

BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO FINANSIJA/
FINANSIJA I TREZORA



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
И ТРЕЗОРА

BOSNIA AND HERCEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

CENTRALNA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

***СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ
КОНТРОЛА У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА ПЕРИОД 2020-2025.***

Сарајево, фебруар 2020. године

Садржај

Скраћенице	3
1. УВОД	4
1.1. Интерне финансијске контроле у Босни и Херцеговини	4
1.2. Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ	4
1.3. Сврха Стратегије развоја система интерних финансијских контрола (PIFC)	5
1.4. Кратки приказ стратешких циљева и мјера за период 2020-2025. година	6
2. КЉУЧНИ РИЗИЦИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ СТРАТЕГИЈЕ	7
3. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И PIFC У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ	9
3.1. Стратешки правци развоја управљања јавним финансијама	9
3.2. Законски оквир и институционални актери	9
3.2.1. Законски оквир	9
3.2.2. Институционални оквир	10
3.3. Информациони системи у институцијама БиХ	12
3.4. Управљачка одговорност у институцијама БиХ	12
3.5. ПРИЈАВЉИВАЊЕ И ПОСТУПАЊЕ ПО НЕПРАВИЛНОСТИМА – БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА	13
4. PIFC У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ: САДАШЊЕ СТАЊЕ И МЈЕРЕ РАЗВОЈА	14
4.1. ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА (ФУК)	14
4.1.1. ФУК - садашње стање	14
4.1.2. ФУК – стратешки циљ и мјере за период 2020-2025	22
4.2. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА (ИР)	23
4.2.1. ИР - садашње стање	24
4.2.2. ИР – стратешки циљ и мјере за период 2020-2025	26
4.3. ПРАЋЕЊЕ КВАЛИТЕТА И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О PIFC	27
4.3.1. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О PIFC- садашње стање	27
4.3.2. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О PIFC – стратешки циљ и мјере за период 2020-2025	28
5. ПРАЋЕЊЕ, ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ И АЖУРИРАЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА СТРАТЕГИЈЕ	29
6. АКЦИОНИ ПЛАН СТРАТЕГИЈЕ PIFC 2020-2022	30
Прилог 1. Преглед стратешких праваца развоја управљања јавним финансијама	48

Скраћенице

БиХ	Босна и Херцеговина
ЦХЈ	Централна хармонизацијска јединица
ЦОП	Информациони систем за централизовани обрачун плата
ЕУ	Европска унија
ИСФУ	Информациони систем за финансијско управљање
ИПА	Инструмент претприступне помоћи ЕУ (engl. Instrument for Pre-accession Assistance)
IPPF	Међународни оквир професионалног дјеловања (engl. International Professional Practices Framework) за интерну ревизију
ИР	Интерна ревизија
ЈРТ	Јединствени рачун трезора
МФит БиХ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
PARCO	Канцеларија координатора за реформу јавне управе (engl. Public Administration Reform Coordinator's Office)
PIFC	Интерна финансијска контрола у јавном сектору (engl. Public Internal Financial Control)
УЈФ	Управљање јавним финансијама
УИО	Управа за индиректно опорезивање БиХ
QAIP	Програм осигурања и унапређења квалитета (engl. Quality Assurance and Improvement Plan) за интерну ревизију

1. УВОД

1.1. Интерне финансијске контроле у Босни и Херцеговини

Развој система интерних финансијских контрола (PISC) у институцијама Босне и Херцеговине дио је цјелокупне реформе јавне управе. Систем PISC-а чине три стуба:

- Финансијско управљање и контрола,
- Интерна ревизија и
- Централна хармонизацијска јединица

Успостављање PISC-а у институцијама БиХ почело је 2009. године оснивањем Централне хармонизацијске јединице Министарства финансија и трезора БиХ (ЦХЈ МФиТ БиХ) и доношењем првог стратешког документа из области интерних финансијских контрола у институцијама БиХ од стране Савјета министара БиХ. Концепт интерних финансијских контрола у јавном сектору развила је Европска комисија с циљем пружања помоћи у разумијевању и примјени добро развијених и ефективних система контроле у процесу придруживања Европској унији (ЕУ). Босна и Херцеговина има обавезу успоставити и развијати систем PISC-а у складу са стандардима, dobrim праксама и препорукама надлежних тијела Европске комисије.

1.2. Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ

Надлежност за координацију и хармонизацију активности на успостављању и развоју система PISC-а у институцијама БиХ има ЦХЈ МФиТ БиХ, док је практична имплементација одговорност руководиоца и запослених у институцијама БиХ. Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ (ЦХЈ МФиТ БиХ) основана је као управна организација у оквиру Министарства финансија и трезора БиХ у складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ. Одлуку о оснивању ЦХЈ МФиТ БиХ донио је Савјет министара БиХ 2009. године. Надлежности ЦХЈ МФиТ БиХ из области интерне ревизије прописане су Законом о интерној ревизији институција БиХ, а у области финансијског управљања и контроле (ФУК) Законом о финансирању институција БиХ. Основне надлежности ЦХЈ МФиТ БиХ су:

- припрема приједлога и измјена закона из области интерне ревизије и финансијског управљања и контроле;
- доношење подзаконских аката, стандарда и методологије из области интерне ревизије и финансијског управљања и контроле;
- припрема стратешких докумената из области интерних финансијских контрола у институцијама БиХ;
- дефинисање програма и садржаја обуке из области интерне ревизије и финансијског управљања и контроле;
- процјену система интерне ревизије и финансијског управљања и контроле;
- праћење примјене прописа из области интерне ревизије и финансијског управљања и контроле;
- израду консолидованих извјештаја о систему интерне ревизије и финансијског управљања и контроле и
- учешће у раду Координационог одбора централних јединица за хармонизацију (КО ЦХЈ)

Координациона улога ЦХЈ МФиТ БиХ реализује се кроз учешће у раду КО ЦХ. КО ЦХ чине руководиоци ЦХЈ МФиТ БиХ, Централне хармонизацијске јединице Федералног министарства финансија и Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија Републике Српске. КО ЦХ надлежан је за припрему оквирних прописа, стратешких докумената и планова и програма обуке из области система интерних финансијских контрола.

1.3. Сврха Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама Босне и Херцеговине

Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у институцијама Босне и Херцеговине (Стратегија) је наставак одређивања Савјета министара Босне и Херцеговине за даље јачање предуслова за законски усклађено, ефикасно, транспарентно и одговорно управљање јавним финансијама (УЈФ). Дјелотворан систем интерних финансијских контрола (engl. PIFC) доприноси јачању фискалне дисциплине, већој транспарентности и одговорности, те примјени принципа „вриједност за новац“ у управљању јавним средствима.

Стратегија се односи на период 2020-2025. година и представља трећи стратешки документ из области интерних финансијских контрола у институцијама Босне и Херцеговине.

Средњорочни циљ Савјета министара БиХ¹ јесте „стабилан и транспарентан систем финансирања, управљања и контроле јавних финансија и испуњење међународних финансијских обавеза БиХ“ у вези са којим је ЦХЈ МФиТ БиХ одредила специфични циљ „устпостављање система интерне финансијске контроле (PIFC) у институцијама БиХ у складу са добрим праксама и препорукама ЕУ.“²

Обавеза успостављања и развоја система PIFC-а у институцијама БиХ у складу са међународним стандардима и добром праксом уједно произлази и из потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању, те представља једну од области за усклађивање правне стечевине у Поглављу 32-Финансијске контроле у процесу приступних преговора са Европском унијом (ЕУ). У ту сврху, Стратегија је усаглашена и са препорукама надлежних тијела Европске комисије.

Стратегија усмјерава развој система PIFC-а као “интегралног процеса којег спроводе руководство и запослени у институцији у сврху управљања ризицима и коришћења прилика, као и пружања разумног увјеравања у погледу постигнутих резултата у остваривању јавног интереса и мисије институција БиХ кроз:

- уредно, етично, економично, ефикасно и ефективно пословање;
- обезбјеђивање релевантности, поузданости и интегритета информација;
- испуњавање обавеза у погледу интерне и екстерне одговорности;
- усклађеност с релевантним законима и прописима;
- заштиту ресурса од губитка, злоупотребе и оштећења и
- испуњавање осталих критеријума добре јавне управе, укључујући добру припрему и спровођење политика, добро управљање буџетом и финансијску поузданост и одрживост.”³

Да би испунио постављене функције, развој система PIFC треба да буде у служби спровођења истовремених реформи у широком спектру области које уређују рад институција БиХ и систем управљања јавним финансијама. Наведено је истакнуто и у закључцима из посљедне процјене Европске комисије из маја 2019. године која указује на то да је Босна и Херцеговина у раној фази развоја финансијске контроле и да је неопходан свеобухватан стратешки документ развоја система PIFC-а

¹ Средњорочни програм рада Савјета министара БиХ 2020-2022. године

² Средњорочни план рада ЦХЈ МФиТ БиХ за 2020-2022. године

³ Принципи јавне интерне контроле, Документ о ставовима бр. 1 (2015), Генерална дирекција за буџет, Европска комисија.

усклађен са Стратегијом реформе управљања јавним финансијама у институцијама Босне и Херцеговине 2017-2020. година, коју је Савјет министара БиХ усвојио 2016. године.

1.4. Кратки приказ стратешких циљева и мјера за период 2020-2025. година

Полазећи од наведених препорука и процјене достигнутог степена развоја и потреба, за период 2020-2025. година **свеобухватни стратешки циљ је да се кроз функционалан и дјелотворан систем PIFC ублаже кључни ризици у пословању институција Босне и Херцеговине.** То подразумева даље интегрисање и операционализацију система интерних контрола у кључне процесе управљања јавним финансијама, фокусиране на подручја високог ризика и подржане независном и професионалном функцијом интерне ревизије.

Свеобухватни циљ дијели се на конкретне **стратешке циљеве и оперативне мјере за 1. финансијско управљање и контролу, 2. интерну ревизију, и 3. мониторинг и извјештавање о PIFC,** како је приказано у Табели 1.

Табела 1. Преглед стратешких циљева и мјера по областима система PIFC

Област	Стратешки циљ	Оперативна мјера
1. Финансијско управљање и контрола (ФУК)	Финансијско управљање и контрола усмјерени на високе ризике у управљању јавним финансијама (УЈФ)	1.1 Интерне контроле усмјерене на ризике везане за добро управљање приходима, расходима, имовином и обавезама
		1.2 Интерне контроле усмјерене на ризике везане за средњорочно планирање и програмско буџетирање
		1.3 Интерне контроле усмјерене на ризике везане за ефикасност пословних процеса институција БиХ
		1.4 Ојачана управљачка одговорност за циљеве и резултате
2. Интерна ревизија (ИР)	Ресурси интерне ревизије користе се ефикасно и остварује се додатна вриједност	2.1 Обезбјеђење квалитета и примјена софтверских рјешења за унапређење процеса интерне ревизије у сврху испуњавања међународних стандарда
		2.2 Попуњавање упражњених радних мјеста у јединицама за интерну ревизију
		2.3 Интерна ревизија усмјерена на пружање додатне вриједности у високоризичним областима
3. Мониторинг и извјештавање о ефикасности PIFC-а	Унапријеђено праћење ефикасности PIFC-а од стране ЦХЈ МФИТ БиХ	3.1 Аутоматизовано извјештавање о PIFC уз проширене изворе и алате за прикупљање података
		3.2 Развијен и имплементиран оквир за провјеру квалитета система PIFC-а од стране ЦХЈ МФИТ БиХ
		3.3 Ојачан аналитички и координациони капацитет ЦХЈ МФИТ БиХ

У наставку текста презентовани су ризици и претпоставке које се односе на имплементацију Стратегије PIFC 2020-2025.

2. КЉУЧНИ РИЗИЦИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ СТРАТЕГИЈЕ

Анализа, спроведена за потребе писања ове стратегије, указала је на сљедеће ризике који могу да утичу на потенцијал за будући развој PIFC-а у институцијама БиХ.

1. Низак степен кориштења информационих технологија за пружање услуга и управљање кључним пословним процесима

Институције БиХ се у свом пословању ослањају на неколико информационих система као што су:

- Информациони систем за финансијско управљање (ИСФУ) за евидентирање прихода, расхода, имовине и трансакција
- Информациони систем за централизовани обрачун плата (ЦОП)
- Информациони систем за планирање и управљање буџетом (BPMIS)
- Информациони систем за управљање јавним инвестицијама и праћење активности донатора (PIMIS) и
- Друге информационе системе који се користе у институцијама БиХ.

У обављању кључних процеса институције се ослањају на електронске базе података, пренос података, размјену информација са интегрираним контролама. Међутим, информатизација сервиса за пружање јавних услуга није довољно унапредовала. И даље су присутни вишеструки ручни уноси у различите папирнате или компјутеризоване евиденције и апликације које нису међусобно повезане.

Наведена ситуација посебно се односи на сљедеће процесе: макроекономско планирање, планирање и наплата прихода, припрему буџета, извршење буџета, централизовани обрачун и исплату плата, јавне набавке, финансијско извјештавање као и на неке процесе који се одвијају у институцијама БиХ за пружање услуга грађанима.

2. Систем управљања јавним финансијама оријентисан на улазне ресурсе

Улазне информације за припрему и извршење буџета нису у довољној мјери контролисане због чињенице да системи који требају пружати неопходне информације (пored расхода за запослене, оперативних трошкова и дијела капиталних расхода) нису повезани и не генеришу адекватне информације за макроекономске прогнозе, планирање буџета укључујући приходе од индиректних пореза, расхода, те управљање имовином и дугом.

Ова ситуација не иде у прилог развоју управљачке одговорности за ефикасно управљање ресурсима и остваривање стратешких циљева.

