

***STRATEGIJA RAZVOJA SISTEMA INTERNIH FINANSIJSKIH KONTROLA U  
JAVNOM SEKTORU BRČKO DISTRIKTA BiH  
ZA PERIOD 2021–2025.***

Brčko distrikt BiH, oktobar 2020. godine

## Sadržaj

1. Uvod.....	4
1.1. Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola .....	4
1.2. Strateški i operativni ciljevi Strategije PIFC.....	5
1.3. Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC.....	6
1.4. Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije PIFC.....	7
2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE PIFC .....	7
3. SISTEM PIFC KAO DIO UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U JAVNOM SEKTORU U BDBiH.....	9
3.1. Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama .....	9
3.2. Zakonski okvir i institucionalni akteri.....	10
3.2.1. Zakonski okvir .....	10
3.2.2. Institucionalni okvir .....	12
3.3. Informacioni sistemi.....	15
3.4. Upravljačka odgovornost.....	15
3.5. Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – budžetski nadzor.....	16
4. PIFC U JAVNOM SEKTORU U BDBiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA .....	17
4.1. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK).....	17
4.1.1. FUK – sadašnje stanje .....	18
4.1.2. FUK – strateški cilj i mjere za period 2021–2025.....	26
4.2. Interna revizija (IR).....	29
4.2.1. IR – sadašnje stanje.....	29
4.2.2. IR – strateški cilj i mjere za period 2021–2025.....	29
4.3. Sistem interne kontrole u javnim preduzećima u BDBiH.....	30
4.3.1. Sadašnje stanje u JP.....	31
4.3.2. JP – strateški cilj i mjere FUK i IR za period 2021–2025.....	31
4.4. Praćenje kvaliteta i izvještavanje o PIFC .....	31
4.4.1. Praćenje i izvještavanje o PIFC – sadašnje stanje .....	31
4.4.2. Praćenje i izvještavanje o PIFC – strateški cilj i mjere za period 2021–2025.....	32
5. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIONOG PLANA STRATEGIJE PIFC .....	34
6. AKCIONI PLAN STRATEGIJE PIFC 2021–2025.....	35

Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
BDBiH	Brčko distrikt BiH
CHJ	Centralna harmonizacijska jedinica
EU	Evropska unija
DF	Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH
IPA	Instrument pretpristupne pomoći EU (engl. Instrument for Pre-accession Assistance)
IPPF	Međunarodni okvir profesionalnog djelovanja (engl. International Professional Practices Framework)
IR	Interna revizija
JIR	Jedinica za internu reviziju
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
BK	Budžetski korisnik
VBK	Vanbudžetski korisnik
VBF	Vanbudžetski fond
JP	Javno preduzeće
JRT	Jedinstveni račun Trezora
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (engl. Public Administration Reform Coordinator's Office)
PIFC	Javna interna finansijska kontrola (engl. Public Internal Financial Control)

## 1. Uvod

Koncept javne interne finansijske kontrole (engl. PIFC)<sup>1</sup> razvila je Evropska komisija sa svrhom da pomogne zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji (EU) u reformama sistema upravljanja i kontrola javnim sredstvima. Cilj je uvesti više standarde kontrola u upravljanje javnim sredstvima, razviti jači sistem odgovornosti i upravljanja koji se zasniva na načelima „vrijednost za novac“ što podrazumijeva razviti sisteme upravljanja i kontrola koji su u funkciji praćenja ne samo koliko se troši, nego za što i kako se troše budžetska sredstva.

Zahtjev u pogledu uvođenja PIFC-a naveden je u dokumentu *Evropskog partnerstva* (engl. European Partnership) sa Bosnom i Hercegovinom, koje je jedan je od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja. U tom smislu, u članu 90. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* sa EU<sup>2</sup>, BiH je preuzela obavezu saradnje u smislu uspostave i razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola u javnom sektoru u skladu s međunarodnim standardima i dobrom praksom kao jednu od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32 – „Finansijske kontrole“ u procesu pristupnih pregovora Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom (u daljnjem tekstu: EU). U tu svrhu, Strategija PIFC prati preporuke nadležnih tijela Evropske komisije.

Uvođenje PIFC-a u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (BDBiH) u skladu s zahtjevima EU, iskazano je i u *Strategiji reforme upravljanja javnim finansijama Brčko distrikta BiH, 2021–2025*<sup>3</sup>. Ujedno, uvođenje PIFC-a je preduslov za prenos upravljanja pretpristupnim fondovima EU (engl. IPA).

*Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru u BDBiH* daje prikaz postojećeg stanja na području ovog sistema, uvažava uočene slabosti u SIGMA izvještaju o procjeni ovih sistema u BiH izdatom u novembru 2017. godine<sup>4</sup> i sadrži prijedloge mjera za uspostavu i razvoj u BDBiH u skladu sa zahtjevima i praksom EU, te dostignutim razvojem ovog sistema na drugim nivoima vlasti u BiH, a uvažavajući specifičnosti ovog dijela BiH. Mjere i ciljevi ove *strategije* bit će ugrađeni među prioritete za usklađivanje zakonodavstva BDBiH u integraciji u EU.

### 1.1. Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru BDBiH 2021–2025. (u daljnjem tekstu: Strategija PIFC) druga je po redu strategija u ovoj oblasti i predstavlja

---

<sup>1</sup> PIFC - engl. Public Internal Financial Control

<sup>2</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane.

<sup>3</sup> Stub V navedene strategije.

<sup>4</sup> detaljna analiza ovih sistema i područja koja je potrebno prioritarno rješavati dostupni su na stranici <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf> (04.09.2020.)

opredjeljenje Vlade BDBiH za daljnje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama.

Uspostava i razvoj sistema javnih internih finansijskih kontrola (engl. PIFC) u javnom sektoru BDBiH bit će u skladu s međunarodnim standardima i dobrim praksama u EU i dostignutom razvojem ovog sistema u BiH. U tu svrhu, Strategija PIFC BDBiH prati preporuke nadležnih tijela Evropske komisije i usmjerava razvoj sistema PIFC kao „integralnog procesa koji provodi rukovodstvo i zaposleni u instituciji u svrhu bavljenja rizicima i korištenja prilika, kao i pružanja razumnog uvjerenja u pogledu postignutih rezultata u ostvarivanju javnog interesa i misije subjekta kroz:

- *uredno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje;*
- *osiguravanje relevantnosti, pouzdanosti i integriteta informacija;*
- *ispunjavanje obaveza u pogledu interne i eksterne odgovornosti;*
- *usklađenost sa relevantnim zakonima i propisima;*
- *zaštita resursa od gubitka, zloupotrebe i oštećenja;*
- *ispunjavanje ostalih kriterija dobre javne uprave, uključujući dobru pripremu i provedbu politika, dobro upravljanje budžetom i finansijsku pouzdanost i održivost<sup>5</sup>.*

Polazna analiza obuhvatila je stanje u praksi upravljanja javnim finansijama u BDBiH nakon isteka perioda implementacije prethodne Strategije PIFC (2014–2017), odnosno nakon usvajanja Zakona o budžetu BDBiH u decembru 2019. godine. Analiza potvrđuje da je osnovni zakonski preduslov za razvoj PIFC uspostavljen, ali je neophodno provesti korake na institucionalizaciji i usklađivanju praksi rada sa dostignutom razinom razvoja sistema u BiH, razvoju kapaciteta i praćenja efekata u okviru reforme sistema PIFC koji će osigurati njegov razvoj u skladu sa istovremenim reformama u brojnim oblastima koje uređuju rad javnog sektora u BDBiH.

## 1.2. Strateški i operativni ciljevi Strategije PIFC

Za period 2021–2025. **sveobuhvatni cilj je da se uspostavi funkcionalan i djelotvoran sistem PIFC, ublaže ključni rizici u poslovanju i unaprijedi rad javnog sektora u BDBiH.** To podrazumijeva daljnje integrisanje i operacionalizaciju FUK u ključne procese, fokusirane na područja visokog rizika te institucionalizaciju i izgradnju kapaciteta nezavisne i profesionalne funkcije IR. Sveobuhvatni cilj dijeli se na konkretne strateške i operativne ciljeve u tri ključne oblasti PIFC i to:

---

<sup>5</sup> Principi javne interne kontrole, Dokument o stavovima br. 1 (2015), Generalne direkcije za budžet, Evropska komisija.

Obuhvaćene oblasti	Strateški ciljevi	Operativni ciljevi
Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	<b>1. Usmjeriti finansijsko upravljanje i kontrolu na visoke rizike u PFM-u</b>	1.1. Razviti metodološki okvir za provođenje FUK
		1.2. Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za pouzdano upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama
		1.3. Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programski budžet
		1.4. Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa
		1.5. Ojačati upravljačku odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate
Interna revizija (IR)	<b>2. Efikasno koristiti resurse interne revizije i ostvariti dodatnu vrijednost</b>	2.1. Uspostaviti funkciju interne revizije
		2.2. Izgraditi kapacitete IR
		2.3. Osigurati da interna revizija ispunjava međunarodne standarde
Javna preduzeća (JP)	<b>3. Unaprijediti regulative u JP radi smanjenja fiskalnih rizika</b>	3.1. Harmonizirati regulativu i prakse finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnim preduzećima
Praćenje i izvještavanje o efektivnosti PIFC-a	<b>4. Unaprijediti praćenje efektivnosti PIFC-a od strane CHJ</b>	4.1. Automatizirati izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka
		4.2. Razviti i implementirati okvir za provjeru kvaliteta od strane CHJ
		4.3. Ojačati analitički i koordinacioni kapacitet CHJ

Ciljevi Strategije PIFC dopunjuju ciljeve strukturalnih reformi usmjerenih na osiguranje sveobuhvatnog i integrisanog okvira za ostvarivanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti te efikasno i namjensko korištenje javnih resursa u BDBiH. Ujedno, aktivnosti predviđene Strategijom PIFC usmjerene su na osiguranje odgovornosti, transparentnosti i vrijednosti za novac u upravljanju javnim finansijama te ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje EU.

### 1.3. Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC

U skladu sa zakonskim nadležnostima, Ured CHJ uspostavljen pri Direkciji za finansije BDBiH (DF) nadležan je za koordinaciju primjene i razvoja sistema interne kontrole u BDBiH. Također sistem uključuje i druge aktere u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim finansijama i procesima javne uprave u cjelini u BDBiH s obzirom da je PIFC integrisani dio procesa upravljanja i kontrole. S tim u vezi, mjere iz Strategije PIFC su usmjerene na pružanje podrške upravljačkoj strukturi u javnom sektoru koja je u obavezi da uspostavi sistem PIFC i unaprijedi postojeće upravljanje u javnom sektoru.

Primarni nosioci primjene PIFC-a, u skladu sa Zakonom o budžetu, jesu:

- **budžetski korisnici** – organi uprave i institucije Distrikta upisane u Registar budžetskih korisnika BDBiH, kojem se sredstva dodjeljuju direktno iz budžeta na osnovu zakona ili na osnovu akta zasnovanog na zakonu, odnosno čiji se rashodi osiguravaju u budžetu,
- **vanbudžetski fondovi** – pravna lica, osnovana u skladu sa Zakonom o pravnim licima koja osniva BDBiH ili drugim zakonom Distrikta i finansiraju se iz namjenskih poreza ili doprinosa i drugih neporeznih prihoda i
- **vanbudžetski korisnik koji je obveznik primjene budžetskog računovodstva** – pravno lice koje je osnovao Distrikt i u kojem Distrikt ima odlučujući uticaj na upravljanje, obavlja poslove od javnog interesa, posluje na neprofitnoj osnovi i finansira se u najvećoj mjeri iz budžetskih sredstava, a upisan je u poseban dio Registra.

#### 1.4. Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije PIFC

Mjere iz Akcionog plana Strategije PIFC bit će ugrađene u operativni godišnji plan rada Ureda CHJ sa preciznijim rokovima i detaljima aktivnosti na realizaciji predviđenih mjera, sa dinamikom realizacije usaglašenom prema informacijama dobijenim od obveznika koji su navedeni kao nosioci aktivnosti.

O napretku ostvarenom u realizaciji mjera i ciljeva iz Strategije PIFC i sistemu PIFC-a, Ured CHJ će detaljno izvještavati Vladu BDBiH kroz posebno poglavlje o provođenju Strategije PIFC u okviru redovitih objedinjenih godišnjih izvještaja o funkcionisanju sistema interne kontrole u javnom sektoru BDBiH. Navedene informacije će se preuzimati i u izvještaje o provođenju Strategije reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025. godine. Ured CHJ će o implementaciji Strategije PIFC izvještavati i nadležna tijela Evropske komisije.

## 2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE PIFC

Analiza provedena za potrebe sačinjavanja ove strategije ukazala je na sljedeće rizike koji mogu uticati na realizaciju ciljeva i budući razvoj PIFC-a u BDBiH.

#### Nedovoljan stepen korištenja informacionih tehnologija u ključnim procesima

Budžetski korisnici, vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva u svom poslovanju koriste veći broj informacionih sistema i svakodnevno upravljanje rutinskim procesima se u velikoj mjeri oslanja na elektronske baze podataka, prenos podataka, te razmjenu informacija sa djelimično integrisanim kontrolama. Također, informatizacija servisa za pružanje javnih usluga nije dovoljno razvijena te su i dalje prisutni višestruki ručni unosi u različite evidencije (informatizovane i neinformatizovane) te se koriste aplikacije koje nisu povezane ni horizontalno ni vertikalno.

Navedena situacija se posebno odnosi na sljedeće procese: makroekonomsko planiranje, planiranje i naplata poreznih i neporeznih prihoda, priprema budžeta/finansijskog plana, izvršenje budžeta/finansijskog plana, centralizovana isplata plata, javna nabavka, finansijsko izvještavanje kao i druge procese za pružanje usluga građanima kao što su postupci izdavanja dozvola.

#### *Sistem upravljanja javnim finansijama orijentisan na ulazne resurse*

Trenutno stanje i dalje nije povoljno za razvijanje upravljačke odgovornosti za efikasno upravljanje resursima i ostvarenje ciljeva i rezultata. Naime, kontrole su i dalje fokusirane na resurse pri čemu je njihova osnovna svrha provjera usklađenosti sa zakonima i ograničenjima ukupnog iznosa rashoda. Budžeti u BDBiH se formalno usvajaju, izvršavaju i prate po organizacionoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, dok se finansijski planovi vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika formalno pripremaju, izvršavaju i prate u ekonomskoj klasifikaciji. Veza između budžeta i strateških dokumenata je u najboljem slučaju indikativna, a aktivnosti se ne planiraju niti se izvršenje prati u pogledu izlaznih rezultata i ishoda. Nisu razvijeni kapaciteti za monitoring i evaluaciju efekata provođenja politika, a Ured za reviziju javne uprave i institucija BDBiH ima minimalne resurse za provođenje revizija učinka.

