

***СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ
КОНТРОЛА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ
ЗА ПЕРИОД 2021–2025.***

Брчко дистрикт БиХ, октобар 2020. године

Садржај

1. Увод.....	4
1.1. Сврха Стратегије развоја система интерних финансијских контрола	4
1.2. Стратешки и оперативни циљеви Стратегије ПИФЦ.....	5
1.3. Институционални актери и обухват Стратегије ПИФЦ	6
1.4. Праћење и извјештавање о имплементацији Стратегије ПИФЦ.....	7
2. КЉУЧНИ РИЗИЦИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ПИФЦ	7
3. СИСТЕМ ПИФЦ КАО ДИО УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У БДБиХ	9
3.1. Стратешки правци развоја управљања јавним финансијама.....	9
3.2. Законски оквир и институционални актери	10
3.2.1. Законски оквир	10
3.2.2. Институционални оквир.....	12
3.3. Информациони системи	15
3.4. Управљачка одговорност	16
3.5. Пријављивање и поступање по неправилностима – буџетски надзор.....	17
4. ПИФЦ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У БДБиХ: САДАШЊЕ СТАЊЕ И МЈЕРЕ РАЗВОЈА.....	18
4.1. Финансијско управљање и контрола (ФУК)	18
4.1.1. ФУК – садашње стање.....	18
4.1.2. ФУК – стратешки циљ и мјере за период 2021–2025.	28
4.2. Интерна ревизија (ИР).....	30
4.2.1. ИР – садашње стање	30
4.2.2. ИР – стратешки циљ и мјере за период 2021–2025.	31
4.3. Систем интерне контроле у јавним предузећима у БДБиХ	32
4.3.1. Садашње стање у ЈП	32
4.3.2. ЈП – стратешки циљ и мјере ФУК и ИР за период 2021–2025.....	33
4.4. Праћење квалитета и извјештавање о ПИФЦ	33
4.4.1. Праћење и извјештавање о ПИФЦ – садашње стање	33
4.4.2. Праћење и извјештавање о ПИФЦ – стратешки циљ и мјере за период 2021–2025.	33
5. ПРАЋЕЊЕ, ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ И АЖУРИРАЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА СТРАТЕГИЈЕ ПИФЦ	35
6. АКЦИОНИ ПЛАН СТРАТЕГИЈЕ ПИФЦ 2021–2025.	37

БиХ	Босна и Херцеговина
БДБиХ	Брчко дистрикт БиХ
ЦХЈ	Централна хармонизациона јединица
ЕУ	Европска унија
ДФ	Дирекција за финансије Брчко дистрикта БиХ
ИПА	Инструмент претприступне помоћи ЕУ (енгл. <i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)
ИППФ	Међународни оквир професионалног дјеловања (енгл. <i>International Professional Practices Framework</i>)
ИР	Интерна ревизија
ЈИР	Јединица за интерну ревизију
ФУК	Финансијско управљање и контрола
БК	Буџетски корисник
ВБК	Ванбуџетски корисник
ВБФ	Ванбуџетски фонд
ЈП	Јавно предузеће
ЈРТ	Јединствени рачун Трезора
ПАРЦО	Канцеларија координатора за реформу јавне управе (енгл. <i>Public Administration Reform Coordinator's Office</i>)
ПИФЦ	Јавна интерна финансијска контрола (енгл. <i>Public Internal Financial Control</i>)

1. Увод

Концепт јавне интерне финансијске контроле (енгл. ПИФЦ)¹ развила је Европска комисија са сврхом да помогне земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Европској унији (ЕУ) у реформама система управљања и контрола јавним средствима. Циљ је увести више стандарде контрола у управљање јавним средствима, развити јачи систем одговорности и управљања који се заснива на начелима „вриједност за новац“ што подразумева развити системе управљања и контрола који су у функцији праћења не само колико се троши, него за што и како се троше буџетска средства.

