

***STRATEGIJA RAZVOJA SUSTAVA INTERNIH FINANCIJSKIH KONTROLA U
JAVNOM SEKTORU BRČKO DISTRIKTA BiH
ZA RAZDOBLJE 2021. – 2025.***

Brčko distrikt BiH, listopad 2020. godine

Sadržaj

1.	Uvod.....	4
1.1.	Svrha Strategije razvoja sustava 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 PROVEDBU STRATEGIJE PIFC	7
3.	SUSTAV PIFC KAO DIO UPRAVLJANJA JAVNIM FINANCIJAMA U JAVNOM SEKTORU U BDBiH	9
3.1.	Strateški pravci razvoja upravljanja javnim financijama	9
3.2.	Zakonski okvir i institucionalni akteri.....	10
3.2.1.	Zakonski okvir	10
3.2.2.	Institucionalni okvir	12
3.3.	Informacijski sustavi.....	15
3.4.	Upravljačka odgovornost.....	16
3.5.	Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – proračunski nadzor	16
4.	PIFC U JAVNOM SEKTORU U BDBiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA	17
4.1.	Financijsko upravljanje i kontrola (FUK).....	17
4.1.1.	FUK – sadašnje stanje	18
4.1.2.	FUK – strateški cilj i mjere za razdoblje 2021. – 2025.....	27
4.2.	Interna revizija (IR)	29
4.2.1.	IR – sadašnje stanje.....	29
4.2.2.	IR – strateški cilj i mjere za razdoblje 2021. – 2025.....	29
4.3.	Sustav interne kontrole u javnim poduzećima u BDBiH.....	31
4.3.1.	Sadašnje stanje u JP	31
4.3.2.	JP – strateški cilj i mjere FUK-a i IR-a za razdoblje 2021. – 2025.	31
4.4.	Praćenje kvalitete i izvještavanje o PIFC-u	32
4.4.1.	Praćenje i izvještavanje o PIFC-u – sadašnje stanje	32
4.4.2.	Praćenje i izvještavanje o PIFC-u – strateški cilj i mjere za razdoblje 2021. – 2025.	32
5.	PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIJSKOG PLANA STRATEGIJE PIFC	34
6.	AKCIJSKI PLAN STRATEGIJE PIFC 2021. – 2025.....	35

Pokrate

BiH	Bosna i Hercegovina
BDBiH	Brčko distrikt BiH
SHJ	Središnja harmonizacijska jedinica
EU	Europska unija
DF	Direkcija za financije Brčko distrikta BiH
IPA	Instrument pretpristupne pomoći EU-a (engl. <i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)
IPPF	Međunarodni okvir profesionalnog djelovanja (engl. <i>International Professional Practices Framework</i>)
IR	Interna revizija
JIR	Jedinica za internu reviziju
FUK	Financijsko upravljanje i kontrola
PK	Proračunski korisnik
IPK	Izvanproračunski korisnik
IPF	Izvanproračunski fond
JP	Javno poduzeće
JRT	Jedinstveni račun Trezora
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (engl. <i>Public Administration Reform Coordinator's Office</i>)
PIFC	Javna interna financijska kontrola (engl. <i>Public Internal Financial Control</i>)

1. Uvod

Koncept javne interne financijske kontrole (engl. PIFC)¹ razvila je Europska komisija sa svrhom da pomogne zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji (EU) u reformama sustava upravljanja i kontrola javnim sredstvima. Cilj je uvesti više standarde kontrola u upravljanje javnim sredstvima, razviti jači sustav odgovornosti i upravljanja koji se temelji na načelu „vrijednost za novac“, što podrazumijeva razviti sustave upravljanja i kontrola koji su u funkciji praćenja ne samo koliko se troši, nego za što i kako se troše proračunska sredstva.

Zahtjev u pogledu uvođenja PIFC-a naveden je u dokumentu *Europskog partnerstva* (engl. *European Partnership*) s Bosnom i Hercegovinom, koji je jedan je od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja. U tom smislu u članku 90. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* sa EU-om² BiH je preuzela obvezu suradnje u smislu uspostave i razvoja sustava javnih internih financijskih kontrola u javnom sektoru u skladu s međunarodnim standardima i dobrom praksom kao jednu od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32 – „Financijske kontrole“ u procesu pristupnih pregovora Bosne i Hercegovine s Europskom unijom (u daljnjem tekstu: EU). U tu svrhu Strategija PIFC prati preporuke mjerodavnih tijela Europske komisije.

Uvođenje PIFC-a u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (BDBiH) sukladno zahtjevima EU-a, iskazano je i u *Strategiji reforme upravljanja javnim financijama Brčko distrikta BiH, 2021. – 2025.*³ Ujedno, uvođenje PIFC-a preduvjet je za prijenos upravljanja pretpristupnim fondovima EU-a (engl. IPA).

Strategija razvoja sustava internih financijskih kontrola u javnom sektoru u BDBiH daje prikaz postojećeg stanja na području ovog sustava, uvažava uočene slabosti u SIGMA izvješću o procjeni ovih sustava u BiH izdanom u studenom 2017. godine⁴ i sadrži prijedloge mjera za uspostavu i razvoj u BDBiH sukladno zahtjevima i praksi EU-a te dostignutom razvoju ovog sustava na drugim razinama 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 sustava internih financijskih kontrola

¹ PIFC – engl. *Public Internal Financial Control*

² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane i Bosne i Hercegovine s druge strane.

³ Stup V. navedene Strategije.

⁴ Detaljna analiza ovih sustava i područja koja je potrebno prioritarno rješavati dostupna je na stranici <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf> (4. 9. 2020.)

Strategija razvoja sustava internih financijskih kontrola u javnom sektoru BDBiH 2021. – 2025. (u daljnjem tekstu: Strategija PIFC) druga je po redu strategija u ovoj oblasti i predstavlja opredjeljenje Vlade BDBiH za daljnje jačanje preduvjeta za zakonski usklađeno, učinkovito, transparentno i odgovorno upravljanje javnim financijama.

Uspostava i razvoj sustava javnih internih financijskih kontrola (eng. PIFC) u javnom sektoru BDBiH bit će sukladna međunarodnim standardima i dobrim praksama u EU-u i dostignutom razvoju ovog sustava u BiH. U tu svrhu Strategija PIFC BDBiH prati preporuke mjerodavnih tijela Europske komisije i usmjerava razvoj sustava PIFC kao *„integralnog procesa koji provode rukovodstvo i zaposleni u instituciji u svrhu bavljenja rizicima i korištenja prilika kao i pružanja razumnog uvjeravanja u pogledu postignutih rezultata u ostvarivanju javnog interesa i misije subjekta kroz:*

- *uredno, etično, ekonomično, učinkovito i djelotvorno poslovanje*
- *osiguravanje relevantnosti, pouzdanosti i integriteta informacija*
- *ispunjavanje obveza u pogledu interne i eksterne odgovornosti*
- *usklađenost s 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 proračunom i financijsku pouzdanost i održivost”⁵.*

Polazna analiza obuhvatila je stanje u praksi upravljanja javnim financijama u BDBiH nakon isteka razdoblja implementacije prethodne Strategije PIFC (2014. – 2017.), odnosno nakon usvajanja Zakona o proračunu BDBiH u prosincu 2019. godine. Analiza potvrđuje da je temeljni zakonski preduvjet za razvoj PIFC-a uspostavljen, ali je neophodno provesti korake na institucionalizaciji i usklađivanju praksi rada s dostignutom razinom razvoja sustava u BiH, razvoju kapaciteta i praćenja učinaka u okviru reforme sustava PIFC koji će osigurati njegov razvoj u skladu s istodobnim reformama u brojnim oblastima koje uređuju rad javnog sektora u BDBiH.

1.2. Strateški i operativni ciljevi Strategije PIFC

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

⁵ Načela javne interne kontrole, Dokument o stavovima br. 1 (2015), Glavna uprava za proračun, Europska komisija.

Obuhvaćene oblasti	Strateški ciljevi	Operativni ciljevi
Financijsko upravljanje i kontrola (FUK)	1. Usmjeriti financijsko upravljanje i kontrolu na visoke rizike u PFM-u	1.1 Razviti metodološki okvir za provedbu FUK-a
		1.2 Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi s pouzdanim upravljanjem prihodima, rashodima, imovinom i obvezama
		1.3 Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi sa srednjoročnim planiranjem i programskim proračunom
		1.4 Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi s učinkovitosti poslovnih procesa
		1.5 Ojačati upravljačku odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate
Interna revizija (IR)	2. Učinkovito koristiti resurse interne revizije i ostvariti dodatnu vrijednost	2.1 Uspostaviti funkciju interne revizije
		2.2 Izgraditi kapacitete IR-a
		2.3 Osigurati da interna revizija ispunjava međunarodne standarde
Javna poduzeća (JP)	3. Unaprijediti regulative u JP-ovima radi smanjenja fiskalnih rizika	3.1 Harmonizirati regulativu i prakse financijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnim poduzećima
Praćenje i izvještavanje o djelatnosti PIFC-a	4. Unaprijediti praćenje djelatnosti PIFC-a od strane SHJ-a	4.1 Automatizirati izvještavanje o PIFC-u uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka
		4.2 Razviti i implementirati okvir za provjeru kvalitete od strane SHJ-a
		4.3 Ojačati analitički i koordinacijski kapacitet SHJ-a

Ciljevi Strategije PIFC dopunjuju ciljeve strukturalnih reformi usmjerenih na osiguranje sveobuhvatnog i integriranog okvira za ostvarivanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti te učinkovito 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 financijama te ispunjenje neophodnih uvjeta za pristupanje EU-u.

1.3. Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC

U skladu sa zakonskim nadležnostima, Ured SHJ-a uspostavljen pri Direkciji za financije BDBiH (DF) nadležan je za koordinaciju primjene i razvoja sustava interne kontrole u BDBiH. Također sustav uključuje i druge aktere u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim financijama i procesima javne uprave u cjelini u BDBiH s obzirom na to da je PIFC integrirani dio procesa upravljanja i kontrole. S tim u svezi mjere iz Strategije PIFC usmjerene su na pružanje potpore upravljačkoj strukturi u javnom sektoru koja je u obvezi da uspostavi sustav PIFC i unaprijedi postojeće upravljanje u javnom sektoru.

Primarni nositelji primjene PIFC-a sukladno Zakonu o proračunu su:

- **proračunski korisnici** – tijela uprave i institucije Distrikta upisane u Registar proračunskih korisnika BDBiH, kojima se sredstva dodjeljuju izravno iz proračuna na temelju zakona ili na temelju akta temeljenog na zakonu, odnosno čiji se rashodi osiguravaju u proračunu
- **izvanproračunski fondovi** – pravne osobe utemeljene sukladno Zakonu o pravnim osobama koje osniva BDBiH ili drugom zakonu Distrikta i financiraju se iz namjenskih poreza ili doprinosa i drugih neporeznih prihoda i
- **izvanproračunski korisnik koji je obveznik primjene proračunskog računovodstva** – pravna osoba koju je osnovao Distrikt i u kojoj Distrikt ima odlučujući utjecaj na upravljanje, obavlja poslove od javnog interesa, posluje na neprofitnoj osnovi i financira se u najvećoj mjeri iz proračunskih sredstava, a upisana je u poseban dio Registra.

1.4. Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije PIFC

Mjere iz Akcijskog plana Strategije PIFC bit će ugrađene u operativni godišnji plan rada Ureda SHJ-a s preciznijim rokovima i detaljima aktivnosti na realizaciji predviđenih mjera s dinamikom realizacije usuglašenom prema informacijama dobivenima od obveznika koji su navedeni kao nositelji aktivnosti.

O napretku ostvarenom u realizaciji mjera i ciljeva iz Strategije PIFC i sustavu PIFC-a, Ured SHJ-a detaljno će izvještavati Vladu BDBiH kroz posebno poglavlje o provedbi Strategije PIFC u okviru redovitih objedinjenih godišnjih izvješća o funkcioniranju sustava interne kontrole u javnom sektoru BDBiH. Navedene informacije preuzimat će se i u izvješća o provedbi Strategije reforme upravljanja javnim financijama 2021. – 2025. godine. Ured SHJ-a će o implementaciji Strategije PIFC izvještavati i mjerodavna tijela Europske komisije.

2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVEDBU STRATEGIJE PIFC

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

Nedovoljan stupanj korištenja informacijskih tehnologija u ključnim procesima

Proračunski korisnici, izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva u svom poslovanju koriste veći broj informacijskih sustava i svakodnevno upravljanje rutinskim procesima se u velikoj mjeri oslanja na elektroničke baze podataka, prijenos podataka te razmjenu informacija s djelomično integriranim kontrolama. Također informatizacija servisa za pružanje javnih usluga nije dovoljno

razvijena te su i dalje prisutni višestruki ručni unosi u različite evidencije (informatizirane i neinformatizirane) i koriste se aplikacije koje nisu povezane ni horizontalno ni vertikalno.