Свим побројаним ризицима требало би се истовремено бавити у стратегијама реформе јавне управе, управљања јавним финансијама и реформама у области јавних набавки како би била омогућена планирана имплементација ове стратегије.

3. Есктерни надзор Канцеларије за ревизију институција БиХ не пружа информације о разлозима за идентификоване финансијске и законске неусклађености

Канцеларија за ревизију институција БиХ има мандат и обавезу кроз усвојени оквир међународних стандарда врховних ревизорских институција да, између осталог, ревидира систем интерних контрола институција и то се реализује у пракси. Међутим, налази о слабом и недјелотворним интерним контролама и препоруке не објашњавају у довољној мјери разлоге недјелотворности тих контрола. Већина слабости у интерним контролама су евидентне, али у извјештајима Канцеларије за ревизију институција БиХ нема детаљних објашњења о њиховим узроцима, па би усмјеравање ревизорских препорука на узроке слабости био значајан фактор у унапређењу система интерних контрола.

Канцеларија за ревизију институција БиХ је независно тијело које је у обавези да се придржава ревизорских стандарда, укључујући навођење узрока за неусклађеност. У том смислу потребно је да ЦХЈ унапређује сарадњу са Канцеларијом за ревизију институција БиХ о унапређењу система интерне контроле путем тематских скупова и размјеном искустава ревизорског особља с особљем ЦХЈ.

4. Недостатак схватања PIFC-а као дијела укупних реформи Савјета министара БиХ

Без обзира на успостављене законске и организационе претпоставке, уз паралелан развој људских капацитета који је у току, PIFC се до сада углавном посматрао као реформски правац који је одвојен од главних процеса у институцијама БиХ, који је ограничен на годишње извјештавање о финансијском управљању и контроли и одређени број обављених интерних ревизија. Ниво разумијевања интерне контроле као интегралног и неодвојивог дијела сваке активности је низак, посебно у процесима с ниским степеном аутоматизације.

Потенцијал функције интерне ревизије не користи се у довољној мјери да пружи информације о високим ризицима и препорукама за њихово ублажавање. То је један од разлога зашто интерна ревизија није фокусирана на анализирање система и цјеловитих пословних процеса (од почетка до краја) и давање превентивних препорука за превентивне мјере које могу да утичу на укупно пословање институције.

Све мјере у овој стратегији директно или индиректно усмјерене су на овај ризик, укључујући интензивније укључивање руководства највишег нивоа у процесе управљања ризицима, и повезивање процијењених ризика с плановима интерне ревизије.⁴

⁴ Сви побројани ризици обрађени су и у извјештајима ревизије учинка Канцеларије за ревизију институција БиХ

3.УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

3.1.Стратешки правци развоја управљања јавним финансијама

Савјет министара БиХ је дефинисао стратешке правце развоја управљања јавним финансијама кроз четири кључна повезана документа:

- Стратешки оквир за реформу јавне управе у БиХ 2018-2022. година
- Стратегија реформе управљања јавним финансијама 2017-2020. година
- Стратегија развоја система јавних набавки у БиХ 2016-2020.
- PIFC стратегија 2016-2018. година

Према извјештајима о имплементацији наведених стратегија које су израдиле надлежне институције, спровођење мјера из припадајућих акционих планова било је успорено. Из тог разлога, иако је временски оквир постојећих стратегија на истеку, стратешки циљеви и нереализоване мјере остају релевантни у контексту даљњег развоја PIFC-а. Наведено потврђују и резултати мониторинга који су спровеле Европска комисија и SIGMA као и препоруке за наредни период документоване у извјештају о спремности БиХ за приступање ЕУ из маја 2019. године. Кратак преглед циљева из стратешких докумената приказан је у Прилогу 1.

3.2.Законски оквир и институционални актери

3.2.1 Законски оквир

Основни законодавни оквир за PIFC састоји се од **Закона о финансирању институција БиХ⁵** и **Закона о интерној ревизији институција БиХ⁶**. Законом о интерној ревизији институција БиХ дефинисан је мандат интерне ревизије, основни принципи, процедуре и активности, као и успостављање ЦХЈ МФиТ БиХ. Закон о финансирању институција БиХ дефинише сврху, циљеве, подручје примјене, методологију, одговорности за успостављање финансијског управљања и контроле, као и надлежности ЦХЈ МФиТ БиХ у области финансијског управљања и контроле. Закон о финансирању институција БиХ уједно уређује и буџетски систем, односно прописује процес израде и извршења буџета, рачуноводство, финансијско извјештавање, те надлежности и обавезе МФиТ БиХ и свих других институција БиХ у процесима буџетског циклуса. Процес извршења буџета додатно уређује **Закон о буџету институција и међународних обавеза БиХ** који се доноси сваке године.

Поред побројаних, за развој система PIFC у области управљања јавним финансијама битни су и сљедећи закони:

- **Закон о јавним набавкама БиХ** који уређује систем јавних набавки у БиХ укључујући правила за поступке јавних набавки, права, дужности и одговорности, те правну заштиту учесника у поступку.⁷
- **Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ** који, између осталог, уређује начин и поступак задуживања, издавања гаранција, те вођење евиденција о дугу и издатим гаранцијама.⁸

⁵ Службени гласник БиХ, број: 61/04 и 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

⁶ Службени гласник БиХ, број :27/08 и 32/12

⁷ Службени гласник БиХ, број: 39/14

- **Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ.**

У погледу организације, постављања циљева и планирања рада, те управљања људским ресурсима, примјењује се сљедећа регулатива:

- **Закон о управи БиХ**
- **Закон о раду у институцијама БиХ**
- **Закон о државној служби у институцијама БиХ⁹** који одређује правни статус државних службеника, њихове дужности и права, оцјењивање, унапређење, неспојивост функција и дисциплинску одговорност.
- **Закон о министарствима и другим органима управе БиХ¹⁰** који уређује оснивање министарстава, управних организација, као и других институција БиХ које обављају послове управе из надлежности БиХ, одређује њихов дјелокруг рада, начин руковођења, као и друга питања од значаја за њихово организовање и дјеловање.
- **Закон о одбрани БиХ**
- **Закон о служби у Оружаним снагама БиХ**
- **Закон о полицијским службеницима БиХ**
- **Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури у БиХ**
- **Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре БиХ**
- **Закон о Суду БиХ**
- **Закон о Високом судском и тужилачком савјету БиХ**
- **Закон о Тужилаштву БиХ**
- **Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ**
- **Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ¹¹** која уређује поступак средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ.
- **Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ**
- **Одлука о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ**
- **Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе Босне и Херцеговине**

Вањску ревизију институција БиХ спроводи Канцеларија за ревизију институција БиХ у складу са **Законом о ревизији институција БиХ.**

Институције БиХ обезбјеђују примјену законских и подзаконских одредби доношењем интерних аката као што су упутстава, процедуре, инструкције и слично.

3.2.2. Институционални оквир

⁸ Службени гласник БиХ, број: 52/05, 103/09 и 90/16

⁹ Службени гласник БиХ, број: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 и 93/17

¹⁰ Службени гласник БиХ, број: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 и 83/17

¹¹ Службени гласник БиХ, број: 62/14

ЦХЈ МФиТ БиХ има мандат за координацију и хармонизацију развоја система PIFC-а у складу са основним законским оквиром. С обзиром на то да је PIFC интегрисан у процесе управљања и контроле, његов развој условљен је и активностима других актера у институцијама БиХ у оквиру њихових надлежности и функција у процесима управљања јавним финансијама и јавне управе у цјелини, како је приказано у следећој табели.

Табела 2. Кључне функције и надлежне институције за њихово спровођење

Кључне функције/процеси у институцијама БиХ	Надлежне институције и тијела
Макроекономске прогнозе	Дирекција за економско планирање
Припрема буџета	МФиТ БиХ - Сектор за буџет, на основу улазних информација институција
Извршење буџета (укључујући контроле у буџетском циклусу)	У складу са Законом о финансирању институција БиХ и Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ, институције БиХ управљају додијељеним буџетским средствима. ЦХЈ МФиТ БиХ је додатно прописала услове у погледу оквира за интерну контролу које су институције БиХ у обавези да испуњавају и даље га развијају.
Праћење фискалних ризика	Функција није организационо распоређена
Управљање јавним инвестицијама	Институције БиХ, МФиТ БиХ Сектор за координацију међународне помоћи (политике)
Управљање јавном имовином	Институције БиХ, МФиТ БХ Сектор за трезорско пословање (политике) и Сектор за послове сукцесије бивше СФРЈ и управљање имовином БиХ
Управљање дугом	МФиТ БиХ Сектор за јавни дуг
Прикупљање прихода	УИО БиХ (пореска администрација)/буџетске институције за непорезне приходе
Обрачун и исплата плата и накнада	МФиТ БиХ- Сектор за трезорско пословање за институције БиХ укључене у централизован систем за обрачун и исплату плата, Министарство одбране БиХ
Јавне набавке	Агенција за јавне набавке БиХ, Канцеларија за разматрање жалби, Суд БиХ, све институције у оперативном спровођењу јавних набавки
Интерна ревизија	ЦХЈ МФиТ БиХ (политике, методологија), јединице интерне ревизије институција БиХ, успостављене према утврђеним критеријумима (спровођење)
Финансијско извјештавање	Институције БиХ, МФиТ БиХ Сектор за трезорско пословање, Сектор за јавни дуг, Сектор за буџет институција БиХ
Реформа јавне управе	Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ
Управљање људским ресурсима Обука и развој компетенција	Агенција за државну службу БиХ, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, Агенција за полицијску подршку БиХ, Министарство одбране БиХ
Превенција корупције	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ, институције БиХ
Екстерна ревизија	Канцеларија за ревизију институција БиХ
Екстерни надзор	Парламентарна скупштина БиХ, Комисија за буџет и финансије

3.3. Информациони системи у институцијама Босне и Херцеговине

Кључни процеси у управљању јавним финансијама подржани су већим бројем одвојених информационих система, а евиденције и базе података не гарантују cjеловитост информација.¹² Информациони системи нису међусобно интегрисани што намеће потребу за мануелним преносом и обрадом података, повећава могућност грешака, те кашњења код израде извјештаја. Виши степен интеграције омогућио би увођење и имплементацију системских контрола у процесима планирања буџета, евидентирања трансакција и извјештавања о извршењу буџета. Наведено би олакшало праћење и доношење одлука у сврху обезбјеђење фискалне дисциплине, стратешке алокације ресурса и оперативне ефикасности у располагању повјереним средствима.

Истовремено, низак је и степен информатизованости пословних процеса који су у функцији пружања услуга грађанима и привредним субјектима. Наведено отежава развој системских контрола ефикасности и квалитета рада институција у задовољавању потреба корисника јавне управе.

3.4. Управљачка одговорност у институцијама Босне и Херцеговине

Законом о финансирању институција БиХ дефинисана је одговорност руководиоца институција за успостављање, развој и спровођење финансијског управљања и контроле у свим организационим јединицама институције и кроз све програме и процесе. Закон предвиђа могућност делегирања овлашћења и одговорности у погледу ФУК, с тим да пренос овлашћења не искључује крајњу одговорност руководиоца институција за законитост пословања и остваривање циљева институције. Руководилац институције детаљније уређује овлашћења и одговорности за реализацију циљева и управљање буџетским средствима доношењем посебних интерних одлука.

Законом о управи БиХ прописују се начела организације, оснивање, унутрашња организација и руковођење органима управе. У складу са Законом о управи БиХ, помоћници министра руководе основном организационом јединицом (сектором) и одговорни су за коришћење финансијских, материјалних и људских потенцијала додијељених основној организационој јединици. Такође, Законом о државној служби у институцијама БиХ прописано је да су руководиоци унутрашњих организационих јединица, помоћници министара, помоћници директора, те шефови организационих јединица одговорни за коришћење финансијских, људских и материјалних потенцијала додијељених организационој јединици којом управљају. За свој рад и управљање одговорни су својим надређенима.

У циљу обезбјеђења конзистентности наведених законских рјешења у области управљачке одговорности, Савјета министара БиХ је, на приједлог Министарства правде БиХ и ЦХЈ МФИТ, усвојио Одлуку о измјенама и допуни Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број: 51/18) којом је у опис послова руководиоца на свим нивоима управљања унесена обавеза за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле и управљања ризицима из њихове надлежности. Након усвајања ове одлуке све институције су дужне у своје правилнике о унутрашњој организацији унијети обавезу и одговорност руководиоцима организационих јединица из области финансијског управљања и контроле. Те одговорности односе се на: учествовање у утврђивању и реализацији циљева и индикатора учинка из њихове надлежности, надзор над спровођењем програма, пројеката и активности из њихове надлежности, утврђивање ризика и управљање ризицима из њихове надлежности, попис и

¹² Планирање буџета (BPMIS), извршење буџета и финансијско извјештавање (ИСФУ), управљање јавним инвестицијама и средњорочним плановима рада (PIMIS), централизовани обрачун плата (ЦОП), те већи број самосталних помоћних рачуноводствених евиденција код појединачних буџетских корисника нису директно увезани једни са другима.

мапирање пословних процеса из њихове надлежности, учествовање у доношењу нових и ажурирању постојећих интерних процедура из њихове надлежности, обезбјеђење да документација омогућава праћење сваке финансијске или нефинансијске трансакције или догађаја од почетка, током и до завршетка, с циљем омогућавања реконструкције сваке појединачне активности и њеног одобравања, унапређивање начина обављања пословања у смислу економичности, ефикасности и ефективности и стално праћење свих елемената контроле како би се предузеле активности против неефективних и неефикасних система интерних контрола.

За процесе планирања и извршавања буџета још не постоје детаљне смјернице за операционализацију преноса овлашћења и одговорности за спровођење контрола и укључености руководиоца у наведене процесе. Уједно, улога организационе јединице за финансије у координацији израде и праћења примјене интерних правила тренутно је обрађена једино кроз методолошки Приручник о финансијском управљању и контроли у институцијама БиХ који је донијела ЦХЈ МФИТ БиХ.