#### *Nizak stepen implementacije preporuka vanjske revizije*

Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH ima mandat i obavezu kroz usvojeni okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija da revidira sistem interne kontrole organizacija i to realizuje u praksi. Svake godine, Ured revidira sve budžetske korisnike, vanbudžetske fondove i vanbudžetske korisnike u smislu revizije usklađenosti, dok je ograničen broj revizija učinka, a nedostatak nalaza ove prirode onemogućava sistemsko usmjeravanje kontrola u procesima pružanja usluga.

Pored toga, nizak je stepen realizacije preporuka vanjske revizije, što može ukazivati na potrebu sistemskih rješenja u čiju bi izradu i provedbu neizostavno bilo potrebno uključivanje zakonodavnih tijela (nadležna skupštinska tijela).

#### *Restriktivna politika novog zapošljavanja*

Restriktivna politika zapošljavanja u javnom sektoru u BiH, a time i u BDBiH<sup>6</sup> ograničavat će mogućnosti za popunjavanje novih pozicija u sistemu te privlačenje kvalitetnih kadrova. To se posebno očekuje u jedinici za internu reviziju koja je u fazi uspostavljanja.

#### *Nedostatak shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u BDBiH*

---

<sup>6</sup> Preporuke Reformske agende za BiH, čiji je potpisnik i BDBiH.



Nedovoljno je poznavanje PIFC kao reformskog pravca, koji se paralelno razvija na svim nivoima vlasti u BiH, što je posebno izraženo u BDBiH gdje je u periodu prethodne Strategije PIFC izostala podrška uspostavi sistema.

Također, nivo razumijevanja interne kontrole kao integrisanog i neodvojivog dijela svake aktivnosti je nizak, posebno u procesima s niskim stepenom informatizacije. Naime, FUK se posmatra kao potpuna novost i odvojena cjelina u radu budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika, iako se radi o nadogradnji postojećeg sistema internih kontrola koji je u vezi s svim poslovnim procesima kod korisnika.

Sve mjere u ovoj strategiji direktno ili indirektno su usmjerene na rizik nedostatka shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u BiH, uključujući intenzivnije uključivanje i opredijeljenost najvišeg nivoa odgovornog osoblja u procesima upravljanja rizikom i povezivanja rizika s planovima za unapređenja.

### 3. SISTEM PIFC KAO DIO UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U JAVNOM SEKTORU U BDBiH

#### 3.1. Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama

Vlada Brčko distrikta BiH je opredijelila strateške pravce razvoja upravljanja javnim finansijama kroz tri ključna povezana dokumenta:

- Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022.
- Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u BDBiH 2017–2020.
- Strategija razvoja javnih internih finansijskih kontrola (Strategija PIFC) u BDBiH 2014–2017.<sup>7</sup>

Mjere iz prethodne Strategije PIFC nisu provedene, a prema izvještajima o implementaciji ostalih strategija provođenje mjera iz pripadajućih akcionih planova bilo je usporeno. Iz tog razloga, iako je vremenski okvir postojećih strategija na isteku ili je istekao, strateški ciljevi i nerealizovane mjere ostaju relevantni u kontekstu uspostave i razvoja PIFC-a. Navedeno potvrđuju i rezultati monitoringa koji su provele treće strane i preporuke za naredni period dokumentirane u Izvještaju o spremnosti BiH za pristupanje EU iz maja 2019. godine<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Strategija PIFC za nevedeni period usvojena samo od strane Vlade BDBiH, ali ne i Skupštine BDBiH. Pored pobrojanih, značajna je i Strategija razvoja javne nabavke u BiH za period 2016–2020.

<sup>8</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, Brussels, 29.5.2019 COM(2019) 261 final. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf> (04.09.2020.)

## 3.2. Zakonski okvir i institucionalni akteri

### 3.2.1. Zakonski okvir

U decembru 2019. godine usvojen je **Zakon o budžetu BDBiH**<sup>9</sup> kojim se uređuju i procesi iz budžetskog ciklusa uključujući: planiranje i izvršenje budžeta, upravljanje javnim dugom, budžetsko računovodstvo, finansijsko izvještavanje i revizija. **Zakonima o izvršenju budžeta**, koji se donose svake godine, uređuje se proces izvršavanja budžeta a odnosi se na sve budžetske korisnike, vanbudžetske fondove i vanbudžetske korisnike.

Novim Zakonom o budžetu<sup>10</sup> stvorene su zakonske osnove za razvoj internih kontrola u skladu sa zahtjevima PIFC-a na način da je propisana:

- svrha i sadržaj sistema interne kontrole;
- odgovornost odgovornih lica budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva za uspostavu i razvoj sistema internih kontrola;
- uspostava interne revizije i njena nezavisnost;
- uspostava Ureda CHJ u Direkciji za finansije i njegove nadležnosti;
- uspostava budžetskog nadzora i ovlaštenja budžetskih inspektora.

Pored ovog zakona, **za razvoj sistema PIFC u oblastima upravljanja: javnim finansijama, imovinom, javnom upravom, državnom službom, nadzorom nad zakonitošću poslovanja i druge oblasti** također je bitna i sljedeća regulativa:

- **Zakon o Trezoru BDBiH**<sup>11</sup> koji reguliše osnivanje, organizaciju, upravljanje i nadležnost, uključujući ključne budžetske procese (planiranje budžeta, izvršavanje budžeta, centralizovana isplata plata, računovodstvo i izvještavanje) te obaveze budžetskih korisnika za uspostavljanje i održavanje internih kontrola.
- **Zakon o javnoj imovini u BDBiH**<sup>12</sup> koji uređuje sastav javne imovine u BDBiH, reguliše način upravljanja, raspolaganja, zaštite, nadzora i evidencije javne imovine u BD. Zakonom se propisuju nadležnosti i zadaci Ureda za javnu imovinu i obaveze pojedinih institucija.
- **Zakon o računovodstvu i reviziji BDBiH**<sup>13</sup> kojim se uređuje oblast računovodstva i revizije, organizacija i funkcionisanje sistema knjigovodstva i računovodstva, finansijsko izvještavanje te certificiranje i nadzor nad radom pravnih lica u području pružanja usluga računovodstva i revizije.
- **Zakon o javnim nabavkama BiH** koji uređuje sistem javne nabavke u BiH uključujući pravila za postupke javne nabavke, prava, dužnosti i odgovornosti te pravnu zaštitu

---

<sup>9</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 34/19

<sup>10</sup> U skladu s članovima 14 – 20. Zakona o budžetu BDBiH

<sup>11</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 03/07 i 19/07

<sup>12</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 28/06 i 19/07

<sup>13</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 22/16 i 50/18

- učesnika u postupku<sup>14</sup>. Zakonom je definisana uspostava i rad Agencije za javnu nabavku i Ureda za razmatranje žalbi BiH<sup>15</sup>.
- **Zakon o javnoj upravi BDBiH<sup>16</sup>** kojim se utvrđuju osnove javne uprave BDBiH, odnosno: osnivanje, organizacija, položaj, uloga, ovlaštenja i obaveze javne uprave BDBiH.
  - **Zakon o državnoj službi u BDBiH<sup>17</sup>** koji propisuje radno-pravni status državnih službenika, javnih službenika i namještenika (u daljnjem tekstu: službenici i namještenici), zapošljavanje, stručno usavršavanje i izobrazbu, ocjenjivanje službenika, odgovornost za povrede radnih dužnosti i za štete i druga pitanja od značenja za ostvarivanje prava i obaveza po osnovu rada službenika i namještenika.
  - **Zakon o sukobu interesa u institucijama BDBiH<sup>18</sup>** koji definiše sukob interesa, principe djelovanja izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika, nespojivost funkcija, zabranu djelovanja i zabranjene aktivnosti u slučajevima sukoba interesa i obaveze redovnog finansijskog izvještavanja Centralne izborne komisije BiH.
  - **Zakon o inspekcijama BDBiH<sup>19</sup>** propisuje obavljanje inspeksijskog nadzora radi osiguranja izvršavanja zakona i drugih propisa, načela inspeksijskog nadzora, organizaciju inspekcije, obaveze, odgovornosti i ovlaštenja inspektora, prava i obaveze subjekata nadzora, postupak inspeksijskog nadzora i druga pitanja od značaja za funkcionisanje inspeksijskog sistema u BDBiH.

#### **Za razvoj sistema PIFC u javnim preduzećima najznačajniji je:**

- **Zakon o javnim preduzećima u BDBiH<sup>20</sup>** koji uređuje upravljanje i poslovanje javnog preduzeća u BDBiH, organe javnog preduzeća, prava, obaveze i odgovornosti osnivača i javnog preduzeća, izvore i način finansiranja, izradu poslovnog plana javnog preduzeća, prestanak javnog preduzeća i druga pitanja od značaja za rad javnog preduzeća.

**Zakonodavni okvir za PIFC u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima** koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva<sup>21</sup>, pored pobrojanih primarnih zakona, **uključuje i posebne osnivačke akte i zakone** kojima se, između ostalog, uređuje organizacija, funkcionisanje, osnivanje, upravljanje i finansiranje fondova i korisnika.

Svi pobrojani zakoni praćeni su podzakonskim aktima kojima se operacionalizuju primarne zakonske odredbe, a primjenu odredbi cjelokupnog zakonskog okvira na nivou budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene

---

<sup>14</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 39/14

<sup>15</sup> Članom 91. Zakona o javnim nabavkama u BiH definisano je osnivanje, pravni status, nadležnosti, sjedište, kao i organi rukovođenja Agencijom, dok je članom 93. definisano osnivanje, pravni status, sjedište Ureda, način izbora članstva i sl.

<sup>16</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 36/09, 60/10, 37/14, 13/16 i 14/19

<sup>17</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 09/14

<sup>18</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 43/08 i 47/08

<sup>19</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 24/08, 25/08 i 20/13

<sup>20</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 5/07, 19/07, 1/08, 24/08, 17/16, 7/18, 5/20

<sup>21</sup> Fond zdravstvenog osiguranja BD; Zavod za zapošljavanje BDBiH, Razvojno-garantni fond BD i Zavod za planiranje, razvoj i izgradnju.

budžetskog računovodstva u BDBiH razrađuju odgovorne osobe kroz interne akte (pravilnike, odluke, uputstva, procedure, instrukcije i slično).

**Vanjsku reviziju u BDBiH** vrši Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH, odnosno primjenu naprijed navedenih propisa u javnoj upravi i institucijama, te sisteme internih kontrola u skladu sa **Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u BDBiH**<sup>22</sup>.

### 3.2.2. Institucionalni okvir

U periodu nakon usvajanja Zakona o budžetu BDBiH izvršena je reorganizacija DF i uspostavljen Ured CHJ, koji je operativan od jula 2020. godine<sup>23</sup>. Detaljnije nadležnosti Ureda CHJ propisane su Zakonom o budžetu BDBiH (Tabela 3).

Tabela 3. Nadležnosti Ureda CHJ

Red. br.	Nadležnosti:
1.	priprema svih zakona i podzakonskih akata za koordinaciju, provedbu i razvoj sistema interne kontrole
2.	koordinacija za uspostavu i razvoj sistema unutrašnje kontrole s nadležnim organima i institucijama kao i tijelima i institucijama za provedbu reforme javne uprave
3.	izrada smjernica za uspostavu i razvoj sistema interne kontrole
4.	promocija i primjena međunarodnih standarda, tj. okvira za profesionalno obavljanje aktivnosti interne revizije i metodologije rada interne revizije
5.	vođenje registra ovlaštenih lica i organizacija uključenih u sistem interne kontrole
6.	provjera primjene okvira za razvoj cjelokupnog sistema interne kontrole, metodologije rada i kvaliteta aktivnosti s ciljem prikupljanja informacija i davanja preporuka i prijedloga za poboljšanje
7.	provjera adekvatnosti i usklađenosti aktivnosti cjelokupnog sistema interne kontrole s ovim zakonom i drugim propisima koji regulišu ovo područje u Distriktu
8.	priprema jedinstvenog godišnjeg izvještaja o funkcionisanju sistema interne kontrole u javnom sektoru, kao i razvoj jedinstvene metodologije izvještavanja
9.	razvoj programa i organizacija stručnog usavršavanja za odgovorno lice i lice uključeno u sistem vršenja prethodne i naknadne interne kontrole i interne revizije
10.	saradnju s državnim koordinacijskim tijelom za područje interne kontrole i državnom Centralnom jedinicom za harmonizaciju s ciljem primjene ujednačenih standarda kao i brže, učinkovitije i ekonomičnije izvršavanje zadataka
11.	saradnja s profesionalnim organizacijama i drugim tijelima u svrhu unapređenja i razvoja sistema interne kontrole u javnom sektoru
12.	predlaganje radnih, koordinacijskih i savjetodavnih tijela u području interne kontrole
13.	priprema i izrada strateških dokumenata u području razvoja sistema interne kontrole u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima, standardima interne kontrole, praksom i propisima u Evropskoj uniji.

Sistem PIFC je integrisan u sve procese upravljanja i kontrole te je njegov razvoj uslovljen i aktivnostima drugih aktera u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim finansijama i procesima javne uprave u cjelini, kako je prikazano u sljedećoj tabeli.

<sup>22</sup> „Službeni glasnik BDBiH“, br. 40/08

<sup>23</sup> Odlukom o reorganizaciji DF BDBiH od 21. 5. 2020. godine uspostavljen je Ured CHJ i imenovane tri pozicije unutar Ureda, a imenovanje zaposlenika izvršeno je nakon interne preraspodjele zaposlenika u okviru DF BDBiH.