Захтјев у погледу увођења ПИФЦ-а наведен је у документу *Европског партнерства* (енгл. *European Partnership*) са Босном и Херцеговином, које је један је од инструмената процеса стабилизације и придруживања. У том смислу, у члану 90 *Споразума о стабилизацији и придруживању* са ЕУ², БиХ је преузела обавезу сарадње у смислу успоставе и развоја система јавних интерних финансијских контрола у јавном сектору у складу с међународним стандардима и добром праксом као једну од области за усклађивање правне стечевине у Поглављу 32 – „Финансијске контроле“ у процесу приступних преговора Босне и Херцеговине са Европском унијом (у даљњем тексту: ЕУ). У ту сврху, Стратегија ПИФЦ прати препоруке надлежних тијела Европске комисије.

Увођење ПИФЦ-а у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине (БДБиХ) у складу с захтјевима ЕУ, исказано је и у *Стратегији реформе управљања јавним финансијама Брчко дистрикта БиХ, 2021–2025*³. Уједно, увођење ПИФЦ-а је предуслов за пренос управљања претприступним фондовима ЕУ (енгл. ИПА).

Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у јавном сектору у БДБиХ даје приказ постојећег стања на подручју овог система, уважава уочене слабости у СИГМА извјештају о процјени ових система у БиХ издатом у новембру 2017. године⁴ и садржи приједлоге мјера за успоставу и развој у БДБиХ у складу са захтјевима и праксом ЕУ, те достигнутим развојем овог система на другим нивоима власти у БиХ, а уважавајући специфичности овог дијела БиХ. Мјере и циљеви ове *стратегије* биће уграђени међу приоритете за усклађивање законодавства БДБиХ у интеграцији у ЕУ.

1.1. Сврха Стратегије развоја система интерних финансијских контрола

¹ ПИФЦ - енгл. *Public Internal Financial Control*

² Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране.

³ Стуб V наведене стратегије.

⁴ детаљна анализа ових система и подручја која је потребно приоритетно рјешавати доступни су на страници <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf> (4. 9. 2020)

Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у јавном сектору БДБиХ 2021–2025. (у даљњем тексту: Стратегија ПИФЦ) друга је по реду стратегија у овој области и представља опредјељење Владе БДБиХ за даљње јачање предуслова за законски усклађено, ефикасно, транспарентно и одговорно управљање јавним финансијама.

Успостава и развој система јавних интерних финансијских контрола (енгл. ПИФЦ) у јавном сектору БДБиХ биће у складу с међународним стандардима и добрим праксама у ЕУ и достигнутом развојем овог система у БиХ. У ту сврху, Стратегија ПИФЦ БДБиХ прати препоруке надлежних тијела Европске комисије и усмјерава развој система ПИФЦ као *„интегралног процеса који спроводи руководство и запослени у институцији у сврху бављења ризицима и коришћења прилика, као и пружања разумног увјеравања у погледу постигнутих резултата у остваривању јавног интереса и мисије субјекта кроз:*

- *уредно, етично, економично, ефикасно и ефективно пословање;*
- *обезбјеђивање релевантности, поузданости и интегритета информација;*
- *испуњавање обавеза у погледу интерне и екстерне одговорности;*
- *усклађеност са релевантним законима и прописима;*
- *заштита ресурса од губитка, злоупотребе и оштећења;*
- *испуњавање осталих критеријума добре јавне управе, укључујући добру припрему и спровођење политика, добро управљање буџетом и финансијску поузданост и одрживост”⁵.*

Полазна анализа обухватила је стање у пракси управљања јавним финансијама у БДБиХ након истека периода имплементације претходне Стратегије ПИФЦ (2014–2017), односно након усвајања Закона о буџету БДБиХ у децембру 2019. године. Анализа потврђује да је основни законски предуслов за развој ПИФЦ успостављен, али је неопходно спровести кораке на институционализацији и усклађивању пракси рада са достигнутом разином развоја система у БиХ, развоју капацитета и праћења ефеката у оквиру реформе система ПИФЦ који ће обезбиједити његов развој у складу са истовременим реформама у бројним областима које уређују рад јавног сектора у БДБиХ.