Руководиоци институција су, према Закону о финансирању институција БиХ, обавезни достављати Изјаву о одговорности за остваривање циљева институције МФИТ БиХ уз годишњи извјештај о извршењу буџета. Овом изјавом руководиоца институције потврђује да је обезбиједио намјенско трошење буџетских средстава, степен реализације циљева утврђених програмом рада институције за претходну годину, као и економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле у институцији. Савјет министара БиХ је усвојио измијењени образац Изјаве о одговорности за остваривање циљева институције (“Службени гласник БиХ”, број: 56/19), с циљем обезбјеђења праћења реализације закључака Савјета министара БиХ, Парламентарне скупштине БиХ, Канцеларије за ревизију институција БиХ и јединица интерне ревизије који се односе на унапређење система финансијског управљања и контроле у институцији.

Приликом редовних годишњих ревизорских прегледа руководиоци институција достављају Канцеларији за ревизију институција БиХ образац Изјаве о одговорности за остваривање циљева институције, којим се потврђује одговорност руководства за законито, намјенско и сврсисходно кориштење расположивих средстава.

3.5. ПРИЈАВЉИВАЊЕ И ПОСТУПАЊЕ ПО НЕПРАВИЛНОСТИМА – БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА

Предложеним измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ, које су у процедури, предвиђено је успостављање буџетске инспекције у оквиру МФИТ БиХ. Буџетска инспекција имаће надлежност спровођења инспекцијског надзора над примјеном Закона о финансирању институција БиХ, те осталих прописа којима се регулише законито трошење буџетских средстава. Увођење буџетске инспекције представља важну надоградњу у систему управљања неправилностима. Буџетска инспекција треба обезбиједити накнадне активности које се спроводе на основу пријава, захтјева или притужби ради утврђивања конкретне повреде прописа, а које имају за посљедицу предузимање санкција, односно подношење пријаве за покретање прекршајних и евентуално кривичних поступака.

Важно је јасно разликовати улогу и функцију буџетске инспекције у односу на финансијско управљање и контролу и улогу интерне ревизије, као и чињеницу да ни једна од ових функција не замјењује, нити искључује једна другу.

Интерне контроле јесу и остају у надлежности руководиоца, који су одговорни за њихово успостављање, развој и функционисање у циљу управљања ризицима и повећања вјероватноће да ће се

остварити постављени циљеви, а управљање буџетским средствима спровести у складу са законима, економично, ефикасно и ефективно.

Улога интерне ревизије јесте да на основу процјене ризика одреди подручја у оквиру којих ће процијенити примјену и дјелотворност система интерних контрола и давање препорука руководству за њихово унапређење с циљем да се неправилности и пропусти не догађају, односно да се њихова појава сведе на минимум.

4. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ: САДАШЊЕ СТАЊЕ И МЈЕРЕ РАЗВОЈА

У наставку овог поглавља је анализа садашњег стања развоја финансијског управљања и контроле (ФУК) и интерне ревизије (ИР) у институцијама БиХ која служи као основ за одређивање стратешких циљева и мјера развоја.

4.1. ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА

ФУК је свеобухватан систем политика, процедура и активности које успоставља и за који је одговоран руководицац институције.¹³ Систем ФУК-а заснива се на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени, а средства употријебљена за њихову реализацију кориштена на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

4.1.1. ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА - садашње стање

Годишња самопроцјена система финансијског управљања и контроле, коју спроводе институције, указује на незнатан напредак, а консолидовани извјештаји ЦХЈ МФиТ БиХ констатују да је остварени степен развоја још далеко од карактеристика квалитетног система ФУК. Сличне налазе наводи и Канцеларија за ревизију институција БиХ која истиче управљање ризицима као најслабије развијену компоненту ФУК у институцијама БиХ.

Налази Канцеларије за ревизију БиХ указују на слабости система интерних контрола у кључним процесима управљања јавним финансијама које се примарно могу довести у везу са неадекватним управљањем ризицима. Један број институција не утврђује ризике, док један број институција за утврђене ризике не спроводи анализе узрока и посљедица ризика. Без информација о узроцима ризика и могућим посљедицама није могуће ни идентификовати кључне контролне механизме за њихово спречавање, односно корективно дјеловање у случају да се ризик материјализује. Наведено указује на значајан простор да се унаприједи сврсисходност и ефективност контрола за шта је неопходно квалитетно утврђивање, анализирање и процјењивање ризика.

¹³ Према стандардима интерних контрола у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ бр.61/14), организован у компоненте: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникације, праћење и процјена

Планирање буџета

Планови и пројекције расхода

Планови и пројекције буџета у формалном смислу засновани су на законодавном оквиру којим се повезује стратешко планирање са процесима средњорочног и годишњег буџетирања, укључујући и фискалну координацију између институција БиХ, ентитета и Брчко Дистрикта. У овом сегменту управљања јавним финансијама у институцијама БиХ, који се прије свега односи на контролно окружење, дошло је до значајнијег напретка, што потврђују и годишњи консолидовани извјештаји о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. Међутим, буџетске праксе показују да нема значајнијег суштинског напретка, јер недостају детаљније анализе којима би се планови прилагодили промјенама у обиму активности предвиђених стратешким политикама, могућим уштедама, корекцијама износа у зависности од остварених резултата и спроведених контрола намјенског трошења и слично. Приликом планирања буџета недовољно се узимају у обзир информације о ефектима трошења додијељених буџетских средстава из претходних циклуса.

Наведено је условљено и чињеницом да се буџет институција БиХ још не усваја по програмској класификацији, нити се извјештај о извршењу буџета припрема по програмској класификацији.

Пројекције расхода за капиталне пројекте нису довољно подржане разрађеним плановима имплементације, анализама спремности пројеката и динамиком стварне реализације, те детаљније разрађеним врстама трошкова и/или прихода (директних и индиректних) који ће настати. Посљедица тога јесте да се капитални издаци реализују у знатно мањем проценту од планираних износа, чак и након што се током године спроведу потребна реструктурисања плана расхода у корист капиталних издатака.

Евидентна је потреба да се системи интерних контрола јачају у погледу квалитетније припреме буџетских захтјева. Квалитетнија припрема подразумијева детаљније анализе структуре и кретања трошкова те цјеловитијих информација о статусу припреме и плану имплементације пројеката како би се смањили ризици нереалног планирања одређених категорија расхода у односу на могућности стварне реализације (на примјер, капиталних издатака), ризици неискоришћених могућности уштеда (на примјер, на материјалним расходима), те ризици финансирања неприоритетних активности.

Извршење буџета

Системи интерних финансијских контрола треба да подрже процесе у извршењу буџета на начин да буду у функцији ефикасног праћења и наплате прихода, контроле над стварањем обавеза, контроле намјенског трошења буџетских средстава, те поузданих рачуноводствених система и финансијског извјештавања.

Извршење буџета у институцијама БиХ прати се по линијској структури буџета на периодичној основи без могућности аутоматског повезивања са програмским циљевима. Основу за праћење извршења буџета чини информациони систем за финансијско управљање ИСФУ.

Досадашњим кориштењем модула ИСФУ система није омогућена потпуна контрола над стварањем обавеза и намјенског трошења буџетских средстава.

Контрола, праћење, евидентирање и наплата прихода

У области наплате индиректних пореза, који су најзначајнији порезни приходи, забиљежен је напредак у развоју капацитета Управе за индиректно опорезивање БиХ (УИО). И даље су потребне мјере за побољшање система наплате прихода, унапређење ИТ подршке наплати и праћењу прихода,

обезбјеђење пуне имплементације анализе ризика и накнадне контроле наплате акциза, поједностављење прописаних поступака, унапређење антикорупционих мјера, те мјера за спречавање царинских и порезних прекршаја. Наведене области покривене су Стратегијом реформе управљања јавним финансијама у институцијама БиХ 2017-2020. и дефинисане као средњорочни циљ УИО.

Према налазима Канцеларије за ревизију институција БиХ, у подручју управљања непорезним приходима у надлежности институција БиХ, односно приходима по основу такси, казни, те осталим намјенским приходима, евидентне су слабости система интерних контрола везане за процесе праћења, евидентирања и наплате. Слабости се односе на неефикасно праћење наплаћених и ненаплаћених прихода због недостатака у евиденцијама потраживања и праћења њихове реализације по основу непорезних прихода. Такође, није успостављен информатички систем савјевања прихода по одређеним категоријама накнада са расходима који се из тих намјенских прихода требају подмирити. Систем праћења наплате прихода није у пуној мјери ефикасан и поуздан с обзиром на то да се дио потраживања по различитим основама не евидентира у Главној књизи¹⁴ трезора.

Налази Канцеларије за ревизију БиХ указују на потребу да се додатно ојачају системи интерних контрола у подручју наплате непорезних прихода и извјештавања о наплаћеним и ненаплаћеним приходима, као и подузимања додатних мјера за благовремену наплату прихода, те креирање форме евиденција на начин који обезбјеђује смањење ризика од необрачунатих и ненаплаћених прихода.

Контроле обавеза

Законом о финансирању институција БиХ прописано је да институције БиХ не могу стварати обавезе, односно расходе или оптерећења буџетских позиција ако средства за те расходе или оптерећења буџетских позиција нису одобрена у оквиру износа алоцираног за ту буџетску институцију.

МФит БиХ нема увид у укупно стање и планирану динамику реализације уговорених обавеза институција БиХ (оригиналних уговора и анекса у случају повећања укупне вриједности уговора). Постојеће праксе показују да информације о створеним обавезама постају доступне кроз ИСФУ систем тек у моменту евидентирања фактуре, али у систему не постоје функционалности које омогућавају системско праћење плаћања по уговорима кроз везивање броја фактуре уз број уговора.

Потребно је да МФит БиХ, ослањајући се на експлицитне одредбе Закона о финансирању институција БиХ,¹⁵ подзаконским актима пропише рокове за евидентирања свих обавеза које настају као резултат редовног пословања, али и обавеза које нису биле планиране и које настају због околности на које институција није могла да утиче.

Постојећа регулатива о планирању и извршавању буџета не садржи одредбе које би обавезале институције БиХ да прије склапања уговора, којима преузимају вишегодишње обавезе, информишу или затраже мишљење МФит БиХ у смислу усаглашености уговора са усвојеним одлукама којима су одобрена вишегодишња капитална улагања, односно усаглашености оквирних вишегодишњих споразума о испорукама роба и услуга са будућим пројекцијама буџета. Таква пракса може довести до тога да је МФит БиХ ускраћено за претходну информацију, прије склапања уговора којима се преузимају вишегодишње обавезе, о финансијским учинцима који ће услиједити на будуће буџете. Тиме се ограничава простор за превентивно дјеловање (нпр. тражење додатних анализа приоритета финансирања, динамике реализације уговора, анализе структуре прихватљивих и неприхватљивих

¹⁴ Према Извјештају о обављеној финансијској ревизији извршења буџета институција БиХ за 2017. годину Канцеларије за ревизију институција БиХ, наведено се односи на потраживања на основу изречених новчаних казни Централне изборне комисије БиХ, потраживања Дирекције за цивилно ваздухопловство БиХ од авиокомпанија, потраживања на основу издатих прекршајних налога авиокомпанијама (Гранична полиција БиХ) и потраживања других институција по сличним основама

¹⁵ Члан 12. и члан 14. Закона о финансирању институција БиХ

трошкова, извора финансирања и слично) у случајевима да финансијски учинци излазе из прихватљивих фискалних оквира.

У подручју контроле стварања обавеза, системе интерних финансијских контрола потребно је унаприједити на начин да обезбиједе да се уговори којима су преузете обавезе (укључујући и вишегодишње уговоре) уносе у ИСФУ систем са подацима о укупној вриједности уговора и са подацима о износима обавеза по мјесецима/годинама у којима ће доспијевати на наплату. Потребно је размотрити и могућност да се на основу Закона о финансирању институција БиХ у подзаконским актима пропише обавеза да институције БиХ морају достављати МФИТ БиХ на мишљење нацрте уговора којима преузимају вишегодишње обавезе прије него што их потпишу, како би МФИТ БиХ имало благовремене информације о финансијским учинцима на будуће буџете и њихову прихватљивост са аспекта фискалних учинака.

Контроле потенцијалних обавеза по основу судских спорова

Значајан извор потенцијалних обавеза за буџет институција БиХ су судски спорови против институција БиХ који су у току. Како би се смањио ризик додатних губитака новчаних средстава (трошкови судских поступака и камата) потребно је да институције БиХ, које су тужене стране, проведу анализу тј. процјену успјеха у парницама и донесу одлуке у вези с даљњим током поступка. Такођер, потребно је провести анализе узрока насталих парница, те на темељу таквих анализа предложити јачање система интерних контрола, повећати број контролних тачака како би се смањио ризик од грешака и пропуста који могу довести до нових парничних поступака, и нових обавеза.

С обзиром на чињеницу да су у претходном периоду расходи по судским пресудама значајно теретили буџет институција БиХ, а посебно узимајући у обзир да су у судске процесе директно укључене институције БиХ, Правобранилаштво БиХ и МФИТ БиХ, потребно је израдити апликативно софтверско рјешење које ће омогућити праћење потенцијалних и стварних расхода по основу судских поступака институцијама БиХ, МФИТ БиХ и Правобранилаштву БиХ.

Контроле намјенског утрошка финансијски најзначајнијих расхода

Плате и накнаде

На овој категорији расхода потребно је јачати системе интерних контрола у циљу да се обезбједе адекватна документација којом се потврђује оправданост насталих расхода за плате и накнаде запосленима, ажурне базе података о запосленима, ажурна рјешења за исплату плата, одговарајући коефицијенти за исплату.

