godišnjih konsolidiranih izvješća.

5. AKCIJSKI PLAN STRATEGIJE RAZVOJA SUSTAVA UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA ZA RAZDOBLJE 2020-2022

Oblast: 1. Financijsko upravljanje i kontrola							
Strateški cilj: financijsko upravljanje i kontrola usmjereno na najznačajnije rizike u upravljanju javnim financijama (UJF)							
Operativna mjera	Rezultat mjere	Aktivnost	Pokazatelji (polazna vrijednost PV/ciljana vrijednost CV)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne institucije	Partnerske institucije
1.1. Unutarnje kontrole usmjerene na rizike vezane za pouzdano upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obvezama	Unaprijeđene kontrole u upravljanju prihodima, rashodima, imovinom i obvezama	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.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFITza redovite aktivnosti Proračun Projekt tehničke podrške	SHJ 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	SHJ MFIT	Projekt tehničke potpore (financiranje i ekspertiza) Institucije BiH
		Procjena rizika i prijedlozi sustavnih kontrola u procesima UJF	Registri rizika pojedinačnih institucija	Treći kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFIT za redovite	Institucije BiH	SHJ MFIT BiH

			Prijedlog zaključaka VM i novih akata MFiT za jačanje sustavnih kontrola u UJF	Prvi kvartal 2021.	aktivnosti	MFiT i SHJ MFiT	MFiT Sektor za trezor MFiT Sektor za proračun Projekt tehničke potpore
		Ažuriranje unutarnjih procedura institucija s rezultatima procjene rizika	Broj ažuriranih unutarnjih procedura s ugrađenim kontrolnim mehanizmima (PV:X/CV:X)	Zadnji kvartal 2020 – Drugi kvartal 2021. Kontinuirano	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovite aktivnosti	Institucije BiH	SHJ MFiT BiH
		Izrada kriterija za dodjelu grantova utemeljenih na jasnim ciljevima i planiranim učincima	Pripremljeni dokumenti s utvrđenim kriterijima za dodjelu grantova (PV:0 CV:4)	Zadnji kvartal 2020.	Proračun institucija BiH u okviru sredstava za redovite 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.	Proračun institucija BiH, u okviru odobrenih sredstva za redovite aktivnosti	MVTIEO, MCP, MLJP, MFiT BiH	SHJ MFiT BiH
		Uspostava baze podataka o poslovnim procesima (mapa poslovnih procesa), unutarnjim procedurama,	Informatizirane baze podataka (PV: 0/CV: 75)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2020.	Projekti tehničke pomoći	SHJ MFiT Institucije BiH	Projekt tehničke potpore SHJ MFiT BiH Institucije BiH

		propisima institucija u okviru softverskog rješenja za FUK					
		Unaprijediti aplikativne kontrole nad strukturom i sadržajem informacija i podataka u pomoćnim knjigama ISFU za upravljanje prihodima	Instrukcije i nautpci MFIT BiH u svezi s evidentiranjem i praćenjem prihoda	Zadnji kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava MFIT za redovito održavanje	MFIT Sektor za trezor	MFIT BiH
		Analiza mogućnosti softverskog povezivanja postojećih aplikacija u MVP, MCP, UINO i MFIT BiH i kreiranje odgovarajućeg rješenja za unaprjeđenje 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.	Proračun institucija BiH za redovite aktivnosti i kapitalna ulaganja	MVP, MCP, UINO 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.	Proračun institucija BiH za redovite aktivnosti i kapitalna ulaganja	Pravobraniteljstvo BiH, MFIT BiH i institucije BiH	
		Integracija baza podataka o zaposlenim potrebnim za	Formirana jedinstvena baza podataka u sustavu COP	Zadnji kvartal 2020.	Proračun institucija BiH za redovite aktivnosti i održavanje	MFIT BiH, MO	

		obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH Softversko povezivanje sustava za COP i odgovarajućih modula u ISFU	Povezan sustav COP-a s odgovarajućim modulima ISFU	Zadnji kvartal 2020.		MFiT BiH i MO	
		Ojačati sustav unutarnjih kontrola pri pripremi i odobravanju proračunskih zahtjeva za isplatu ugovora o djelu	Smanjen iznos izdataka po osnovu ugovora o djelu (PV: 2019.g)	Kontinuirano	Proračun institucija BiH za redovite aktivnosti	MFiT BiH i institucije BiH	
		Uvođenje kontrole nad stvaranjem i evidentiranjem obveza u institucijama BiH sukladno članku 12. i 14. Zakona o financiranju institucija BiH	Donošenje podzakonskog akta kojim se propisuju rokovi i način evidentiranja i praćenja svih obveza u ISFU	Zadnji kvartal 2020.	Proračun institucija BiH za redovite aktivnosti	MFiT BiH	Institucije BiH
		Uvođenje kontrole nad stvaranjem višegodišnjih obveza kroz izmjene propisa	Uvedena obveza prethodnog davanja mišljenja MFiT na financijske odredbe i fiskalne učinke nacrtu ugovora za višegodišnje obveze	Treći kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava MFiT za redovite aktivnosti	MFiT BiH i Vijeće ministara BiH	

1.2. Unutarnje 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 srednjeročnog planiranja, godišnjeg planiranja i programskog budžetiranja	Naputak / metodologija (PV: 0/CV:3)	Zadnji kvartal 2020- Zadnji kvartal 2022.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava za redovite aktivnosti	DEP, MFiT Sektor za koordinaciju međ. pomoći MFiT Sektor za proračun, SHJ MFiT BiH	Djelomično uvjetovano razvojem programskog budžetiranja
		Procjena rizika u odnosu na ciljeve iz srednjoročnih planova, ciljeve i pokazatelje uspješnosti iz proračunskih programa	Registri rizika za proračunske programe (PV: 0/CV:75)	Drugi kvartal 2022.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava za redovite aktivnosti	Institucije BiH	
		Unutarnjim aktima urediti uloge, ovlaštenja i odgovornosti aktera u realizaciji proračunskih programa	Unutarnji akt kojim se utvrđuje broj proračunskih programa s uređenim ulogama, ovlastima i odgovornostima (PV: 0/CV:15)	Zadnji kvartal 2022.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovite aktivnosti	Institucije BiH	SHJ MFiT BiH
		Ugraditi upravljanje rizicima u Instrukciju za višegodišnja kapitalna ulaganja (VKU)	Prijedlozi VKU s obrazloženim i kvantificiranim rizicima i prijedlozima mjera za ublažavanje (PV: 0/CV:2)	Zadnji kvartal 2021.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstva institucija za redovite aktivnosti	MFiT BiH (u segmentu izrade instrukcije o upravljanju višegodišnjim kapitalnim	

						projektima) i Institucije BiH- predlagači VKU	
1.3 Unutarnje kontrolle 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.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovite aktivnosti	Institucije BiH	SHJ 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 unaprjeđenje kvaliteta poslovanja	Broj pojednostavljenih postupaka u realizaciji usluga za poreske obveznike – građane i privredne subjekte (PV: 0/CV:5) Broj institucija koje su uspostavile sustav upravljanja kvalitetom (PV: 0/CV:40%)	Kontinu- irano do zadnjeg kvartala 2022.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava institucija za redovite aktivnosti	Institucije BiH	SHJ MFIT BiH
		Razvijati aplikativne kontrolle u softverskim rješenjima institucija BiH za potporu digitalizaciji	Broj aplikativnih kontrola koje su prethodno provedene manuelno, npr. broj ukinutih papirnatih obrazaca (PV: 0/CV: X)	Kontinu- irano do zadnjeg kvartala 2022.	Proračun institucija BiH za redovito poslovanje, za kapitalna ulaganja i donacije	PARCO Vijeće ministra BiH Institucije BiH	Projekti tehničke pomoći

		poslovanja i razvoju e-uprave					
1.4 Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate	Rukovoditelji na svim razinama upravljanja imaju jasna zaduženja, resurse i neophodni stupanj autonomije u ostvarivanju ciljeva institucije i sustava UJF	Analizirati ustrojstvene pretpostavke, uključenost, uloge i zadatke rukovoditelja u procesu planiranja i izvršenja proračuna institucija BiH i predložiti mjere za primjenu upravljačke odgovornosti sukladno smjernicama i preporukama SIGMA - Analizirati ustrojstveni status, kapacitete, uloge i zadatke jedinica za financije u institucijama BiH i predložiti mjere za jačanje koordinacijske uloge u razvoju FUK	Podaci iz konsolidiranog izvješća i analiza (0/1) Donošenje Smjernica za upravljačku odgovornost	Prvi kvartal 2020. Drugi kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstva SHJ MFiT za redovite aktivnosti Projekt tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	Projekti tehničke pomoći Institucije BiH
		Izraditi naputke o suradnji rukovoditelja unutarnjih ustrojstvenih	Podaci iz konsolidiranog godišnjeg izvješća i analiza (0/1)	Zadnji kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstva MFiT BiH i SHJ MFiT za redovite	SHJ MFiT i Sektor za proračun institucija BiH i Sektor	Projekt tehničke pomoći Institucije BiH