Tabela 4. Ključne funkcije i akteri nadležni za njihovo provođenje

Ključne funkcije/procesi	Nadležne organizacije i tijela
Makroekonomske prognoze	DF na osnovu ulaznih informacija Trezora i Porezne uprave, Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, Uprave za indirektno oporezivanje BiH; procjene prihoda koje ostvaruje budžetski korisnik iz svoje nadležnosti i drugih relevantnih informacija i procjena.
Priprema budžeta / finansijskog plana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DF (Trezor), na osnovu ulaznih informacija (zahtjevi) budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika za sredstva iz budžeta</li> <li>▪ Vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici, na osnovu prošlogodišnje realizacije</li> </ul>
Izvršenje budžeta / finansijskog plana (uključujući kontrole u budžetskom ciklusu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DF (Trezor); budžetski korisnici upravljaju dodijeljenim budžetskim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu i godišnjim zakonima o izvršavanju budžeta (naplata potraživanja i zakonito, namjensko, efikasno i ekonomično raspolaganje budžetskim sredstvima)</li> <li>▪ Vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici upravljaju prihodima u skladu s propisima kojima je utvrđena posebna namjena i dodijeljenim budžetskim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu/finansijskim planom i godišnjim zakonima o izvršavanju budžeta/finansijskog plana</li> </ul>
Upravljanje javnim investicijama	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Budžetski korisnici (prijedlozi), Sekretarijat Vlade BDBiH (tehnička podrška za prijem i obrada zahtjeva PJI); Evaluacijski odbor (evaluacija);</li> <li>▪ DF (centralni registar, prijedlozi PJI)</li> <li>▪ Vlada (usvajanje na prijedlog DF)</li> </ul>
Upravljanje dugom	DF (u skladu s primijenjenim zakonodavstvom <sup>24</sup> )
Prikupljanje poreznih prihoda	DF (Porezna uprava – direktni porezi i doprinosi) / UIO BiH (porezna administracija indirektnih poreza, nivo BiH)
Prikupljanje neporeznih prihoda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Budžetski korisnici, vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici nadležni za neporezne prihode (prikupljanje npr. kazni, taksi, određenih prihoda čija je namjena utvrđena posebnim zakonima, uključujući različite oblike poslovne saradnje (npr. javno-privatna partnerstva ili koncesije))</li> <li>▪ DF – evidencija transakcija provedenih kroz JRR u GK</li> </ul>
Obračun i isplata plata i naknada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DF za budžetske korisnike uključene u centralizovani sistem obračuna</li> <li>▪ Vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici (Službenik za finansije u RGF; knjigovodstveni biro u ZPRI; Služba za ekonomsko-finansijske poslove u FZO i Služba za ekonomske poslove u ZZZ), za svoje zaposlenike</li> </ul>
Javna nabavka	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agencija za javnu nabavku BiH, Ured za razmatranje žalbi BiH</li> <li>▪ Budžetski korisnici (centralizovano kroz Odjeljenje za stručne i administrativne poslove – Pododjeljenje za javne nabavke) i</li> <li>▪ vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici</li> </ul>
Interna revizija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ured CHJ (politike, metodologija) – u fazi uspostave</li> </ul>

<sup>24</sup> Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 52/05 i 103/09) i Zakon o unutrašnjem dugu BDBiH („Službeni glasnik BDBiH“, br. 27/04 i 19/07).

Ključne funkcije/procesi	Nadležne organizacije i tijela
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centralna jedinica za internu reviziju i jedinice za internu reviziju u institucijama prema uspostavljenim kriterijima (provođenje) – u fazi uspostave</li> </ul>
Finansijsko izvještavanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DF – Sektor za obradu finansijskih izvještaja i licenciranje (konsolidovano dostavlja Vladi BDBiH)</li> <li>▪ Gradonačelnik (dostavlja Skupštini BDBiH)</li> <li>▪ Budžetski korisnik, vanbudžetski fond i vanbudžetski korisnik koji je obveznik primjene budžetskog računovodstva (dostavljaju DF - Sektor za obradu finansijskih izvještaja i licenciranje – kvartalno; godišnje)</li> <li>▪ Vanbudžetski fond i vanbudžetski korisnik koji je obveznik primjene budžetskog računovodstva (upravnom odboru)</li> <li>▪ Pravna lica (uključujući preduzeća, društva za osiguranje, mikrokreditne organizacije, leasing društva, investicione fondove, društva za upravljanje investicionim fondovima, brokersko-dilerska društva, berze i banke i druge finansijske organizacije) osnovana u BD i inostranstvu (dostavljaju DF – Sektor za obradu finansijskih izvještaja i licenciranje)</li> </ul>
Budžetski nadzor	DF (budžetska inspekcija) – ne postoji u praksi, u fazi uspostave
Reforma javne uprave	Vlada BDBiH (Ured gradonačelnika – Ured koordinatora za reformu javne uprave BDBiH)
Upravljanje ljudskim resursima, Obuka i razvoj kompetencija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Komisija Vlade BDBiH</li> <li>▪ Budžetski korisnici – Ured gradonačelnika (Centralizovano zapošljavanje putem Odbora za zapošljavanje; ukupni procesi upravljanja ljudskim resursima – centralizovano u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove – Pododjeljenje za ljudske resurse</li> <li>▪ Vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici</li> </ul>
Prevenција korupcije	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ured gradonačelnika – Ured za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije u BDBiH<sup>25</sup> - upravlja procesom</li> <li>▪ Učesnici - Skupština BDBiH; - Vlada BDBiH i organi javne uprave; - Policija BDBiH; - Pravosudne institucije BDBiH; - Javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač BDBiH.</li> </ul>
Vanjska revizija	Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH sa mandatom za reviziju budžetskih korisnika, vabudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva, javnih preduzeća
Osnivanje, upravljanje i nadzor nad JP	Skupština BDBiH (na prijedlog Vlade BDBiH) donosi pojedinačni Zakon o osnivanju JP. Zakonima o osnivanju JP utvrđene su odredbe o osnivanju, upravljanju, nadzoru, finansiranju i druge odredbe.
Vanjski nadzor	Skupština BDBiH (matična komisija za budžet i ostale komisije) Upravni odbori vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva

<sup>25</sup> U skladu sa Zakonom o Uredu za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije („Službeni glasnik BDBiH“, br. 2/10)

### 3.3. Informacioni sistemi

Ključni procesi u upravljanju javnim finansijama na nivou budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva podržani su većim brojem odvojenih informacionih sistema. Informacioni sistem razvijen je kao modularni sistem, a pojedinačne komponente (moduli) sistema nisu međusobno integrisane<sup>26</sup>. Zbog nedovoljne međusobne integrisanosti informacionih sistema, koriste se manuelni prenos i obrada podataka, što može dovesti do grešaka ili kašnjenja u izradi izvještaja. Iz tog razloga potreban je veći stepen integracije koji bi omogućio uvođenje i provođenje sistemskih kontrola u procesima planiranja i izvršenja budžeta, evidencija i izvještavanja. Navedeno bi olakšalo praćenje i donošenje odluka u svrhu osiguranja fiskalne discipline, strateške alokacije resursa i operativne efikasnosti u raspolaganju javnim sredstvima.

Značajna baza finansijskih informacija dostupna je u DF – Sektoru za obradu finansijskih izvještaja i licenciranje<sup>27</sup>. Navedene kategorije informacija značajne su za izradu projekcija ekonomskih trendova i javnih prihoda. Istovremeno, značajni su i registri informacija (registri ličnih podataka kod Odjeljenja za stručne i administrativne poslove – Pododjeljenje za ljudske resurse, imovine – Ured za upravljanje javnom imovinom, i dr.<sup>28</sup>), ali nisu uvezani sa sistemima kojima upravlja DF – Porezna uprava BDBiH. Dodatno, još uvijek je nedovoljan stepen informatizovanosti poslovnih procesa, te nedovoljna harmoniziranost registara posjeda imovine (Osnovni sud BDBiH) i katastra nekretnina (Odjeljenje za javni registar), i nije uspostavljena integracija podataka između institucija<sup>29</sup>, koji su u funkciji pružanja usluga građanima i privrednim subjektima, a što utiče na razvoj sistemskih kontrola efikasnosti i kvaliteta rada organizacija javnog sektora u zadovoljavanju potreba njihovih krajnjih korisnika.

Kod javnih preduzeća, s obzirom na različite nadležnosti i resore u kojima djeluju, prisutna je neujednačenost u stepenu razvijenosti informacione podrške u funkciji finansijskog upravljanja, računovodstva i izvještavanja što utiče na kvalitet informacija o kojima se izvještava.

### 3.4. Upravljačka odgovornost

Novim Zakonom o budžetu u BDBiH<sup>30</sup> definisana je odgovornost odgovornog lica budžetskog korisnika, vanbudžetskog fonda i vanbudžetskog korisnika koji je obveznik primjene budžetskog

---

<sup>26</sup> Porezna uprava koristi: PTIMS – porez na imovinu i Accounting – baza podataka poreznih obveznika; DF koristi Integralno softversko rješenje za poslovanje budžetskog korisnika - Torus firma Sapna, sa pojedinačnim modulima: Trezor (JRT, GK), Budžet / Budžetski korisnici, Stalna sredstva, Centralizovani obračun plata. BDBiH ne koristi BPMIS, PIMIS, i druge softverske pakete koje standardno koriste drugi nivoi vlasti u BiH.

<sup>27</sup> U skladu s članu 10. Zakona o računovodstvu i reviziji BDBiH („Službeni glasnik BDBiH“, br. 22/16 i 50/18)

<sup>28</sup> U nadležnim odjeljenjima Vlade BDBiH, dok je Ured za upravljanje javnom imovinom, osnovan kao posebna institucija u okviru Vlade BDBiH, nadležan da upravlja i raspolaže javnom imovinom u Distriktu i provodi postupak raspolaganja javnom imovinom, te se bavi poslovima koji se odnose na upravljanje, raspolaganje, zaštitu, nadzor i evidenciju imovine BDBiH.

<sup>29</sup> Odnosi se na nedovoljan stepen međuinstitucionalne saradnje i razmjene podataka.

<sup>30</sup> U skladu s članom 16. Zakona o budžetu BDBiH, a odgovorna lica budžetskog korisnika, vanbudžetskog fonda i vanbudžetskog korisnika detaljnije bi trebale urediti ovlaštenja i odgovornosti donošenjem posebnih odluka.

računovodstva za razvoj učinkovitog i djelotvornog sistema interne kontrole, odnosno za uspostavljanje, razvoj i provođenje sistema u cijeloj organizaciji, na nivou svih organizacionih jedinica organizacije i kroz sve programe i procese (upravljačka odgovornost).

Za potpunu primjenu zakonskih odredbi nužno je donijeti predviđene provedbene akte kao i detaljnije smjernice za operacionalizaciju prenosa ovlaštenja i odgovornosti. Upravljačku odgovornost potrebno je naročito jačati u procesima planiranja i izvršavanja budžeta/finansijskog plana na nivou pojedinačnih organizacija u pogledu prenosa ovlaštenja i odgovornosti za provođenje kontrola i uključenosti odgovornih lica u navedene procese s ciljem boljeg upravljanja sredstvima i ostvarivanja rezultata.

Također, istim zakonom propisani su i drugi instrumenti za jačanje upravljačke odgovornosti u BDBiH. Tako su odgovorna lica budžetskog korisnika, vanbudžetskog fonda i vanbudžetskog korisnika koji je obveznik primjene budžetskog računovodstva u BDBiH obavezna da svake godine podnesu Izjavu o fiskalnoj odgovornosti<sup>31</sup>. Dodatno, u pogledu računovodstvenih principa (tačnosti, istinitosti, pouzdanosti, sveobuhvatnosti i pravovremenosti) odgovorno lice u pravnom licu dužno je osigurati sistem računovodstva<sup>32</sup>.

### 3.5. Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – budžetski nadzor

Ranije nije bila definisana obaveza uspostave budžetske inspekcije, odnosno takva forma nadzora nije postojala u praksi u BDBiH. Novim Zakonom o budžetu BDBiH<sup>33</sup> definiše se osnova za uspostavu i funkcionisanje budžetskog nadzora kod budžetskog korisnika, vanbudžetskog fonda i vanbudžetskog korisnika koji je obveznik primjene budžetskog računovodstva, dok nedostaju detaljnija obrazloženja postupaka, sadržaja, te načina i uslova za provođenje budžetskog nadzora<sup>34</sup>.

U skladu s važećom praksom na drugim nivoima vlasti u BiH, važno je razlikovati ulogu i funkciju budžetskog nadzora u odnosu na FUK i IR, kao i činjenicu da nijedna od ovih funkcija ne zamjenjuje niti isključuje jedna drugu.

FUK i IR prvenstveno imaju preventivnu funkciju u smislu sprečavanja nepravilnosti u poslovanju. Kontrole jesu i ostaju u nadležnosti rukovodilaca koji su odgovorni za njihovu uspostavu, razvoj i funkcionisanje u svrhu upravljanja rizicima i povećanja vjerovatnosti da će se ostvariti poslovni ciljevi, a upravljanje sredstvima provesti u skladu sa zakonima, ekonomično, efikasno i efektivno. Uloga interne revizije je da na osnovu procjene rizika, odredi područja u okviru kojih će procijeniti prikladnost, primjenu i djelotvornost sistema internih kontrola i dati

---

<sup>31</sup> U skladu s članom 76. Zakona o budžetu BDBiH definisan je sadržaj Izjave, dok je za potpunu primjenu odredbi nužno donijeti provedbeni akt kojim će se detaljnije propisati oblik i sadržaj, način sačinjavanja i rokovi predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti, kao i način i rokovi izvještavanja Vlade BDBiH (Pravilnik u pripremi).

<sup>32</sup> Poglavlje VIII. Zakona o budžetu, a u skladu s članovima 11. i 12. Zakona o računovodstvu i reviziji BDBiH. Odredba je postojala i u skladu s ranijim odredbama Zakona, ali je nužno izraditi i provesti izmjene zasnovane na analizama postojećeg sistema.

<sup>33</sup> U skladu s poglavljem XV. Zakona o budžetu.

<sup>34</sup> Nužno je donijeti provedbeni akt kojim će se detaljnije propisati postupak, sadržaj, način i uslova za provođenje budžetskog nadzora (Pravilnik u pripremi).



preporuke odgovornim licima za njihovo unapređenje s ciljem da se pojava nepravilnosti i propusta svede na minimum.

Budžetski nadzor (inspekcija) predstavlja naknadne *ex post* aktivnosti koje se obavljaju s ciljem utvrđivanja konkretne povrede propisa i nalažanje mjera koje mogu imati za krajnju posljedicu podnošenje prijave nadležnom tužilaštvu u slučaju počinjenih krivičnih djela, odnosno nadležnom sudu u slučaju počinjenih prekršajnih djela.

Dakle, interne kontrole (odnosno FUK) i interna revizija (IR) kao interni alati rukovodilaca imaju zadatak da poboljšaju upravljanje rizicima od nepravilnosti i prevara, a ukoliko se uprkos tim alatima nepravilnosti i prevare ipak dogode, budžetski nadzor utvrđuje moguće kršenje propisa i izriče propisane sankcije.