Navedena situacija posebno se odnosi na sljedeće procese: makroekonomsko planiranje, planiranje i naplata poreznih i neporeznih prihoda, priprema proračuna / financijskog plana, izvršenje proračuna / financijskog plana, centralizirana isplata plaća, javna nabava, financijsko izvještavanje kao i druge procese za pružanje usluga građanima kao što su postupci izdavanja dozvola.

Sustav upravljanja javnim financijama orijentiran na ulazne resurse

Trenutačno stanje i dalje nije povoljno za razvijanje upravljačke odgovornosti za učinkovito 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. Proračuni u BDBiH formalno se usvajaju, izvršavaju i prate po organizacijskoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, dok se financijski planovi izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika formalno pripremaju, izvršavaju i prate u ekonomskoj klasifikaciji. Sveza između proračuna 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 praćenje i vrednovanje učinaka provedbe politika, a Ured za reviziju javne uprave i institucija BDBiH ima minimalne resurse za provedbu revizija učinka.

Nizak stupanj implementacije preporuka vanjske revizije

Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH ima mandat i obvezu kroz usvojeni okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija revidirati sustav interne kontrole organizacija i to realizira u praksi. Svake godine Ured revidira sve proračunske korisnike, izvanproračunske fondove i izvanproračunske korisnike u smislu revizije usklađenosti, dok je ograničen broj revizija učinka, a nedostatak nalaza ove prirode onemogućava sustavno usmjeravanje kontrola u procesima pružanja usluga.

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

Restriktivna politika novog zapošljavanja

Restriktivna politika zapošljavanja u javnom sektoru u BiH, a time i u BDBiH⁶ ograničavat će mogućnosti za popunjavanje novih pozicija u sustavu te privlačenje kvalitetnih kadrova. To se posebno očekuje u jedinici za internu reviziju koja je u fazi uspostave.

Nedostatak shvaćanja sustava PIFC kao dijela ukupnih reformi u BDBiH

⁶ Preporuke Reformske agende za BiH, čiji je potpisnik i BDBiH.

Nedovoljno je poznavanje PIFC-a kao reformskog pravca koji se paralelno razvija na svim razinama vlasti u BiH, što je posebno izraženo u BDBiH, gdje je u razdoblju prethodne Strategije PIFC izostala potpora uspostavi sustava.

Također razina razumijevanja interne kontrole kao integriranog i neodvojivog dijela svake aktivnosti je niska, posebno u procesima s niskim stupnjem informatizacije. Naime, FUK se promatra kao potpuna novost i odvojena cjelina u radu proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika iako se radi o nadogradnji postojećeg sustava internih kontrola koji je u svezi sa svim poslovnim procesima kod korisnika.

Sve su mjere u ovoj Strategiji izravno ili neizravno usmjerene na rizik nedostatka shvaćanja sustava PIFC kao dijela ukupnih reformi u BiH uključujući intenzivnije uključivanje i opredijeljenost najviše razine odgovornog osoblja u procesima upravljanja rizikom i povezivanja rizika s planovima za unaprjeđenja.

3. SUSTAV PIFC KAO DIO UPRAVLJANJA JAVNIM FINANCIJAMA U JAVNOM SEKTORU U BDBiH

3.1. Strateški pravci razvoja upravljanja javnim financijama

Vlada BDBiH opredijelila je strateške pravce razvoja upravljanja javnim financijama kroz tri ključna povezana dokumenta:

- Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018. – 2022.
- Strategija reforme upravljanja javnim financijama u BDBiH 2017. – 2020.
- Strategija razvoja javnih internih financijskih kontrola (Strategija PIFC) u BDBiH 2014. – 2017.⁷

Mjere iz prethodne Strategije PIFC nisu provedene, a prema izvješćima o implementaciji ostalih strategija provedba mjera iz pripadajućih akcijskih planova bilo je usporeno. Iz tog razloga, iako je vremenski okvir postojećih strategija na isteku ili je istekao, strateški ciljevi i nerealizirane mjere ostaju relevantni u kontekstu uspostave i razvoja PIFC-a. Navedeno potvrđuju i rezultati praćenja koje su provele treće strane i preporuke za naredno razdoblje dokumentirane u Izvješću o spremnosti BiH za pristupanje EU-u iz svibnja 2019. godine⁸.

⁷ Strategija PIFC za navedeno razdoblje usvojena samo od strane Vlade BDBiH, ali ne i Skupštine BDBiH. Pored pobrojanih značajna je i Strategija razvoja javne nabave u BiH za razdoblje 2016. – 2020.

⁸ 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

3.2. Zakonski okvir i institucionalni akteri

3.2.1. Zakonski okvir

U prosincu 2019. godine usvojen je **Zakon o proračunu BDBiH⁹**, kojim se uređuju i procesi iz proračunskog ciklusa uključujući: planiranje i izvršenje proračuna, upravljanje javnim dugom, proračunsko računovodstvo, finansijsko izvještavanje i revizija. **Zakonima o izvršenju proračuna**, koji se donose svake godine, uređuje se proces izvršavanja proračuna, a odnosi se na sve proračunske korisnike, izvanproračunske fondove i izvanproračunske korisnike.

Novim Zakonom o proračunu¹⁰ stvorene su zakonske osnove za razvoj internih kontrola sukladno zahtjevima PIFC-a na način da su propisani:

- svrha i sadržaj sustava interne kontrole
- odgovornost odgovornih osoba proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva za uspostavu i razvoj sustava internih kontrola
- uspostava interne revizije i njena neovisnost
- uspostava Ureda SHJ-a u Direkciji za financije i njegove nadležnosti
- uspostava proračunskog nadzora i ovlasti proračunskih inspektora.

Pored ovoga Zakona za razvoj sustava PIFC u oblastima upravljanja: javnim financijama, imovinom, javnom upravom, državnom službom, nadzorom nad zakonitošću poslovanja i druge oblasti također je bitna i sljedeća regulativa:

- **Zakon o Trezoru BDBiH¹¹**, koji regulira osnivanje, organizaciju, upravljanje i mjerodavnost uključujući ključne proračunske procese (planiranje proračuna, izvršavanje proračuna, centralizirana isplata plaća, računovodstvo i izvještavanje) te obveze proračunskih korisnika za uspostavu i održavanje internih kontrola
- **Zakon o javnoj imovini u BDBiH¹²**, koji uređuje sastav javne imovine u BDBiH, regulira način upravljanja, raspolaganja, zaštite, nadzora i evidencije javne imovine u BDBiH. Zakonom se propisuju nadležnosti i zadaće Ureda za javnu imovinu i obveze pojedinih institucija.
- **Zakon o računovodstvu i reviziji BDBiH¹³**, kojim se uređuje oblast računovodstva i revizije, organizacija i funkcioniranje sustava knjigovodstva i računovodstva, finansijsko izvještavanje te certificiranje i nadzor nad radom pravnih osoba u području pružanja usluga računovodstva i revizije

final. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>
(04.09.2020.)

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

¹⁰ Sukladno člancima 14–20. Zakona o proračunu BDBiH.

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

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

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

- **Zakon o javnim nabavama BiH**, koji uređuje sustav javne nabave u BiH uključujući pravila za postupke javne nabave, prava, dužnosti i odgovornosti te pravnu zaštitu sudionika u postupku¹⁴. Zakonom su definirani uspostava i rad Agencije za javnu nabavu i Ureda za razmatranje žalbi BiH¹⁵.
- **Zakon o javnoj upravi BDBiH**¹⁶, kojim se utvrđuju osnove javne uprave BDBiH, odnosno: osnivanje, organizacija, položaj, uloga, ovlasti i obveze javne uprave BDBiH
- **Zakon o državnoj službi u BDBiH**¹⁷, 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 obveza po osnovi rada službenika i namještenika
- **Zakon o sukobu interesa u institucijama BDBiH**¹⁸, koji definira sukob interesa, načela djelovanja izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika, nespojivost funkcija, zabranu djelovanja i zabranjene aktivnosti u slučajevima sukoba interesa i obveze redovitog financijskog izvještavanja Središnjeg izbornog povjerenstva BiH
- **Zakon o inspekcijama BDBiH**¹⁹, koji propisuje obavljanje inspekcijskog nadzora radi osiguranja izvršavanja zakona i drugih propisa, načela inspekcijskog nadzora, organizaciju inspekcije, obveze, odgovornosti i ovlasti inspektora, prava i obveze subjekata nadzora, postupak inspekcijskog nadzora i druga pitanja od značaja za funkcioniranje inspekcijskog sustava u BDBiH.

Za razvoj sustava PIFC u javnim poduzećima najznačajniji je:

- **Zakon o javnim poduzećima u BDBiH**²⁰, koji uređuje upravljanje i poslovanje javnog poduzeća u BDBiH, tijela javnog poduzeća, prava, obveze i odgovornosti osnivača i javnog poduzeća, izvore i način financiranja, izradu poslovnog plana javnog poduzeća, prestanak javnog poduzeća i druga pitanja od značaja za rad javnog poduzeća.

Zakonodavni okvir za PIFC u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva²¹ pored pobrojanih primarnih zakona **uključuje i posebne osnivačke akte i zakone** kojima se, između ostalog, uređuju organizacija, funkcioniranje, osnivanje, upravljanje i financiranje fondova i korisnika.

Svi pobrojani zakoni praćeni su podzakonskim aktima kojima se operacionaliziraju primarne zakonske odredbe, a primjenu odredbi cjelokupnog zakonskog okvira na razini proračunskih

¹⁴ „Službeni glasnik BiH“, br. 39/14.

¹⁵ Člankom 91. Zakona o javnim nabavama u BiH definirano je osnivanje, pravni status, nadležnosti, sjedište, kao i tijela rukovođenja Agencijom, dok je člankom 93. definirano osnivanje, pravni status, sjedište Ureda, način izbora članstva i sl.

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

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

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

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

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

²¹ Fond zdravstvenog osiguranja BDBiH; Zavod za zapošljavanje BDBiH, Razvojno-garantni fond BDBiH i Zavod za planiranje, razvoj i izgradnju.

korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva u BDBiH razrađuju odgovorne osobe kroz interne akte (pravilnike, odluke, napatke, 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 sustava internih kontrola sukladno **Zakonu o reviziji javne uprave i institucija u BDBiH**²².

3.2.2. Institucionalni okvir

U razdoblju nakon usvajanja Zakona o proračunu BDBiH izvršena je reorganizacija DF-a i uspostavljen Ured SHJ-a, koji je operativan od srpnja 2020. godine²³. Detaljnije nadležnosti Ureda SHJ-a propisane su Zakonom o proračunu BDBiH (tablica 3.).

Tablica 3. Nadležnosti Ureda SHJ-a:

Red. br.	Nadležnosti
1.	priprema svih zakona i podzakonskih akata za koordinaciju, provedbu i razvoj sustava interne kontrole
2.	koordinacija za uspostavu i razvoj sustava unutarnje kontrole s mjerodavnim tijelima i institucijama kao i tijelima i institucijama za provedbu reforme javne uprave
3.	izrada smjernica za uspostavu i razvoj sustava interne kontrole
4.	promicanje i primjena međunarodnih standarda, tj. okvira za profesionalno obavljanje aktivnosti interne revizije i metodologije rada interne revizije
5.	vođenje registra ovlaštenih osoba i organizacija uključenih u sustav interne kontrole
6.	provjera primjene okvira za razvoj cjelokupnog sustava interne kontrole, metodologije rada i kvalitete aktivnosti s ciljem prikupljanja informacija i davanja preporuka i prijedloga za poboljšanje
7.	provjera adekvatnosti i usklađenosti aktivnosti cjelokupnog sustava interne kontrole s ovim Zakonom i drugim propisima koji reguliraju ovo područje u Distriktu
8.	priprema jedinstvenog godišnjeg izvješća o funkcioniranju sustava interne kontrole u javnom sektoru kao i razvoj jedinstvene metodologije izvještavanja
9.	razvoj programa i organizacija stručnog usavršavanja za odgovornu osobu i osobu uključenu u sustav vršenja prethodne i naknadne interne kontrole i interne revizije
10.	suradnja s državnim koordinacijskim tijelom za područje interne kontrole i državnom Središnjom jedinicom za harmonizaciju s ciljem primjene ujednačenih standarda kao i brže, učinkovitije i ekonomičnije izvršavanje zadataka
11.	suradnja s profesionalnim organizacijama i drugim tijelima u svrhu promicanja i razvoja sustava 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 sustava interne kontrole u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima, standardima interne kontrole, praksom i propisima u Europskoj uniji

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

²³ Odlukom o reorganizaciji DF BDBiH od 21. 5. 2020. godine je uspostavljen Ured SHJ-a i imenovane tri pozicije unutar Ureda, a imenovanje zaposlenika izvršeno je nakon interne preraspodjele uposlenika u okviru DF BDBiH.

Sustav PIFC integriran je u sve procese upravljanja i kontrole te je njegov razvoj uvjetovan i aktivnostima drugih aktera u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim financijama i procesima javne uprave u cjelini kako je prikazano u sljedećoj tablici.