1.2. Стратешки и оперативни циљеви Стратегије ПИФЦ

За период 2021–2025. **свеобухватни циљ је да се успостави функционалан и дјелотворан систем ПИФЦ, ублаже кључни ризици у пословању и унаприједи рад јавног сектора у БДБиХ.** То подразумева даљње интегрисање и операционализацију ФУК у кључне процесе, фокусиране на подручја високог ризика те институционализацију и изградњу капацитета независне и професионалне функције ИР. Свеобухватни циљ дијели се на конкретне стратешке и оперативне циљеве у три кључне области ПИФЦ и то:

⁵ Принципи јавне интерне контроле, Документ о ставовима бр. 1 (2015), Генералне дирекције за буџет, Европска комисија.

Обухваћене области	Стратешки циљеви	Оперативни циљеви
Финансијско управљање и контрола (ФУК)	1. Усмјерити финансијско управљање и контролу на високе ризике у ПФМ-у	1.1. Развити методолошки оквир за спровођење ФУК
		1.2. Усмјерити интерне контроле на ризике везане за поуздано управљање приходима, расходима, имовином и обавезама
		1.3. Усмјерити интерне контроле на ризике везане за средњорочно планирање и програмски буџет
		1.4. Усмјерити интерне контроле на ризике везане за ефикасност пословних процеса
		1.5. Ојачати управљачку одговорност за законитост, циљеве и резултате
Интерна ревизија (ИР)	2. Ефикасно користити ресурсе интерне ревизије и остварити додатну вриједност	2.1. Успоставити функцију интерне ревизије
		2.2. Изградити капацитете ИР
		2.3. Обезбиједити да интерна ревизија испуњава међународне стандарде
Јавна предузећа (ЈП)	3. Унаприједити регулативе у ЈП ради смањења фискалних ризика	3.1. Хармонизовати регулативу и праксе финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавним предузећима
Праћење и извјештавање о ефикасности ПИФЦ-а	4. Унаприједити праћење ефикасности ПИФЦ-а од стране ЦХЈ	4.1. Аутоматизирати извјештавање о ПИФЦ уз проширене изворе и алате за прикупљање података
		4.2. Развити и имплементирати оквир за провјеру квалитета од стране ЦХЈ
		4.3. Ојачати аналитички и координациони капацитет ЦХЈ

Циљеви Стратегије ПИФЦ допуњују циљеве структуралних реформи усмјерених на осигурање свеобухватног и интегрисаног оквира за остваривање макроекономске и фискалне стабилности те ефикасно и намјенско кориштење јавних ресурса у БДБиХ. Уједно, активности предвиђене Стратегијом ПИФЦ усмјерене су на осигурање одговорности, транспарентности и вриједности за новац у управљању јавним финансијама те испуњење неопходних услова за приступање ЕУ.

1.3. Институционални актери и обухват Стратегије ПИФЦ

У складу са законским надлежностима, Канцеларија ЦХЈ успостављен при Дирекцији за финансије БДБиХ (ДФ) надлежан је за координацију примјене и развоја система интерне контроле у БДБиХ. Такођер систем укључује и друге актере у јавном сектору у оквиру њихових надлежности и функција у кључним процесима управљања јавним финансијама и процесима јавне управе у цјелини у БДБиХ с обзиром да је ПИФЦ интегрисани дио процеса управљања и контроле. С тим у вези, мјере из Стратегије ПИФЦ су усмјерене на пружање подршке управљачкој структури у јавном сектору која је у обавези да успостави систем ПИФЦ и унаприједи постојеће управљање у јавном сектору.

Примарни носиоци примјене ПИФЦ-а, у складу са Законом о буџету, јесу:

- **буџетски корисници** – органи управе и институције Дистрикта уписане у Регистар буџетских корисника БДБиХ, којем се средства додјељују директно из буџета на основу закона или на основу акта заснованог на закону, односно чији се расходи обезбјеђују у буџету,
- **ванбуџетски фондови** – правна лица, основана у складу са Законом о правним лицима која оснива БДБиХ или другим законом Дистрикта и финансирају се из намјенских пореза или доприноса и других непореских прихода и
- **ванбуџетски корисник који је обвезник примјене буџетског рачуноводства** – правно лице које је основао Дистрикт и у којем Дистрикт има одлучујући утицај на управљање, обавља послове од јавног интереса, послује на непрофитној основи и финансира се у највећој мјери из буџетских средстава, а уписан је у посебан дио Регистра.