## 4. PIFC U JAVNOM SEKTORU U BDBiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA

U nastavku ovog poglavlja je analiza postojećeg stanja razvoja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i interne revizije (IR) u javnom sektoru u BDBiH koja služi kao temelj za određivanje strateških ciljeva i mjera razvoja oblasti PIFC.

### 4.1. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)

Prema novom Zakonu o budžetu, FUK predstavlja sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti u skladu s Međunarodnim okvirom interne kontrole koje uspostavlja i za čiji je razvoj odgovorno odgovorno lice kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva<sup>35</sup>. Sistem FUK-a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjerenje da će ciljevi organizacije biti ostvareni, a sredstva upotrijebljena za njihovu realizaciju korištena na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način, osigurana zaštita imovine i dr. sredstava, te osigurana pouzdanost i sveobuhvatnost finansijskih i drugih izvještaja. Kao podrška institucionalizaciji FUK-a novim Zakonom o budžetu je propisana obaveza imenovanja koordinatora za razvoj sistema interne kontrole<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> U skladu sa Zakonom o budžetu BDBiH (član 15.) sistem se sastoji od međusobno povezanih dijelova: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena, a odgovornost za njegovu uspostavu i razvoj obaveza je odgovornog lica (član 16.)

<sup>36</sup> Propisan sistem FUK-a u skladu s članom 14., a obaveza imenovanja koordinatora propisana je članom 19. stav (3) Zakona o budžetu BDBiH.

#### 4.1.1. FUK – sadašnje stanje

Preporukama koje se navode u registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH za 2015., 2016. i 2017. godinu<sup>37</sup> revidirani subjekti u značajnoj mjeri nisu uspostavili odgovarajući sistem internih kontrola. S tim u vezi preporučeno je revidiranim subjektima donošenje internih akata i pisanih procedura kojima treba regulisati segmente upravljanja javnim sredstvima i značajnije procese iz nadležnosti revidiranih subjekata, a time i unaprijediti sistem interne kontrole. Prema podacima iz registra preporuka vidljivo je da se preporuke sporo realizuju o čemu u prilog govori značajan broj preporuka koje nisu provedene<sup>38</sup>.

U postojećim uslovima, vjerovatnost nastanka događaja koji za posljedicu mogu imati značajnog uticaja na ostvarivanje ciljeva subjekata, pa čak i gubitak sredstava i imovine je visoka. Nadalje, neprovedene preporuke ukazuju na nedostatak sistemskog upravljanje rizicima i dokumentovanja istih. Ističe se nedostatak procedura neophodnih za utvrđivanje, analizu, procjenu te eliminisanje procijenjenih rizika ili njihovo svođenje na prihvatljiv nivo, odnosno eliminaciju ili smanjenje njihovog uticaja na poslovanje i ostvarivanje ciljeva subjekta. Navedeno ukazuje na značajan prostor da se unaprijedi utvrđivanje, analiziranje i procjenjivanje rizika kao preduslova za svrsishodne i efektivne kontrole.

Kao što je prethodno rečeno, PIFC nije odvojen sistem ili proces koji funkcioniše nezavisno od ostalih procesa u organizacijama javnog sektora. PIFC je sastavni dio svakog procesa i ukoliko ispunjava zahtjeve predviđene Međunarodnim okvirom interne kontrole, direktno unapređuje procese u organizaciji, a time i efekte njihovog poslovanja. U nastavku su uz prateću analizu predstavljeni primjeri kako PIFC može unaprijediti ključne procese u javnom sektoru u BDBiH.

#### Planiranje budžeta

Sadašnji budžetski sistem u BDBiH inputno je orijentisan budžetski sistem, usmjeren na visinu i vrstu troškova. Proces planiranja poslovanja (postavljanje strateških ciljeva, određivanje prioriteta i zadataka) trenutno je odvojen od procesa planiranja i pripreme budžeta. Nedostaje povezivanje ciljeva i budžetskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju, kako u fazi planiranja tako i u fazi realizacije.

U dosadašnjoj praksi, budžet se planira i izrađuje na osnovu prošlogodišnjih izvršenja bez čvrsto uspostavljene veze između budžetskih sredstava i programskih zadataka i primarno kroz tri klasifikacije: ekonomsku (rashodi/prihodi po prirodnoj vrsti), funkcijsku (prema funkciji) i organizacionu (nosioci poslovanja). Nedostatak neposrednog povezivanja budžetskih sredstava s predviđenim programskim zadacima, ciljevima i planovima rada onemogućava ocjenu efikasnosti i namjenskog trošenja sredstava.

---

<sup>37</sup> Više o Uredu za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH, kao i informacijama o preporukama Ureda na: <http://www.revizija-bd.ba/index.php/upitnik-revizija-ucinka-ugovori> (27. 8. 2020.)

<sup>38</sup> Konstatacija se odnosi na sve revidirane subjekte, uključujući budžetske korisnike, vanbudžetske fondove, vanbudžetske korisnike i JP.

Poseban je problem prisutan kod planiranja izdataka za kapitalne projekte. Kapitalni projekti planiraju se bez prethodno osiguranih pravnih i tehničkih pretpostavki za njihovu realizaciju, što značajno utiče na efikasnost i racionalnost prilikom njihove realizacije, a nerijetko na potpunu nemogućnost njihove realizacije<sup>39</sup>. Na značajne oscilacije u realizaciji potrebno je uticati jačanjem sistema internih kontrola i to donošenjem pravila i procedura za odobravanje projekata i njihovo uvrštavanje u budžet, kako bi se postigla bolja efikasnost u upravljanju kapitalnim budžetom.

Također, za cjelovit razvoj finansijskog upravljanja i kontrola potrebno je razvijati i cjelokupan budžetski sistem od inputno orijentisanog budžeta u pravcu budžeta usmjerenog na rezultate i ciljeve koji se trebaju ostvariti za uložena sredstva. To zahtijeva razvoj strateškog planiranja, povezivanje strateškog s budžetskim planiranjem i razvoj programskog planiranja<sup>40</sup>. Naime, prema postojećoj praksi, planovi i projekcije za buduće periode predstavljeni Dokumentom okvirnog budžeta (DOB) u najvećoj su mjeri zasnovani na prošlogodišnjem izvršenju rashoda/troškova, korigovanim za inflatorna kretanja<sup>41</sup>. Gornja granica rashoda u DOB-u obvezujuća je samo za prvu godinu, dok su vrijednosti za dvije sljedeće godine samo indikativne. Budžet/finansijski planovi budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva u BDBiH, još uvijek se ne usvajaju niti izvršavaju po programskoj klasifikaciji, te je time značajno otežano praćenje efekata dodijeljenih sredstava.

Kroz novi Zakon o budžetu definiše se program kao „skup nezavisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ka ispunjenju zajedničkog, odnosno strateškog cilja“ i definiše sadržaj programa<sup>42</sup> i obaveza povezivanja strateških ciljeva sa budžetskim sredstvima<sup>43</sup>. Za potpunu provedbu navedenih odredbi Zakona nužno je izraditi i donijeti niz podzakonskih akata u narednom periodu s ciljem da se unaprijedi kvaliteta planiranja i pripreme budžeta. Prvenstveno će biti potrebno jačati sisteme internih kontrola donošenjem internih procedura kojima će se detaljnije urediti postupci, rokovi, akteri, ovlasti i odgovornosti za iskazivanje potreba, postupak procjene opravdanosti iskazanih potreba za sredstvima, koordinacija izrade finansijskih planova i drugih planskih dokumenata. Također, potrebno je razviti praksu provedbe detaljnijih analiza kojima bi se prošlogodišnja izvršenja rashoda/troškova

---

<sup>39</sup> Prema registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH, niz je odjeljenja u kojima se preporučuju unapređenja u području upravljanja kapitalnim projektima.

<sup>40</sup> Prema registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH, niz je odjeljenja u kojima se preporučuje izrada programa rada, te naročito u fazi planiranja preporučuje se razmatranje prioriteta i osiguranje preduslova za realizaciju programskih ciljeva i zadataka.

<sup>41</sup> DOB je akt koji sadrži makroekonomske projekcije i prognoze budžetskih sredstava i izdataka za naredne tri godine i služi kao podloga za pripremu i izradu godišnjeg budžeta.

<sup>42</sup> Program je definisan u članu 2. Zakona, a njegov sadržaj u članu 28. gdje je navedeno da program, između ostalog, treba da sadrži: naziv programa, opis općih i posebnih ciljeva programa, odgovorno lice za program, zakonsku osnovu, potrebna i predviđena sredstva za provođenje programa, potreban i predviđeni broj zaposlenika, procjenu rezultata, procjenu rizika.

<sup>43</sup> U skladu s poglavljem IV. Zakona o budžetu BDBiH, između ostalog, definiše se obaveza povezivanja strategija sa budžetom, odnosno definiše se da strategija razvoja i sektorske strategije predstavljaju osnov za izradu sektorskih strateških planova, programa javnih investicija, mjera ekonomske politike, dokumenta okvirnog budžeta (DOB) kao i budžeta BDBiH.

prilagođavala promjenama u obimu aktivnosti predviđenih strateškim politikama, mogućim uštedama, korekcijama iznosa u zavisnosti od ostvarenih rezultata i provedenih kontrola namjenskog trošenja i slično. Sve ovo zahtijeva jačanje sistema interne kontrole u pogledu potpunije pripreme budžetskih zahtjeva sa razmatranjem svih faktora koji mogu uticati na realizaciju ciljeva.

### *Kontrole praćenja i naplate prihoda*

U oblasti naplate direktnih poreza, koja je u nadležnosti Porezne uprave BDBiH, evidencije su pouzdane, nema značajnog odstupanja u planu i naplati direktnih poreza. U postojećoj praksi procedurama o radu Porezne uprave definisani su procesi redovne i prinudne naplate, te identifikovanja rizičnih obveznika za kontrolu. Prinudna naplata je na zadovoljavajućem nivou i nema nepokrenutih postupaka i nepreduzetih mjera za naplatu.

U području upravljanja neporeznim prihodima u nadležnosti budžetskih korisnika, odnosno prihodima po osnovu taksi, kazni, te ostalim namjenskim prihodima, prema preporukama Ureda za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH, evidentirane su slabosti sistema internih kontrola vezane za procese praćenja, evidentiranja i naplatu<sup>44</sup>.

S ciljem unapređenja procedura redovne i prinudne naplate neophodna je intenzivnija razmjena podataka i saradnja među nadležnim subjektima u javnom sektoru u BDBiH, odnosno jačanje segmenta informacija i komunikacija. Razvoj sistema internih kontrola u ovom dijelu bi također uticao na kompletnost evidencija koje osiguravaju potpun obračun i pravovremenu naplatu, kvalitetnije izvještavanje i sravnjivanje podataka o naplati i utrošku namjenskih prihoda.

### *Izvršenje budžeta*

Izvršavanje budžeta provodi se kroz Jedinstveni račun Trezora (JRT), ali s obzirom da nije razvijen integrisani IT sistem unos, obrada podataka i kontrolne aktivnosti nisu u dovoljnoj mjeri podržane informacionom tehnologijom i ugrađenim kontrolama.

Razvoju sistema internih kontrola koji će biti u funkciji osiguranja zakonitosti i pravilnosti te namjenskog trošenja budžetskih sredstava treba pristupiti tako da se osigura viši nivo efikasnosti i izbjegnu nepravilnosti i nedostaci koji su evidentni u okviru najznačajnijih područja vezanih uz izvršenje budžeta: imovina, stalna sredstva i inventar, grantovi, transferi i subvencije te nabavka roba i usluga<sup>45</sup>.

Sistem internih kontrola treba podržati procese u izvršenju budžeta na način da budu u funkciji efikasnog praćenja i naplate prihoda, kontrole nad stvaranjem obaveza, kontrole namjenskog

---

<sup>44</sup> Među preporukama u ovoj oblasti, evidentan je nedostatak redovnog fakturisanja i naplate u rokovima dospjeća potraživanja.

<sup>45</sup> Niz je preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH, navedenih u registru, koje nisu provedene ili su djelimično provedene, a tiču se: popisa imovine, stalnih sredstava i inventara, finansijskog izvještavanja i realizaciji budžeta, provedbe postupaka javne nabavke, dodjele grantova, transfera i subvencija (od planiranja do realizacije).

trošenja budžetskih sredstava, te pouzdanih računovodstvenih sistema i finansijskog izvještavanja.

### *Kontrole obaveza*

Zakonima o izvršavanju budžeta za BDBiH preciznije je propisano da budžetski korisnici ne mogu stvarati obaveze, odnosno rashode ili opterećenja budžetskih pozicija, ako pripadajuća sredstva nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tog budžetskog korisnika<sup>46</sup>. U području kontrole stvaranja obaveza, postojeći sistem interne kontrole funkcioniše na način da se ugovori kojima su preuzete obaveze (uključujući i višegodišnje) unose u informacijski sistem Trezora kao rezervacija sredstava (odnosno informacione sisteme u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima) s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i s podacima o iznosima obaveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu.

Postojeća regulativa o planiranju i izvršavanju budžeta/finansijskih planova ne sadrži odredbe koje bi obavezale korisnike da prije sklapanja ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obaveze informišu ili zatraže mišljenje DF, odnosno službi za finansije u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva. Na taj način su DF i službe za finansije u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva uskraćene za prethodnu informaciju o finansijskim učincima koji će uslijediti na buduće budžete/finansijske planove prije sklapanja ugovora kojima se preuzimaju višegodišnje obaveze. Time se ograničava prostor za preventivno djelovanje u slučajevima da finansijski učinci izlaze iz prihvatljivih fiskalnih okvira<sup>47</sup>. U smislu unapređenja sistema interne kontrole Zakonima o izvršavanju budžeta trebalo bi propisati obavezu budžetskim korisnicima (shodno tome vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima) da dostavljaju nacрте ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obaveze na mišljenje DF i službama za finansije u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima prije potpisivanja kako bi DF i službe imale pravovremene informacije o finansijskim učincima na buduće budžete i njihovu prihvatljivost s aspekta fiskalnih učinaka.

U području kontrole stvaranja obaveza, postojeći sistem interne kontrole funkcioniše na način da se ugovori kojima su preuzete obaveze (uključujući i višegodišnje) unose u informacijski sistem Trezora kao rezervacija sredstava (odnosno informacione sisteme u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima) s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i sa podacima o iznosima obaveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu. Zakonima o izvršavanju budžeta trebalo bi propisati obavezu budžetskim korisnicima (shodno

---

<sup>46</sup> Ove odredbe o izvršenju budžeta su definisane i Zakonom o budžetima u BDBiH (poglavlje XI), a koje se, shodno Zakonu, primjenjuju i kod izvršenja budžeta vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika u skladu s finansijskim planovima definisanim članom 46. Zakona o budžetu BDBiH.