Процес обрачуна и исплате плата и накнада врши се кроз информациони систем ЦОП у МФИТ БиХ и кроз систем обрачуна и исплате плата у Министарству одбране БиХ. Основне поставке ЦОП система заснивају се на подијељеној надлежности између институција БиХ и МФИТ БиХ, тако што је МФИТ БиХ надлежно за креирање и одржавање базе података о матичним подацима свих запослених у институцијама БиХ и обрачуна и исплате плата и накнада у складу с прописима. Институције БиХ су у обавези да достављају оперативне податке за обрачун плата и накнада за сваког запосленог у институцији, а у складу са интерном документацијом за обрачун плата.

Важна мјера за даљњи развој система интерних финансијских контрола је даљња интеграција база података потребних за централизован обрачун плата и накнада о свим запосленима у институцијама БиХ кроз ЦОП. У смислу аутоматизације пословних процеса и смањења ризика од могућих пропуста и

грешака, потребно је обезбиједити софтверско повезивање информационог система за централизовани обрачун плата и накнада са модулима у информационом систему за финансијско управљање ИСФУ.

Извјештаји Канцеларије за ревизију институција БиХ упозоравају и на проблеме у вези са ангажманом вањских сарадника на основу уговора о дјелу. У свим институцијама БиХ потребно је ојачати системе интерних контрола код припреме буџетских захтјева којима се траже средстава за реализације уговора о дјелу, код подношења захтјева за реструктурисање планираних средстава и код извршења буџетских средстава која се односе на реализације уговора о дјелу. Контроле је потребно ојачати првенствено у смислу онованости и оправданости захтјева за ангажмане вањских сарадника на основу уговора о дјелу (основа за ангажман, околности које су наступиле да је потребан ангажман вањских сарадника, услови које требају испуњавати лица које се ангажују, висина накнаде и слично). Такође, МФиТ БиХ мора обезбиједити посебне контролне механизме за оцјену основаности достављених буџетских захтјева у којима се планирају издаци за уговоре о дјелу.

Вишегодишњи капитални пројекти

Капитални издаци (издаци за набавку земљишта, грађевина, опреме и слично) реализују се у знатно мањем износу у односу на планирана средства. Разлози за такву ситуацију јесу и неефикасни поступци јавне набавке због дужине трајања поступака јавних набавки, понављање поступака, неспровођење и неблаговремено спровођење поступака. Наведено се одражава на вишегодишње капиталне пројекте који се, због кашњења у спровођењу тендерских процедура, спорог рјешавања имовинско-правних односа, те недовољно ефикасног система мониторинга, знатно спорије реализују.

За потребе квалитетнијег управљања капиталним пројектима потребно је јачати механизме контрола за ефикасније кориштење буџетских средстава, укључујући и доношење инструкција о вишегодишњим пројектима укључујући смјернице за управљање ризицима у капиталним пројектима.

Текући грантови и трансфери

На нивоу институција БиХ за додјелу грантова не постоје прецизно дефинисани критеријуми који се заснивају на јасним циљевима и планираним учинцима. Према налазима Канцеларије за ревизију институција БиХ, извјештавање о утрошку средстава и оствареним учинцима додијељених грантова од стране корисника углавном се не врши у роковима, дефинисаним уговором о додјели средстава. Наведено носи ризик да се додијељеним средствима неће постићи намјеравани циљеви и ефекти.

Потребно је успоставити квалитетнији процес управљања грантовима кроз јачање ех-анте и ех-пост контрола на начин да се обезбиједи адекватно планирање засновано на јасним циљевима и критеријумима за додјелу средстава и унапређењу контроле у поступцима одобравања, извјештавања и евидентирања грантова како би се обезбиједило намјенско трошење средстава, те постигли жељени резултати и циљеви.

Јавне набавке

Закон о јавним набавкама из 2014. године створио је предуслове за примјену информатизације у јавним набавкама, боље контроле у фази планирања набавке и у фази реализације уговора, као и услове за примјену критерија економски најповољније понуде.

Међутим, административни капацитети институција Босне и Херцеговине и системи интерних контрола који би требали да обезбиједи правилну имплементацију поступака јавних набавки још нису на задовољавајућем нивоу. На примјер, и даље се у већини поступака јавних набавки користи критеријум најниже цијене, јер институције немају капацитет за примјену критеријума економски најповољније понуде. Наведено повећава ризик да су одређене набавке неекономичне, ако се узме у обзир крајња квалитета испоручених роба и услуга и додатних трошкови који могу да настану.

Канцеларија за ревизију институција БиХ у својим извјештајима упозорава да су још присутни проблеми и недостаци везани за планирање набавки, покретање поступака набавки, избор поступака набавке, дијељење набавке, израду тендерске документације, поступке уговарања, те праћења реализације уговора.

Налази Канцеларије за ревизију институција БиХ указују на то да ревидиране институције БиХ нису успоставиле одговарајуће контроле које би обезбиједиле тачне и поуздане податке о реализацији уговора. Одговарајући надзор и контрола није обезбијеђен ни кроз трезорски систем, односно кроз ИСФУ. У оквиру ИСФУ евидентира се финансијска реализација уговора, односно евидентирају се фактуре, али није унифицирано да се уз фактуру обавезно уноси и број уговора и број ситуације (код уговора који се сукцесивно реализују) услед чега није могуће системски контролисати и пратити реализацију уговора те располагати правовременим и поузданим подацима о уговореним обавезама.

Код институција БиХ недостају и процедуре у вези са комисијским пријемом робе на начин да се дефинише за које врсте робе и за које вриједности роба се врши комисијски пријем, начин пријема и састав комисије. Надаље, не спроводе се анализе реализације уговора кроз које би се утврдиле чињенице о реализацији уговора и утврдили потенцијални проблеми и дале евентуалне препоруке за отклањање уочених проблема у наредним циклусима набавке, посебно у погледу остварене вриједности за уложени јавни новац.

Агенција за јавне набавке у наредном периоду планира израду нове стратегије јавних набавки у БиХ за период 2021-2025. година којом ће се дефинисати мјере за даљњу реализацију циљева и приоритета постављених важећом Стратегијом јавних набавки 2016 - 2020. године.

У припреми је и израда новог закона о јавним набавкама, чије је усвајање планирано током 2021. године. У току је усвајање и Правилника о кориштењу информационог система е-набавке, који поставља оквир за даљњу информатизацију поступака јавних набавки и динамику обавезне примјене информатизације. У складу са нацртом Правилника, планирано је да се сви поступци јавних набавки спроводе електронским путем од 01.01.2023. године.

Рачуноводство и финансијско извјештавање

Рачуноводствени систем¹⁶ базира се на модификованом принципу обрачунавања, што значи да се приходи и примици признају у оном периоду када су мјерљиви и расположиви, односно када су уплаћени на јединствени рачун трезора (JPT), а расходи и издаци признају се на основу настанка пословног догађаја (обавезе) и у извјештајном периоду на који се односе, независно о плаћању.

Финансијске трансакције, односно финансијско пословање свих институција БиХ обавља се путем информационог система финансијског управљања (ИСФУ) који се састоји од седам модула: Главна књига, Набавке, Обавезе према добављачима, Управљање готовином, Потраживања, Стална средства и

¹⁶ Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине

Залихе. МФИТ БиХ је надлежно за успоставу и вођење Главне књиге трезора и помоћних књига за унос података.

Евидентирање свих трансакција, имовине и потраживања у Главну и помоћне књиге ИСФУ врши се у складу са Правилником о рачуноводству и рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине. Извјештавање о расходима, обавезама, приходима, примицима, имовини и потраживањима врши се у складу са Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине.

Ревизијом финансијских извјештаја институција БиХ утврђено је да постоји простор за побољшање интерних контрола у вези са уносом и евидентирањем потраживања у смислу вођења одговарајућих евиденција кроз помоћне књиге, као претпоставке за адекватно праћење врсте и рочности потраживања, као и предузимања активности на наплати потраживања, те утврђивању стварног стања потраживања приликом пописа и правилног презентовања информација о потраживањима у финансијским извјештајима институција БиХ.

Постоји простор и за унапређења система интерних контрола у погледу свеобухватног евидентирања и праћења залиха те сталних средстава (покретне и непокретне имовине). У циљу квалитетнијих информација за праћење уговорних обавеза и њихове реализације, потребна је даљња интеграција контрола унутар ИСФУ у вези са евиденцијама уговора и фактура.

ИПА фондови

У буџету институција БиХ планирају се и средства за повлачење фондова из инструмента претприступне помоћи ЕУ (ИПА), односно средстава за суфинансирање пројеката из ИПА фондова. Ревизије финансијских извјештаја које проводи Канцеларија за ревизију институција БиХ указују на низак степен реализације одобрених и расположивих средстава, као и на недовољну транспарентност извјештаја о реализацији ИПА пројекта.

Потешкоће у планирању и програмирању ИПА средстава огледају се у кратким роковима за припрему планских и програмских докумената, великом броју учесника у процесу програмирања, недостатак цјелодржавних секторских стратегија, као и капацитета и знања за планирање и програмирање ИПА у институцијама БиХ. Изазов представљају и стални нови захтјеви за припрему додатних пројектних приједлога у скраћеним роковима, те припрема програмских докумената за нове модалитете коришћења ИПА-е.

Препорука је да се успостави ефикасан и ефективан механизам координације надлежних институција у БиХ, донатора и других заинтересованих страна у држави у погледу израде свеобухватних секторских стратешких докумената за БиХ, као предуслов за приступ средставима која ће бити на располагању у оквиру новог ИПА програма. Потребно је такођер обезбиједити и механизме извјештавања о реализацији ИПА средстава у погледу веће транспарентности.

Квалитет пружања услуга

На квалитет услуга које институције БиХ пружају физичким и правним лицима значајан утицај имају неефикасне бирократске процедуре, низак степен заступљености нових технологија и неефикасна организација пословања. Недоречена законска и подзаконска рјешења, која уређују пословне процесе, остављају могућности различитих интерпретација и примјене прописа у зависности од околности. Административне препреке и традиционални начини комуникације управе са корисницима услуга

(бројни обрасци у папирној форми, прикупљање документације на више физичких адреса-шалтера и сл.) стварају додатне трошкове корисницима услуга и чине јавну управу неефикасном.

Управљачка одговорност

Иако постоји законско утемељење за управљачку одговорност руководиоца на свим нивоима, нису уведени механизми за њену примјену у конкретним пословним процесима. Руководиоци требају имати јасна упутства шта контролишу, у којим роковима и како се доказује дјелотворност проведених контрола. Међутим, процедуре које уређују кључне процесе управљања јавним финансијама на нивоу појединачних институција не садрже јасна упутства о суштинским контролама¹⁷ које су руководиоци дужни спроводити у сврху квалитетнијег управљања ресурсима и резултатима. Ситуацију компликује недовољна уређеност улога и одговорности¹⁸, те модалитета за сарадњу међу секторима у којима се одвијају пословни процеси који произлазе из мандата институције и организационим јединицама за финансије у кључним процесима буџетског циклуса.

Последица тога је да руководиоци својим активностима стварају обавезе, исказују потребе за финансијским средствима, користе набављену имовину, управљају активностима које генеришу намјенске приходе и слично, а да при том недовољно усмјеравају и контролишу финансијске ефекте који произлазе из њихових одлука и за које требају преузети одговорност.

У пракси, већину контрола у процесима управљања јавним финансијама спровode финансијске службе. Међутим, те контроле нису и не могу бити довољне, нити могу компензирати неспровођење суштинских контрола руководства.

Уведени механизми за развој управљачке одговорности, као што су Изјава о одговорности за остваривање циљева институције и упитник о самопројени система ФУК-а, нису увезани и перципирају се као додатни административни послови које, у правилу, обављају финансијске службе. Допуњена Одлука о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ, којом се прописује и обавеза руководиоцима на свим нивоима управљања у институцијама БиХ за успостављање ФУК-а, још није имплементирана у свим институцијама БиХ.

Још није препозната улога интерне ревизије као управљачког алата кроз чији рад је могуће добити разумно увјеравање у добро функционисање система интерних контрола, или препоруке за унапређења којима се стичу предуслови за виши степен делегирања овлашћења у пракси.

Наведено ограничава корисност ових алата у сврху развоја система делегирања овлашћења и одговорности и обезбјеђења повратних информација о ефективности контрола на свим нивоима у организацији. У таквим околностима и даље је присутна неспремност највишег руководства да делегира овлашћења и одговорности, чак и за уобичајене административне одлуке (нпр. рјешења о годишњим одморима). Другим ријечима, одлучивање је и даље централизовано и циљеви, ресурси и припадајућа овлашћења за управљање не делегирају се нижим нивоима руковођења.

ЦХЈ МФИТ БиХ пружа подршку руководиоцима на свим нивоима управљања у институцијама БиХ кроз одржавање обука и радионица на тему управљачке одговорности.

Уведен је оквир за компетенције државних службеника који треба обезбиједити да запослени посједују знања и вјештине потребне за испуњавање радних задатака. Иако се оквир користи у поступку

¹⁷ Суштинске контроле су контроле у функцији да се обезбиједи, између осталог, основаност и оправданост планираних средстава, намјенско трошење одобрених средстава, заштита финансијских интереса институције у пословним трансакцијама са трећим странама, детаљно разрађени планови имплементације вишегодишњих капиталних улагања и њихова приоритизација, и слично.

¹⁸ Нпр. разумијевање власништва над стратешким и оперативним ризицима институције и ко, када и како спроводи контролне активности и извјештава о њиховој ефективности.