Tablica 4. Ključne funkcije i akteri mjerodavni za njihovu provedbu

Ključne funkcije/procesi	Mjerodavne organizacije i tijela
Makroekonomske prognoze	DF na temelju ulaznih informacija Trezora i Porezne uprave, Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, Uprave za neizravno oporezivanje BiH; procjene prihoda koje ostvaruje proračunski korisnik iz svoje nadležnosti i drugih relevantnih informacija i procjena.
Priprema proračuna / finansijskog plana	- DF (Trezor) na temelju ulaznih informacija (zahtjevi) proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika za sredstva iz proračuna - Izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici na temelju prošlogodišnje realizacije
Izvršenje proračuna / finansijskog plana (uključujući kontrole u proračunskom ciklusu)	- DF (Trezor); proračunski korisnici upravljaju dodijeljenim proračunskim sredstvima u skladu sa zakonom o proračunu i godišnjim zakonima o izvršavanju proračuna (naplata potraživanja i zakonito, namjensko, učinkovito i ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima) - Izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici upravljaju prihodima sukladno propisima kojima je utvrđena posebna namjena i dodijeljenim proračunskim sredstvima sukladno zakonu o proračunu / finansijskom planu i godišnjim zakonima o izvršavanju proračuna / finansijskog plana
Upravljanje javnim investicijama	- Proračunski korisnici (prijedlozi), Tajništvo Vlade BDBiH (tehnička potpora za prijam i obrada zahtjeva PJI); Evaluacijski odbor (vrednovanje) - DF (središnji registar, prijedlozi PJI) - Vlada (usvajanje na prijedlog DF)
Upravljanje dugom	DF (sukladno primijenjenom zakonodavstvu ²⁴)
Prikupljanje poreznih prihoda	DF (Porezna uprava – izravni porezi i doprinosi) / UNO BiH (porezna administracija neizravnih poreza, razina BiH)
Prikupljanje neporeznih prihoda	- Proračunski korisnici, izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici mjerodavni za neporezne prihode (prikupljanje npr. kazni, pristojbi, određenih prihoda čija je namjena utvrđena posebnim zakonima uključujući različite oblike poslovne suradnje (npr. javno-privatna partnerstva ili koncesije)) - DF – evidencija transakcija provedenih kroz JRR u GK
Obračun i isplata plaća i naknada	- DF za proračunske korisnike uključene u centralizirani sustav obračuna - Izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici (službenik za financije u RGF-u; knjigovodstveni biro u ZPRI-ju; Služba za ekonomsko-financijske poslove u FZO-u i Služba za ekonomske poslove u ZZZ-u) za svoje zaposlenike

²⁴ Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 52/05 i 103/09) i Zakon o unutarnjem dugu BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 27/04 i 19/07).

Ključne funkcije/procesi	Mjerodavne organizacije i tijela
Javna nabava	- Agencija za javnu nabavu BiH, Ured za razmatranje žalbi BiH - Proračunski korisnici (centralizirano kroz Odjel za stručne i administrativne poslove – Pododjel za javne nabave) i - Izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici
Interna revizija	- Ured SHJ-a (politike, metodologija) – u fazi uspostave - Središnja jedinica za internu reviziju i jedinice za internu reviziju u institucijama prema uspostavljenim kriterijima (provedba) – u fazi uspostave
Financijsko izvještavanje	- DF – Sektor za obradu finansijskih izvješća i licenciranje (konsolidirano dostavlja Vladi BDBiH) - Gradonačelnik (dostavlja Skupštini BDBiH) - Proračunski korisnik, izvanproračunski fond i izvanproračunski korisnik koji je obveznik primjene proračunskog računovodstva (dostavljaju DF-u – Sektoru za obradu finansijskih izvješća i licenciranje kvartalno; godišnje) - Izvanproračunski fond i izvanproračunski korisnik koji je obveznik primjene proračunskog računovodstva (upravnom odboru) - Pravne osobe (uključujući poduzeća, društva za osiguranje, mikrokreditne organizacije, lizing društva, investicijske fondove, društva za upravljanje investicijskim fondovima, brokersko-dilerska društva, burze i banke i druge finansijske organizacije) utemeljene u BDBiH i inozemstvu (dostavljaju DF-u – Sektoru za obradu finansijskih izvješća i licenciranje)
Proračunski nadzor	DF (proračunska inspekcija) – ne postoji u praksi, u fazi uspostave
Reforma javne uprave	Vlada BDBiH (Ured gradonačelnika – Ured koordinatora za reformu javne uprave BDBiH)
Upravljanje ljudskim potencijalima, obuka i razvoj kompetencija	- Povjerenstvo Vlade BDBiH - Proračunski korisnici – Ured gradonačelnika (centralizirano zapošljavanje putem Odbora za zapošljavanje; ukupni procesi upravljanja ljudskim potencijalima – centralizirano u Odjelu za stručne i administrativne poslove – Pododjel za ljudske resurse - Izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici
Prevenција korupcije	- Ured gradonačelnika – Ured za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije u BDBiH²⁵ – upravlja procesom - Sudionici – Skupština BDBiH; Vlada BDBiH i tijela javne uprave; Policija BDBiH; Pravosudne institucije BDBiH; javne ustanove, javna poduzeća i druge pravne osobe čiji je osnivač BDBiH
Vanjska revizija	Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH s mandatom za reviziju proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva, javnih poduzeća
Osnivanje, upravljanje i nadzor nad JP	Skupština BDBiH (na prijedlog Vlade BDBiH) donosi pojedinačni zakon o osnivanju JP-a. Zakonima o osnivanju JP-a utvrđene su odredbe o osnivanju, upravljanju, nadzoru, financiranju i druge odredbe.
Vanjski nadzor	Skupština BDBiH (matično povjerenstvo za proračun i ostala povjerenstva)

²⁵ Sukladno Zakonu o Uredu za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije („Službeni glasnik BDBiH“, br. 2/10.).

Ključne funkcije/procesi	Mjerodavne organizacije i tijela
	Upravni odbori izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva

3.3. Informacijski sustavi

Ključni procesi u upravljanju javnim financijama na razini proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva podržani su većim brojem odvojenih informacijskih sustava. Informacijski sustav razvijen je kao modularni sustav, a pojedinačne komponente (moduli) sustava nisu međusobno integrirane²⁶. Zbog nedovoljne međusobne integriranosti informacijskih sustava koriste se manualni prenosi i obrada podataka, što može dovesti do pogrešaka ili kašnjenja u izradi izvješća. Iz tog razloga potreban je veći stupanj integracije koji bi omogućio uvođenje i provedbu sustavnih kontrola u procesima planiranja i izvršenja proračuna, evidencija i izvješćivanja. Navedeno bi olakšalo praćenje i donošenje odluka u svrhu osiguranja fiskalne stege, strateške alokacije resursa i operativne učinkovitosti u raspolaganju javnim sredstvima.

Značajna baza financijskih informacija dostupna je u DF-u – Sektoru za obradu financijskih izvješća i licenciranje²⁷. Navedene kategorije informacija značajne su za izradu projekcija ekonomskih trendova i javnih prihoda. Istodobno značajni su i registri informacija (registri osobnih podataka kod Odjela za stručne i administrativne poslove – Pododjel za ljudske resurse; imovine – Ured za upravljanje javnom imovinom i dr.²⁸), ali nisu uvezani sa sustavima kojima upravlja DF – Porezna uprava BDBiH. Dodatno, još je nedovoljan stupanj informatiziranosti poslovnih procesa te nedovoljna harmoniziranost registara posjeda imovine (Osnovni sud BDBiH) i katastra nekretnina (Odjel za javni registar) i nije uspostavljena integracija podataka između institucija²⁹, koji su u funkciji pružanja usluga građanima i gospodarskim subjektima, a što utječe na razvoj sustavnih kontrola učinkovitosti i kvaliteta rada organizacija javnog sektora u zadovoljavanju potreba njihovih krajnjih korisnika.

Kod javnih poduzeća s obzirom na različite nadležnosti i resore u kojima djeluju prisutna je neujednačenost u stupnju razvijenosti informacijske potpore u funkciji financijskog upravljanja, računovodstva i izvješćivanja, što utječe na kvalitetu informacija o kojima se izvještava.

²⁶ Porezna uprava koristi: PTIMS – porez na imovinu i Accounting – baza podataka poreznih obveznika; DF koristi Integralno softversko rješenje za poslovanje proračunskog korisnika – Torus tvrtka, Sapna, s pojedinačnim modulima: Trezor (JRT, GK), Proračun / Proračunski korisnici, Stalna sredstva, Centralizirani obračun plaća. BDBiH ne koristi BPMIS, PIMIS ni druge softverske pakete koje standardno koriste druge razine vlasti u BiH.

²⁷ Sukladno članku 10. Zakona o računovodstvu i reviziji BDBiH („Službeni glasnik BDBiH“, br. 22/16 i 50/18).

²⁸ U mjerodavnim odjelima Vlade BDBiH, dok je Ured za upravljanje javnom imovinom utemeljen 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.

²⁹ Odnosi se na nedovoljan stupanj međuinstitucionalne suradnje i razmjene podataka.

3.4. Upravljačka odgovornost

Novim Zakonom o proračunu u BDBiH³⁰ definirana je odgovornost odgovorne osobe proračunskog korisnika, izvanproračunskog fonda i izvanproračunskog korisnika koji je obveznik primjene proračunskog računovodstva za razvoj učinkovitog i djelotvornog sustava interne kontrole, odnosno za uspostavu, razvoj i provedbu sustava u cijeloj organizaciji na razini svih organizacijskih 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 prijenosa ovlasti i odgovornosti. Upravljačku odgovornost potrebno je osobito jačati u procesima planiranja i izvršavanja proračuna / financijskog plana na razini pojedinačnih organizacija u pogledu prijenosa ovlasti i odgovornosti za provedbu kontrola i uključenosti odgovornih osoba 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 odgovorne osobe proračunskog korisnika, izvanproračunskog fonda i izvanproračunskog korisnika koji je obveznik primjene proračunskog računovodstva u BDBiH obvezne svake godine podnijeti izjavu o fiskalnoj odgovornosti³¹. Dodatno u pogledu računovodstvenih načela (točnosti, istinitosti, pouzdanosti, sveobuhvatnosti i pravodobnosti) odgovorna osoba u pravnoj osobi dužna je osigurati sustav računovodstva³².

3.5. Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – proračunski nadzor

Ranije nije bila definirana obveza uspostave proračunske inspekcije, odnosno takva forma nadzora nije postojala u praksi u BDBiH. Novim Zakonom o proračunu BDBiH³³ definira se osnova za uspostavu i funkcioniranje proračunskog nadzora kod proračunskog korisnika, izvanproračunskog fonda i izvanproračunskog korisnika koji je obveznik primjene proračunskog računovodstva, dok nedostaju detaljnija obrazloženja postupaka, sadržaja te načina i uvjeta za provedbu proračunskog nadzora³⁴.

³⁰ Sukladno članku 16. Zakona o proračunu BDBiH, a odgovorne osobe proračunskog korisnika, izvanproračunskog fonda i izvanproračunskog korisnika detaljnije bi trebale urediti ovlasti i odgovornosti donošenjem posebnih odluka.

³¹ Sukladno članku 76. Zakona o proračunu BDBiH definiran 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).

³² Poglavlje VIII. Zakona o proračunu, a sukladno člancima 11. i 12. Zakona o računovodstvu i reviziji BDBiH. Odredba je postojala i sukladno ranijim odredbama Zakona, ali je nužno izraditi i provesti izmjene temeljene na analizama postojećeg sustava.

³³ Sukladno poglavlju XV. Zakona o proračunu.

³⁴ Nužno je donijeti provedbeni akt kojim će se detaljnije propisati postupak, sadržaj, način i uvjeta za provedbu proračunskog nadzora (pravilnik u pripremi).

Sukladno važećoj praksi na drugim razinama vlasti u BiH važno je razlikovati ulogu i funkciju proračunskog 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 sprječavanja nepravilnosti u poslovanju. Kontrole jesu i ostaju u nadležnosti rukovoditelja koji su odgovorni za njihovu uspostavu, razvoj i funkcioniranje u svrhu upravljanja rizicima i povećanja vjerojatnosti da će se ostvariti poslovni ciljevi, a upravljanje sredstvima provesti sukladno zakonima, ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Uloga interne revizije je da na temelju procjene rizika odredi područja u okviru kojih će procijeniti prikladnost, primjenu i djelotvornost sustava internih kontrola i dati preporuke odgovornim osobama za njihovo unaprjeđenje s ciljem da se pojava nepravilnosti i propusta svede na minimum.

Proračunski nadzor (inspekcija) predstavlja naknadne *ex post* aktivnosti koje se obavljaju s ciljem utvrđivanja konkretne povrede propisa i nalažanja mjera koje mogu imati za krajnju posljedicu podnošenje prijava mjerodavnom tužiteljstvu u slučaju počinjenih kaznenih djela, odnosno mjerodavnom sudu u slučaju počinjenih prekršajnih djela.