<sup>47</sup> Npr. traženje dodatnih analiza prioriteta finansiranja, dinamike realizacije ugovora, analize strukture prihvatljivih i neprihvatljivih troškova, izvora finansiranja i slično.

tome finansijskim planovima vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika) da dostavljaju nacрте ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obaveze na mišljenje DF i službama za finansije u vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima prije potpisivanja kako bi DF i službe imale pravovremene informacije o finansijskim učincima na buduće budžete i njihovu prihvatljivost s aspekta fiskalnih učinaka.

#### *Kontrole potencijalnih obaveza po osnovu sudskih sporova*

U postojećoj praksi postoji zaseban organizacioni kod na kojem se evidentiraju sudske presude i rješenja, sudska i vansudska poravnanja. DF nema informacije o postupcima koji se vode pred sudovima, te u tom smislu nema mogućnost projekcije potencijalnih obaveza.

Otvoreni sudski sporovi protiv budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika u javnom sektoru BDBiH predstavljaju značajan izvor potencijalnih obaveza za budžete i fiskalnu stabilnost. S ciljem da se smanji rizik dodatnih troškova (sudskih postupaka i kamata) potrebno je da korisnici koji su tužene strane provedu analizu tj. procjenu uspjeha u parnicama i donesu odluke u vezi sa daljnjim tokom postupka<sup>48</sup>.

#### *Kontrole namjenskog utroška finansijski najznačajnijih rashoda*

##### *Plate i naknade*

Izdaci za plate i naknade predstavljaju značajnu stavku u ukupnom budžetu i važno područje za razvoj kvalitetnih sistema internih kontrola. Nepravilnosti na koje ukazuje Ured za reviziju javne uprave i institucija BDBiH su većinom rezultat neažurnosti u izdavanju rješenja usljed novih imenovanja ili postavljenja, odnosno postoje primjeri da izmjenu visine plate i isplatu nije pratilo pravovremeno izdato odgovarajuće rješenje. Postoje primjeri i netransparentnosti kod angažmana lica za obavljanje posebnih i privremenih poslova u dijelu ugovaranja ovih angažmana, pravilnog obračuna obaveza po ugovorima, te usaglašenosti potreba angažmana sa organizacionim planom odjeljenja i sl. Također, neadekvatni su postojeći planovi stručnog usavršavanja zaposlenika.

Navedeno ukazuje na potrebu jačanja sistema kontrola kako bi se osiguralo kontinuirano unapređivanje sistema internih kontrola na način da se osigura adekvatna dokumentacija kojom se potvrđuje opravdanost nastalih rashoda za plate i naknade zaposlenima. Ured za reviziju preporučuje unapređenje regulative oko angažmana vanjskih saradnika, te ažuriranje organizacionih planova, što može ukazivati na potrebu dodatnih analiza obima poslova i procjene potrebnog broja izvršilaca, te na osnovu toga izrade prijedloga izmjena i dopuna postojeće sistematizacije s ciljem optimalizacije.

---

<sup>48</sup> U ovakvim slučajevima potrebno je provesti analize uzroka nastalih parnica, te na osnovu takvih analiza predložiti jačanje sistema internih kontrola, povećati broj kontrolnih tačaka kako bi se smanjio rizik od grešaka i propusta koje mogu dovesti do novih parničnih postupaka i novih obaveza.

U okviru unapređenja sistema internih kontrola u segmentu upravljanja ljudskim resursima potrebno je urediti jedinstvena pravila i instrukcije za postupanje prilikom izrade sistematizacija i angažmana vanjskih saradnika (osnova za angažman, okolnosti koje trebaju nastupiti da bi se pristupilo zaključenju ugovora, izražavanje potreba za ovom vrstom angažmana, način angažmana u pogledu transparentnosti, poslovi za koje se može zaključiti ugovor o djelu te ugovor o privremenim i povremenim poslovima, uslovi koje trebaju ispunjavati osobe koje se angažuju, visina naknade i slično).

#### *Kapitalni izdaci i višegodišnji kapitalni projekti*

Nepravilnosti na koje ukazuju preporuke Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH tiču se faze planiranja i izrade Programa javnih investicija: ispunjenje neophodnih preduslova za realizaciju projekata, kao što su riješeni imovinskopravni odnosi, projektna dokumentacija i druge pripreme radi početka izvođenja radova, u fazi realizacije projekata: nedostatak mehanizama za praćenje realizacije ugovornih obaveza izvođača radova i dobavljača i sl., te u fazi završetka projekata: procjene kvaliteta izvedenih radova ili isporučene opreme, te evidentiranja imovine. Sve ovo neminovno može dovesti do kašnjenja u realizaciji projekata finansiranih sredstvima iz budžeta, ali i projekata sufinansiranih sredstvima iz drugih izvora (krediti, donatorska sredstva), jer kašnjenje u realizaciji može dovesti do povlačenja donatora sa već osiguranim sredstvima, iskazivanje nerealnih potreba za zaduživanjem, plaćanje penala na nerealizovana kreditna sredstva, teškoće sa likvidnošću, netačno iskazivanje vrijednosti imovine u finansijskim izvješćima i sl.

Stoga je za unapređenje upravljanja kapitalnim projektima potrebno jačati mehanizme kontrola uključujući i donošenje instrukcija o višegodišnjim projektima koje bi se zasnivale na smjernicama za upravljanje rizicima, što je jedna od mjera za jačanje mehanizama kontrola za efikasnije korištenje javnih sredstava.

#### *Tekući grantovi, transferi i subvencije*

Značajan dio budžetskih sredstava troši se kroz grantove koji se dodjeljuju pojedincima te neprofitnim organizacijama, transfere i subvencije koje se dodjeljuju javnim i privatnim preduzećima. Kontrola nad utroškom grantova, transfera i subvencije je složenija jer se krajnja potrošnja ovih kategorija sredstava realizuje izvan budžetskih korisnika koji ih dodjeljuju.

U dodjeli grantova, transfera i subvencija postoje određeni problemi koji se ogledaju u nedovoljno jasno i detaljno definiranim kriterijima za dodjelu sredstava, naročito u dijelu dokazivanja ispunjenosti uslova, zatim nedosljedna primjena kriterija i procedura za utvrđivanje prava i pojedinačnih iznosa, poteškoće prilikom pravljanja namjenskog trošenja dodijeljenih

sredstava kao i nedostatak sankcijskih mjera za nenamjensko trošenje i nepoštivanje propisanih procedura<sup>49</sup>.

Postojeća praksa ima određene kontrolne mehanizme (npr. Odluke o kriterijima za dodjelu grantova, Pravilnike o načinu i uslovima za podsticaje i sl.) međutim, njih je potrebno dodatno osnažiti s ciljem izgradnje efikasnijeg kontrolnog okruženja i postizanja veće transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u trošenju budžetskih sredstava. To se prvenstveno odnosi na jačanje *ex ante* (prethodnih) kontrola<sup>50</sup> i *ex post* (naknadnih) kontrola<sup>51</sup> te kontinuirano provođenje nadzora nad ostvarenim pravima na sredstva i dosljednu primjene sankcionih mjera za nenamjensko trošenje sredstava, izvještavanja, procjene efekata i evidentiranja transfera i subvencija.

### Javna nabavka

U okviru izdataka za materijal i usluge, uključujući i kapitalne izdatke posebnu pozornost treba posvetiti sistemima internih kontrola u postupcima javne nabavke uključujući pripremu konkursne dokumentacije, provođenje konkursnih postupaka, odabir najpovoljnije ponude, sklapanje ugovora te praćenje realizacije. U BDBiH poslovi javne nabavke su centralizovani u Odjeljenje za stručne i administrativne poslove – Pododjeljenje za javnu nabavku za sve budžetske korisnike, dok vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici javnu nabavku provode samostalno.

Sistemni nedostaci na koje ukazuje preporuke Ured za reviziju javne uprave i institucija BDBiH mogli bi se sumirati na sljedeći način: postoje nedostaci vezani za planiranje nabavke, pokretanje i izbor postupaka nabavke, izradu konkursne dokumentacije, postupke ugovaranja, te praćenja realizacije ugovora, što za posljedicu može imati poništavanje i obnavljanje postupaka zbog podnošenja žalbi i slično, ali i aktivaciju rizika nepotrebnog odliva finansijskih sredstava.

Kontrolne mehanizme potrebno je jačati kako bi se osiguralo pravovremeno planiranje na osnovu stvarnih potreba, adekvatno razgraničenje dužnosti u različitim fazama procesa nabavke, cjelovita dokumentiranost postupaka u javnoj nabavci (cjelovitostkonkursne dokumentacije, valjano dokumentovanje istraživanja tržišta, prijema i kontrole predmeta nabavke) adekvatne kontrole izvršenja ugovora, pravovremeno pokretanje postupaka i slično.

### Računovodstvo i finansijsko izvještavanje

---

<sup>49</sup> Niz je preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH, koje su neprovedene ili su djelimično provedene, a tiču se dodjele grantova i subvencija.

<sup>50</sup> Naprimjer, preciznije definisanje kriterija za dodjelu sredstava te načina i procedura dokazivanja ispunjenosti kriterija, preciznije definiranje kriterija za ocjenjivanje kvalitete prijedloga projekata, postupanja i procedura u slučajevima 100% finansiranja, te u slučajevima sufinansiranja.

<sup>51</sup> Naprimjer, da odluke o kriterijima za dodjelu sredstava i ugovori jasnije/preciznije definišu načini i rokovi izvještavanja i podnošenja prateće dokumentacije o utrošku, zatim naknadne kontrole utroška dodijeljenih sredstava na licu mjesta, procjene efekata, povrata nenamjenski utrošenih sredstava.



Računovodstveni sistemi i finansijsko izvještavanje imaju važnu ulogu u razvoju sistema interne kontrole jer su u funkciji osiguranja informacija za potrebe upravljanja imovinom, obvezama, prihodima i rashodima. Međutim, postojeći budžetski sistem te kontrolne aktivnosti u računovodstvenom sistemu nisu na tom nivou da osiguravaju u cijelosti poštovanje svih računovodstvenih načela<sup>52</sup>.

Slabosti u računovodstvenom sistemu uključuju sljedeće<sup>53</sup>: računovodstvene evidencije nisu cjelovite, evidencije za dio rashoda i izdataka, imovine i obaveza ne zasnivaju se na cjelovitoj dokumentaciji, nedostaju razrađene analitičke evidencije (potraživanja, obaveza, imovine), ako i postoje nisu uvezane s Glavnom knjigom Trezora, a taj se nedostatak nedovoljno kompenzira provođenjem kontrola usklađenosti podataka. Iako postoje upute za provođenje popisa imovine, isti se ne provodi cjelovito i sveobuhvatno što ima direktan uticaj na kvalitet i fer prikaz finansijskih izvještaja u dijelu prikazivanja stanja imovine i obaveza.

U razvoju sistema internih kontrola, posebnu pažnju treba posvetiti razvoju računovodstvenih sistema. U prvoj fazi, napore treba usmjeriti na jačanje kontrolnih mehanizama s ciljem osiguranja ažurnosti, tačnosti i cjelovitosti računovodstvenih evidencija (o rashodima, izdacima, imovini, obavezama). Razrađene analitičke evidencije i njihovo povezivanje s glavnom knjigom, te korištenje informacija koje one pružaju trebaju biti podloga za bolje upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama.

S razvojem strateškog planiranja i njegovog povezivanja s budžetskim sistemom trebat će razvijati i računovodstvene sisteme naročito u dijelu razvoja budžetskih klasifikacija koje nedostaju (programska klasifikacija i izvori finansiranja)<sup>54</sup>. Razvoj u sistemu budžeta u smjeru povezivanja ciljeva-planova-budžetskih sredstava zahtijeva i razvoj računovodstvenih evidencija i sistema izvještavanja koje prate veze između planskih dokumenata i budžetskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju i u fazi planiranja i u fazi realizacije.

### Kvalitet pružanja usluga

Na kvalitet usluga u javnom sektoru u BDBiH značajan uticaj imaju složenost procedura, stepen zastupljenosti novih tehnologija i efikasnost u organizaciji poslovanja. Pored navedenog u praksi je prisutna neujednačena primjena zakonskih rješenja od strane organizacija, što se odražava i na nivo usluga građanima. Postojanje administrativnih prepreka i tradicionalni načini komunikacije uprave sa korisnicima usluga (brojni obrasci u papirnoj formi, prikupljanje dokumentacije na više fizičkih adresa-šaltera i sl.) povećavaju rizik skupe i neefikasne javne uprave.

Jačanje internih kontrola direktno doprinosi unapređenju procedura, pruža preduslove za uklanjanje administrativnih prepreka i usmjereno je na povećanje nivoa kvaliteta usluge, brzinu usluge, odnosno povoljnije cijene usluga.

---

<sup>52</sup> tačnosti, istinitosti, pouzdanosti, sveobuhvatnosti, pravovremenosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja

<sup>53</sup> Niz je preporuka u vezi s izvještavanja i evidencija, koje nisu provedeno ili su djelimično provedene, a navode se u registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH.

<sup>54</sup> Definirano u poglavlju IV. i u skladu s članom 29. Zakona o budžetu.

## Upravljačka odgovornost

Glavna karakteristika koncepta upravljačke odgovornosti u sistemu PIFC-a jesu jasno definisana ovlaštenja i odgovornosti odgovornih lica kroz cijelu hijerarhiju upravljanja. Radi što veće učinkovitosti, savremeno upravljanje u javnom sektoru zahtijeva visok stepen delegiranja ovlaštenja i odgovornosti za pojedinačne radnje s viših na niže instance. Ovaj koncept bi zahtijevao uključivanje odgovornih lica u planiranje i definisanje ciljeva i budžeta organizacije, jasna ovlaštenja za preduzimanje aktivnosti koje se mogu preduzeti samostalno, a uz saglasnost nadređene instance i budžetska sredstva uz dodijeljene nadležnosti za raspolaganje istima, dostupne informacije o stanju budžetskih sredstava, odgovornost odgovornih lica za utvrđivanje rizika i preduzimanje mjera za njihovo smanjenje, te jasno definisan sistem izvještavanje nadređene instance radi pravovremene informacije i praćenja uspješnosti. Prenos ovlaštenja i odgovornosti ne lišava upravljačke odgovornosti višu instancu koja ih delegira, već jasnije uređuje odgovornosti izvršilaca na nižim instancama prema višim instancama upravljanja za onaj dio poslovanja koji je pod njihovom nadležnosti. Odgovornosti izvršilaca moraju biti usklađene s dodijeljenim ovlaštenjima, odnosno pravima za odlučivanje.