запошљавања, његови елементи нису разрађени и кроз правилнике о унутрашњој организацији институција БиХ, који одређују критеријуме за појединачна радна мјеста. Компетенције нису предмет годишњег оцјењивања тако да није могуће потврдити колико су државни службеници задовољили радне задатке у погледу посједовања и спровођења захтјеваних компетенција. Поред тога, годишња оцјена не обухвата питања делегирање одговорности и степен, односно квалитет испуњавања делегираних задатака.

У пракси, ове слабости указују на то да у постојећем систему нису створени сви предуслови за управљање учинком запослених, односно да постоји простор за јачање предуслова на основу којих руководиоци с вишим степеном повјерења могу делегирати овлашћења и обавезе праћено структурираним и систематичним оцјењивањем учинка запослених на реализацији делегираних задатака. Међутим, тренутно нема конкретних планова за даљњу интеграцију концепта управљачке одговорности у законодавство о државним службеницима.

4.1.2. ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА – стратешки циљ и мјере за период 2020-2025.

Стратешки циљ развоја финансијског управљања и контроле (ФУК) у периоду 2020-2025. јесте усмјерити ФУК на најзначајније ризике у управљању јавним финансијама.

Оперативне мјере изведене из овог стратешког циља су:

Мјера 1.1: Интерне контроле усмјерене на ризике везане за поуздано управљање приходима, расходима, имовином и обавезама

У буџетском систему усмјереном на инпуте примарни циљ интерне контроле је да обезбиједи регуларност и усклађеност пословања и поузданост финансијског извјештавања. То подразумијева препознавање високих ризика у односу на приходе, расходе, имовину и обавезе, разумијевање дјелотворности постојећих контрола и, по потреби, њихово прилагођавање како би се обезбиједила усклађеност са циљевима фискалне политике. За то је потребно да руководство институција БиХ обезбиједи поштивање фискалних правила у оквирима у којима они спроводе контролу.

Ова мјера односи се на процјену ризика и у складу са тим унапређење контрола у процесима: прикупљања прихода (цјеловите процјене очекиваних прихода, правовремена и потпуна наплата потраживања), стварање расхода, управљање имовином и обавезама (финансијским и нефинансијским). Потребно је ојачати рачуноводствену методологију коју треба пратити даљња аутоматизација и интеграција података, евиденција и извјештаја. Ова мјера за резултат треба имати повећан капацитет за финансијске анализе и унаприједити квалитет укупног финансијског извјештавања. Циљ мјере је стављање интерних контрола у функцију пружања правовремених, потпуних и тачних података за управљање приходима, расходима, имовином и обавезама на нивоу институција БиХ, а МФИТ БиХ је одговорно за управљање фискалним ризицима и обезбјеђење укупне одрживости јавних финансија.

Мјера 1.2: Интерне контроле усмјерене на ризике везане за средњорочно планирање и програмско буџетирање

Ова мјера подразумијева развој интерне контроле усмјерене на ризике по пројекције у оквиру средњорочног планирања и ризике у односу на повезивање циљева и ресурса кроз програмско буџетирање. Усвајање обавезујућег средњорочног буџетског оквира захтијева контроле над

вишегодишњом потрошњом и обезбјеђивање финансијске одрживости стратегија, политика и средњорочних планова. Обавезујући формат програмског буџета захтијева контроле над квалитетом нефинансијских инпута и ефикасност приликом остваривања циљева у односу на кориштене ресурсе.

Обје групе ризика захтијевају ојачане контроле и интеграцију података о инвестиционим пројектима, капиталним трошковима и задуживањима. Ова мјера обухвата *ex-ante* процјену финансијског утицаја новог законодавства и одлука Савјета министара БиХ. Потребне су контроле у процесима прикупљања података и анализа како би се омогућило доношење одлука о прерасподјели средстава према приоритетима.

Управљање учинком буџетских програма такође захтијева контроле над резултатима и исходима на основу релевантних и поузданих нефинансијских информација и унапријеђеног капацитета за мониторинг и евалуацију на нивоу МФиТ БиХ и појединачних институција.

Мјера 1.3: Интерне контроле усмјерене на ризике везане за ефикасност пословног процеса институције

Ова мјера захтијева унапређење контрола на нивоу пословних процеса над трошковима, квалитетом, правовременошћу, доступношћу и расположивошћу јавних услуга (грађанима, привредним субјектима и другим институцијама јавног сектора). У оквиру ове мјере потребно је радити на стандардизацији и аутоматизацији процедура ради обезбјеђења једнообразног поступања и уједначеног квалитета јавне услуге на основу процјене ризика на нивоу сектора и пословних процеса.

Мјера 1.4: Ојачана управљачка одговорност за циљеве и резултате

Овај мјера односи се на израду и примјену управљачких алата којима се подржава делегирање овлашћења, одговорности, ресурса и аутономије у одлучивању и дјеловању. Потребно је спровести анализе препрека за развој управљачке одговорности, адекватности организационих структура, улоге и задатака руководиоца у процесима управљања јавним финансијама, те захтјева у односу на садржај, тачност и правовременост извјештавања о стратешким, оперативним и финансијским резултатима. Додатно је неопходно провести анализе организационог статуса, капацитета, улога и задатака јединица за финансије у институцијама БиХ и предложити мјере за јачање њихове координационе улоге.

За даљњи развој управљачке одговорности биће потребно ажурирати правилнике о унутрашњој организацији у смислу додјељивања овлашћења и одговорности руководиоцима на свим нивоима управљања, допунити интерне процедуре јасним упутствима о суштинским контролама које требају спроводити руководиоци и ојачати алате којима се прати њихова дјелотворност.

Потребно је донијети подзаконски акт који се односи на давање смјерница за управљачку одговорност на свим нивоима.

Анализе требају обезбиједити препоруке за увезивање и јачање постојећих интерних модалитета за праћење ефикасности контрола (изјава о одговорности за остваривање циљева, самопроцјена и интерна ревизија) и препорука екстерне ревизије за њихова побољшања.

4.2. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА

Интерна ревизија (ИР) представља независно, објективно увјеравање и консултантску активност креирану с циљем да се дода вриједност и унаприједи пословање организације. Она помаже

организацији да оствари своје циљеве обезбјеђујући систематичан, дисциплинован приступ оцјени и побољшању ефикасности управљања ризицима, контролама и процесима управљања.¹⁹

4.2.1. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА - садашње стање

Организациони и кадровски капацитети

Према децентрализованом моделу успостављања и организовања система интерне ревизије у институцијама БиХ, укупно 20²⁰ институција испуњава критеријуме да успоставе јединицу за интерну ревизију (ЈИР). Десет ЈИР врши функцију интерне ревизије само у једној, матичној институцији, а десет ЈИР функцију интерне ревизије врше за матичну и више других институција БиХ у складу са Одлуком о критеријумима за успостављање ЈИР у институцијама БиХ, а на основу споразума о обављању функције интерне ревизије. Овим моделом организације нормативно је уређена потпуна покривеност цијелокупног буџета институција БиХ функцијом интерне ревизије.

Интерни ревизори у институцијама БиХ носиоци су сертификата овлашћеног интерног ревизора којег ЦХЈ МФИТ БиХ издаје у складу са Програмом обуке и сертификаковања интерних ревизора у институцијама БиХ²¹ и дужни су обезбиједити стручно усавршавање у складу са захтјевима стандарда интерне ревизије и прописима о континуираној професионалној едукацији интерних ревизора у институцијама БиХ.

ЈИР, које су у цјелости попуњене према предвиђеним систематизацијама, покривају 66,38% буџета институција БиХ. ЈИР, које су дјелимично попуњене по предвиђеној систематизацији, покривају 18,45% буџета институција БиХ. Четири јединице интерне ревизије још нису у потпуности успостављене у складу са прописима, а планирано је да оне покривају 15,17% буџета институција БиХ.

Табела 3: Преглед капацитета ИР и покривеност буџета институција БиХ функцијом ИР (стање 2018-2019)

Број и капацитет ЈИР	Број интерних ревизора		Буџет институција које покрива	
	Систематизовано/ попуњено	Проценат	КМ (2018)	Проценат
9 попуњених ЈИР	24/24	100,00	657.740.000	66,38
6 дјелимично попуњених ЈИР	16/9	56,25	182.783.000	18,45
4 непопуњене или систематизација ЈИР није у складу са прописима ²²	10/3	30,00	150.349.817	15,17
Укупно	50/36		990.872.817	100,00

ЈИР с дјелимично попуњеним капацитетима нису у могућности обезбиједити пуну примјену стандарда интерне ревизије у погледу неопходних компетенција и испуњавања захтјева за обезбјеђење квалитета. Уједно, непопуњени капацитети резултирају парцијалним ревизорским обухватом, односно мањим бројем и комплексности појединачних ревизорских ангажмана.

¹⁹ Дефинираном у складу с Међународним оквиром професионалног дјеловања (engl. IPPF) чија примјена је прописана законом.

²⁰ Одлуком о критеријима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ, прописана је успостава 19 ЈИР, а једна јединица интерне ревизије је успостављена у ЈП БХРТ

²¹ Службени гласник БиХ, број: 7/15 и 89/18

²² укључује 3 институције које су према Правилнику о унутрашњој организацији именовале интерног ревизора уместо формирања ЈИР, што није у складу са прописима о интерној ревизији

Стандарди и методологија рада ИР

ЦХЈ МФИТ БиХ је на основу Закона о интерној ревизији институција БиХ прописала примјену међународних стандарда интерне ревизије (engl. IPPF). Методологија рада интерне ревизије у институцијама БиХ уређена је кроз Приручник за интерну ревизију из 2011. године,²³ а методолошки оквир додатно укључује Повељу интерне ревизије у институцијама БиХ²⁴ и Кодекс професионалне етике за интерне ревизоре у институцијама БиХ.²⁵ Методологију рада потребно је ажурирати ради усклађивања са међународним стандардима из 2017. године у погледу планирања и обављања интерне ревизије на основу процјене ризика. Такође, недостају упутства за израду и спровођење Програма за обезбјеђење и унапређење квалитета рада. У току су активности на ажурирању методологије. У сарадњи са низоземским експертима, у оквиру билатералног споразума, урађен је и Приручник за ревизију учинка за интерне ревизоре у институцијама БиХ, који је усвојен од стране ЦХЈ МФИТ БиХ и објављен на интернет страници МФИТ БиХ.

Додана вриједност, извјештавање и праћење квалитета рада интерне ревизије

Повећање броја интерних ревизора у ЈИР резултовало је већим бројем обављених ревизија и датих препорука, али тренутно доступни подаци не омогућавају квантификовање додане вриједности. По природи ревизорских ангажмана, интерна ревизија у институцијама БиХ примарно се бавила ревизијама усклађености на нивоу појединчаних пословних процеса или њихових сегмената, што је ограничило перспективу интерних ревизора за давање препорука системског значаја. Иако је кроз Програм обуке и сертификавања интерних ревизора у институцијама БиХ, у дијелу који се односи на КПЕ интерних ревизора, прописана обавезна обука из области финансијског управљања и контроле, до сада интерни ревизори нису прошли довољан број обука из ФУК-а. То представља отежавајућу околност за праћење и процјену унапређења система ФУК-а те, значајно сужава могућности за додавање вриједности институција као резултат рада интерних ревизора.

У складу са доступним методологијама и примјењивим стандардима, ЈИР су сачиниле стратешке (трогодишње) и годишње планове. Доступне информације из праксе сугеришу да нису видљиви узроци и посљедице утврђених слабости што ограничава и квалитет препорука које тако нису усмјерене на отклањање узрока ризика.

Тренутно се не примјењује систематична провјера квалитета коју би, у складу са стандардима, требали спроводити руководиоци ЈИР. Истовремено, ЦХЈ МФИТ БиХ прати примјену законодавног и методолошког оквира кроз систем годишњег извјештавања који обухвата статистичке податке о броју планираних и обављених ревизија, ревидираним подручјима, броју датих и спроведених препорука, те сажетак главних налаза и препорука. Неопходан је методолошки оквир по којем би ЦХЈ МФИТ БиХ спроводила провјере квалитета рада успостављених ЈИР. У протеклом периоду нису вршене екстерне процјене квалитета, нити су исте биле оправдане с обзиром на то да се функција интерне ревизије тек успостављала/развијала.

У перспективи су неопходна системска рјешења за управљање квалитетом интерне ревизије која укључују и интерне и екстерне процјене квалитета, као и провјере квалитета од стране ЦХЈ МФИТ БиХ.

Уједно, систем праћења и извјештавања потребно је проширити подацима о мјерљивим ефектима имплементације препорука интерних ревизора (тзв. додана вриједност) у погледу, на примјер, повећаног прикупљања прихода, рационализације расхода, управљања имовином и обавезама или поузданијег финансијског и нефинансијског извјештавања.

²³ Службени гласник БиХ, број: 82/11

²⁴ Службени гласник БиХ, број: 82/11 и 30/18

²⁵ Службени гласник БиХ, број: 82/11

4.2.2. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА – стратешки циљ и мјере за период 2020-2025

Стратешки циљ развоја интерне ревизије је **ефикасно кориштење ресурса интерне ревизије и остваривање додане вриједности у складу са међународним стандардима.**

Мјере које се ће спровести у том правцу укључују:

Мјера 2.1: Обезбјеђење квалитета и примјена софтверских рјешења за унапређење и информатизацију процеса интерне ревизије у сврху испуњавања међународних стандарда

Активности на обезбјеђењу усклађености са међународним стандардима треба да обухвате прилагођавање методологије ревизије, укључујући испуњавање предуслова за увођење Програма обезбјеђења и унапређења квалитета (engl. QAIP) од стране јединица интерне ревизије, вршење провјера квалитета од стране ЦХЈ МФиТ БиХ, и израду економичних модалитета за независно екстерно обезбјеђење квалитета од стране трећих лица. Мјера, такође, подразумијева даљу обуку и усавршавање ревизорског особља, укључујући континуирани професионални развој.