		jedinica i ustrojstvene jedinice za financije, međusobnim obvezama i odgovornostima u procesima iz proračunskog ciklusa	Naputak o suradnji jedinica za financije s ostalim ustrojstvenim jedinicama u instituciji u procesima iz proračunskog ciklusa (0/1)		aktivnosti Projekt tehničke potpore	za trezorsko poslovanje	
--	--	---	---	--	--	-------------------------	--

Oblast: 2. UNUTARNJA REVIZIJA							
Strateški cilj: efikasno korištenje resursa unutarnje revizije i ostvarivanje dodane vrijednosti sukladno međunarodnim standardima							
Operativna mjera	Rezultat mjere	Aktivnost	Pokazatelji (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne institucije	Partnerske institucije
2.1 Osiguranje kvaliteta I informatička potpora unutarnjoj reviziji u svrhu ispunjavanja međunarodnih standarda	Unaprijeđen kvalitet rada unutarnje revizije	Ažurirati metodologiju rada unutarnje revizije, utemeljenu na rizicima	Ažurirana metodologija rada za UR uključujući smjernice za procjenu rizika u strateškom i godišnjem planiranju JUR (PV: 0/CV: 1)	Prvi kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstva SHJ MFiT za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore
		Razviti metodologiju i alate za unutarnju procjenu kvaliteta od strane rukovoditelja JUR, uključujući izradu Programa osiguranja	Metodologija i alati za provođenje unutarnje procjene na nivou JUR (PV: 0/CV: 1) Broj usvojenih Programa osiguranja i unaprjeđenja	Drugi kvartal 2020. Zadnji	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH JUR proračunskih korisnika	Projekt tehničke potpore

		i unaprjeđenja kvaliteta	kvaliteta (PV: 0/CV: 20)	kvartal 2021.			
		Obuka i stručno usavršavanje unutarnjih revizora, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj	Broj obuka (PV: X/CV: X) Broj obučениh revizora (PV: X/CV: X)	Kontinuirano	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFIT za redovite aktivnosti	SHJ MFIT BiH ADS BiH	Institucije BiH (JIR) Strukovna udruženja Projekt tehničke potpore
		Razvoj i instalacija softvera za upravljanje unutarnjom revizijom, uključujući obuku korisnika za korištenje softvera, u svrhu standardizacije rada UR	Broj unutarnjih revizija obavljenih uz pomoć softvera za upravljanje unutarnjom revizijom (PV: 0/CV: X) Broj obučениh korisnika (PV: 0/CV: 50)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022 Treći kvartal 2021.	Projekt tehničke potpore	SHJ MFIT BiH	Projekt tehničke potpore (financiranje i ekspertiza) Institucije BiH JUR institucija BiH
2.2 Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u JUR	Bolja pokrivenost proračuna funkcijom unutarnje revizije	Popunjavanje upražnjenih sistematiziranih radnih mjesta UR	Broj unutarnjih revizora u institucijama BiH (PV: 36/CV: 50)	Prvi kvartal 2020. i kontinuirano do popunjavanja sistematiziranih radnih mjesta	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava za redovite aktivnosti	Vijeće ministara BiH Institucije BiH	SHJ MFIT BiH u dijelu davanja suglasnosti na unutarnje akte o sistematizaciji
2.3 Unutarnja revizija usmjerena na pružanje	Unutarnja revizija pruža mjerljive	Usmjeriti unutarnju reviziju na područja visokog rizika (registri rizika)	Kontrolne aktivnosti uvedene na temelju provedbe preporuka unutarnje revizije za	Prvi kvartal 2021. i kontinui-	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava institucija za	Institucije BiH JUR	SHJ MFIT BiH Projekti tehničke potpore