U postojećem zakonskom okviru u BDBiH načelno su definisane odgovornosti, ali u praksi nedostaje razrada njihove primjene, naročito u dijelu prenošenja ovlaštenja i odgovornosti za upravljanje sredstvima i postizanje ciljeva na relaciji gradonačelnik – šefovi odjeljenja kao i kod vanbudžetskih fondova, vanbudžetskih korisnika i javnih preduzeća. Naročito nije jasno definisana ovlaštenja i odgovornost šefova odjeljenja za realizaciju ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima. Šefovi su djelimično uključeni u formiranje politika, njihovo izvršavanje i praćenje. S druge strane, šefovi imaju tek ograničene mehanizme za uvid u raspoloživa sredstva kroz pomoćne evidencije da bi mogli preuzeti upravljačku odgovornost.

U tom smislu potrebno je dodatno unaprijediti procedure koje uređuju ključne procese na nivou pojedinačnih odjeljenja i institucija vezano za suštinske kontrole<sup>55</sup> koje su odgovorna lica dužna provesti u svrhu kvalitetnijeg upravljanja resursima i rezultatima.

### 4.1.2. FUK – strateški cilj i mjere za period 2021–2025.

Strateški cilj razvoja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) u periodu 2021–2025. godine je da se **ustpostavi funkcionalan i djelotvoran PIFC, ublaže ključni rizici u poslovanju i unaprijedi rad javnog sektora u BDBiH**. Operativne mjere izvedene iz ovog strateškog cilja su:

---

<sup>55</sup> Suštinske kontrole su kontrole u funkciji da se osigura, naprimjer, utemeljenost i opravdanost planiranih sredstava, namjensko trošenje odobrenih sredstava, zaštita finansijskih interesa BDBiH u poslovnim transakcijama s trećim stranama, detaljno razrađeni planovi implementacije kapitalnih ulaganja i njihova prioritizacija i slično.

### *Mjera 1.1. Razviti metodološki okvir za provođenje FUK*

U skladu sa Zakonom o budžetu BDBiH, prioritet i preduslov za daljnje aktivnosti na razvoju finansijskog upravljanja i kontrola je finalizacija podzakonskih propisa<sup>56</sup>. U nastavku aktivnosti, Ured CHJ će se fokusirati na izradu metodoloških smjernica za implementaciju sistema internih finansijskih kontrola po uzoru na već usvojene akte u primjeni na ostalim nivoima vlasti u BiH, a prilagođeno prema potrebama u BDBiH. Također, aktivnosti Ureda CHJ uključivat će i koordinaciju aktivnosti s odgovornim licima i licima zaduženim za finansijske poslove i kontrole unutar budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva na analizama sistema internih kontrola i predlaganje mjera za njihovo unapređenje.

### *Mjera 1.2: Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama*

To podrazumijeva prepoznavanje visokih rizika u odnosu na prihode, rashode, imovinu i obaveze, razumijevanje djelotvornosti postojećih kontrola i njihovo prilagođavanje po potrebi kako bi se osigurala usklađenost s ciljevima fiskalne politike. Za to je potrebno da odgovorna lica unutar budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva osiguraju poštovanje fiskalnih pravila u okvirima u kojima su zaduženi da provode kontrolu, kada ista budu uvedena.

Ova mjera odnosi se na procjenu rizika i unapređenje kontrola u procesima prikupljanja prihoda, stvaranje rashoda te upravljanje imovinom i obavezama. S tim u vezi, potrebno je ojačati računovodstvenu metodologiju, koju treba pratiti dalja automatizacija i integracija podataka, evidencija i izvještaja. Donošenje procedura rada za ključne procese iz budžetskog ciklusa i uvođenje novih kontrolnih mehanizama u skladu s identifikovanim rizicima i njihovom procjenom uticaja na poslovanje. Ova mjera za rezultat treba povećati kapacitet za finansijske analize i unaprijediti kvalitet finansijskog izvještavanja. Cilj mjere je stavljanje internih kontrola u funkciju pružanja pravovremenih, potpunih i tačnih podataka za upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama na institucionalnom nivou, koji će poslužiti DF i organizacionim jedinicama za finansije za upravljanje fiskalnim rizicima i osiguranje ukupne održivosti javnih finansija.

### *Mjera 1.3: Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko planiranje budžeta*

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

---

<sup>56</sup> Podzakonski, odnosno provedbeni akti odnose se na izradu pravilnika za provedbu FUK, fiskalnoj odgovornosti, te budžetskom nadzoru sl. i u fazi su izrade.

Obje grupe rizika zahtijevaju ojačane kontrole i integraciju podataka o investicionim projektima, kapitalnim troškovima i zaduživanjima. Ova mjera obuhvata *ex ante* procjenu finansijskog uticaja novog zakonodavstva i vladinih odluka. Potrebne su kontrole u procesima prikupljanja podataka i analiza, kako bi se omogućilo donošenje odluka o preraspodjeli sredstava prema prioritetima. Upravljanje učinkom budžetskih programa također zahtijeva kontrole nad rezultatima i ishodima na osnovu relevantnih i pouzdanih nefinansijskih informacija i unaprijeđenog kapaciteta za monitoring i evaluaciju na nivou Vlade BDBiH kao i na nivou budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva. Ovo će zahtijevati razvoj kontrolnih mehanizama (prethodne i naknadne kontrole) i sistem izvještavanja o rezultatima.

*Mjera 1.4: Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije*

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

*Mjera 1.5: Ojačati upravljačku odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije*

Ova mjera se odnosi na izradu i primjenu upravljačkih alata kojima se podržava delegiranje ovlaštenja, odgovornosti i resursa u odlučivanju i djelovanju. S tim u vezi, potrebno je provesti dalje analize prepreka za razvoj upravljačke odgovornosti, adekvatnost organizacionih struktura, uloge i zadatke odgovornih lica u ključnim procesima, te zahtjeve u odnosu na sadržaj, tačnost i pravovremenost izvještavanja o strateškim, operativnim i finansijskim rezultatima, te u skladu s dobijenim podacima izraditi Smjernice za upravljačku odgovornost koje će pomoći odgovornim licima kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika za uspostavu i razvoj upravljačkih alata delegiranja ovlaštenja, odgovornosti i resursa u odlučivanju i djelovanju. Također, potrebno je jačati koordinacijsku ulogu organizacionih jedinica za finansije kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika, a na osnovu prethodno provedene analize organizacionog statusa, kapaciteta, uloga i zadataka organizacionih jedinica za finansije.

Za daljnji razvoj upravljačke odgovornosti bit će potrebno unaprijediti interne procedure jasnim uputstvima o suštinskim kontrolama koje trebaju provoditi odgovorna lica i ojačati alate kojima se prati njihova djelotvornost. Analize trebaju osigurati preporuke za uvezivanje i jačanje postojećih internih modaliteta za praćenje djelotvornosti kontrola (samoprocjena FUK, izjava o fiskalnoj odgovornosti i interna revizija) i preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH za njihova poboljšanja.

## 4.2. Interna revizija (IR)

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

### 4.2.1. IR – sadašnje stanje

Na osnovu novog Zakona o budžetu, kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva u BDBiH definisana je obaveza uspostave funkcije interne revizije, dok kriteriji, standardi i metodologije rada za njenu praktičnu provedbu još nisu propisani<sup>57</sup>.

U budžetskoj praksi u BDBiH ne postoji funkcija interne revizije dok je razvoj IR u javnom sektoru drugih nivoa vlasti u BiH započeo znatno ranije. Mnoštvo primjera je relevantno za uspostavu i razvoj u BDBiH. Među prioritetima koji će biti polazište za uspostavu IR u BDBiH je razvoj kriterija kojima će se promovisati centralizacija resursa IR<sup>58</sup>. Na ovaj način bi se izbjegla nepotrebna fragmentacija revizijskih resursa i osigurao preduslov za razvoj angažmana nadzora IR radi osiguranja kvaliteta i razvoja revizorskih vještina i kompetencija. Također, prioritet je i pozicioniranje profesije interne revizije i adekvatne plate internog revizora kao ključnih preduslova za rad interne revizije. U odsustvu adekvatnih rješenja, praksa na drugim nivoima vlasti u BiH pokazuje tendenciju odlaska internih revizora na druga radna mjesta, kao i prinudni interni premještaji internih revizora od strane rukovodilaca u organizaciji.

### 4.2.2. IR – strateški cilj i mjere za period 2021–2025.

Strateški cilj razvoja interne revizije je **osigurati da se resursi interne revizije koriste efikasno i ostvaruje se dodatna vrijednost u skladu s međunarodnim standardima**. Mjere koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

#### *Mjera 2.1: Uspostaviti funkciju interne revizije*

Aktivnosti na uspostavljanju funkcije interne revizije će obuhvatiti izradu provedbenih akata za adekvatno pozicioniranje funkcije IR što podrazumijeva uspostavljanje JIR pri DF sa nadležnostima interne revizije kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva.

---

<sup>57</sup> Uređeno članovima 17. i 18. Zakonom o budžetu, a bit će detaljno definisano provedbenim aktima, standardima i metodologijama u skladu s Međunarodnim okvirom profesionalnog djelovanja (engl. IPPF) i harmonizirano praksi i razvoju sistema drugih nivoa vlasti u BiH (u pripremi).

<sup>58</sup> Uspostava interne revizije zasniva se na odredbama Zakonom o budžetu BDBiH i pravilnika o kriterijima za uspostavu jedinice za IR u javnom sektoru BDBiH (u proceduri donošenja).

Imajući u vidu da se za obavljanje poslova interne revizije zahtijeva specijalistički certifikat i specijalistička znanja potrebno je analizirati postojeću regulativu iz područja radno-pravnih odnosa i predložiti izmjene regulative s ciljem jednoobraznosti pozicioniranja radnog mjesta voditelja JIR i internih revizora, opisa njihovih poslova i plate, kako bi se spriječio odliv internih revizora iz javnog sektora, te povećao nivo nezavisnosti funkcije interne revizije. Na osnovu toga predložit će se provedba izmjena i dopuna organizacionih planova i pravilnika o unutrašnjoj organizaciji kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika uz osiguranje poštovanja prijedloga i mišljenja Ureda CHJ.

Za pravilno funkcionisanje interne revizije važno je njeno organizaciono pozicioniranje na najvišem nivou kako bi zadržala funkcionalnu nezavisnost od ostalih organizacionih oblika, a imala mogućnost sagledavanja sistema internih kontrola od najvišeg nivoa upravljanja do provedbenih nivoa, uključujući i krajnje korisnike budžetskih sredstva. Neophodna je standardizacija postupaka interne revizije kroz automatizaciju te korištenje softverskih alata za reviziju.

#### *Mjera 2.2: Izgraditi kapacitete IR*

Ova mjera podrazumijeva kadrovsko popunjavanje sistematizovanih pozicija u JIR, s obzirom da će JIR imati širok obuhvat revidiranja i veliki broj korisnika. Potrebno je izraditi metodologije rada interne revizije koje će omogućiti provođenje funkcije u praksi. Mjera također podrazumijeva obuku i usavršavanje revizorskog osoblja nakon njihovog zapošljavanja, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj, s ciljem jačanja kapaciteta i usavršavanja znanja i vještina internih revizora.

Način i rad JIR bit će predstavljen svim odgovornim licima kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva kako bi se izbjegla nerazumijevanja i kako bi se od početka uspostave ove funkcije gradio partnerski odnos i razvijala saradnja između odgovornog osoblja na svim nivoima i JIR, što je važan preduslov da ova profesija može osigurati svoju funkcionalnost.

#### *Mjera 2.3: Osigurati da interna revizija ispunjava međunarodne standarde*

Cilj ove mjere je uskladiti praksu interne revizije u BDBiH s međunarodnim standardima i praksama ostalih nivoa vlasti u BiH što podrazumijeva razvoj sistema osiguranja kvaliteta od strane JIR i Ureda CHJ, te uređenje osnovnih kriterija i elemenata za nezavisnu vanjsku ocjenu kvaliteta od strane trećih lica. Ured CHJ provodit će analize rada JIR i internih revizora nakon uspostavljanja i u skladu s rezultatima analiza davati prijedloge za racionalnije modele korištenja ograničenih revizorskih resursa. U posljednjoj godini implementacije Strategije, predviđa se razvoj metodologije sistema vanjske provjere kvaliteta.

### **4.3. Sistem interne kontrole u javnim preduzećima u BDBiH**

S obzirom na ulogu i značaj javnih preduzeća (JP) u javnom sektoru BDBiH, kao i činjenicu da su ista korisnici budžetskih sredstava kroz subvencije koje im se dodjeljuju, a također i potencijalni

korisnici sredstava iz pretpristupnih fondova EU, važno je stvarati preduslove za uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola (FUK) i interne revizije (IR) u skladu sa standardima i praksom EU i za javna preduzeća.

#### 4.3.1. Sadašnje stanje u JP

Temelj za uspostavu i razvoj sistema interne kontrole prema međunarodnim standardima definisan Zakonom o budžetu ne uključuje obavezu primjene u JP. Također, prema važećem Zakonu o javnim preduzećima BDBiH ne propisuje se obaveza uspostavljanja sistemskog upravljanja rizicima niti je definisana obaveza uspostavljanja funkcije interne revizije<sup>59</sup>. U tom smislu, potrebno je uskladiti Zakon o javnim preduzećima i time omogućiti harmoniziranu primjenu u praksi<sup>60</sup>.

#### 4.3.2. JP – strateški cilj i mjere FUK i IR za period 2021–2025.

Strateški cilj razvoja sistema interne kontrole je **osigurati regulatorne preduslove za djelotvorne sisteme interne kontrole i interne revizije te praćenje finansijskog učinka JP radi smanjenja fiskalnih rizika**. Mjere koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

##### Mjera 3.1: Harmonizirati praksu FUK i IR u javnom sektoru Brčko distrikta BiH

Neophodno je harmonizirati važeći Zakon o JP s prethodno opisanim regulatornim okvirom za uvođenje i primjenu FUK i IR u ostalim dijelovima javnog sektora. Ova mjera uključuje analizu postojeće regulative i predlaganje izmjena i dopuna koje će omogućiti uspostavljanje funkcije za upravljanje rizicima i učiniti ih obavezujućim za sva javna preduzeća koja isporučuju društveno značajne usluge kao što su npr. komunalne usluge. Upravljanje rizicima u tim preduzećima trebalo bi obuhvatiti i finansijske i operativne rizike. Također, izmjenama i dopunama regulative propisati obavezu uspostave funkcije interne revizije uz harmonizaciju prakse u javnom sektoru u BDBiH u pogledu koncentracije i racionalizacije resursa interne revizije.