Dakle interne kontrole (odnosno FUK) i interna revizija (IR) kao interni alati rukovoditelja imaju zadaću da poboljšaju upravljanje rizicima od nepravilnosti i prevara, a ako se unatoč tim alatima nepravilnosti i prevare ipak dogode, proračunski 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 financijskog 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. Financijsko upravljanje i kontrola (FUK)

Prema novom Zakonu o proračunu FUK predstavlja sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti sukladno međunarodnom okviru interne kontrole koji uspostavlja i za čiji je razvoj odgovorna odgovorna osoba kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva³⁵. Sustav FUK-a temelji se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjerenje da će ciljevi organizacije biti ostvareni, a sredstva upotrijebljena za njihovu realizaciju korištena na pravilan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, osigurana zaštita imovine i dr. sredstava te osigurana pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvješća. Kao potpora institucionalizaciji FUK-a novim

³⁵ Sukladno Zakonu o proračunu BDBiH (članak 15.) sustav 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 obveza je odgovorne osobe (članak 16.).

Zakonom o proračunu propisana je obveza imenovanja koordinatora za razvoj sustava interne kontrole³⁶.

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. godinu³⁷ revidirani subjekti u značajnoj mjeri nisu uspostavili odgovarajući sustav internih kontrola. S tim u svezi preporučeno je revidiranim subjektima donošenje internih akata i pisanih procedura kojima treba regulirati segmente upravljanja javnim sredstvima i značajnije procese iz nadležnosti revidiranih subjekata, a time i unaprijediti sustav interne kontrole. Prema podacima iz registra preporuka vidljivo je da se preporuke sporo realiziraju, o čemu u prilog govori značajan broj preporuka koje nisu provedene³⁸.

U postojećim uvjetima vjerojatnost nastanka događaja koji za posljedicu mogu imati značajan utjecaj na ostvarivanje ciljeva subjekata pa čak i gubitak sredstava i imovine je visoka. Nadalje neprovedene preporuke ukazuju na nedostatak sustavnog upravljanje rizicima i dokumentiranja istih. Ističe se nedostatak procedura neophodnih za utvrđivanje, analizu, procjenu te eliminiranje procijenjenih rizika ili njihovo svođenje na prihvatljivu razinu, odnosno eliminaciju ili smanjenje njihovog utjecaja na poslovanje i ostvarivanje ciljeva subjekta. Navedeno ukazuje na značajan prostor da se unaprijedi utvrđivanje, analiziranje i procjenjivanje rizika kao preduvjeta za svrsishodne i djelotvorne kontrole.

Kao što je prethodno rečeno, PIFC nije odvojen sustav ili proces koji funkcionira neovisno o ostalim procesima u organizacijama javnog sektora. PIFC je sastavni dio svakog procesa i ako ispunjava zahtjeve predviđene međunarodnim okvirom interne kontrole, izravno unapređuje procese u organizaciji, a time i učinke njihovog poslovanja. U nastavku su uz prateću analizu predstavljeni primjeri kako PIFC može unaprijediti ključne procese u javnom sektoru u BDBiH.

Planiranje proračuna

Sadašnji proračunski sustav u BDBiH inputno je orijentiran proračunski sustav, usmjeren na visinu i vrstu troškova. Proces planiranja poslovanja (postavljanje strateških ciljeva, određivanje prioriteta i zadaća) trenutačno je odvojen od procesa planiranja i pripreme proračuna. Nedostaje povezivanje ciljeva i proračunskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju kako u fazi planiranja tako i u fazi realizacije.

³⁶ Propisan sustav FUK-a sukladno članku 14., a obveza imenovanja koordinatora propisana je člankom 19. stavkom (3) Zakona o proračunu BDBiH.

³⁷ 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> (27.08.2020.)

³⁸ Konstatacija se odnosi na sve revidirane subjekte uključujući proračunske korisnike, izvanproračunske fondove, izvanproračunske korisnike i JP.

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

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 utječe na učinkovitost i racionalnost prilikom njihove realizacije, a nerijetko na potpunu nemogućnost njihove realizacije³⁹. Na značajne oscilacije u realizaciji potrebno je utjecati jačanjem sustava internih kontrola i to donošenjem pravila i procedura za odobravanje projekata i njihovo uvrštavanje u proračun kako bi se postigla bolja učinkovitost u upravljanju kapitalnim proračunom.

Također za cjelovit razvoj financijskog upravljanja i kontrola potrebno je razvijati i cjelokupan proračunski sustav od inputno orijentiranog proračuna u pravcu proračuna usmjerenog na rezultate i ciljeve koji se trebaju ostvariti za uložena sredstva. To zahtijeva razvoj strateškog planiranja, povezivanje strateškog s proračunskim planiranjem i razvoj programskog planiranja⁴⁰. Naime prema postojećoj praksi planovi i projekcije za buduće razdoblje predstavljeni dokumentom okvirnog proračuna (DOP) u najvećoj su mjeri temeljeni na prošlogodišnjem izvršenju rashoda/troškova korigiranim za inflatorna kretanja⁴¹. Gornja granica rashoda u DOP-u obvezujuća je samo za prvu godinu, dok su vrijednosti za dvije sljedeće godine samo indikativne. Proračun / financijski planovi proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva u BDBiH još se ne usvajaju niti izvršavaju po programskoj klasifikaciji, te je time značajno otežano praćenje učinaka dodijeljenih sredstava.

Kroz novi Zakon o proračunu program se definira kao „skup neovisnih usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih k ispunjenju zajedničkog odnosno strateškog cilja“ i definiraju se sadržaj programa⁴² i obveza povezivanja strateških ciljeva sa proračunskim sredstvima⁴³. Za potpunu provedbu navedenih odredbi Zakona nužno je izraditi i donijeti niz podzakonskih akata u

³⁹ Prema registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH niz je odjela u kojima se preporučuju unaprjeđenja u području upravljanja kapitalnim projektima.

⁴⁰ Prema registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH niz je odjela u kojima se preporučuje izrada programa rada te naročito u fazi planiranja preporučuje se razmatranje prioriteta i osiguranje preduvjeta za realizaciju programskih ciljeva i zadaća.

⁴¹ DOP je akt koji sadrži makroekonomske projekcije i prognoze proračunskih sredstava i izdataka za naredne tri godine i služi kao podloga za pripremu i izradu godišnjeg proračuna.

⁴² Program je definiran u članku 2. Zakona, a njegov sadržaj u članku 28., gdje je navedeno da program između ostalog treba da sadrži: naziv programa, opis općih i posebnih ciljeva programa, odgovornu osobu za program, zakonski temelj, potrebna i predviđena sredstva za provedbu programa, potreban i predviđeni broj zaposlenika, procjenu rezultata, procjenu rizika.

⁴³ Sukladno poglavlju IV. Zakona o proračunu BDBiH između ostalog se definira obveza povezivanja strategija s proračunom, odnosno definira se da strategija razvoja i sektorske strategije predstavljaju temelj za izradu sektorskih strateških planova, programa javnih investicija, mjera ekonomske politike, dokumenta okvirnog proračuna (DOP) kao i proračuna BDBiH.

narednom razdoblju s ciljem da se unaprijedi kvaliteta planiranja i pripreme proračuna. Prvenstveno će biti potrebno jačati sustave 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 financijskih planova i drugih planskih dokumenata. Također, potrebno je razviti praksu provedbe detaljnijih analiza kojima bi se prošlogodišnja izvršenja rashoda/troškova prilagođavala promjenama u opsegu aktivnosti predviđenih strateškim politikama, mogućim uštedama, korekcijama iznosa ovisno o ostvarenim rezultatima i provedenim kontrolama namjenskog trošenja i slično. Sve ovo zahtijeva jačanje sustava interne kontrole u pogledu potpunije pripreme proračunskih zahtjeva s razmatranjem svih čimbenika koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva.

Kontrole praćenja i naplate prihoda

U oblasti naplate izravnih poreza koja je u nadležnosti Porezne uprave BDBiH evidencije su pouzdane, nema znatnog odstupanja u planu i naplati izravnih poreza. U postojećoj praksi procedurama o radu Porezne uprave definirani su procesi redovite i prisilne naplate te identificiranja rizičnih obveznika za kontrolu. Prisilna naplata je na zadovoljavajućoj razini i nema nepokrenutih postupaka i nepoduzetih mjera za naplatu.

U području upravljanja neporeznim prihodima u nadležnosti proračunskih korisnika, odnosno prihodima po osnovi pristojbi, kazni te ostalim namjenskim prihodima, prema preporukama Ureda za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH evidentirane su slabosti sustava internih kontrola u svezi s procesima praćenja, evidentiranja i naplate⁴⁴.

S ciljem unaprjeđenja procedura redovite i prisilne naplate neophodna je intenzivnija razmjena podataka i suradnja među mjerodavnim subjektima u javnom sektoru u BDBiH, odnosno jačanje segmenta informacija i komunikacija. Razvoj sustava internih kontrola u ovom dijelu bi također utjecao na kompletnost evidencija koje osiguravaju potpun obračun i pravodobnu naplatu, kvalitetnije izvještavanje i sravnjivanje podataka o naplati i utrošku namjenskih prihoda.

Izvršenje proračuna

Izvršavanje proračuna provodi se kroz Jedinstveni račun Trezora (JRT), ali s obzirom na to da nije razvijen integrirani IT sustav unos, obrada podataka i kontrolne aktivnosti nisu u dovoljnoj mjeri podržane informacijskom tehnologijom i ugrađenim kontrolama.

Razvoju sustava internih kontrola koji će biti u funkciji osiguranja zakonitosti i pravilnosti te namjenskog trošenja proračunskih sredstava treba pristupiti tako da se osigura viša razina učinkovitosti i izbjegnu nepravilnosti i nedostaci koji su evidentni u okviru najznačajnijih

⁴⁴ Među preporukama u ovoj oblasti evidentan je nedostatak redovitog fakturiranja i naplate u rokovima dospijeca potraživanja.

područja u svezi s izvršenjem proračuna: imovina, stalna sredstva i inventar, dotacije, transferi i subvencije te nabava roba i usluga⁴⁵.

Sustav internih kontrola treba podržati procese u izvršenju proračuna na način da budu u funkciji učinkovitog praćenja i naplate prihoda, kontrole nad stvaranjem obveza, kontrole namjenskog trošenja proračunskih sredstava te pouzdanih računovodstvenih sustava i finansijskog izvještavanja.

Kontrole obveza

Zakonima o izvršavanju proračuna za BDBiH preciznije je propisano da proračunski korisnici ne mogu stvarati obveze, odnosno rashode ili opterećenja proračunskih pozicija ako pripadajuća sredstva nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tog proračunskog korisnika⁴⁶. U području kontrole stvaranja obveza postojeći sustav interne kontrole funkcionira na način da se ugovori kojima su preuzete obveze (uključujući i višegodišnje) unose u informacijski sustav Trezora kao rezervacija sredstava (odnosno informacijske sustave u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima) s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i s podacima o iznosima obveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu.

Postojeća regulativa o planiranju i izvršavanju proračuna/financijskih planova ne sadrži odredbe koje bi obvezale korisnike da prije sklapanja ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obveze informiraju ili zatraže mišljenje DF-a, odnosno službi za financije u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva. Na taj način su DF i službe za financije u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva uskraćene za prethodnu informaciju o finansijskim učincima koji će uslijediti na buduće proračune / finansijske planove prije sklapanja ugovora kojima se preuzimaju višegodišnje obveze. Time se ograničava prostor za preventivno djelovanje u slučajevima da finansijski učinci izlaze iz prihvatljivih fiskalnih okvira⁴⁷. U smislu unaprjeđenja sustava interne kontrole zakonima o izvršavanju proračuna trebalo bi propisati obvezu proračunskim korisnicima (sukladno tome izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima) da dostavljaju nacрте ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obveze na mišljenje DF-u i službama za financije u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima prije potpisivanja kako bi DF i

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

⁴⁶ Ove odredbe o izvršenju proračuna su definisane i Zakonom o proračunima u BD BiH (poglavlje XI), a koje se, shodno Zakonu, primjenjuju i kod izvršenja proračuna vanbudžetskih fondova i vanproračunskih korisnika sukladno finansijskim planovima definiranim člankom 46. Zakona o proračunu BD BiH.

⁴⁷ Npr. traženje dodatnih analiza prioriteta financiranja, dinamike realizacije ugovora, analize strukture prihvatljivih i neprihvatljivih troškova, izvora financiranja i slično.

službe imale pravodobne informacije o financijskim učincima na buduće proračune i njihovu prihvatljivost s aspekta fiskalnih učinaka.

U području kontrole stvaranja obveza postojeći sustav interne kontrole funkcionira na način da se ugovori kojima su preuzete obveze (uključujući i višegodišnje) unose u informacijski sustav Trezora kao rezervacija sredstava (odnosno informacijske sustave u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima) s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i s podacima o iznosima obveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu. Zakonima o izvršavanju proračuna trebalo bi propisati obvezu proračunskim korisnicima (sukladno tome financijskim planovima izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika) da dostavljaju nacрте ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obveze na mišljenje DF-u i službama za financije u izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima prije potpisivanja kako bi DF i službe imale pravodobne informacije o financijskim učincima na buduće proračune i njihovu prihvatljivost s aspekta fiskalnih učinaka.