dodane vrijednosti u visokorizičnim oblastima	efekte rada u oblastima od strateškog značaja za institucije BiH	rukovodstva i neovisna procjena JUR) i davanje preporuka za rješavanje uzroka rizika	ublažavanje rizika prema godišnjim izvješćima JUR (PV:X/CV:1)	rano	redovite aktivnosti		
		Izraditi metodologiju za praćenje utjecaja i kvantifikaciju efekata provedenih preporuka unutarnje revizije	Metodologija (PV:0/CV:1) Mjerljivi efekti kontrolnih aktivnosti uvedenih na temelju provedbe preporuka unutarnje revizije za ublažavanje rizika prema godišnjim izvješćima JUR (PV:0/CV:1)	Prvi kvartal 2021. i kontinuirano	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore

Oblast: 3. MONITORING RAZVOJA I KVALITETA SUSTAVA UNUTARNJIH FINACIJSKIH KONTROLA							
Strateški cilj: Unaprijediti praćenje efektivnosti PIFC-a od strane SHJ MFiT BiH i Vijeća ministara BiH							
Operativna mjera	Rezultat mjere	Aktivnost	Pokazatelji (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne institucije	Partnerske institucije
3.1 Automatizacija izvješćivanja o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka	Informatizirano godišnje i periodično izvješćivanje, brža obrada, Kvantitativne i kvalitativne analize za	Revidirati pitanja iz upitnika o samoprocjeni i obrazac za godišnje izvješćivanje o FUK i unutarnjoj reviziji	Odluka ravnatelja SHJ (PV2/CV2)	Jednom godišnje, i kontinuirano prema godišnjem planu	Budžet institucija BiH, u okviru sredstava MFiT SHJ za redovne aktivnosti Projekat tehničke podrške	SHJ MFiT BiH	
		Razvoj i instalacija softvera za izvješćivanje o FUK i UR, uključujući obuku korisnika za	Instaliran softver za izvješćivanje o FUK i UR (PV0/CV1)	Prvi kvartal 2020 – zadnji	Projekt tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore (financiranje i ekspertiza)

	donošenje odluka	korištenje softvera	<p>Informatizirane baze podataka s unutarnjim procedurama, knjige poslovnih procesa</p> <p>Informatizirani registri rizika</p> <p>Korisnici obučeni za korištenje softvera (zaposleni u SHJ i zaposleni u institucijama BiH, zaposleni JUR)</p>	<p>kvartal 2020.</p> <p>Treći kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2021.</p> <p>Treći kvartal 2020- Zadnji kvartal 2021.</p>			<p>Institucije BiH</p> <p>JUR institucija BiH</p>
		Primjena softvera za izvještavanje o FUK i UR	<p>Sve institucije podnose izvješće o samoprocjeni FUK preko web aplikacije (PV: 0/CV: 75)</p> <p>Sve JUR podnose izvješće UR preko web aplikacije (PV: 0/CV: 20)</p> <p>Konsolidirana izvješća o FUK i UR, izrađena</p>	<p>Prvi kvartal 2021.</p>	<p>Projekt tehničke potpore</p> <p>Projekt institucija BiH, u okviru sredstava institucija i JUR za redovite aktivnosti</p>	<p>SHJ MFiT BiH</p>	<p>Institucije BiH</p> <p>JUR institucija BiH</p> <p>Projekt tehničke potpore (tehnička potpora)</p>

			korištenjem softvera (PV: 0/CV: 2)				
		Osigurati integralna izvješća o razvoju sustava FUK-a i unutarnje revizije, utemeljena na konsolidiranim izvješćima, rezultatima samoprocjene, nalazima unutarnje i vanjske revizije, rezultatima obavljenih pregleda kvaliteta FUK i UR, na statusu mjera za ublažavanje rizika u UJF.	Integralna konsolidirana izvješća o FUK-u i unutarnjoj reviziji za 2022 (PV:0 /CV:X)	Prvi kvartal 2022.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT za redovne aktivnosti	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore
3.2 Razviti i implementirati okvir za provjeru kvalitete od strane SHJ	Sustav PIFC je predmet redovitog 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 sustava unutarnjih kontrola	Podzakonski akti i metodologija i za pregled kvaliteta FUK-a (PV: 0/CV: 1)	Prvi kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT za redovite aktivnosti Projekt tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	JUR institucija BiH Projekt tehničke potpore
		Provođenje pregleda kvaliteta FUK (uzorak institucija)	Broj izvršenih pregleda kvaliteta FUK (PV: 0/CV: 2)	Od trećeg kvartala 2020. i kontinuirano prema godiš-	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT BiH za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore

				njem planu			
		Razviti podzakonske akte (odluka) i metodologije za pregled kvaliteta JUR	Podzakonski akti i metodologija za pregled kvaliteta JUR (PV: 0/CV: 1)	Prvi kvartal 2020.	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT za redovite aktivnosti Projekat tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	JUR institucija BiH Projekt tehničke potpore
		Provođenje pregleda kvaliteta JUR (uzorak institucija)	Broj izvršenih pregleda kvaliteta JUR od strane SHJ (PV: 0/CV: 3)	Od trećeg kvartala 2020. kontinuirano prema godišnjem planu	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT za redovite aktivnosti Projekt tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore
		Razviti podzakonske akte za vanjsku procjenu kvaliteta od strane neovisnih trećih strana u JUR u kojima stupanj dostignutog razvoja opravdava takvo ulaganje.	Podzakonski akti za primjenu vanjske procjene kvaliteta rada JUR (PV: 0/CV: 1) Provedene vanjske procjene kvaliteta (PV: 0/CV: 1)	Treći kvartal 2020. Zadnji kvartal 2021	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ za MFiT BiH redovite aktivnosti Proračun institucija BiH, u okviru sredstava institucija Projekt tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	Projekt tehničke potpore

3.3 Ojačati analitički i koordinacijski kapacitet SHJ	Kvalitetnije informacije za usmjeravanje i prioritizaciju daljnjeg razvoja PIFC	Razvoj kapaciteta za SHJ MFiT BiH iz oblasti UJF (specijalistička znanja)	Broj pohađanih obuka Broj učesnika na obukama	Prvi kvartal 2020 – Kontinuirano	Proračun institucija BiH, u okviru sredstva za redovite aktivnosti Projekt tehničke potpore	SHJ MFiT BiH	Strukovna udruženja Projekti tehničke pomoći
		Redovita 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	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT BiH za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH	Ured za reviziju institucija BiH
		Redovita razmjena informacija sa PARCO	Broj kvartalnih sastanaka s PARCO(PV: 0/CV:2)	Prvi kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022. Kontinuirano	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT BiH za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH	PARCO
		Redovita razmjena informacija i suradnja s koordinatorima za FUK i koordinatorima za upravljanje rizicima	Broj kvartalnih sastanaka s koordinatorima iz proračunskih korisnika (PV: 0/CV:4) Uspostavljene tematske radne grupe	2020 – Kontinuirano	Proračun institucija BiH, u okviru sredstava SHJ MFiT BiH za redovite aktivnosti	SHJ MFiT BiH	Institucije BiH MFiT Sektor za proračun MFiT Sektor za trezor

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

		temu rizika i kontrola u području upravljanja ljudskim resursima i stvaranja preduvjeta za upravljanje bazirano na učinku	-razmjena informacija i davanje mišljenja u svezi s izmjenama zakonskog i metodološkog okvira kojim se uređuje upravljanje učinkom državnih službenika	kontinuirano			
		Redovita razmjena informacija s Agencijom za javne nabave BiH i razvoj metodologije obuka za osobe zadužene za FUK i UR na temu rizika i kontrola u području javnih nabava, te novih mjera i zakonskih rješenja za unaprjeđenja javnih nabava. Identifikacija tipskih rizika u području javnih nabava	- Broj održanih sastanaka SHJ i AJN - Broj održanih radionica za UR - Broj održanih radionica za osobe zadužene za FUK - Pregled tipskih rizika utvrđenih za područje javnih nabava, uključeni u Registre rizika	Treći kvartal 2020 – Zadnji kvartal 2022, kontinuirano	Proračun institucija BiH	SHJ MFiT BiH	Agencija za javne nabave