1.4. Праћење и извјештавање о имплементацији Стратегије ПИФЦ

Мјере из Акционог плана Стратегије ПИФЦ биће уграђене у оперативни годишњи план рада Канцеларије ЦХЈ са прецизнијим роковима и детаљима активности на реализацији предвиђених мјера, са динамиком реализације усаглашеном према информацијама добијеним од обвезника који су наведени као носиоци активности.

О напретку оствареном у реализацији мјера и циљева из Стратегије ПИФЦ и систему ПИФЦ-а, Канцеларија ЦХЈ ће детаљно извјештавати Владу БДБиХ кроз посебно поглавље о провођењу Стратегије ПИФЦ у оквиру редовитих обједињених годишњих извјештаја о функционисању система интерне контроле у јавном сектору БДБиХ. Наведене информације ће се преузимати и у извјештаје о провођењу Стратегије реформе управљања јавним финансијама 2021–2025. године. Канцеларија ЦХЈ ће о имплементацији Стратегије ПИФЦ извјештавати и надлежна тијела Европске комисије.

2. КЉУЧНИ РИЗИЦИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ПИФЦ

Анализа спроведена за потребе сачињавања ове стратегије указала је на сљедеће ризике који могу утицати на реализацију циљева и будући развој ПИФЦ-а у БДБиХ.

Недовољан степен коришћења информационих технологија у кључним процесима

Буџетски корисници, ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници који су обвезници примјене буџетског рачуноводства у свом пословању користе већи број информационих система и свакодневно управљање рутинским процесима се у великој мјери ослања на

електронске базе података, пренос података, те размјену информација са дјелимично интегрисаним контролама. Такође, информатизација сервиса за пружање јавних услуга није довољно развијена те су и даље присутни вишеструки ручни уноси у различите евиденције (информатизоване и неинформатизоване) те се користе апликације које нису повезане ни хоризонтално ни вертикално.

Наведена ситуација се посебно односи на следеће процесе: макроекономско планирање, планирање и наплата пореских и непореских прихода, припрема буџета/финансијског плана, извршење буџета/финансијског плана, централизована исплата плата, јавна набавка, финансијско извјештавање као и друге процесе за пружање услуга грађанима као што су поступци издавања дозвола.

Систем управљања јавним финансијама оријентисан на улазне ресурсе

Тренутно стање и даље није повољно за развијање управљачке одговорности за ефикасно управљање ресурсима и остварење циљева и резултата. Наиме, контроле су и даље фокусиране на ресурсе при чему је њихова основна сврха провјера усклађености са законима и ограничењима укупног износа расхода. Буџети у БДБиХ се формално усвајају, извршавају и прате по организационој, економској и функционалној класификацији, док се финансијски планови ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника формално припремају, извршавају и прате у економској класификацији. Веза између буџета и стратешких докумената је у најбољем случају индикативна, а активности се не планирају нити се извршење прати у погледу излазних резултата и исхода. Нису развијени капацитети за мониторинг и евалуацију ефеката спровођења политика, а Канцеларија за ревизију јавне управе и институција БДБиХ има минималне ресурсе за спровођење ревизија учинка.

Низак степен имплементације препорука вањске ревизије

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у БДБиХ има мандат и обавезу кроз усвојени оквир међународних стандарда врховних ревизорских институција да ревидира систем интерне контроле организација и то реализује у пракси. Сваке године, Канцеларија ревидира све буџетске кориснике, ванбуџетске фондове и ванбуџетске кориснике у смислу ревизије усклађености, док је ограничен број ревизија учинка, а недостатак налаза ове природе онемогућава системско усмјеравање контрола у процесима пружања услуга.

Поред тога, низак је степен реализације препорука вањске ревизије, што може указивати на потребу системских рјешења у чију би израду и спровођење неизоставно било потребно укључивање законодавних тијела (надлежна скупштинска тијела).

Рестриктивна политика новог запошљавања

Рестриктивна политика запошљавања у јавном сектору у БиХ, а тиме и у БДБиХ⁶ ограничаваће могућности за попуњавање нових позиција у систему те привлачење

⁶ Препоруке Реформске агенде за БиХ, чији је потписник и БДБиХ.