Основа за будуће активности требало би да буду софтверска рјешења којима ће се унаприједити и унифицирати поступак вршења интерне ревизије, обраде података и извјештавања, а истовремено значајно унаприједити и капацитети и алати за интерно и екстерно оцјењивање рада интерних ревизора и испуњавање Стандарда.

Софтверско рјешење подржаће и руководиоце интерне ревизије у спровођењу QAIP интерне ревизије и биће и значајан алат ЦХЈ МФиТ за вршење провјере квалитета.

Мјера 2.2: Попуњавање упражњених радних мјеста у ЈИР

Успостављање ЈИР у складу са прописима из области интерне ревизије, што подразумијева усклађивање описа послова и услова за запошљавање особља интерне ревизије, те њихово квалитетно кадровско попуњавање неопходни су предуслови за даљњи напредак у развоју и унапређивању успостављених система. Задовољавање нивоа кадровске попуњености ЈИР је и кључан предуслов за испуњавање захтјева стандарда али и очекивања од функције независне интерне ревизије.

Мјера 2.3: Интерна ревизија усмјерена на пружање додатне вриједности у високоризичним областима

Потребно је унаприједити капацитет за идентификацију и процјену ризика која ће усмјерити ресурсе интерне ревизије на високоризичне области и пословне процесе, уз обезбјеђивање усклађености са циљевима руководства. Ангажмани требају ићи дубље од ревизије усклађености како би се пружио увид у оперативни учинак релевантних институција и процеса. Ова мјера, такође, подразумијева систематично праћење утицаја имплементације препорука интерне ревизије, поткријепљених финансијским параметрима гдје год је то могуће. Такође, потребно је обезбиједити и едукацију интерних ревизора о актуелностима из ФУК-а у институцијама БиХ и захтјевима који се постављају руководству у циљу успостављања и развоја система ФУК-а, како би интерни ревизори имали могућност и континуиране професионалне едукације (КПЕ) из ове области али и, што је много битније, могућности за квалитетније процјене ризика и усмјеравање активности интерне ревизије у области којима се додаје вриједност.

4.3. ПРАЋЕЊЕ КВАЛИТЕТА И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О СИСТЕМУ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА

4.3.1. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О СИСТЕМУ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА - садашње стање

Све институције БиХ у обавези су да сачињавају и достављају ЦХЈ МФИТ БиХ годишњи извјештај о систему ФУК.²⁶ Годишњи извјештај о ФУК припрема лице задужено за ФУК на основу података који се односе на извјештајни период, а одобрава га руководилац институције. За тачност података у годишњем извјештају о систему ФУК одговоран је руководилац институције. ЦХЈ МФИТ БиХ, на основу годишњих извјештаја о систему ФУК-а, сачињава годишњи консолидовани извјештај о систему ФУК-а и доставља га Савјету министара БиХ. Сврха консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле јесте да се Савјет министара БиХ благовремено информисе о обављеним активностима из области ФУК, оствареном напретку и правцу будућег развоја финансијског управљања и контроле, о активностима ЦХЈ МФИТ БиХ и достигнутом нивоу усклађености прописа о ФУК који се примјењују у институцијама БиХ са правном стечевином ЕУ.

Годишњи консолидовани извјештај ИР, који припрема ЦХЈ МФИТ БиХ²⁷, даје основне податке о систему интерне ревизије у институцијама БиХ, податке о активностима ЦХЈ МФИТ БиХ, податке о ЈИР и интерним ревизорима, податке о ревидираним институцијама, као и податке о извршеним интерним ревизијама од стране ЈИР институција БиХ и податке о предузетим активностима на реализацији закључака Савјета министара БиХ.

Садашњи систем праћења и извјештавања о ФУК и ИР усмјерен је примарно на провјеру формалне/административне усклађености. На примјер, кроз самопроцјену система ФУК, ЦХЈ МФИТ БиХ прикупља податке о томе да ли су успостављени одређени елементи система (нпр. постоје ли одређене интерне процедуре, јесу ли утврђени ризици и да ли су документовани у регистрима ризика, јесу ли именована лица за ФУК, и сл.). Кроз извјештаје о ИР прикупљају се подаци о организационој успостављености и капацитетима интерне ревизије, броју обављених интерних ревизија, ревидираним подручјима, подацима о ревизорским препорукама (број датих препорука, број спроведених препорука, број неспроведених препорука).

Консолидовани извјештаји су на тај начин усмјерени на презентацију статистичких, квантитативних индикатора, али изостављају квалитативне анализе увезане са налазима и препорукама интерних и екстерних ревизора које, уз одговарајућу анализу, пружају увид у функционисање и ефекте система интерних контрола. Садашњи систем праћења и извјештавања о ФУК и ИР не доводи у везу прикупљене податке и налазе о конкретним недостацима система интерних контрола из извјештаја трећих страна (нпр. ревизија) који се могу односити како на појединачне кориснике, тако и на системске слабости које су карактеристичне за већи број институција и које су везане за кључне процесе из области управљања и контроле. Иако третирају уско повезану проблематику, Савјет министара БиХ тренутно консолидовани годишњи извјештај о ФУК и консолидовани годишњи извјештај о ИР разматра као два засебна документа.

²⁶ у складу с чланом 33д. став (4) Закона о финансирању институција БиХ

²⁷ у складу с чланом 25. Закона о интерној ревизији институција БиХ

4.3.2. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О СИСТЕМУ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА – стратешки циљ и мјере за период 2020-2025

Систем праћења треба обезбиједити информације о функционисању и ефектима система интерних контрола у односу на његову сврху и циљеве, те омогућити анализу кључних слабости, недостатака и ризика у процесима управљања јавним финансијама. Такав приступ и информације помогли би ЦХЈ МФиТ БиХ да идентификује системске слабости интерних контрола и координише њихово рјешавање у сарадњи са другим надлежним секторима МФиТ БиХ (буџет, трезор, итд.), институцијама БиХ или осталим носиоцима реформи. Поред тога, праћење и извјештавање треба усмјерити прегледе квалитета успостављених система ФУК и ИР, те обезбиједити улазне информације за ЦХЈ МФиТ БиХ на основу којих се унапређују методологије рада, развијају програми обука, те усмјеравају активности интерне ревизије. На тај начин, ЦХЈ МФиТ БиХ може у пуном смислу афирмисати своју координациону и хармонизацијску улогу унутар система, као и пружити информације Савјету министара БиХ, и екстерним странама као што су тијела Европске комисије. Поред развоја алата за прикупљање информација, наведено истовремено захтијева и јачање знања и аналитичких капацитета у ЦХЈ МФиТ БиХ.

Стратешки циљ за период 2020-2025 је унаприједити праћење ефективности PIFC-а од стране ЦХЈ и Савјета министара БиХ. Овај циљ захтијева прикупљање информација о функционисању интерне контроле и њених ефеката у односу на сврху и циљеве, као и подршку актерима у доношењу одлука на основу анализа кључних слабости, недостатака и ризика.

Овај стратешки циљ ће бити имплементиран кроз сљедеће мјере:

Мјера 3.1: Аутоматизација извјештавања о PIFC уз проширене изворе и алате за прикупљање података

ЦХЈ МФиТ БиХ има надлежност и обавезу да прати и извјештава о развоју PIFC-а. Годишње извјештавање треба бити аутоматизовано да би се избјегла ручна обрада података. Аутоматизацијом ће се остварити уштеде времена које се може искористити за квалитативне анализе.

ЦХЈ МФиТ БиХ податке о слабостима интерних контрола треба консолидовати из више извора како би дала препоруке за системска унапређења.

Поред тога, намјера је да се ЦХЈ МФиТ БиХ проактивно бави анализама изложености ризицима у најсложенијим системским процесима управљања јавним финансијама, као и да, у том смислу, координише активности са другим организационим јединицама МФиТ БиХ и другим институцијама БиХ које су носиоци реформи за поједине реформске области (надлежна министарства, Агенција за државну службу итд.)

Додатно, информатизација процеса обављања интерне ревизије уз употребу софтверских рјешења за вршење интерне ревизије и софтверских рјешења за извјештавање, који омогућавају преузимање података из појединачних модула апликације, омогућиће брже процесирање података о обављеним интерним ревизијама и спроведеним ревизорским препорукама за потребе годишњег извјештавања о активностима интерне ревизије.

Мјера 3.2: Развој и имплементација оквира за контролу квалитете интерне ревизије и ФУК-а

Ова мјера захтијева израду правног основа и методологије за процјену квалитета система ФУК-а и ИР како би се процијенио постигнути напредак у развоју и спровођењу система PIFC-а. Налази се требају користити за унапређење методологије, развој програма обуке и координисање попутних активности.

Као један од алата за спровођење контроле квалитета интерне ревизије користиће се софтверска рјешења за вршење интерне ревизије и извјештавање интерне ревизије. Вршењем контроле квалитета, ЦХЈ МФИТ БиХ може оснажити своју координациону и хармонизацијску улогу и пружити информације Савјету министара БиХ и вањским актерима, као што су надлежна тијела Европске комисије.

Мјера 3.3: Јачање аналитичких и координационих капацитета ЦХЈ МФИТ

Да би у потпуности извршавала свој мандат у односу на развој система PIFC-а, ЦХЈ МФИТ БиХ ће требати унапријеђене капацитете за анализу и координацију. Аналитички капацитети односе се на способност ЦХЈ МФИТ БиХ да утврди потребе за подацима, обрађује и анализира информације из више извора за потребе доношења одлука везаних за PIFC. Координациони капацитет је кључан предуслов за ЦХЈ МФИТ БиХ за хармонизацију активности на развоју система PIFC-а од стране различитих институција, како би се остварио заједнички циљ. Наведени капацитети требају се обезбиједити кроз циљану обуку и структуриране планове за развој каријере особља ЦХЈ МФИТ БиХ, бољу размјену података, координативне састанке са релевантним актерима, те успостављање и одржавање заједница практичара за ФУК и ИР.

ПРАЋЕЊЕ, ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ И АЖУРИРАЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија ће се реализовати према мјерама и активностима у приложеном Акционом плану, који је саставни дио Стратегије. Први Акциони план покрива период 2020-2022. година и биће предмет ажурирања на основу евалуације ефеката спроведених мјера у наведеном периоду.

ЦХЈ МФИТ БиХ ће израдити оперативни годишњи акциони план рада за сваку календарску годину предвиђену Стратегијом. Садржај годишњег акционог плана изводи се из Акционог плана Стратегије. Годишњи акциони план садржаваће прецизније рокове, детаље о активностима које ће се спровести ради реализације предвиђених мјера и информације о изабраним пилот институцијама. У изради годишњег плана ЦХЈ МФИТ БиХ ће усаглашавати динамику реализације према информацијама добијеним од институција БиХ које су наведене као носиоци активности.

О реализацији мјера и остваривању циљева из Акционог плана Стратегије и напретку оствареном у систему PIFC-а, ЦХЈ МФИТ БиХ ће детаљно извјештавати Савјет министара БиХ кроз посебно поглавље о имплементацији Стратегије у оквиру редовних годишњих консолидованих извјештаја.

5. АКЦИОНИ ПЛАН СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА СИСТЕМА ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА 2020-2022

Област: 1. Финансијско управљање и контрола							
Стратешки циљ: финансијско управљање и контрола усмјерено на најзначајније ризике у управљању јавним финансијама (УЈФ)							
Оператив- на мјера	Резултат мјере	Активност	Индикатори (полазна вриједност ПВ/циљана вриједност ЦВ)	Рок за реали- зацију актив- ности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне институци- је	Партнерске институције
1.1. Интерне контроле усмјерене на ризике везане за поуздано управљање приходи- ма, расходима, имовином, и обавезама	Унаприје- ђене контроле у управљању приходима, расходима, имовином и обавезама	Ажурирање смјерница и стандардизација процеса управљања ризицима	Смјернице ажуриране у складу са добром праксом и искуствима из примјене досадашњих смјерница, прилози уз смјернице су припремљени за информатизацију (ПВ: 0 / ЦВ: 1)	Други квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности Буџет Пројект техничке подршке	ЦХЈ МФиТ	Пројекат техничке подршке
		Развој и инсталација софтвера за регистре ризика, укључујући обуку корисника за коришћење софтвера	Информатизовани регистри ризика (ПВ: 0/ЦВ: 75)	Први квартал 2020 – задњи квартал 2020.	Пројект техничке помоћи	ЦХЈ МФиТ	Пројекат техничке подршке (финансирање и експертиза) Институције БиХ
		Процјена ризика и приједлози системских	Регистри ризика појединачних институција	Трећи квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ	Институције БиХ	ЦХЈ МФиТ БиХ

		контрола у процесима УЈФ	Приједлог закључака СМ и нових аката МФиТ за јачање системских контрола у УЈФ	Први квартал 2021.	МФиТ за редовне активности	МФиТ и ЦХЈ МФиТ	МФиТ Сектор за трезор МФиТ Сектор за буџет Пројекат техничке подршке
		Ажурирање интерних процедура институција са резултатима процјене ризика	Број ажурираних интерних процедура са уграђеним контролним механизмима (ПВ:Х/ЦВ:Х)	Задњи квартал 2020 – Други квартал 2021. Континуирано	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава институција за редовне активности	Институције БиХ	ЦХЈ МФиТ БиХ
		Израда критеријума за додјелу грантова заснованих на јасним циљевима и планираним учинцима	Припремљени документи са утврђеним критеријумима за додјелу грантова (ПВ:0 ЦВ:4)	Задњи квартал 2020.	Буџет институција БиХ у оквиру средстава за редовне активности институција	МВТЕО, МЦП, МЉП	МФиТ БиХ
		Израда смјерница/упута за спровођење ех-анте и ех-пост контрола за исплаћене грантове и трансфере	Смјернице (ПВ:0/ЦВ:1)	Први квартал 2021.	Буџет институција БиХ, у оквиру одобрених средстава за редовне активности	МВТиЕО, МЦП, МЉП, МФиТ БиХ	ЦХЈ МФиТ БиХ
		Успостављање базе података о пословним	Информатизоване базе података (ПВ: 0/ЦВ: 75)	Први квартал 2020 –	Пројекти техничке помоћи	ЦХЈ МФиТ Институције БиХ	Пројекат техничке