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

Strategija UJF 2017-2020

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

- Stub I odnosi se na **fiskalni okvir** i cilj je poboljšati fiskalno izvješćivanje prema Fiskalnom vijeću i EU zasnovano na istim inputima i unaprijediti fiskalno planiranje i koordinaciju.
- U stubu II cilj povećanja i unaprjeđenja **naplate prihoda** od neizravnih poreza stavlja naglasak na uspostavu sustava razmjene informacija između četiri porezne uprave, izmjene i dopune poreznog zakonodavstva s ciljem poboljšanja porezne discipline i naplate poreza, i tehničko jačanje kapaciteta UINO.
- U stubu III, u području **planiranja proračuna** cilj je poboljšati sveobuhvatnost informacija koje su uključene u proračunsku dokumentaciju, uspostaviti programsko budžetiranje i unaprijediti srednjoročno proračunsko planiranje u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa srednjoročnim financijskim planiranjem. Potrebno je unaprijediti i kapitalno budžetiranje kroz unaprjeđenje procedura procjene, utvrđivanje prioriteta i odabira projekata javnih investicija kao i izvješćivanje o provedbi kapitalnih projekata.
- U stubu IV, za oblast **izvršenja proračuna** naglasak je na jačanju kontrole obveza, poboljšanju informatičkog sustava trezora, unaprjeđenju računovodstva i izvješćivanja, uključujući ažuriranje kontnog plana koji omogućava izvješćivanje po statistici vladinih financija (engl. GFS), europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (engl. ESA). U okviru ovog stuba, planirana je i uspostava proračunske inspekcije sa zadatkom provedbe inspeksijskog nadzora nad izvršenjem Zakona o financiranju institucija BiH i drugih propisa kojima se regulira zakonito trošenje proračunskih sredstava.
- Stub V odnosi se na unutarnje kontrole u institucijama BiH. Ova oblast nije detaljno obrazložena, jer se posebno donose strateški dokumenti za oblast unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH.
- Stub VI odnosi se na daljnje jačanje funkcije **vanjske revizije** u institucijama BiH.

Strategija razvoja sustava javnih nabava 2016-2020

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

Strategija PIFC 2016-2018

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

Na temelju revizija financijskih izvješća za 2017. godinu koje je izvršio Ured za reviziju institucija BiH, pozitivna mišljenja sa skretanjem pažnje iskazana su za 56 institucija od ukupno 74 revidirane (75,67 %) što je pomak u usporedbi 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 (5,40 %), što je smanjenje u usporedbi 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. unutarnja kontrola, 6. eskterna revizija. Stub 5 detaljno je obrađen Strategijom razvoja sustava PIFC-a, 2020-2025. godina

Navedeni trendovi ukazuju na to da su napravljeni određeni pomaci u jačanju sustava unutarnjih kontrola u pogledu osiguranja zakonitosti i pravilnosti. Uprkos ovim pozitivnim trendovima, mišljenja s rezervom i skretanje pozornosti posljedica su još uvijek nedovoljno razvijenih sustava financijskog upravljanja i kontrole na što Ured za reviziju institucija BiH redovito upozorava u izvješćima. Sustav sankcioniranja nepoštivanja zakonskih propisa nije uspostavljen s obzirom na to da nisu stvoreni preduvjeti za uspostavu i funkcioniranje proračunske inspekcije.

U području razvoja upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate, napravljeni su određeni pomaci na način da je inovirana programska struktura koja je usuglašena sa srednjoročnim programima rada institucija BiH i Vijeća ministara BiH čime je stvorena jedna od osnovnih pretpostavki za izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH u vezi s programskim planiranjem proračuna. U praksi, programska struktura rashoda i dalje se prilaže kao dodatna informacija kao prilog DOB-a institucija BiH, ali se godišnji proračun ne usvaja i ne izvršava po programskoj klasifikaciji. Nedostatak primjene programske klasifikacije ima za posljedicu izostanak sustavne podloge za ocjenu efikasnosti i efektivnosti dodjele proračunskih 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 sukladno principima Europskog 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 temelju 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 Europska unija uspostavila radi praćenja razvoja upravnih kapaciteta zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Europsku uniju:

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

Pored komplementarnosti ciljeva u oblasti upravljanja javnim financijama, ciljevi razvoja PIFC-a nadovezuju se na ostale reformske oblasti iz Strateškog okvira za reformu javne uprave. To se posebice odnosi na razvoj kompetencija rukovoditelja, službenika za financije i unutarnjih revizora, upravljačke odgovornosti i veće efikasnosti poslovnih procesa koji trebaju unaprijediti kvalitet usluga javnog sektora prema poreznim obveznicima. 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