квалитетних кадрова. То се посебно очекује у јединици за интерну ревизију која је у фази успостављања.

Недостатак схватања система ПИФЦ као дијела укупних реформи у БДБиХ

Недовољно је познавање ПИФЦ као реформског правца, који се паралелно развија на свим нивоима власти у БиХ, што је посебно изражено у БДБиХ гдје је у периоду претходне Стратегије ПИФЦ изостала подршка успостави система.

Такођер, ниво разумијевања интерне контроле као интегрисаног и неодвојивог дијела сваке активности је низак, посебно у процесима с ниским степеном информатизације. Наиме, ФУК се посматра као потпуна новост и одвојена цјелина у раду буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника, иако се ради о надоградњи постојећег система интерних контрола који је у вези с свим пословним процесима код корисника.

Све мјере у овој стратегији директно или индиректно су усмјерене на ризик недостатка схватања система ПИФЦ као дијела укупних реформи у БиХ, укључујући интензивније укључивање и определијељеност највишег нивоа одговорног особља у процесима управљања ризиком и повезивања ризика с плановима за унапређења.

3. СИСТЕМ ПИФЦ КАО ДИО УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У БДБИХ

3.1. Стратешки правци развоја управљања јавним финансијама

Влада Брчко дистрикта БиХ је определијелила стратешке правце развоја управљања јавним финансијама кроз три кључна повезана документа:

- Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018–2022.
- Стратегија реформе управљања јавним финансијама у БДБиХ 2017–2020.
- Стратегија развоја јавних интерних финансијских контрола (Стратегија ПИФЦ) у БДБиХ 2014–2017.⁷

Мјере из претходне Стратегије ПИФЦ нису спроведене, а према извјештајима о имплементацији осталих стратегија спровођење мјера из припадајућих акционих планова било је успорено. Из тог разлога, иако је временски оквир постојећих стратегија на истеку

⁷ Стратегија ПИФЦ за неведени период усвојена само од стране Владе БДБиХ, али не и Скупштине БДБиХ. Поред побројаних, значајна је и Стратегија развоја јавне набавке у БиХ за период 2016–2020.

или је истекао, стратешки циљеви и нереализоване мјере остају релевантни у контексту успоставе и развоја ПИФЦ-а. Наведено потврђују и резултати мониторинга који су спровеле треће стране и препоруке за наредни период документиране у Извјештају о спремности БиХ за приступање ЕУ из маја 2019. године⁸.

3.2. Законски оквир и институционални актери

3.2.1. Законски оквир

У децембру 2019. године усвојен је **Закон о буџету БДБиХ**⁹ којим се уређују и процеси из буџетског циклуса укључујући: планирање и извршење буџета, управљање јавним дугом, буџетско рачуноводство, финансијско извјештавање и ревизија. **Законима о извршењу буџета**, који се доносе сваке године, уређује се процес извршавања буџета, а односи се на све буџетске кориснике, ванбуџетске фондове и ванбуџетске кориснике.

Новим Законом о буџету¹⁰ створене су законске основе за развој интерних контрола у складу са захтјевима ПИФЦ-а на начин да је прописана:

- сврха и садржај система интерне контроле;
- одговорност одговорних лица буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства за успоставу и развој система интерних контрола;
- успостава интерне ревизије и њена независност;
- успостава Канцеларија ЦХЈ у Дирекцији за финансије и његове надлежности;
- успостава буџетског надзора и овлашћења буџетских инспектора.

Поред овог закона, за развој система ПИФЦ у областима управљања: јавним финансијама, имовином, јавном управом, државном службом, надзором над законитошћу пословања и друге области такође је битна и сљедећа регулатива:

- **Закон о Трезору БДБиХ**¹¹ који регулише оснивање, организацију, управљање и надлежност, укључујући кључне буџетске процесе (планирање буџета, извршавање буџета, централизована исплата плата, рачуноводство и извјештавање) те обавезе буџетских корисника за успостављање и одржавање интерних контрола.
- **Закон о јавној имовини у БДБиХ**¹² који уређује састав јавне имовине у БДБиХ, регулише начин управљања, располагања, заштите, надзора и евиденције јавне имовине у БД. Законом се прописују надлежности и задаци Канцеларије за јавну имовину и обавезе појединих институција.