### 4.4. Praćenje kvaliteta i izvještavanje o PIFC

#### 4.4.1. Praćenje i izvještavanje o PIFC – sadašnje stanje

Trenutno nije u funkciji sistem koji bi omogućio praćenje kvaliteta i izvještavanja o PIFC. Odredbama novog Zakona o budžetu predviđeno je da obveznici primjene godišnje sačinjavaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti<sup>61</sup>, zasnovanu na samoprocjeni FUK, a Zakonom je definisana

---

<sup>59</sup> Iako u nekim od javnih preduzeća ova funkcija već postoji, odnosno JP „Komunalno Brčko“ (1 revizor) i JP „Luka Brčko“ (1 revizor).

<sup>60</sup> Trenutno u BDBiH posluju sljedeća JP: Javno preduzeće „Radio Brčko“ d.o.o., Javno preduzeće „Luka Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH, Javno preduzeće "KOMUNALNO BRČKO" d.o.o. Brčko distrikt BiH i Javno preduzeće "PUTEVI BRČKO" d.o.o. Brčko distrikt BiH.

<sup>61</sup> U skladu s članom 76. Zakona o budžetu u BDBiH, a oblik i sadržaj izjave, način sačinjavanja izjave i rokovi predaje izjave, kao i način i rokovi izvještavanja Vlade definiše se pravilnikom koji donosi Vlada, na prijedlog direktora DF (u pripremi).

obaveza Ureda CHJ za izradu objedinjenog godišnjeg izvještaja o funkcionisanju sistema interne kontrole u javnom sektoru BDBiH kao i izradu jedinstvene metodologije izvještavanja<sup>62</sup>.

#### 4.4.2. Praćenje i izvještavanje o PIFC – strateški cilj i mjere za period 2021–2025.

Sistem praćenja treba osigurati informacije o funkcionisanju i efektima sistema PIFC u odnosu na njegovu svrhu i ciljeve te omogućiti analizu ključnih slabosti, nedostataka i rizika u ključnim procesima s prijedlozima mjera za unapređenje. Takav pristup i informacije pomogli bi Uredu CHJ da identifikuje systemske slabosti PIFC i koordinira njihovo rješavanje u saradnji s drugim nadležnim sektorima u DF<sup>63</sup>, ostalim nosiocima reformi<sup>64</sup> i budžetskim korisnicima, vanbudžetskim fondovima i vanbudžetskim korisnicima. Također, sistem praćenja osigurava informacije za Ured CHJ na osnovu kojih se unapređuju metodologije rada, razvijaju programi obuka te usmjeravaju aktivnosti interne revizije. Na taj način Ured CHJ može u punom smislu afirmisati svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu unutar sistema kao i pružiti informacije prema eksternim stranama<sup>65</sup>. Pored razvoja alata za prikupljanje informacija, navedeno istovremeno zahtijeva i jačanje znanja i analitičkih kapaciteta u Uredu CHJ.

**Strateški cilj za period 2021–2025. je unaprijediti praćenje efektivnosti sistema PIFC.** Ovaj cilj zahtijeva prikupljanje informacija o funkcionisanju PIFC sistema i njenog efekata u odnosu na svrhu i ciljeve, kao i podršku akterima u donošenju odluka na osnovu analiza ključnih slabosti, nedostataka i rizika. Ovaj strateški cilj će biti implementiran kroz sljedeće mjere:

##### Mjera 4.1: Automatizovati izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka

Ured CHJ ima nadležnost i obavezu da prati i izvještava o razvoju PIFC-a u javnom sektoru BDBiH. Aktivnosti će uključivati razvoj sistema i metodologije izvještavanja, uključujući FUK i IR, kao i objedinjenog godišnjeg izvještavanja Vlade BDBiH o funkcionisanju sistema interne kontrole u javnom sektoru BDBiH.

Kroz samoprocjenu FUK, koju će provoditi odgovorna lica kod budžetskih korisnika, vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih korisnika koji su obveznici primjene budžetskog računovodstva, Ured CHJ će prikupljati podatke da li su uspostavljeni određeni elementi sistema FUK<sup>66</sup>. Paralelno, kroz izvještaj o IR prikupljali bi se podaci o kapacitetima interne revizije, broju obavljenih internih revizija, područjima koja su revidirana, podacima o revizijskim preporukama<sup>67</sup>. Objedinjeni izvještaji bi na taj način primarno bili zasnovani na rezultatima samoprocjene sistema FUK-a i IR te usmjereni na prezentaciju statističkih, kvantitativnih

---

<sup>62</sup> U skladu s članom 20. Zakona o budžetu, a metodologija izvještavanja je u fazi izrade.

<sup>63</sup> Sektor za trezor, Jedinica za budžetski nadzor i dr.

<sup>64</sup> Vlada BDBiH i Skupština BDBiH.

<sup>65</sup> Kao što su državno koordinaciono tijelo za oblast interne kontrole i tijela Evropske komisije.

<sup>66</sup> Npr. postoje li određene interne procedure, jesu li utvrđeni rizici i da li su dokumentirani u registrima rizika, izvještaj o mjerama preduzetim za otklanjanje nepravilnosti utvrđenih u prethodnoj fiskalnoj godini, kakvi su planovi otklanjanja eventualnih nepravilnosti utvrđenih u registru rizika, jesu li imenovane osobe za FUK, i sl. (u pripremi)

<sup>67</sup> Npr. broj datih preporuka, broj provedenih preporuka, broj neprovedenih preporuka (u pripremi).



pokazatelja, uz koje Ured CHJ nakon provedene analize predlaže preporuke za poboljšanje sistema. Pored navedenog, u objedinjenim izvještajima Ured CHJ prezentirale bi se planirane aktivnosti u oblasti PIFC, aktualna problematika te moguća rješenja s ciljem unapređenja cijelog sistema PIFC u BDBiH.

Također, aktivnosti uključuju instalaciju softverske aplikacije za izvještavanje te obuku korisnika.

#### Mjera 4.2: Razviti i implementirati okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC

Ova mjera zahtijeva izradu metodologije za procjenu kvaliteta sistema PIFC-a (FUK i IR), kako bi se procijenio postignuti napredak u razvoju i provođenju sistema PIFC-a. Predviđene su aktivnosti u posljednjoj godini implementacije Strategije. Nalazi se trebaju koristiti za unapređenje metodologije, razvoj programa obuke i koordiniranje popratnih aktivnosti. Vršanjem provjera, Ured CHJ može osnažiti svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu i pružiti informacije Vladi BDBiH i vanjskim akterima.

#### Mjera 4.3: Ojačati analitički i koordinacioni kapacitet CHJ

Da bi u potpunosti izvršavao svoju nadležnost s ciljem razvoja sistema PIFC-a u BDBiH, Ured CHJ treba unaprijeđene kapacitete za analizu i koordinaciju. Pod pojmom analitičkog kapaciteta podrazumijeva se sposobnost Ureda CHJ da utvrdi potrebe za podacima, obrađuje i analizira informacije iz više izvora za potrebe planiranja i realizacije aktivnosti vezanih za unapređenje PIFC. Koordinacijski kapacitet je ključan preduslov da bi Ured CHJ s drugim akterima harmonizirao aktivnosti na razvoju sistema PIFC-a kako bi se ostvario zajednički cilj. Navedeni kapaciteti trebaju se osigurati kroz ciljanu obuku i strukturirane planove za razvoj karijere osoblja Ureda CHJ, bolju razmjenu podataka, koordinativne sastanke s relevantnim akterima, te uspostavu i održavanje zajednica praktičara za FUK i IR. U narednom periodu naročito će biti potrebno dalje razvijati saradnju Ureda CHJ sa sektorima unutar DF u čijoj su nadležnosti budžetske politike, planiranje i izvršavanje budžeta te budžetski nadzor. Također, bit će potrebno jačati saradnju s Uredom za reviziju javne uprave i institucija BDBiH.

Pored navedenog, ključno je i dalje razvijati kvalitetnu saradnju sa Koordinacionim odborom CHJ u BiH, državnim koordinacijskim tijelom koje čine rukovodioci centralnih/središnjih harmonizacijskih jedinica institucija BiH, Federacije BiH i Republike Srpske, odnosno s drugim institucijama iz područja sistema interne kontrole i srodnih područja. Putem Koordinacionog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH omogućava se harmonizacija regulative i prakse u cijeloj BiH, te provode zajedničke konferencije za interne revizore i osoblje FUK.

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

Strategija PIFC će se realizovati prema mjerama i aktivnostima iskazanim u priloženom Akcionom planu koji predstavlja sastavni dio Strategije PIFC. U skladu s napretkom u provedbi mjera Akcioni plan će se ažurirati.

Ured CHJ će na navedenom Akcionom planu zasnivati svoj operativni godišnji plan rada koji će sadržavati preciznije rokove i detalje o aktivnostima koje će se provesti radi realizacije predviđenih mjera. U izradi godišnjeg plana Ured CHJ će usaglašavati dinamiku realizacije prema informacijama dobijenim od učesnika koji su navedeni kao nosioci aktivnosti.

O realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcionog plana Strategije PIFC i napretku ostvarenom u sistemu PIFC-a, Ured CHJ će putem DF detaljno izvještavati Vladu BDBiH kroz posebno poglavlje o provođenju Strategije PIFC u okviru redovnih godišnjih objedinjenih izvještaja o funkcionisanju sistema.

## 6. AKCIONI PLAN STRATEGIJE PIFC 2021–2025.

<b>Oblast: 1. Finansijsko upravljanje i kontrola</b>							
<b>Strateški cilj: Usmjeriti finansijsko upravljanje i kontrolu na visoke rizike u PFM-u</b>							
Operativni cilj	Rezultat	Aktivnost	Indikatori (polazna vrijednost/ciljana vrijednost)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske institucije
<b>1.1. Razviti metodološki okvir za provođenje FUK</b>	<b>Finaliziran metodološki okvir za provođenje FUK</b>	Izrada metodoloških uspostava za provođenje FUK (Priručnik za provedbu FUK, Smjernice za upravljanje rizicima)	Izrađen priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu PV: Ne / CV: Da Izrađene smjernice za upravljanje rizicima PV: Ne / CV: Da	Q2 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekat tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza) (samo u slučaju da odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC)
<b>1.2. Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za pouzdano upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama</b>	<b>Unaprijeđene kontrole u upravljanju prihodima, rashodima, imovinom i obavezama</b>	Analiza praktične primjene Smjernica za upravljanje rizicima u javnom sektoru u BDBiH i standardizacija procesa upravljanja rizicima	Smjernice prilagođene dobroj praksi i iskustvima iz primjene, prilozi uz smjernice su pripremljeni za informatizaciju	Q1 2023	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti  Budžet TA Projekat	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza)
		Razvoj i instalacija softvera za registre rizika, uključujući obuku korisnika za korištenje softvera	Informatizovani registri rizika (PV Ne/CV Da)	Q1 2021 – Q3 2021	Projekat tehničke pomoći	Ured CHJ	Projekat tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza)  [softver PIFC projekat]
		Provedba Smjernica za upravljanje rizicima (pilot PK, VPF i VPK) - Analiza procesa u budžetskom ciklusu (planiranje, izvršavanje, javna nabavka,	Registri rizika kod BK, VBF i VBK (PV 0/CV_20 + 4)  Podrška Ureda CHJ za jačanje sistemskih kontrola	kontinuirano	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Budžetski korisnici (BK), Vanabudžetski fondovi (VBF) i vanbudžetski korisnici (VBK)	Ured CHJ

		računovodstveno izvještavanje) sa aspekta rizika i uspostava očekivanih kontrola					okviru PIFC)
		Donošenje procedura rada za ključne procese iz budžetskog ciklusa i uvođenje novih kontrolnih mehanizama	Postojeće procedure kod BK, VBF i VBK  Podrška Ureda CHJ za jačanje sistemskih kontrola	kontinuirano	Budžet BD BiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	BK, VBF i VBK	Ured CHJ
		Uvođenje kontrole nad stvaranjem višegodišnjih obaveza kroz provedbu Zakona o budžetima u BDBiH	Uvedena obaveza prethodnog mišljenja DF/sluzbi za finansije u VBF i VBK na finansijske odredbe i fiskalne učinke nacrta ugovora za višegodišnje obaveze	Q2 2022	Budžet BDBiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	Trezor – Odsjek za planiranje budžeta (u saradnji sa Uredom CHJ)	Ured CHJ [NB. neophodne su informacije od Trezora – Odsjek za planiranje budžeta]
<b>1.3. Usmjeriti interne kontrole na rizike za srednjoročno planiranje i programski budžet</b>	Unaprijeđene kontrole za višegodišnje i programsko planiranje, ciljeve i rezultate	Ugraditi upravljanje rizicima u regulativu za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje	Uputstvo / metodologija u skladu sa Zakonom o budžetu BDBiH Usvojene odredbe u regulativi (koje zahtijevaju upravljanje rizicima)	Q2 2022	Budžet BDBiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	Trezor – Odsjek za planiranje budžeta (u saradnji sa Uredom CHJ)	Sekretarijat Vlade BDBiH - Sektor za opće poslove i strateško planiranje
		Procjena rizika u odnosu na ciljeve iz srednjoročnih planova, ciljeve i pokazatelje uspješnosti iz budžetskih programa (pilot BK, VBF i VBK)	Registri rizika za budžetske programe pilot BK, VBF i VBK	Q2 2022 - 2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	BK, VBF i VBK	Ured CHJ (veza sa aktivnosti 1.2) u saradnji sa Sekretarijatom Vlade BDBiH – Sektor za opće poslove i strateško planiranje  [NB. Uslovljeno razvojem programskog planiranja budžeta]
		Internim aktima urediti uloge, ovlaštenja i odgovornosti aktera u realizaciji budžetskih programa (pilot BK, VBF i VBK)	Broj budžetskih programa sa uređenim ulogama, ovlaštenjima i odgovornostima (PV: 0/CV:15)	Q2 2022 - 2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	BK, VBF i VBK	Ured CHJ (veza sa aktivnosti 1.2) u saradnji sa Sekretarijatom Vlade BDBiH – Sektor za opće poslove i strateško planiranje I Sektorom za riznicu DF – Odsjek za planiranje budžeta  [NB. Uslovljeno razvojem programskog budžetiranja]
		Ugraditi upravljanje	Prijedlozi kapitalnih ulaganja sa	Q4 2022 - 2025	Budžet BDBiH, u okviru	Trezor – Odsjek za	Trezor - Odsjeci za planiranje