		процесима (мапа пословних процеса), интерним процедурама, прописима институција у оквиру софтверског рјешења за ФУК		Задњи квартал 2020.			подршке ЦХЈ МФиТ БиХ Институције БиХ
		Унаприједити апликативне контроле над структуром и садржајем информација и података у помоћним књигама ИСФУ за управљање приходима	Инструкције и упутства МФиТ БиХ у вези са евидентирањем и праћењем прихода	Задњи квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава МФиТ за редовно одржавање	МФиТ Сектор за трезор	МФиТ БиХ
		Анализа могућности софтверског повезивања постојећих апликација у МИП, МЦП, УИО и МФиТ БиХ и креирање одговарајућег рјешења за унапређење контрола у праћењу и евидентирању прихода од такси и	Урађена анализа (ПВ:0 ЦВ:1) Софтверско рјешење (ПВ:0 ЦВ:1)	Трећи квартал 2020. Задњи квартал 2021.	Буџет институција БиХ за редовне активности и капитална улагања	МИП, МЦП, УИО и МФиТ БиХ	МФиТ БиХ

		накнада					
		Израда софтверског рјешења за евидентирање и праћење судских спорова у институцијама БиХ	Софтверско рјешење (ПВ:0 ЦВ:1)	Задњи квартал 2021.	Буџет институција БиХ за редовне активности и капитална улагања	Правобранилаштво БиХ, МФиТ БиХ и институције БиХ	
		Интеграција база података о запосленим потребним за обрачун и исплату плата и накнада у институцијама БиХ Софтверско повезивање система за ЦОП и одговарајућих модула у ИСФУ	Формирана јединствена база података у систему ЦОП Повезан систем ЦОП-а са одговарајућим модулима ИСФУ	Задњи квартал 2020. Задњи квартал 2020.	Буџет институција БиХ за редовне активности и одржавање	МФиТ БиХ, МО МФиТ БиХ и МО	
		Ојачати систем интерних контрола при припреми и одобравању буџетских захтјева за исплату уговора о дјелу	Смањен износ издатака по основу уговора о дјелу (ПВ: 2019.г)	Континуирано	Буџет институција БиХ за редовне активности	МФиТ БиХ и институције БиХ	
		Увођење контроле над стварањем и евидентирањем обавеза у институцијама БиХ у складу са чланом 12. и 14. Закона о	Доношење подзаконског акта којим се прописују рокови и начин евидентирања и праћења свих обавеза у ИСФУ	Задњи квартал 2020.	Буџет институција БиХ за редовне активности	МФиТ БиХ	Институције БиХ

		финансирању институција БиХ					
		Увођење контроле над стварањем вишегодишњих обавеза кроз измјене прописа	Уведена обавеза претходног давања мишљења МФиТ на финансијске одредбе и фискалне учинке нацрта уговора за вишегодишње обавезе	Трећи квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава МФиТ за редовне активности	МФИТ БИХ и Савјет министара БиХ	
1.2. Интерне контроле усмјерене на ризике за средњорочно планирање и програмско буџетирање	Унапријеђене контроле за вишегодишње и програмско планирање, циљеве и резултате	Уградити управљање ризицима у подзаконске акте и методологије средњерочног планирања, годишњег планирања и програмског буџетирања	Упутство / методологија (ПВ: 0/ЦВ:3)	Задњи квартал 2020-Задњи квартал 2022.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава за редовне активности	ДЕП, МФиТ Сектор за координацију међ. помоћи МФиТ Сектор за буџет, ЦХЈ МФиТ БиХ	Дјелимично условљено развојем програмског буџетирања
		Процјена ризика у односу на циљеве из средњорочних планова, циљеве и показатеље успјешности из буџетских програма	Регистри ризика за буџетске програме (ПВ: 0/ЦВ:75)	Други квартал 2022.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава за редовне активности	Институције БиХ	
		Интерним актима	Интерни акт којим се	Задњи	Буџет институција	Институције	ЦХЈ МФиТ БиХ

		уредити улоге, овлашћења и одговорности актера у реализацији буџетских програма	утврђује број буџетских програма са уређеним улогама, овлашћењима и одговорностима (ПВ: 0/ЦВ:15)	квартал 2022.	БиХ, у оквиру средстава институција за редовне активности	БиХ	
		Уградити управљање ризицима у Инструкцију за вишегодишња капитална улагања (ВКУ)	Приједлози ВКУ с образложеним и квантификованим ризицима и приједлозима мјера за ублажавање (ПВ: 0/ЦВ:2)	Задњи квартал 2021.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава институција за редовне активности	МФит БиХ (у сегменту израде инструкције о управљању вишегодишњим капиталним пројектима) и Институције БиХ-предлагачи ВКУ	
1.3 Интерне контроле усмјерене на ризике везане за ефикасност пословних процеса институција	Брже, доступније и транспарентније јавне услуге и повећано	Процијенити ризике у односу на ефикасност пословних процеса у смислу односа цијене, брзине и доступности услуга и квалитета излазних резултата	Регистри ризика у односу на ефикасност пословних процеса и квалитет излазних резултата (ПВ: 0/ЦВ:5)	Задњи квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава институција за редовне активности	Институције БиХ	ЦХЈ МФит БиХ
		Стандардизација процедура и оптимизација пословних процеса	Број поједностављених поступака у реализацији услуга за пореске обвезнике – грађане и	Континуирано до задњег	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава институција за	Институције БиХ	ЦХЈ МФит БиХ

	задовољство корисника	за пружање услуга – Анализа трошкова, укидање непотребних или дуплих корака, елиминација „уских грла“ -Активности везане за управљање и унапређење квалитета пословања	привредне субјекте (ПВ: 0/ЦВ:5) Број институција које су успоставиле систем управљања квалитетом (ПВ: 0/ЦВ:40%)	квартала 2022.	редовне активности		
		Развијати апликативне контроле у софтверским рјешењима институција БиХ за подршку дигитализацији пословања и развоју е-управе	Број апликативних контрола које су претходно вршене мануелно, нпр. број укинутих папирнатих образаца (ПВ: 0/ЦВ: X)	Континуирано до задњег квартала 2022.	Буџет институција БиХ за редовно пословање, за капитална улагања и донације	PARCO Савјет министара БиХ Институције БиХ	Пројекти техничке помоћи
1.4 Ојачана управљачка одговорност за циљеве и резултате	Руководиоци на свим нивоима управљања имају јасна задужења, ресурсе и неопходни степен аутономије у	Анализирати организационе претпоставке, укљученост, улоге и задатке руководиоца у процесу планирања и извршења буџета институција БиХ и предложити мјере	Подаци из консолидованог извјештаја и анализа (0/1) Доношење Смјерница за управљачку одговорност	Први квартал 2020. Други квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средства ЦХЈ МФиТ за редовне активности Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФиТ БиХ	Пројекти техничке помоћи Институције БиХ

	остваривању циљева институције и система УЈФ	за примјену управљачке одговорности у складу са смјерницама и препорукама SIGMA - Анализирати организациони статус, капацитете, улоге и задатке јединица за финансије у институцијама БиХ и предложити мјере за јачање координационе улоге у развоју ФУК					
		Израдити упутства о сарадњи руководиоца унутрашњих организационих јединица и организационе јединице за финансије, међусобним обавезама и одговорностима у процесима из буџетског циклуса	Подаци из консолидованог годишњег извјештаја и анализа (0/1) Упутство о сарадњи јединица за финансије са осталим организационим јединицама у институцији у процесима из буџетског циклуса (0/1)	Задњи квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средства МФиТ БиХ и ЦХЈ МФиТ за редовне активности Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФиТ и Сектор за буџет институција БИХ и Сектор за трезорско пословање	Пројекат техничке помоћи Институције БиХ

Област: 2. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА							
Стратешки циљ: ефикасно кориштење ресурса интерне ревизије и остваривање додане вриједности у складу са међународним стандардима							
Оперативна мјера	Резултат мјере	Активност	Индикатори (полазни/циљани)	Рок за реализацију активности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне институције	Партнерске институције
2.1 Обезбјеђење квалитета и информатичка подршка интерној ревизији у сврху испуњавања међународних стандарда	Унапријеђен квалитет рада интерне ревизије	Ажурирати методологију рада интерне ревизије, базирану на ризицима	Ажурирана методологија рада за ИР укључујући смјернице за процјену ризика у стратешком и годишњем планирању ЈИР (ПВ: 0/ЦВ: 1)	Први квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Пројекат техничке подршке
		Развити методологију и алате за интерну процјену квалитета од стране руководиоца ЈИР, укључујући израду Програма обезбјеђења и унапређења квалитета	Методологија и алати за спровођење интерне процјене на нивоу ЈИР (ПВ: 0/ЦВ: 1) Број усвојених Програма обезбјеђења и унапређења квалитета (ПВ: 0/ЦВ: 20)	Други квартал 2020. Задњи квартал 2021.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ ЈИР буџетских корисника	Пројекат техничке подршке
		Обука и стручно усавршавање интерних ревизора, укључујући	Број обука (ПВ: Х/ЦВ: Х) Број обучених ревизора (ПВ: Х/ЦВ: Х)	Континуирано	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ	ЦХЈ МФиТ БиХ АДС БиХ	Институције БиХ (ЈИР) Струковна удружења

		континуирани професионални развој			МФит за редовне активности		Пројекат техничке подршке
		Развој и инсталација софтвера за управљање интерном ревизијом, укључујући обуку корисника за коришћење софтвера, у сврху стандардизације рада ИР	Број интерних ревизија обављених уз помоћ софтвера за управљање интерном ревизијом (ПВ: 0/ЦВ: X) Број обучених корисника (ПВ: 0/ЦВ: 50)	Први квартал 2020 – Задњи квартал 2022 Трећи квартал 2021.	Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФит БиХ	Пројекат техничке подршке (финансирање и експертиза) Институције БиХ ЈИР институција БиХ
2.2 Попуњавање упражњених радних мјеста у ЈИР	Боља покривеност буџета функцијом интерне ревизије	Попуњавање упражњених систематизованих радних мјеста ИР	Број интерних ревизора у институцијама БиХ (ПВ: 36/ЦВ: 50)	Први квартал 2020. и континуирано до попуњавања систематизованих радних мјеста	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава за редовне активности	Савјет министара БиХ Институције БиХ	ЦХЈ МФит БиХ у дијелу давања сагласности на интерне акте о систематизацији
2.3 Интерна ревизија усмјерена на пружање	Интерна ревизија пружа мјерљиве	Усмјерити интерну ревизију на подручја високог ризика (регистра	Контролне активности уведене на основу имплементације препорука интерне	Први квартал 2021. и контину-	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава	Институције БиХ ЈИР	ЦХЈ МФит БиХ Пројекти техничке подршке

додатне вриједности у високоризичним областима	ефекте рада у области-ма од стратешког значаја за институције БиХ	ризика руководства и независна процјена ЈИР) и давање препорука за рјешавање узрока ризика	ревизије за ублажавање ризика према годишњим извјештајима ЈИР (ПВ:Х/ЦВ:1)	ирано	институција за редовне активности		
		Изградити методологију за праћење утицаја и квантификацију ефеката имплементираних препорука интерне ревизије	Методологија (ПВ:0/ЦВ:1) Мјерљиви ефекти контролних активности уведених на основу имплементације препорука интерне ревизије за ублажавање ризика према годишњим извјештајима ЈИР (ПВ:0/ЦВ:1)	Први квартал 2021. и континуирано	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФИТ за редовне активности	ЦХЈ МФИТ БиХ	Пројекат техничке подршке

Област: 3. МОНИТОРИНГ РАЗВОЈА И КВАЛИТЕТА ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА							
Стратешки циљ: Унаприједити праћење ефективности PIFC-а од стране ЦХЈ МФИТ БиХ и Савјета министара БиХ							
Оперативна мјера	Резултат мјере	Активност	Индикатори (полазни/циљани)	Рок за реализацију активности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне институције	Партнерске институције
3.1 Аутоматизација извјештавања о PIFC уз проширене изворе и алате за	Информатизовано годишње и периодично извјештавање, бржа	Ревидирати питања из упитника о самопроцјени и образац за годишње извјештавање о ФУК и интерној ревизији	Одлука директора ЦХЈ (ПВ2/ЦВ2)	Једном годишње и континуирано према годишњем	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФИТ за редовне активности Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФИТ БиХ	

прикупљање података	обрада, Квантитативне и квалитативне анализе за доношење одлука			плану				
		Развој и инсталација софтвера за извјештавање о ФУК и ИР, укључујући обуку корисника за коришћење софтвера	Инсталиран софтвер за извјештавање о ФУК и ИР (ПВО/ЦВ1) Информатизоване базе података са интерним процедурама, књиге пословних процеса Информатизовани регистри ризика Корисници обучени за коришћење софтвера (запослени ЦХЈ и запослени институција БиХ, запослени ЈИР)	Први квартал 2020 – задњи квартал 2020. Трећи квартал 2020 – Задњи квартал 2021. Трећи квартал 2020-Задњи квартал 2021.	Пројекат техничке подршке	ЦХЈ БиХ	МФиТ	Пројекат техничке подршке (финансирање и експертиза) Институције БиХ ЈИР институција БиХ
		Примјена софтвера за извјештавање о ФУК и ИР	Све институције подносе извјештај о самопроцјени ФУК преко web апликације (ПВ: 0/ЦВ: 75) Све ЈИР подносе	Први квартал 2021.	Пројекат техничке подршке Буџет институција БиХ, у оквиру средстава институција и ЈИР за редовне	ЦХЈ БиХ	МФиТ	Институције БиХ ЈИР институција БиХ Пројекат