⁸ *Comunicacion from the Commission to the European Parliament and Council, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, Brussels, 29. 5. 2019 COM(2019) 261 final.*
<https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf> (4. 9. 2020)

⁹ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 34/19

¹⁰ У складу с члановима 14–20. Закона о буџету БДБиХ

¹¹ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 03/07 и 19/07

¹² „Службени гласник БДБиХ“, бр. 28/06 и 19/07

- **Закон о рачуноводству и ревизији БДБиХ¹³** којим се уређује област рачуноводства и ревизије, организација и функционисање система књиговодства и рачуноводства, финансијско извјештавање те сертификарање и надзор над радом правних лица у подручју пружања услуга рачуноводства и ревизије.
- **Закон о јавним набавкама БиХ** који уређује систем јавне набавке у БиХ укључујући правила за поступке јавне набавке, права, дужности и одговорности те правну заштиту учесника у поступку¹⁴. Законом је дефинисана успостава и рад Агенције за јавну набавку и Канцеларије за разматрање жалби БиХ¹⁵.
- **Закон о јавној управи БДБиХ¹⁶** којим се утврђују основе јавне управе БДБиХ, односно оснивање, организација, положај, улога, овлашћења и обавезе јавне управе БДБиХ.
- **Закон о државној служби у БДБиХ¹⁷** који прописује радно-правни статус државних службеника, јавних службеника и намјештеника (у даљњем тексту: службеници и намјештеници), запошљавање, стручно усавршавање и изобразбу, оцјењивање службеника, одговорност за повреде радних дужности и за штете и друга питања од значења за остваривање права и обавеза по основу рада службеника и намјештеника.
- **Закон о сукобу интереса у институцијама БДБиХ¹⁸** који дефинише сукоб интереса, принципе дјеловања изабраних званичника, носилаца извршних функција и савјетника, неспојивост функција, забрану дјеловања и забрањене активности у случајевима сукоба интереса и обавезе редовног финансијског извјештавања Централне изборне комисије БиХ.
- **Закон о инспекцијама БДБиХ¹⁹** прописује обављање инспекцијског надзора ради осигурања извршавања закона и других прописа, начела инспекцијског надзора, организацију инспекције, обавезе, одговорности и овлашћења инспектора, права и обавезе субјеката надзора, поступак инспекцијског надзора и друга питања од значаја за функционисање инспекцијског система у БДБиХ.

За развој система ПИФЦ у јавним предузећима најзначајнији је:

- **Закон о јавним предузећима у БДБиХ²⁰** који уређује управљање и пословање јавног предузећа у БДБиХ, органе јавног предузећа, права, обавезе и одговорности оснивача и јавног предузећа, изворе и начин финансирања, израду пословног плана јавног предузећа, престанак јавног предузећа и друга питања од значаја за рад јавног предузећа.

¹³ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 22/16 и 50/18

¹⁴ „Службени гласник БиХ“, бр. 39/14

¹⁵ Чланом 91 Закона о јавним набавкама у БиХ дефинисано је оснивање, правни статус, надлежности, сједиште, као и органи руковођења Агенцијом, док је чланом 93 дефинисано оснивање, правни статус, сједиште Канцеларије, начин избора чланства и сл.

¹⁶ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 36/09, 60/10, 37/14, 13/16 и 14/19

¹⁷ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 09/14

¹⁸ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 43/08 и 47/08

¹⁹ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 24/08, 25/08 и 20/13

²⁰ „Службени гласник БДБиХ“, бр. 5/07, 19/07, 1/08, 24/08, 17/16, 7/18, 5/20

Законодавни оквир за ПИФЦ у ванбуџетским фондovima и ванбуџетским корисницима који су обвезници примјене буџетског рачуноводства²¹, поред побројаних примарних закона, **укључује и посебне оснивачке акте и законе** којима се, између осталог, уређује организација, функционисање, оснивање, управљање и финансирање фондова и корисника.