		rizicima u instrukciju za kapitalna ulaganja	obrazloženim i kvantifikovanim rizicima i prijedlozima mjera za ublažavanje (PV: 0/CV:2)		sredstava za redovne aktivnosti	planiranje budžeta (u saradnji sa Uredom CHJ)	budžeta/upravljanje dugom (u saradnji sa Uredom CHJ) u segmentu izrade pravila o upravljanju kapitalnim projektima
<b>1.4. Usmjeriti interne kontrole na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa institucija</b>	Brže, dostupnije i transparentnije javne usluge i povećano zadovoljstvo korisnika	Procijeniti rizike u odnosu na efikasnost poslovnih procesa u smislu odnosa cijene, brzine i dostupnosti usluga i kvaliteta izlaznih rezultata	Registri rizika u odnosu na efikasnost poslovnih procesa i kvalitet izlaznih rezultata (PV: 0/CV:5)	Q1 2023	Budžet BDBiH/fin. planovi, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	BK, VBF i VBK	Ured CHJ
		Standardizacija procedura i optimizacija poslovnih procesa za pružanje usluga – analiza troškova, ukidanje nepotrebnih ili duplih koraka	Broj pojednostavljenih postupaka u realizaciji usluga za poreske obveznike – građane i privredne subjekte (PV: 0/CV:5)  Broj institucija koje su uspostavile sistem upravljanja kvalitetom (PV: 0/CV:40%)	Kontinuirano	Budžet BDBiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	BK, VBF i VBK	Ured CHJ
		Razvijati aplikativne kontrole u softverskim rješenjima BK, VBF i VBK u podršku digitalizaciji poslovanja i razvoju e-uprave	Broj aplikativnih kontrola koje su prethodno vršene manualno, npr. broj ukinutih papirnatih obrazaca (PV: 0/CV: 10)	Kontinuirano	Budžet BDBiH, u okviru sredstava za redovne aktivnosti	PARCO BiH Vlada BDBiH BK, VBF i VBK	Projekti tehničke pomoći  [NB. Uslovljeno napretkom u PAR, stub 5 Pružanje usluga]
<b>1.5. Ojačati upravljačku odgovornost za ciljeve i rezultate</b>	Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate	Analizirati pravne i organizacione pretpostavke, uključenost, uloge i zadatke rukovodilaca i predložiti mjere za primjenu upravljačke odgovornosti (na bazi pilot BK, VBF i VBK)	Analiza (PV: 0/CV: 1)  Prijedlog sistemskih mjera za Vladu BDBiH (PV: 0/ PV: 1)  Podaci iz objedinjenog GO (X/X)	2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći  BK, VBF i VBK
		Analizirati organizacioni status, kapacitete, uloge i zadatke jedinica za finansije i predložiti mjere za jačanje koordinacijske uloge u razvoju FUK	Analiza (PV: 0/CV: 1)  Prijedlog sistemskih mjera za Vladu BDBiH (PV: 0/CV: 1)  Podaci iz objedinjenog GO (2021–2023)	2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći (ekspertiza) BK, VBF i VBK
		Izraditi uputstvo kod BK, VBF i VBK, međusobnim obavezama i	Uputstvo o saradnji (PV: 0/CV: 1)	2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći (ekspertiza) BK, VBF i VBK

		odgovornostima u procesima iz budžetskog ciklusa					
		Izraditi Smjernice za upravljačku odgovornost	Smjernice za upravljačku odgovornost (PV: NE/CV: DA)	2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći (ekspertiza) BK, VBF i VB
<b>Oblast: 2. INTERNA REVIZIJA</b>							
<b>Strateški cilj: Efikasno koristiti resurse interne revizije i ostvariti dodatnu vrijednost</b>							
Operativni cilj	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske organizacije
<b>2.1. Uspostaviti funkciju interne revizije (IR)</b>	Uspostavljena funkcija IR i ojačani kapaciteti kod BK, VBF i VBK	Organizaciono pozicioniranje radnih mjesta JIR u DF: Donošenje izmjena i dopuna organizacionog plana i pravilnika o sistematizaciji	Broj uspostavljenih JIR (PV: 0/ CV: 1)	Q2 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekat tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza) (samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC)
		Podnošenje budžetskog zahtjeva za Budžet 2021.	Sredstva za popunjavanje IR osigurana kroz budžet BD (PV: Ne/CV:Da)	Q1 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstava DF	Ured CHJ u saradnji sa Uredom direktora/Trezora	
		Provođenje procedura za popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta i imenovanja	Broj izvršilaca IR (PV: 0/CV: 3-9)	Q4 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstava DF	Ured CHJ u saradnji sa Uredom direktora i Pododjeljenjem za upravljanje ljudskim resursima	
<b>2.2. Izgraditi kapacitete IR</b>		Izrada metodoloških uspostava za provođenje IR (Priručnik...	Priručnik za IR (PV: Ne/CV: Da)	Q2 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekat tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza) (samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC)
		Obuka i stručno usavršavanje internih revizora, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj Upoznavanje odgovornih lica s ulogom i načinom rada IR	Broj obuka (PV: 0/CV: 2-3)  Broj obučeni revizora (PV: 0/CV: 6-9)	Kontinuirano do Q4 2022	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	BK; VBF i VBK (JIR) Strukovna udruženja Projekti tehničke pomoći

		Razvoj i instalacija softvera za upravljanje internom revizijom, uključujući obuku korisnika za korištenje softvera, u svrhu standardizacije rada IR	Broj internih revizija obavljen uz pomoć softvera za upravljanje internom revizijom (PV: 0/CV: X)  Broj obučениh korisnika (PV: 0/CV: 3(CHJ)+26 (BK; VBF, VBK	Q1 2021 – Q4 2021  Q3 2021	Projekat tehničke pomoći [TBC]	Ured CHJ	Projekat tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza – softver PIFC projekt)  BK, VBF i VBK i JIR kod BK, VBF i VBK
		Određiti modalitete za priznavanje certifikata ovlaštenog internog revizora	Uputstvo (PV: 0/CV: 1)	Q3 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Pododjeljenje za upravljanje ljudskim resursima
<b>2.3. Osigurati da interna revizija ispunjava međunarodne standarde</b>	Uspostavljen program osiguranja kvaliteta	Izrada normi za provjeru kvalitete rada IR (ugraditi u Uputstvo o sadržaju i načinu izvještavanja)	Propisana obaveza CHJ da provodi pregleda kvaliteta JIR (PV: Ne/CV: Da)	Q2 2022	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ  JIR kod BK, VBF i VBK	Projekat TA (ekspertiza)
		Provođenje provjera CHJ jednom godišnje u jednoj JIR, izvještavanje	Broj provedenih provjera (PV: 0/CV: 1)	Q2 2023 - kontinuirano	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	JIR

**Oblast: 3. Javna preduzeća (JP)**

**Strateški cilj: Unaprijediti regulativu JP radi smanjenja fiskalnih rizika**

Operativni cilj	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske organizacije
<b>3.1. Harmonizirati praksu FUK i IR u javnom sektoru BDBiH</b>	Funkcionalna IR u JP	Analiza Zakona o JP i prijedlog izmjena i dopuna Resistematizacija interne revizije u JP	Analiza / Zakon o javnim preduzećima usklađen sa međunarodnim standardima korporativnog upravljanja (PV: Ne/CV: Da)	2023 - 2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti/finansijski planovi JP	Ured CHJ	JP
		Upoznavanje odgovornih lica s ulogom i načinom rada IR	Održani godišnji sastanci/seminari za rukovodstvo (rukovodioci odjeljenja) (PV: 1/CV: 5)	2023 - 2025	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti /Finansijski planovi JP	Ured CHJ	JP

**Oblast: 4. Praćenje i izvještavanje o efektivnosti PIFC-a**

**Strateški cilj: Unaprijediti praćenje efektivnosti PIFC-a od strane Ureda CHJ**

Operativni cilj	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori finansiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske organizacije
-----------------	----------------	-----------	------------------------------	-------------------------------	--	------------------------	-------------------------

4.1. Automatizirati izvještavanja o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka	Informatizovano godišnje i periodično izvještavanje, brža obrada, kvantitativne i kvalitativne analize za donošenje odluka	Izrada Upitnika o samoprocjeni i obrazac za godišnju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (FUK) i upitnika – izvještaja o internoj reviziji	izrada podzakonskih akata Ured CHJ (PV:0/CV: 3) (Pravilnik izrade i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti, a GI iR Uputstvo o radu IR)	Q2 2021	Budžet BDBiH, u okviru sredstva Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Trezor DF Projekti tehničke pomoći (ekspertiza – samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC)
		Razvoj i instalacija softvera za izvještavanje o FUK i IR, uključujući obuku korisnika za korištenje softvera	Instaliran softver za izvještavanje o FUK i IR (PV: Ne/CV: Da)  Korisnici obučeni za korištenje softver (osoblje Ured CHJ, koordinatori za FUK i zaposleni u JIR, PV: 0/CV: 6-9)	Q2 2021 – Q3 2021	Projekat tehničke pomoći	Ured CHJ	Projekat tehničke pomoći (finansiranje i ekspertiza - softver u okviru PIFC)  BK, VBF i VBK - obveznici izvještavanja IR i FUK
		Primjena softvera za izvještavanje o FUK i IR	BK, VBF i VBK Izjava o fiskalnoj odgovornosti upitnik samoprocjeni FUK (PV: 0/CV: XX)  Sve JIR podnose izvještaj IR preko web aplikacije (PV: 0/CV: 1)  Konsolidovani Izvještaji FUK i IR izrađeni korištenjem softvera (PV: 0/CV: 1 godišnje)	Q3 2021	Projekat tehničke pomoći	Ured CHJ	PK, VPF i VPK koji su obveznici izvještavanja o FUK i IR  Projekti tehničke podrške (tehnička podrška – softver u okviru PIFC)
		Osigurati integralno izvještavanje za FUK i IR koristeći rezultate samoprocjene, nalaze interne i eksterne revizije, rezultate obavljenih pregleda kvaliteta FUK i IR, status mjera za ublažavanje rizika u ključnim procesima	Objedinjeni izvještaj za FUK i IR za 2021.	Q1 2022 - kontinuirano	Budžet BDBiH/finansijski planovi, u okviru sredstava BK, VBF i VBK i JIR za redovne aktivnosti	Ured CHJ	
4.2. Razviti i implementirati okvir za provjeru kvaliteta od strane Ureda CHJ/ sistema PIFC	Sistem PIFC je predmet redovnog stručnog praćenja po metodologija-	Razviti metodologiju za provjeru kvaliteta FUK na osnovu dobre prakse EU	Izrađena metodologija i za pregled kvaliteta FUK (PV: 0/CV: 1)	2024	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	BK, VBF i VBK Projekti tehničke pomoći
		Razviti metodologiju za provjeru kvaliteta JIR	Izrađena metodologija za pregled kvaliteta JIR (PV: 0/CV: 1)	2024	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći



	ma usklađenim s dobrom međunarodnom praksom	Provođenje pregleda kvaliteta FUK (uzorak korisnika) prema važećim odredbama Zakona o budžetu	Broj izvršenih pregleda kvaliteta FUK od strane Ureda CHJ (PV: 0/CV: 10)	2025	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći
		Provođenje pregleda kvaliteta JIR (uzorak korisnika) prema važećim odredbama Zakona o budžetu	Broj izvršenih pregleda kvaliteta JIR od strane Ureda CHJ (PV: 0/CV: 1)	2025	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Projekti tehničke pomoći
<b>4.3. Ojačati analitički i koordinacioni kapacitet Ureda CHJ</b>	Kvalitetnije informacije za usmjeravanje uspostavljanja i prioritizaciju daljnjeg razvoja PIFC	Razvoj stručnih kapaciteta osoblja Ureda CHJ iz oblasti PIFC (specijalistička znanja)	Broj poahađanih obuka po zaposleniku	Q1–Q3 2021 Kontinuirano	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Strukovna udruženja Projekti tehničke pomoći
		Redovna razmjena informacija sa Uredom za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH	Godišnji broj sastanaka sa Uredom za reviziju (PV: 0/CV:4) Broj tematskih okruglih stolova (PV: 0/CV: 2)	Q1–Q3 2021 Kontinuirano	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH
		Redovna razmjena informacija sa Agencijom za javnu nabavku BiH/Pododjeljenje za javnu nabavku BDBiH i razvoja obuka za osobe zadužene za FUK i IR na temu rizika i kontrola u području javne nabavke Razvoj tipskih rizika u području javne nabavke	Broj održanih sastanaka Ureda CHJ i AJN/Pododjeljenje za JN BDBiH (PV: 0/CV: 2) Broj održanih radionica za osobe zadužene za FUK (PV: 0/CV: 2) Tipski rizici utvrđeni za područje javnih nabavki, uključeni u Registre rizika	Q1–Q3 2021 kontinuirano	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	Agencija za javnu nabavku i Pododjeljenje za javne nabavke BDBiH
		Redovni sastanci KO CHJ BiH	Godišnji broj sastanaka KO CHJ BiH (PV: 0/CV:4)	Q1–Q3 2021 Kontinuirano	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	KO CHJ BiH
		Jačanje kapaciteta koordinatora FUK i redovna razmjena informacija i saradnja sa koordinatorima za FUK i Ureda CHJ	Broj stručnih edukacija i obučanih koordinatora FUK (PV: 0/CV: 25) Broj sastanaka i konsultacija sa koordinatorima iz BK, VBF i VBK (PV: 0/CV:4) Uspostavljene tematske radne	Q1–Q3 2021 Kontinuirano	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	BK, VBF i VBK – obveznici FUK

			grupe (npr. za izrade tipskih procedura, za sistemske rizike i kontrole, i slično) (PV: 0/CV:4)				
		Redovna razmjena informacija i saradnja sa voditeljima JIR	Broj sastanaka sa voditeljima JIR u BK, VBF i VBK (PV: 0/CV:4)  Uspostavljene tematske radne grupe (npr. ... i slično) (PV: 0/CV:4)	Q1–Q3 2021  Kontinuirano	Budžet BDBiH u okviru sredstava Ureda CHJ za redovne aktivnosti	Ured CHJ	(JIR) u BK, VBF i VBK

Brčko, 17.12.2020 godine  
Broj: 02-04.5-920/20

Dogradonačelnik  
dr. Anto Domić