			извјештај ИР преко web апликације (ПВ: 0/ЦВ: 20) Консолидовани извјештаји о ФУК и ИР, израђени коришћењем софтвера (ПВ: 0/ЦВ: 2)		активности		техничке подршке (техничка подршка)
		Обезбједити интегралне извјештаје о развоју система ФУК-а и интерне ревизије, засноване на консолидованим извјештајима, резултатима самопроцјене, налазима интерне и екстерне ревизије, резултатима обављених прегледа квалитета ФУК и ИР, на статусу мјера за ублажавање ризика у УЈФ.	Интегрални консолидовани извјештаји о ФУК-у и интерној ревизији за 2022 (ПВ:0 /ЦВ:Х)	Први квартал 2022.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Пројекат техничке подршке
	Систем RIFC је предмет редовног стручног	Развити подзаконске акте и методологије за преглед квалитета ФУК на основу добре праксе ЕУ и SIGMA	Подзаконски акти и методологија и за преглед квалитета ФУК-а (ПВ: 0/ЦВ: 1)	Први квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	ЈИР институција БиХ Пројекат техничке

3.2 Развити и имплементирати оквир за провјеру квалитете од стране ЦХЈ	праћења по методологијама усклађеним с добром међународном праксом	Смјерница за контролу квалитета система интерних контрола			Пројекат техничке подршке		подршке
		Спровођење прегледа квалитета ФУК (узорак институција)	Број извршених прегледа квалитета ФУК (ПВ: 0/ЦВ: 2)	Од трећег квартала 2020. и континуирано према годишњем плану	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ БиХ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Пројекат техничке подршке
		Развити подзаконске акте (одлука) и методологије за преглед квалитета ЈИР	Подзаконски акти и методологија за преглед квалитета ЈИР (ПВ: 0/ЦВ: 1)	Први квартал 2020.	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФиТ БиХ	ЈИР институција БиХ Пројекат техничке подршке
		Спровођење прегледа квалитета ЈИР (узорак институција)	Број извршених прегледа квалитета ЈИР од стране ЦХЈ (ПВ: 0/ЦВ: 3)	Од трећег квартала 2020. Континуирано према годишњем плану	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ за редовне активности Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФиТ БиХ	Пројекат техничке подршке
		Развити подзаконске	Подзаконски акти за	Трећи	Буџет институција		Пројекат

		акте за екстерну процјену квалитета од стране независних трећих страна у ЈИР у којима степен достигнутог развоја оправдава такво улагање.	примјену екстерне процјене квалитета рада ЈИР (ПВ: 0/ЦВ: 1) Спроведене екстерне процјене квалитета (ПВ: 0/ЦВ: 1)	квартал 2020. Задњи квартал 2021	БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ БиХ редовне активности Буџет институција БиХ, у оквиру средстава институција Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФиТ БиХ	техничке подршке
3.3 Ојачати аналитички и координациони капацитет ЦХЈ	Квалитет-није информације за усмјеравање и приоритизацију даљњег развоја РИФС	Развој капацитета за ЦХЈ МФиТ БиХ из области УЈФ (специјалистичка знања)	Број похађаних обука Број учесника на обукама	Први квартал 2020 – Континуи-рано	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава за редовне активности Пројекат техничке подршке	ЦХЈ МФиТ БиХ	Струковна удружења Пројекти техничке помоћи
		Редовна размјена информација с Канцеларијом за ревизију институција БиХ	Број кварталних састанака с Канцеларијом за ревизију институција БиХ (ПВ: 2/ЦВ:4) Број годишњих тематских округлих столова (ПВ:1/ЦВ:2)	Први квартал 2020 – Задњи квартал 2022. Континуи-рано	Буџет институција БиХ, у оквиру средстава ЦХЈ МФиТ БиХ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Канцеларија за ревизију институција БиХ
		Редовна размјена	Број кварталних	Први	Буџет институција		PARCO

		информација са PARCO	састанака с PARCO(ПВ: 0/ЦВ:2)	квартал 2020 – Задњи квартал 2022. Континуирано	БиХ, у оквиру средства ЦХЈ МФиТ БиХ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	
		Редовна размјена информација и сарадња са координаторима за ФУК и координаторима за управљање ризицима	Број кварталних састанака са координаторима из буџетских корисника (ПВ: 0/ЦВ:4) Успостављене тематске радне групе (нпр. за израде типских процедура, за системске ризике и контроле, и слично) (ПВ: 0/ЦВ:4)	2020 – Континуирано	Буџет институција БиХ, у оквиру средства ЦХЈ МФиТ БиХ за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Институције БиХ МФиТ Сектор за буџет МФиТ Сектор за трезор
		Редовна размјена информација и сарадња са руководиоцима ЈИР	Број кварталних састанака са руководиоцима ЈИР буџетских корисника (ПВ: 0/ЦВ:4) Успостављене тематске радне групе за анализу и унапређење постојећих аката који се односе на методологију ИР и	Први квартал 2020 – Континуирано	Буџет институција БиХ, у оквиру средства за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Институције БиХ (ЈИР)

			других аката којима је регулисана област ИР у институцијама БиХ (ПВ: 0/ЦВ:4)				
		Иновирање и спровођење програма обуке за ФУК	Број полазника обуке Задовољство обуком	Једном годишње (континуирано)	Буџет институција БиХ, у оквиру средства за редовне активности	ЦХЈ МФиТ БиХ	Институције БиХ (ЈИР) Струковна удружења Пројекат техничке подршке
		Редовна размјена информација са Агенцијом за државну службу БиХ и развој обука за особе задужене за ФУК и ИР на тему ризика и контрола у подручју управљања људским ресурсима и стварања предуслова за управљање базирано на учинку	-Број одржаних радионица за ИР -Број одржаних радионица за особе задужене за ФУК -размјена информација и давање мишљења у вези са измјенама законског и методолошког оквира којим се уређује управљање учинком државних службеника	Трећи квартал 2020 – Задњи квартал 2022 континуирано	Буџет институција БиХ	ЦХЈ МФиТ БиХ	АДС БиХ
		Редовна размјена информација са Агенцијом за јавне набавке БиХ и развој методологије обука за	- Број одржаних састанака ЦХЈ и АЈН - Број одржаних радионица за ИР - Број одржаних	Трећи квартал 2020 – Задњи квартал	Буџет институција БиХ	ЦХЈ МФиТ БиХ	Агенција за јавне набавке

		особе задужене за ФУК и ИР на тему ризика и контрола у подручју јавних набавки, те нових мјера и законских рјешења за унапређења јавних набавки. Идентификација типских ризика у подручју јавних набавки	радионица за особе задужене за ФУК - Преглед типских ризика утврђених за подручје јавних набавки, укључени у Регистре ризика	2022, контину- ирано			
--	--	--	--	---	--	--	--

Прилог 1. Преглед стратешких праваца развоја управљања јавним финансијама (УЈФ)

Стратегија УЈФ 2017-2020

Стратегија реформе управљања јавним финансијама у институцијама БиХ 2017-2020 усмјерава дјеловање МФиТ у шест стубова.²⁸

- Стуб I односи се на **фискални оквир** и циљ је побољшати фискално извјештавање према Фискалном савјету и ЕУ засновано на истим инпутима и унаприједити фискално планирање и координацију.
- У стубу II циљ повећања и унапређења **наплате прихода** од индиректних пореза ставља нагласак на успостављање система размјене информација између четири порезне управе, измјене и допуне порезног законодавства с циљем побољшања порезне дисциплине и наплате пореза, и техничко јачање капацитета УИО.
- У стубу III, у подручју **планирања буџета** циљ је побољшати свеобухватност информација које су укључене у буџетску документацију, успоставити програмско буџетирање и унаприједити средњорочено буџетско планирање у циљу бољег повезивања секторских стратегија са средњорочним финансијским планирањем. Потребно је унаприједити и капитално буџетирање кроз унапређење процедура процјене, утврђивање приоритета и одабира пројеката јавних инвестиција као и извјештавање о provedби капиталних пројеката.
- У стубу IV, за област **извршења буџета** нагласак је на јачању контроле обавеза, побољшању информатичког система трезора, унапређењу рачуноводства и извјештавања, укључујући ажурирање контног плана који омогућава извјештавање по статистици владиних финансија (engl. GFS), европски систем националних и регионалних рачуна (engl. ESA). У оквиру овог стуба, планирано је и успостављање буџетске инспекције са задатком провођења инспекцијског надзора над извршењем Закона о финансирању институција БиХ и других прописа којима се регулише законито трошење буџетских средстава.
- Стуб V односи се на интерне контроле у институцијама БиХ. Ова област није детаљно образложена, јер се посебно доноси стратешки документи за област интерних финансијских контрола у институцијама БиХ.
- Стуб VI односи се на даљње јачање функције **екстерне ревизије** у институцијама БиХ.

Стратегија развоја система јавних набавки 2016-2020

Стратегија развоја система **јавних набавки** у Босни и Херцеговини за период 2016 – 2020 поставља циљеве и активности који укључују побољшања постојећих законских рјешења и даљње усклађивање са директивама ЕУ, унапређење ефикасности система јавних набавки, као и даљњу информатизацију система јавних набавки у циљу додатне модернизације и поједностављења процедура јавних набавки.

Стратегија PIFC 2016-2018

Основни правци развоја PIFC у институцијама БиХ у периоду 2016-2018 били су 1.) Јачање контрола у сврху обезбјеђења законитости и правилности, те 2.) Стварање предуслова за развој управљања усмјереног на циљеве и резултате. У оба подручја остварени су напреци, али су у пракси и даље потребна значајна унапређења и бржа имплементација законом прописаних инструмената управљања и контроле.

На основу ревизија финансијских извјештаја за 2017. годину које је извршила Канцеларија за ревизију институција БиХ, позитивна мишљења са скретањем пажње исказана су за 56

²⁸ 1. фискални оквир, 2. мобилизација прихода, 3. планирање и израда буџета, 4. извршење буџета, 5. интерна контрола, 6. екстерна ревизија. Стуб 5 детаљно је обрађен Стратегијом развоја система PIFC-а, 2020-2025. година

институција од укупно 74 ревидиране (75,67 %) што је помак у поређењу са 2016. годином када су позитивна мишљења са скретањем пажње исказана за 40 институција од укупно 74 ревидиране (54,05 %). Истовремено, у 2017. години мишљење са резервом исказано је за 4 институције од укупно 74 ревидиране (5,40 %), што је смањење у поређењу са 2016. годином када је мишљење са резервом исказано за 10 институција од укупно 74 ревидиране (13,51 %).

Наведени трендови указују на то да су направљени одређени помаци у јачању система интерних контрола у погледу обезбјеђења законитости и правилности. Упркос овим позитивним трендовима, мишљења са резервом и скретање пажње последица су још увијек недовољно развијених система финансијског управљања и контроле на што Канцеларија за ревизију институција БиХ редовно упозорава у извјештајима. Систем санкционисања непоштивања законских прописа није успостављен с обзиром на то да нису створени предуслови за успостављање и функционисање буџетске инспекције.

У подручју развоја управљања усмјереног на циљеве и резултате, направљени су одређени помаци на начин да је иновирана програмска структура која је усаглашена са средњорочним програмима рада институција БиХ и Савјета министара БиХ чиме је створена једна од основних претпоставки за измјене и допуне Закона о финансирању институција БиХ у вези са програмским планирањем буџета. У пракси, програмска структура расхода и даље се прилаже као додатна информација као прилог ДОБ-а институција БиХ, али се годишњи буџет не усваја и не извршава по програмској класификацији. Недостатак примјене програмске класификације има за последицу изостанак системске подлоге за оцјену ефикасности и ефективности додјеле буџетских средстава.

Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018–2022

Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018–2022 има за циљ унаприједити рад јавне управе у складу са принципима Европског управног простора, поједноставити поступак пружања услуга у функцији подршке економском развоју, квалитет услуга прилагодити стварним потребама корисника користећи при томе комуникациони и технолошки развој (е-услуге), политике и прописе доносити на основу процјена опција и доказа, уз учествовање јавности, управљање људским ресурсима заснивати на принципу компетентности и вредновања резултата рада те обезбиједити транспарентно и одговорно дјеловање јавне управе.

Реформска подручја унутар којих су садржане мјере развоја груписана су према структури Принципа јавне управе које је Европска унија успоставила ради праћења развоја управних капацитета земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Европску унију:

1. Развој политика и координација
2. Државна служба и управљање људским потенцијалима
3. Одговорност
4. Пружање услуга
5. Управљање јавним финансијама

Поред комплементарности циљева у области управљања јавним финансијама, циљеви развоја RIFC-а надовезују се на остале реформске области из Стратешког оквира за реформу јавне управе. То се посебно односи на развој компетенција руководиоца, службеника за финансије и интерних ревизора, управљачке одговорности и веће ефикасности пословних процеса који требају унаприједити квалитет услуга јавног сектора према порезним обавезницима. У сегменту побољшања пружања услуга, Савјет министара БиХ подржао је увођење CAF²⁹ модела

²⁹ engl. Common Assessment Framework, односно заједнички европски инструмент за управљање квалитетом у јавном сектору

и ISO³⁰ стандарда управљања квалитетом. Оперативни план за увођење управљања квалитетом институција БиХ је у надлежности Канцеларије координатора за реформу јавне управе у БиХ.

³⁰ engl. International Organization for Standardisation, односно Међународна организација за стандардизацију