Kontrole potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova

U postojećoj praksi postoji zaseban organizacijski kod na kojem se evidentiraju sudske presude i rješenja, sudbena i izvansudbena poravnjenja. DF nema informacije o postupcima koji se vode pred sudovima te u tom smislu nema mogućnost projekcije potencijalnih obveza. Otvoreni sudski sporovi protiv proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika u javnom sektoru BDBiH predstavljaju značajan izvor potencijalnih obveza za proračune 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 svezi sa daljnjim tijekom postupka⁴⁸.

Kontrole namjenskog utroška financijski najznačajnijih rashoda

Plaće i naknade

Izdatci za plaće i naknade predstavljaju značajnu stavku u ukupnom proračunu i važno područje za razvoj kvalitetnih sustava internih kontrola. Nepravilnosti na koje ukazuje Ured za reviziju javne uprave i institucija BDBiH većinom su rezultat neažurnosti u izdavanju rješenja uslijed novih imenovanja ili postavljenja, odnosno postoje primjeri da izmjenu visine plaće i isplatu nije pratilo pravodobno izdano odgovarajuće rješenje. Postoje primjeri i netransparentnosti kod angažmana osoba za obavljanje posebnih i privremenih poslova u dijelu ugovaranja ovih angažmana, pravilnog obračuna obveza po ugovorima te usuglašenosti potreba angažmana s

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

organizacijskim planom odjela i sl. Također neadekvatni su postojeći planovi stručnog usavršavanja zaposlenika.

Navedeno ukazuje na potrebu jačanja sustava kontrola kako bi se osiguralo kontinuirano unaprjeđivanje sustava internih kontrola na način da se osigura adekvatna dokumentacija kojom se potvrđuje opravdanost nastalih rashoda za plaće i naknade zaposlenicima. Ured za reviziju preporučuje unaprjeđenje regulative u svezi s angažmanom vanjskih suradnika te ažuriranje organizacijskih planova, što može ukazivati na potrebu dodatnih analiza opsega poslova i procjene potrebnog broja izvršitelja te na temelju toga potrebu izrade prijedloga izmjena i dopuna postojeće sistematizacije s ciljem optimalizacije.

U okviru unaprjeđenja sustava internih kontrola u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima potrebno je urediti jedinstvena pravila i instrukcije za postupanje prilikom izrade sistematizacija i angažmana vanjskih suradnika (temelj 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, uvjeti koje trebaju ispunjavati osobe koje se angažiraju, visina naknade i slično).

Kapitalni izdatci 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 preduvjeta 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 obveza izvođača radova i dobavljača i sl.; te u fazi završetka projekata: procjene kvalitete izvedenih radova ili isporučene opreme te evidentiranja imovine. Sve ovo neminovno može dovesti do kašnjenja u realizaciji projekata financiranih sredstvima iz proračuna ali i projekata sufinanciranih sredstvima iz drugih izvora (krediti, donatorska sredstva) jer kašnjenje u realizaciji može dovesti do povlačenja donatora s već osiguranim sredstvima, iskazivanje nerealnih potreba za zaduživanjem, plaćanje penala na nerealizirana kreditna sredstva, teškoće s likvidnošću, netočno iskazivanje vrijednosti imovine u financijskim izvješćima i sl.

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

Tekuće dotacije, transferi i subvencije

Znatian dio proračunskih sredstava troši se kroz dotacije koje se dodjeljuju pojedincima i neprofitnim organizacijama te transfere i subvencije koji se dodjeljuju javnim i privatnim

poduzećima. Kontrola nad utroškom dotacija, transfera i subvencija složenija je jer se krajnja potrošnja ovih kategorija sredstava realizira izvan proračunskih korisnika koji ih dodjeljuju.

U dodjeli dotacija, transfera i subvencija postoje određeni problemi koji se ogledaju u nedovoljno jasno i detaljno definiranim kriterijima za dodjelu sredstava, naročito u dijelu dokazivanja ispunjenosti uvjeta, zatim nedosljednoj primjeni kriterija i procedura za utvrđivanje prava i pojedinačnih iznosa, poteškoćama prilikom pravdanja namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava kao i nedostatku sankcijskih mjera za nenamjensko trošenje i nepoštovanje propisanih procedura⁴⁹.

Postojeća praksa ima određene kontrolne mehanizme (npr. odluke o kriterijima za dodjelu dotacija, pravilnike o načinu i uvjetima za poticaje i sl.), međutim, njih je potrebno dodatno osnažiti s ciljem izgradnje učinkovitijeg kontrolnog okruženja i postizanja veće transparentnosti, učinkovitosti i djelotvornosti u trošenju proračunskih sredstava. To se prvenstveno odnosi na jačanje *ex ante* (prethodnih) kontrola⁵⁰ i *ex post* (naknadnih) kontrola⁵¹ te kontinuiranu provedbu nadzora nad ostvarenim pravima na sredstva i dosljednu primjenu sankcijskih mjera za nenamjensko trošenje sredstava, izvještavanja, procjene učinaka i evidentiranja transfera i subvencija.

Javna nabava

U okviru izdataka za materijal i usluge uključujući i kapitalne izdatke posebnu pozornost treba posvetiti sustavima internih kontrola u postupcima javne nabave uključujući pripremu natječajne dokumentacije, provedbu natječajnih postupaka, odabir najpovoljnije ponude, sklapanje ugovora te praćenje realizacije. U BDBiH poslovi javne nabave centralizirani su u Odjel za stručne i administrativne poslove – Pododjel za javnu nabavu za sve proračunske korisnike, dok izvanproračunski fondovi i izvanproračunski korisnici javnu nabavu provode samostalno.

Sustavni nedostaci na koje ukazuju preporuke Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH mogli bi se sumirati na sljedeći način: postoje nedostaci u svezi s planiranjem nabave, pokretanjem i izborom postupaka nabave, izradom natječajne dokumentacije, postupcima ugovaranja te praćenja realizacije ugovora, što za posljedicu može imati poništavanje i obnavljanje postupaka zbog podnošenja žalbi i slično ali i aktivaciju rizika nepotrebnog odljeva financijskih sredstava.

Kontrolne mehanizme potrebno je jačati kako bi se osiguralo pravodobno planiranje temeljem stvarnih potreba, adekvatno razgraničenje dužnosti u različitim fazama procesa nabave, cjelovita dokumentiranost postupaka u javnoj nabavi (cjelovitost natječajne dokumentacije,

⁴⁹ Niz je preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH koje su neprovedene ili su djelomično provedene, a tiču se dodjele dotacija i subvencija.

⁵⁰ Naprimjer preciznije definiranje 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 % financiranja te u slučajevima sufinanciranja.

⁵¹ Naprimjer da odluke o kriterijima za dodjelu sredstava i ugovori jasnije/preciznije definiraju načine i rokove izvješćivanja i podnošenja prateće dokumentacije o utrošku, zatim naknadne kontrole utroška dodijeljenih sredstava na mjestu događaja, procjene učinaka, povrat nenamjenski utrošenih sredstava i sl.

valjano dokumentiranje istraživanja tržišta, prijama i kontrole predmeta nabave) adekvatne kontrole izvršenja ugovora, pravodobno pokretanje postupaka i slično.

Računovodstvo i financijsko izvještavanje

Računovodstveni sustavi i financijsko izvještavanje imaju važnu ulogu u razvoju sustava interne kontrole jer su u funkciji osiguranja informacija za potrebe upravljanja imovinom, obvezama, prihodima i rashodima. Međutim postojeći proračunski sustav te kontrolne aktivnosti u računovodstvenom sustavu nisu na toj razini da osiguravaju u cijelosti poštovanje svih računovodstvenih načela⁵².

Slabosti u računovodstvenom sustavu uključuju sljedeće⁵³: računovodstvene evidencije nisu cjelovite; evidencije za dio rashoda i izdataka, imovine i obveza ne temelje se na cjelovitoj dokumentaciji; nedostaju razrađene analitičke evidencije (potraživanja, obveza, imovine), a ako i postoje, nisu uvezane s Glavnom knjigom Trezora, a taj se nedostatak nedovoljno kompenzira provedbom kontrola usklađenosti podataka. Iako postoje upute za provedbu popisa imovine, ista se ne provodi cjelovito i sveobuhvatno što ima izravan utjecaj na kvalitetu i pošten prikaz financijskih izvješća u dijelu prikazivanja stanja imovine i obveza.

U razvoju sustava internih kontrola posebnu pozornost treba posvetiti razvoju računovodstvenih sustava. U prvoj fazi napore treba usmjeriti na jačanje kontrolnih mehanizama s ciljem osiguranja ažurnosti, točnosti i cjelovitosti računovodstvenih evidencija (o rashodima, izdatcima, imovini i obvezama). 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 obvezama.

S razvojem strateškog planiranja i njegovog povezivanja s proračunskim sustavom trebat će razvijati i računovodstvene sustave naročito u dijelu razvoja proračunskih klasifikacija koje nedostaju (programska klasifikacija i izvori financiranja)⁵⁴. Razvoj u sustavu proračuna u smjeru povezivanja ciljeva – planova – proračunskih sredstava zahtijeva i razvoj računovodstvenih evidencija i sustava izvještavanja koje prate sveze između planskih dokumenata i proračunskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju i u fazi planiranja i u fazi realizacije.

Kvaliteta pružanja usluga

Na kvalitetu usluga u javnom sektoru u BDBiH značajan utjecaj imaju složenost procedura, stupanj zastupljenosti novih tehnologija i učinkovitost u organizaciji poslovanja. Pored navedenog u praksi je prisutna neujednačena primjena zakonskih rješenja od strane organizacija, što se odražava i na razinu usluga građanima. Postojanje administrativnih prepreka i tradicionalni načini komunikacije uprave s korisnicima usluga (brojni obrasci u papirnatoj

⁵² Točnosti, istinitosti, pouzdanosti, sveobuhvatnosti, pravodobnosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja.

⁵³ Niz je preporuka u svezi s izvještavanja i evidencija koje nisu provedeno ili su djelomično provedene, a navode se u registru preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH.

⁵⁴ Definirano u poglavlju IV. i sukladno članku 29. Zakona o proračunu.

formi, prikupljanje dokumentacije na više fizičkih adresa – šaltera i sl.) povećavaju rizik skupe i neučinkovite javne uprave.

Jačanje internih kontrola izravno doprinosi unaprjeđenju procedura, pruža preduvjete za uklanjanje administrativnih prepreka i usmjereno je na povećanje razine kvalitete usluge, brzinu usluge, odnosno povoljnije cijene usluga.

Upravljačka odgovornost

Glavna karakteristika koncepta upravljačke odgovornosti u sustavu PIFC-a jesu jasno definirane ovlasti i odgovornosti odgovornih osoba kroz cijelu hijerarhiju upravljanja. Radi što veće učinkovitosti suvremeno upravljanje u javnom sektoru zahtijeva visok stupanj delegiranja ovlasti i odgovornosti za pojedinačne radnje s viših na niže instance. Ovaj bi koncept zahtijevao uključivanje odgovornih osoba u planiranje i definiranje ciljeva i proračuna organizacije, jasne ovlasti za poduzimanje aktivnosti koje se mogu poduzeti samostalno, a uz suglasnost nadređene instance, proračunska sredstva uz dodijeljene nadležnosti za raspolaganje istima, dostupne informacije o stanju proračunskih sredstava, odgovornost odgovornih osoba za utvrđivanje rizika i poduzimanje mjera za njihovo smanjenje te jasno definiran sustav izvještavanja nadređene instance radi pravodobne informacije i praćenja uspješnosti. Prijenos ovlasti i odgovornosti ne lišava upravljačke odgovornosti višu instancu koja ih delegira, već jasnije uređuje odgovornosti izvršitelja na nižim instancama prema višim instancama upravljanja za onaj dio poslovanja koji je pod njihovom nadležnosti. Odgovornosti izvršitelja moraju biti usklađene s dodijeljenim ovlastima, odnosno pravima za odlučivanje.

U postojećem zakonskom okviru u BDBiH načelno su definirane odgovornosti, ali u praksi nedostaje razrada njihove primjene, osobito u dijelu prenošenja ovlasti i odgovornosti za upravljanje sredstvima i postizanje ciljeva na relaciji gradonačelnik – predstojnici odjela kao i kod izvanproračunskih fondova, izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća. Osobito nisu jasno definirani ovlast i odgovornost predstojnika odjela za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima. Predstojnici su djelomično uključeni u formiranje politika, njihovo izvršavanje i praćenje, a s druge strane 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 razini pojedinačnih odjela i institucija u svezi sa suštinskim kontrolama⁵⁵ koje su odgovorne osobe dužne provesti u svrhu kvalitetnijeg upravljanja resursima i rezultatima.

⁵⁵ Suštinske kontrole jesu kontrole u funkciji da se osiguraju naprimjer utemeljenost i opravdanost planiranih sredstava, namjensko trošenje odobrenih sredstava, zaštita financijskih interesa BDBiH u poslovnim transakcijama s trećim stranama, detaljno razrađeni planovi implementacije kapitalnih ulaganja i njihova prioritizacija i slično.

4.1.2. FUK – strateški cilj i mjere za razdoblje 2021. – 2025.

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

Mjera 1.1. Razviti metodološki okvir za provedbu FUK-a

Sukladno Zakonu o proračunu BDBiH prioritet i preduvjet za daljnje aktivnosti na razvoju financijskog upravljanja i kontrola jeste finalizacija podzakonskih propisa⁵⁶. U nastavku aktivnosti Ured SHJ-a fokusirat će se na izradu metodoloških smjernica za implementaciju sustava internih financijskih kontrola po uzoru na već usvojene akte u primjeni na ostalim razinama vlasti u BiH, a prilagođeno prema potrebama u BDBiH. Također aktivnosti Ureda SHJ-a uključivat će i koordinaciju aktivnosti s odgovornim osobama i osobama zaduženima za financijske poslove i kontrole unutar proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva na analizama sustava internih kontrola i predlaganju mjera za njihovo unaprjeđenje.

Mjera 1.2: Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi s dobrim upravljanjem prihodima, rashodima, imovinom i obvezama

To podrazumijeva prepoznavanje visokih rizika u odnosu na prihode, rashode, imovinu i obveze, razumijevanje djelotvornosti postojećih kontrola i njihovu prilagodbu po potrebi kako bi se osigurala usklađenost s ciljevima fiskalne politike. Za to je potrebno da odgovorne osobe unutar proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog 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 unaprjeđenje kontrola u procesima prikupljanja prihoda, stvaranje rashoda te upravljanje imovinom i obvezama. S tim u svezi potrebno je ojačati računovodstvenu metodologiju, koju treba pratiti daljnja automatizacija i integracija podataka, evidencija i izvješća, donošenje procedura rada za ključne procese iz proračunskog ciklusa i uvođenje novih kontrolnih mehanizama sukladno identificiranim rizicima i njihovoj procjeni utjecaja na poslovanje. Ova mjera za rezultat treba povećati kapacitet za financijske analize i unaprijediti kvalitetu financijskog izvješćivanja. Cilj mjere je stavljanje internih kontrola u funkciju pružanja pravodobnih, potpunih i točnih podataka za upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obvezama na institucionalnoj razini koje će poslužiti DF-u i organizacijskim jedinicama za financije za upravljanje fiskalnim rizicima i osiguranje ukupne održivosti javnih financija.

⁵⁶ Podzakonski, odnosno provedbeni akti odnose se na izradu pravilnika za provedbu FUK-a, fiskalnu odgovornost te proračunski nadzor sl. i u fazi su izrade.

Mjera 1.3: Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi sa srednjoročnim planiranjem i programskim planiranjem proračuna

Ova mjera podrazumijeva razvoj interne kontrole usmjerene na rizike u svezi s projekcijama u okviru srednjoročnog planiranja i rizike u odnosu na povezivanje ciljeva i resursa kroz programsko planiranje i povezivanje s proračunom. U dugoročnoj perspektivi usvajanje obvezujućeg srednjoročnog proračunskog okvira zahtijeva kontrole nad višegodišnjom potrošnjom i osiguravanje financijske održivosti strategija, politika i srednjoročnih planova. Obvezujući format programskog proračuna zahtijeva kontrole nad kvalitetom nefinancijskih inputa i učinkovitost prilikom ostvarivanja ciljeva u odnosu na korištene resurse.

Obje skupine rizika zahtijevaju ojačane kontrole i integraciju podataka o investicijskim projektima, kapitalnim troškovima i zaduživanjima. Ova mjera obuhvata *ex ante* procjenu financijskog utjecaja novog zakonodavstva i vladinih odluka. Potrebne su kontrole u procesima prikupljanja podataka i analiza kako bi se omogućilo donošenje odluka o preraspodjeli sredstava prema prioritetima. Upravljanje učinkom proračunskih programa također zahtijeva kontrole nad rezultatima i ishodima na temelju relevantnih i pouzdanih nefinancijskih informacija i unaprijeđenog kapaciteta za praćenje i vrednovanje na razini Vlade BDBiH kao i na razini proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva. Ovo će zahtijevati razvoj kontrolnih mehanizama (prethodne i naknadne kontrole) i sustav izvješćivanja o rezultatima.

Mjera 1.4: Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi s učinkovitosti poslovnih procesa organizacije

Ova mjera zahtijeva unaprjeđenje kontrola na razini poslovnih procesa povezanih s troškovima, kvalitetom, pravodobnošću, dostupnošću i raspoloživošću javnih usluga građanima, gospodarskim subjektima i drugim organizacijama javnog sektora. U okviru ove mjere potrebno je raditi na standardizaciji i automatizaciji procedura radi osiguranja jednoobraznog postupanja i ujednačene kvalitete javne usluge na temelju procjene rizika na razini sektora i poslovnih procesa.

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

Ova mjera odnosi se na izradu i primjenu upravljačkih alata kojima se podržava delegiranje ovlasti, odgovornosti i resursa u odlučivanju i djelovanju. S tim u svezi potrebno je provesti daljnje analize prepreka za razvoj upravljačke odgovornosti, adekvatnost organizacijskih struktura, uloge i zadaće odgovornih osoba u ključnim procesima te zahtjeve u odnosu na sadržaj, točnost i pravodobnost izvješćivanja o strateškim, operativnim i financijskim rezultatima, te u skladu s dobivenim podacima izraditi smjernice za upravljačku odgovornost koje će pomoći odgovornim osobama kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika za uspostavu i razvoj upravljačkih alata delegiranja ovlasti, odgovornosti i resursa u odlučivanju i djelovanju. Također je potrebno jačati koordinacijsku ulogu organizacijskih jedinica za financije kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika, a na temelju prethodno provedene analize organizacijskog statusa, kapaciteta, uloga i zadaća organizacijskih jedinica za financije.

Za daljnji razvoj upravljačke odgovornosti bit će potrebno unaprijediti interne procedure jasnim nalogima o suštinskim kontrolama koje trebaju provoditi odgovorne osobe 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-a, izjava o fiskalnoj odgovornosti i interna revizija) i preporuke Ureda za reviziju javne uprave i institucija BDBiH za njihova poboljšanja.

4.2. Interna revizija (IR)

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

4.2.1. IR – sadašnje stanje

Temeljem novog Zakona o proračunu kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva u BDBiH definirana je obveza uspostave funkcije interne revizije, dok kriteriji, standardi i metodologije rada za njenu praktičnu provedbu još nisu propisani⁵⁷.

U proračunskoj praksi u BDBiH ne postoji funkcija interne revizije, dok je razvoj IR-a u javnom sektoru drugih razina vlasti u BiH započeo znatno ranije. Mnoštvo je primjera relevantnih za uspostavu i razvoj u BDBiH. Među prioritetima koji će biti polazište za uspostavu IR-a u BDBiH jeste razvoj kriterija kojima će se promovirati centralizacija resursa IR-a⁵⁸. Na ovaj bi se način izbjegla nepotrebna fragmentacija revizijskih resursa i osigurao preduvjet za razvoj angažmana nadzora IR-a radi osiguranja kvalitete i razvoja revizorskih vještina i kompetencija. Također, prioritet je i pozicioniranje profesije interne revizije i adekvatne plaće internog revizora kao ključnih preduvjeta za rad interne revizije. U odsustvu adekvatnih rješenja praksa na drugim razinama vlasti u BiH pokazuje tendenciju odlaska internih revizora na druga radna mjesta kao i prisilni interni premještanje internih revizora od strane rukovoditelja u organizaciji.

4.2.2. IR – strateški cilj i mjere za razdoblje 2021. – 2025.

⁵⁷ Uređeno člancima 17 i 18. Zakonom o proračunu, a bit će detaljno definirano provedbenim aktima, standardima i metodologijama sukladno Međunarodnom okviru profesionalnog djelovanja (engl. IPPF) i harmonizirano prema praksi i razvoju sustava drugih razina vlasti u BiH (u pripremi).

⁵⁸ Uspostava interne revizije temelji se na odredbama Zakonom o proračunu BDBiH i pravilnika o kriterijima za uspostavu jedinice za IR u javnom sektoru BDBiH (u proceduri donošenja).

Strateški cilj razvoja interne revizije jeste **osigurati da se resursi interne revizije koriste učinkovito i da se ostvaruje dodatna vrijednost sukladno međunarodnim standardima**. Mjere koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

Mjera 2.1: Uspostaviti funkciju interne revizije

Aktivnosti na uspostavi funkcije interne revizije obuhvatit će izradu provedbenih akata za adekvatno pozicioniranje funkcije IR-a, što podrazumijeva uspostavu JIR-a pri DF-u s nadležnostima interne revizije kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva.

Imajući u vidu da se za obavljanje poslova interne revizije zahtijevaju 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-a i internih revizora, opisa njihovih poslova i plaće kako bi se spriječio odljev internih revizora iz javnog sektora te povećala razina neovisnosti funkcije interne revizije. Temeljem toga predložit će se provedba izmjena i dopuna organizacijskih planova i pravilnika o unutarnjoj organizaciji kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika uz osiguranje poštovanja prijedloga i mišljenja Ureda SHJ-a.

Za pravilno funkcioniranje interne revizije važno je njeno organizacijsko pozicioniranje na najvišoj razini kako bi zadržala funkcionalnu neovisnost od ostalih organizacijskih oblika, a imala mogućnost sagledavanja sustava internih kontrola od najviše razine upravljanja do provedbenih razina uključujući i krajnje korisnike proračunskih sredstva.

Neophodna je standardizacija postupaka interne revizije kroz automatizaciju te korištenje softverskih alata za reviziju.

Mjera 2.2: Izgraditi kapacitete IR-a

Ova mjera podrazumijeva kadrovsko popunjavanje sistematiziranih pozicija u JIR-u s obzirom na to da će JIR imati širok obuhvat revidiranja i veliki broj korisnika. Potrebno je izraditi metodologije rada interne revizije koje će omogućiti provedbu 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-a bit će predstavljen svim odgovornim osobama kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva kako bi se izbjegla nerazumijevanja i kako bi se od početka uspostave ove funkcije gradio partnerski odnos i razvijala suradnja između odgovornog osoblja na svim razinama i JIR-a, što je važan preduvjet 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 razina vlasti u BiH, što podrazumijeva razvoj sustava osiguranja kvalitete od

strane JIR-a i Ureda SHJ-a te uređenje temeljnih kriterija i čimbenika za neovisnu vanjsku ocjenu kvalitete od strane trećih osoba. Ured SHJ-a provodit će analize rada JIR-a i internih revizora nakon uspostave i sukladno rezultatima analiza davati prijedloge za racionalnije modele korištenja ograničenih revizorskih resursa. U posljednjoj godini implementacije Strategije predviđa se razvoj metodologije sustava vanjske provjere kvalitete.

4.3. Sustav interne kontrole u javnim poduzećima u BDBiH

S obzirom na ulogu i značaj javnih poduzeća (JP) u javnom sektoru BDBiH kao i činjenicu da su ista korisnici proračunskih sredstava kroz subvencije koje im se dodjeljuju, a također i potencijalni korisnici sredstava iz pretpristupnih fondova EU-a, važno je stvarati preduvjete za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola (FUK) i interne revizije (IR) sukladno standardima i praksom EU-a i za javna poduzeća.

4.3.1. Sadašnje stanje u JP

Temelj za uspostavu i razvoj sustava interne kontrole prema međunarodnim standardima definiran Zakonom o proračunu ne uključuje obvezu primjene u JP-u. Također prema važećem Zakonu o javnim poduzećima BDBiH ne propisuje se obveza uspostave sustavnog upravljanja rizicima niti je definirana obveza uspostave funkcije interne revizije⁵⁹. U tom smislu potrebno je uskladiti Zakon o javnim poduzećima i time omogućiti harmoniziranu primjenu u praksi⁶⁰.

4.3.2. JP – strateški cilj i mjere FUK-a i IR-a za razdoblje 2021. – 2025.

Strateški cilj razvoja sustava interne kontrole jeste **osigurati regulatorne preduvjete za djelotvorne sustave interne kontrole i interne revizije te praćenje financijskog učinka JP-a radi smanjenja fiskalnih rizika**. Mjere koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

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

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

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

⁶⁰ Trenutačno u BDBiH posluju sljedeći JP-ovi: Javno poduzeće „Radio Brčko“ d. o. o., Javno poduzeće „Luka Brčko“ d. o. o., Brčko distrikt BiH, Javno poduzeće „Komunalno Brčko“ d. o. o., Brčko distrikt BiH, i Javno poduzeće „Putevi Brčko“ d. o. o., Brčko distrikt BiH.

4.4. Praćenje kvalitete i izvještavanje o PIFC-u

4.4.1. Praćenje i izvještavanje o PIFC-u – sadašnje stanje

Trenutačno nije u funkciji sustav koji bi omogućio praćenje kvalitete i izvještavanja o PIFC-u. Odredbama novoga Zakona o proračunu predviđeno je da obveznici primjene godišnje sačinjavaju izjavu o fiskalnoj odgovornosti⁶¹ temeljenu na samoprocjeni FUK-a, a Zakonom je definirana obveza Ureda SHJ-a za izradu objedinjenog godišnjeg izvješća o funkcioniranju sustava interne kontrole u javnom sektoru BDBiH kao i izradu jedinstvene metodologije izvještavanja⁶².

4.4.2. Praćenje i izvještavanje o PIFC-u – strateški cilj i mjere za razdoblje 2021. – 2025.

Sustav praćenja treba osigurati informacije o funkcioniranju i učincima sustava PIFC u odnosu na njegovu svrhu i ciljeve te omogućiti analizu ključnih slabosti, nedostataka i rizika u ključnim procesima s prijedlozima mjera za unaprjeđenje. Takav pristup i informacije pomogli bi Uredu SHJ-a da identificira sustavne slabosti PIFC-a i koordinira njihovo rješavanje u suradnji s drugim mjerodavnim sektorima u DF-u⁶³, ostalim nositeljima reformi⁶⁴ i proračunskim korisnicima, izvanproračunskim fondovima i izvanproračunskim korisnicima. Također sustav praćenja osigurava informacije za Ured SHJ-a temeljem kojih se unaprjeđuju metodologije rada, razvijaju programi obuka te usmjeravaju aktivnosti interne revizije. Na taj način, Ured SHJ-a može u punom smislu afirmirati svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu unutar sustava kao i pružiti informacije prema eksternim stranama⁶⁵. Pored razvoja alata za prikupljanje informacija navedeno istodobno zahtijeva i jačanje znanja i analitičkih kapaciteta u Uredu SHJ-a.

Strateški cilj za razdoblje 2021. – 2025. jeste unaprijediti praćenje djelotvornosti sustava PIFC.

Ovaj cilj zahtijeva prikupljanje informacija o funkcioniranju PIFC sustava i njegovih učinaka u odnosu na svrhu i ciljeve kao i potporu akterima u donošenju odluka na temelju analiza ključnih slabosti, nedostataka i rizika. Ovaj strateški cilj bit će implementiran kroz sljedeće mjere:

Mjera 4.1: Automatizirati izvještavanje o PIFC-u uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka

Ured SHJ-a ima nadležnost i obvezu da prati i izvještava o razvoju PIFC-a u javnom sektoru BDBiH. Aktivnosti će uključivati razvoj sustava i metodologije izvještavanja uključujući FUK i IR kao i objedinjeno godišnje izvještavanje Vlade BDBiH o funkcioniranju sustava interne kontrole u javnom sektoru BDBiH.

⁶¹ Sukladno članku 76. Zakona o proračunu u BDBiH, a oblik i sadržaj izjave, način sačinjavanja izjave i rokovi predaje izjave kao i način i rokovi izvješćivanja Vlade definiraju se pravilnikom koji donosi Vlada na prijedlog ravnatelja DF-a (u pripremi).

⁶² Sukladno članku 20. Zakona o proračunu, a metodologija izvještavanja je u fazi izrade.

⁶³ Sektor za Trezor, Jedinica za proračunski nadzor i dr.

⁶⁴ Vlada BDBiH i Skupština BDBiH.

⁶⁵ Kao što su državno koordinacijsko tijelo za oblast interne kontrole i tijela Europske komisije.

Kroz samoprocjenu FUK-a, koju će provoditi odgovorne osobe kod proračunskih korisnika, izvanproračunskih fondova i izvanproračunskih korisnika koji su obveznici primjene proračunskog računovodstva, Ured SHJ-a prikupljat će podatke jesu li uspostavljeni određeni čimbenici sustava FUK⁶⁶. Paralelno kroz izvješće o IR-u prikupljali bi se podatci o kapacitetima interne revizije, broju obavljenih internih revizija, područjima koja su revidirana, podacima o revizijskim preporukama⁶⁷. Objedinjena izvješća na taj bi način primarno bila temeljena na rezultatima samoprocjene sustava FUK-a i IR-a te usmjerena na prezentaciju statističkih kvantitativnih pokazatelja, uz koje Ured SHJ-a nakon provedene analize predlaže preporuke za poboljšanje sustava. Pored navedenog u objedinjenim izvješćima Ured SHJ-a prezentirale bi se planirane aktivnosti u oblasti PIFC-a, aktualna problematika te moguća rješenja s ciljem unaprjeđenja cijelog sustava PIFC u BDBiH.

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

Mjera 4.2: Razviti i implementirati okvir za provjeru kvalitete sustava PIFC

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

Mjera 4.3: Ojačati analitički i koordinacijski kapacitet SHJ

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

Pored navedenog ključno je i dalje razvijati kvalitetnu suradnju s Koordinacijskim odborom SHJ-a u BiH, državnim koordinacijskim tijelom koje čine rukovoditelji središnjih harmonizacijskih jedinica institucija BiH, Federacije BiH i Republike Srpske, odnosno s drugim institucijama iz

⁶⁶ Npr. postoje li određene interne procedure, jesu li utvrđeni rizici i da li su dokumentirani u registrima rizika, izvješće o mjerama poduzetim 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)

⁶⁷ Npr. broj danih preporuka, broj provedenih preporuka, broj neprovedenih preporuka (u pripremi).

područja sustava interne kontrole i srodnih područja. Putem Koordinacijskog odbora središnjih harmonizacijskih jedinica u BiH omogućava se harmonizacija regulative i prakse u cijeloj BiH te provode zajedničke konferencije za interne revizore i osoblje FUK-a.

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

Strategija PIFC će se realizirati prema mjerama i aktivnostima iskazanima u priloženom Akcijskom planu, koji predstavlja sastavni dio Strategije PIFC. Sukladno napretku u provedbi mjera Akcijski plan će se ažurirati.

Ured SHJ-a će na navedenom Akcijskom planu temeljiti 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 SHJ-a usuglašavat će dinamiku realizacije prema informacijama dobivenima od sudionika koji su navedeni kao nositelji aktivnosti.

O realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcijskog plana Strategije PIFC i napretku ostvarenom u sustavu PIFC Ured SHJ-a će putem DF-a detaljno izvještavati Vladu BDBiH kroz posebno poglavlje o provedbi Strategije PIFC u okviru redovitih godišnjih objedinjenih izvješća o funkcioniranju sustava.

6. AKCIJSKI PLAN STRATEGIJE PIFC 2021. – 2025.

Oblast: 1. Finansijsko upravljanje i kontrola							
Strateški cilj: Usmjeriti finansijsko upravljanje i kontrolu na visoke rizike u PFM-u							
Operativni cilj	Rezultat	Aktivnost	Indikatori (polazna vrijednost / ciljana vrijednost)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske institucije
1.1. Razviti metodološki okvir za provedbu FUK-a	Finaliziran metodološki okvir za provedbu FUK-a	Izrada metodoloških uspostava za provedbu FUK-a (priručnik za provedbu FUK-a, 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.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekt tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza) (samo u slučaju da odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC)
		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.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti Proračun TA Projekt	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza)
		Razvoj i instalacija softvera za registre rizika uključujući obuku korisnika za korištenje softvera	Informatizirani registri rizika (PV: Ne/CV: Da)	Q1 2021. – Q3 2021.	Projekt tehničke pomoći	Ured SHJ-a	Projekt tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza) [softver PIFC projekt]
1.2. Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi s pouzdanim upravljanjem prihodima, rashodima, imovinom i obvezama	Unaprijeđene kontrole u upravljanju prihodima, rashodima, imovinom i obvezama	Provedba smjernica za upravljanje rizicima (pilot PK, IPF i IPK) – Analiza procesa u proračunskom ciklusu (planiranje, izvršavanje, javna nabava,	Registri rizika kod PK, IPF i IPK (PV 0/CV_20 + 4) Potpora Ureda SHJ-a za jačanje sustavnih kontrola	Kontinuirano	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Proračunski korisnici (PK), izvanproračunski fondovi (IPF) i izvanproračunski korisnici (IPK)	Ured SHJ-a Projekt tehničke pomoći (samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u

Strategija razvoja sustava javne interne financijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

		računovodstveno izvještavanje) s aspekta rizika i uspostava očekivanih kontrola					okviru PIFC-a)
		Donošenje procedura rada za ključne procese iz proračunskog ciklusa i uvođenje novih kontrolnih mehanizama	Postojeće procedure kod PK, IPF i IPK Potpora Ureda SHJ-a za jačanje sustavnih kontrola	Kontinuirano	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	PK, VPF i VPK	Ured SHJ-a
		Uvođenje kontrole nad stvaranjem višegodišnjih obveza kroz provedbu zakona o proračunima u BDBiH	Uvedena obveza prethodnog mišljenja DF-a / službi za financije u IPF i IPK na financijske odredbe i fiskalne učinke nacrta ugovora za višegodišnje obveze	Q2 2022.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva za redovite aktivnosti	Trezor – Odsjek za planiranje proračuna (u suradnji s Uredom SHJ-a)	Ured SHJ-a [NB. neophodne su informacije od Trezora – Odsjek za planiranje proračuna]
1.3. Usmjeriti interne kontrole na rizike za srednjoročno planiranje i programski proračun	Unaprijeđene kontrole za višegodišnje i programsko planiranje, ciljeve i rezultate	Ugraditi upravljanje rizicima u regulativu za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje	Naputak/metodologija sukladno Zakonu o proračunu BDBiH; Usvojene odredbe u regulativi (koje zahtijevaju upravljanje rizicima)	Q2 2022.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva za redovite aktivnosti	Trezor – Odsjek za planiranje proračuna (u suradnji s Uredom SHJ-a)	Tajništvo Vlade BDBiH – Sektor za opće poslove i strateško planiranje
		Procjena rizika u odnosu na ciljeve iz srednjoročnih planova, ciljeve i pokazatelje uspješnosti iz proračunskih programa (pilot PK, IPF i IPK)	Registri rizika za proračunske programe pilot PK, IPF i IPK	Q2 2022. – 2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva za redovite aktivnosti	PK, VPF i VPK	Ured SHJ-a (sveza s aktivnosti 1.2.) u suradnji s Tajništvom Vlade BDBiH – Sektor za opće poslove i strateško planiranje [NB. Uvjetovano razvojem programskog planiranja proračuna]
		Internim aktima urediti uloge, ovlasti i odgovornosti aktera u realizaciji proračunskih programa (pilot PK, IPF i IPK)	Broj proračunskih programa s uređenim ulogama, ovlastima i odgovornostima (PV: 0/CV:15)	Q2 2022. – 2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva za redovite aktivnosti	PK, VPF i VPK	Ured SHJ-a (sveza s aktivnosti 1.2.) u suradnji s Tajništvom Vlade BDBiH – Sektor za opće poslove i strateško planiranje i Sektorom za Trezor DF-a – Odsjek za planiranje proračuna [NB. Uvjetovano razvojem programskog budžetiranja]
		Ugraditi upravljanje	Prijedlozi kapitalnih ulaganja s	Q4 2022. –	Proračun BDBiH, u okviru	Trezor – Odsjek	Trezor – Odsjeci za planiranje

Strategija razvoja sustava javne interne finansijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

		rizicima u instrukciju za kapitalna ulaganja	obrazloženim i kvantificiranim rizicima i prijedlozima mjera za ublažavanje (PV: 0/CV:2)	2025.	sredstava za redovite aktivnosti	za planiranje proračuna (u suradnji s Uredom SHJ-a)	proračuna / upravljanje dugom (u suradnji s Uredom SHJ-a) u segmentu izrade pravila o upravljanju kapitalnim projektima
1.4. Usmjeriti interne kontrole na rizike u svezi s učinkovitosti poslovnih procesa institucija	Brže, dostupnije i transparentnije javne usluge i povećano zadovoljstvo korisnika	Procijeniti rizike u odnosu na učinkovitost poslovnih procesa u smislu odnosa cijene, brzine i dostupnosti usluga i kvalitete izlaznih rezultata	Registri rizika u odnosu na učinkovitost poslovnih procesa i kvalitetu izlaznih rezultata (PV: 0/CV:5)	Q1 2023.	Proračun BDBiH / fin. planovi, u okviru sredstava za redovite aktivnosti	PK, VPF i VPK	Ured SHJ-a
		Standardizacija procedura i optimizacija poslovnih procesa za pružanje usluga – analiza troškova, ukidanje nepotrebnih ili duplih koraka	Broj pojednostavljenih postupaka u realizaciji usluga za porezne obveznike – građane i gospodarske subjekte (PV: 0/CV: 5) Broj institucija koje su uspostavile sustav upravljanja kvalitetom (PV: 0/CV:40%)	Kontinuirano	Proračun BDBiH, u okviru sredstava za redovite aktivnosti	PK, VPF i VPK	Ured SHJ-a
		Razvijati aplikativne kontrole u softverskim rješenjima PK, IPF i IPK u potporu digitalizaciji poslovanja i razvoju e-uprave	Broj aplikativnih kontrola koje su prethodno vršene manualno, npr. broj ukinutih papirnatih obrazaca (PV: 0/CV: 10)	Kontinuirano	Proračun BDBiH, u okviru sredstava za redovite aktivnosti	PARCO BiH Vlada BDBiH PK, VPF i VPK	Projekti tehničke pomoći [NB. Uvjetovano napretkom u PAR-u, stup 5. Pružanje usluga]
1.5. Ojačati upravljačku odgovornost za ciljeve i rezultate	Ojačana upravljačka odgovornost za ciljeve i rezultate	Analizirati pravne i organizacijske pretpostavke, uključenost, uloge i zadaće rukovoditelja i predložiti mjere za primjenu upravljačke odgovornosti (na bazi pilot PK, IPF i IPK)	Analiza (PV: 0/CV: 1) Prijedlog sustavnih mjera za Vladu BDBiH (PV: 0/ PV: 1) Podatci iz objedinjenog GO (X/X)	2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći PK, IPF i IPK
		Analizirati organizacijski status, kapacitete, uloge i zadaće jedinica za financije i predložiti mjere za jačanje koordinacijske uloge u razvoju FUK-a	Analiza (PV: 0/CV: 1) Prijedlog sustavnih mjera za Vladu BDBiH (PV: 0/CV: 1) Podatci iz objedinjenog GO (2021. – 2023.)	2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći (ekspertiza) PK, IPF i IPK
		Izraditi naputak kod PK, IPF i IPK, međusobnim obvezama i	Naputak o suradnji (PV: 0/CV: 1)	2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći (ekspertiza) PK, IPF i IPK

Strategija razvoja sustava javne interne finansijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

		odgovornostima u procesima iz proračunskog ciklusa						
		Izraditi smjernice za upravljačku odgovornost	Smjernice za upravljačku odgovornost (PV: NE/CV: DA)	2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći (ekspertiza) PK, IPF i IPK	
Oblast: 2. INTERNA REVIZIJA								
Strateški cilj: Učinkovito koristiti resurse interne revizije i ostvariti dodatnu vrijednost								
Operativni cilj	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske organizacije	
2.1. Uspostaviti funkciju interne revizije (IR)	Uspostavljena funkcija IR-a i ojačani kapaciteti kod PK, IPF i IPK	Organizacijsko pozicioniranje radnih mjesta JIR-a u DF-u: donošenje izmjena i dopuna organizacijskog plana i pravilnika o sistematizaciji	Broj uspostavljenih JIR-ova (PV: 0/ CV: 1)	Q2 2021.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekt tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza) (samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC)	
		Podnošenje proračunskog zahtjeva za proračun 2021.	Sredstva za popunjavanje IR-a osigurana kroz proračun BDBiH (PV: Ne/CV:Da)	Q1 2021.	Proračun BDBiH, u okviru sredstava DF-a	Ured SHJ-a u suradnji sa Uredom ravnatelja / Trezor		
		Provedba procedura za popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta i imenovanja	Broj izvršitelja IR-a (PV: 0/CV: 3-9)	Q4 2021.	Proračun BDBiH, u okviru sredstava DF-a	Ured SHJ-a u suradnji s Uredom ravnatelja i Pododjelom za upravljanje ljudskim resursima		
2.2. Izgraditi kapacitete IR-a		Izrada metodoloških naputaka za provedbu IR-a (priručnik i sl.)	Priručnik za IR (PV: Ne/CV: Da)	Q2 2021.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekt tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza) (samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC-a)	
		Obuka i stručno usavršavanje internih revizora uključujući kontinuirani profesionalni razvoj Upoznavanje odgovornih	Broj obuka (PV: 0/CV: 2-3) Broj obučanih revizora (PV: 0/CV: 6-9)	Kontinuirano do Q4 2022.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	PK; IPF i IPK (JIR) Strukovne udruge Projekti tehničke pomoći	

Strategija razvoja sustava javne interne finansijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

		osoba sa ulogom i načinom rada IR-a					
		Razvoj i instalacija softvera za upravljanje internom revizijom uključujući obuku korisnika za korištenje softvera, u svrhu standardizacije rada IR-a	Broj internih revizija obavljen uz pomoć softvera za upravljanje internom revizijom (PV: 0/CV: X) Broj obučениh korisnika (PV: 0/CV: 3 (CHJ) + 26 (PK; IPF, IPK))	Q1 2021. – Q4 2021. Q3 2021 .	Projekt tehničke pomoći [TBC]	Ured SHJ-a	Projekt tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza – softver PIFC projekt) PK, IPF i IPK i JIR kod PK, IPF i IPK
		Određiti modalitete za priznavanje certifikata ovlaštenog internog revizora	Naputak (PV: 0/CV: 1)	Q3 2021.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Pododjel za upravljanje ljudskim resursima
2.3. Osigurati da interna revizija ispunjava međunarodne standarde	Uspostavljen program osiguranja kvalitete	Izrada normi za provjeru kvalitete rada IR-a (ugraditi u naputak o sadržaju i načinu izvještavanja)	Propisana obveza SHJ-u da provodi preglede kvalitete JIR-a (PV: Ne/CV: Da)	Q2 2022.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a JIR kod PK, IPF i IPK	Projekt TA (ekspertiza)
		Provedba provjera SHJ-a jednom godišnje u jednom JIR-u, izvještavanje	Broj provedenih provjera (PV: 0/CV: 1)	Q2 2023. – kontinuirano	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	JIR
Oblast: 3. Javna poduzeća (JP)							
Strateški cilj: Unaprijediti regulativu JP-ova radi smanjenja fiskalnih rizika							
Operativni cilj	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske organizacija
3.1. Harmonizirati praksu FUK-a i IR-a u javnom sektoru BDBiH	Funkcionalan IR u JP-u	Analiza Zakona o JP-ovima i prijedlog izmjena i dopuna Resistematizacija interne revizije u JP-ova	Analiza / Zakon o javnim poduzećima usklađen s međunarodnim standardima korporativnog upravljanja (PV: Ne/CV: Da)	2023. – 2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti / financijski planovi JP-ova	Ured SHJ-a	JP
		Upoznavanje odgovornih osoba s ulogom i načinom rada IR-a	Održani godišnji sastanci/seminari za rukovodstvo (rukovoditelji odjela) (PV: 1/CV; 5)	2023. – 2025.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti / financijski planovi JP-ova	Ured SHJ-a	JP
Oblast: 4. Praćenje i izvještavanje o djelotvornosti PIFC-a							

Strategija razvoja sustava javne interne financijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

Strateški cilj: Unaprijediti praćenje djelatnosti PIFC-a od strane Ureda SHJ-a							
Operativni cilj	Rezultat mjere	Aktivnost	Indikatori (polazni/ciljani)	Rok za realizaciju aktivnosti	Potrebna sredstva (procjena) i izvori financiranja	Odgovorne organizacije	Partnerske organizacija
4.1. Automatizirati izvještavanja o PIFC-u uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka	Informatizirano 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 – izvješća o internoj reviziji	Izrada podzakonskih akata, Ured SHJ-a (PV:0/CV: 3) (pravilnik izrade i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti, a GI IR naputak o radu IR)	Q2 2021.	Proračun BDBiH, u okviru sredstva Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Trezor DF-a Projekti tehničke pomoći (ekspertiza - samo u slučaju da se odobri proširenje tehničke pomoći u okviru PIFC-a)
		Razvoj i instalacija softvera za izvještavanje o FUK-u i IR-u uključujući obuku korisnika za korištenje softvera	Instaliran softver za izvještavanje o FUK-u i IR-u (PV: Ne/CV: Da) Korisnici obučeni za korištenje softvera (osoblje Ured SHJ-a, koordinatori za FUK i zaposleni u JIR-u, PV: 0/CV: 6-9)	Q2 2021. – Q3 2021. Q3 2021.	Projekt tehničke pomoći	Ured SHJ-a	Projekt tehničke pomoći (financiranje i ekspertiza – softver u okviru PIFC-a) PK, IPF i IPK - obveznici izvještavanja IR-a i FUK-a
		Primjena softvera za izvještavanje o FUK-u i IR-u	PK, IPF i IPK Izjava o fiskalnoj odgovornosti upitnik samoprocjeni FUK-a (PV: 0/CV: XX) Svi JIR-ovi podnose izvješće IR preko mrežne aplikacije (PV: 0/CV: 1) Konsolidirana izvješća FUK-a i IR-a izrađena korištenjem softvera (PV: 0/CV: 1 godišnje)	Q1 2022. Kontinuirano Kontinuirano	Projekt tehničke pomoći Proračun BDBiH / financijski planovi, u okviru sredstva PK, IPF i IPK i JIR za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	PK, IPF i IPK koji su obveznici izvještavanja o FUK-u i IR -u Projekti tehničke potpore (tehnička potpora - softver u okviru PIFC-a)
		Osigurati integralno izvještavanje za FUK i IR koristeći rezultate samoprocjene, nalaze interne i eksterne revizije, rezultate obavljenih pregleda kvalitete FUK-a i IR-a, status mjera za ublažavanje rizika u ključnim procesima	Objedinjeno izvješće za FUK i IR za 2021.	Q1 2022. - kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstva Ureda CHJ za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	
4.2. Razviti i implementirati okvir	Sustav PIFC je predmet	Razviti metodologiju za provjeru kvalitete FUK-a	Izrađena metodologija i za pregled kvalitete FUK-a	2024.	Proračun BDBiH u okviru sredstva Ureda SHJ-a za	Ured SHJ-a	PK, IPF i IPK Projekti tehničke pomoći

Strategija razvoja sustava javne interne finansijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

za provjeru kvalitete od strane Ureda SHJ-a / sustava PIFC	redovitog stručnog praćenja po metodologijama usklađenima s dobrom međunarodnom praksom	na temelju dobre prakse EU-a	(PV: 0/CV: 1)		redovite aktivnosti		
		Razviti metodologiju za provjeru kvalitete JIR-a	Izrađena metodologija za pregled kvalitete JIR-a (PV: 0/CV: 1)	2024.	Proračun BD BiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći
		Provedba pregleda kvalitete FUK-a (uzorak korisnika) prema važećim odredbama Zakona o proračunu	Broj izvršenih pregleda kvalitete FUK-a od strane Ureda SHJ-a (PV: 0/CV: 10)	2025.	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći
		Provedba pregleda kvalitete JIR-a (uzorak korisnika) prema važećim odredbama Zakona o proračunu	Broj izvršenih pregleda kvalitete JIR-a od strane Ureda SHJ-a (PV: 0/CV: 1)	2025.	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Projekti tehničke pomoći
4.3. Ojačati analitički i koordinacijski kapacitet Ureda SHJ-a	Kvalitetnije informacije za usmjeravanje uspostave i prioritizaciju daljnjeg razvoja PIFC-a	Razvoj stručnih kapaciteta osoblja Ureda SHJ-a iz oblasti PIFC (specijalistička znanja)	Broj pohađanih obuka po zaposleniku	Q1 – Q3 2021. Kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Strukovne udruge Projekti tehničke pomoći
		Redovita razmjena informacija s Uredom za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH	Godišnji broj sastanaka s Uredom za reviziju (PV: 0/CV:4) Broj tematskih okruglih stolova (PV: 0/CV: 2)	Q1 – Q3 2021. Kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Ured za reviziju javne uprave i institucija u BDBiH
		Redovita razmjena informacija s Agencijom za javnu nabavu BiH / Pododjel za javnu nabavu BDBiH i razvoj obuka za osobe zadužene za FUK i IR na temu rizika i kontrola u području javne nabave Razvoj tipskih rizika u području javne nabave	Broj održanih sastanaka Ureda SHJ-a i AJN / Pododjel 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 nabava, uključeni u registre rizika	Q1 – Q3 2021. kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	Agencija za javnu nabavu i Pododjel za javne nabave BDBiH
		Redoviti sastanci KO SHJ BiH	Godišnji broj sastanaka KO SHJ BiH (PV: 0/CV:4)	Q1 – Q3 2021. Kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	KO SHJ BiH
		Jačanje kapaciteta koordinatora FUK-a i redovita razmjena informacija i suradnja s	Broj stručnih edukacija i obučanih koordinatora FUK-a (PV: 0/CV: 25)	Q1 – Q3 2021. Kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	PK, IPF i IPK – obveznici FUK-a

Strategija razvoja sustava javne interne finansijske kontrole u javnom sektoru Brčko distrikta BiH
2021. – 2025.

		koordinatorima za FUK i Ureda SHJ-a	Broj sastanaka i konzultacija s koordinatorima iz PK, IPF i IPK (PV: 0/CV:4) Uspostavljene tematske radne skupine (npr. za izrade tipskih procedura, za sustavne rizike i kontrole i slično) (PV: 0/CV:4)				
		Redovita razmjena informacija i suradnja s voditeljima JIR-a	Broj sastanaka sa voditeljima JIR u PK, IPF i IPK (PV: 0/CV:4) Uspostavljene tematske radne skupine (npr. ... i slično) (PV: 0/CV:4)	Q1 – Q3 2021. Kontinuirano	Proračun BDBiH u okviru sredstava Ureda SHJ-a za redovite aktivnosti	Ured SHJ-a	(JIR) u PK, IPF i IPK

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

Dogradonačelnik
dr. Anto Domić