Сви побројани закони праћени су подзаконским актима којима се операционализују примарне законске одредбе, а примјену одредби cjелокупног законског оквира на нивоу буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства у БДБиХ разрађују одговорна лица кроз интерне акте (правилнике, одлуке, упутства, процедуре, инструкције и слично).

Вањску ревизију у БДБиХ врши Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у БДБиХ, односно примјену напријед наведених прописа у јавној управи и институцијама, те системе интерних контрола у складу са **Законом о ревизији јавне управе и институција у БДБиХ**²².

3.2.2. Институционални оквир

У периоду након усвајања Закона о буџету БДБиХ извршена је реорганизација ДФ и успостављен Канцеларија ЦХЈ, који је оперативан од јула 2020. године²³. Детаљније надлежности Канцеларије ЦХЈ прописане су Законом о буџету БДБиХ (Табела 3).

Табела 3. Надлежности Канцеларије ЦХЈ

Ред. бр.	Надлежности:
1.	припрема свих закона и подзаконских аката за координацију, спровођење и развој система интерне контроле
2.	координација за успоставу и развој система унутрашње контроле с надлежним органима и институцијама као и тијелима и институцијама за спровођење реформе јавне управе
3.	израда смјерница за успоставу и развој система интерне контроле
4.	промоција и примјена међународних стандарда, тј. оквира за професионално обављање активности интерне ревизије и методологије рада интерне ревизије
5.	вођење регистра овлашћених лица и организација укључених у систем интерне контроле
6.	провјера примјене оквира за развој cjелокупног система интерне контроле, методологије рада и квалитета активности с циљем прикупљања информација и давања препорука и приједлога за побољшање
7.	провјера адекватности и усклађености активности cjелокупног система интерне контроле с овим законом и другим прописима који регулишу ово подручје у Дистрикту
8.	припрема јединственог годишњег извјештаја о функционисању система интерне контроле у јавном сектору, као и развој јединствене методологије извјештавања
9.	развој програма и организација стручног усавршавања за одговорно лице и лице укључено у

²¹ Фонд здравственог осигурања БД; Завод за запошљавање БДБиХ, Развојно-гарантни фонд БД и Завод за планирање, развој и изградњу.

²² „Службени гласник БДБиХ“, бр. 40/08

²³ Одлуком о реорганизацији ДФБДБиХ од 21. 5. 2020. године успостављен је Канцеларија ЦХЈ и именоване три позиције унутар Уреда, а именовање запосленика извршено је након интерне прерасподјеле запосленика у оквиру ДФБДБиХ.

	систем вршења претходне и накнадне интерне контроле и интерне ревизије
10.	сарадњу с државним координацијским тијелом за подручје интерне контроле и државном Централном јединицом за хармонизацију с циљем примјене уједначених стандарда као и брже, учинковитије и економичније извршавање задатака
11.	сарадња с професионалним организацијама и другим тијелима у сврху унапређења и развоја система интерне контроле у јавном сектору
12.	предлагање радних, координацијских и савјетодавних тијела у подручју интерне контроле
13.	припрема и израда стратешких докумената у подручју развоја система интерне контроле у складу с међународно прихваћеним стандардима, стандардима интерне контроле, праксом и прописима у Европској унији.

Систем ПИФЦ је интегрисан у све процесе управљања и контроле те је његов развој условљен и активностима других актера у јавном сектору у оквиру њихових надлежности и функција у кључним процесима управљања јавним финансијама и процесима јавне управе у цјелини, како је приказано у следећој табели.

Табела 4. Кључне функције и актери надлежни за њихово провођење

Кључне функције/процеси	Надлежне организације и тијела
Макроекономске прогнозе	ДФ на основу улазних информација Трезора и Пореске управе, Дирекције за економско планирање БиХ, Управе за индиректно опорезивање БиХ; процјене прихода које остварује буџетски корисник из своје надлежности и других релевантних информација и процјена.
Припрема буџета / финансијског плана	- ДФ (Трезор), на основу улазних информација (захтјеви) буџетских корисника и ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника за средства из буџета - Ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници, на основу прошлогодишње реализације
Извршење буџета / финансијског плана (укључујући контроле у буџетском циклусу)	- ДФ (Трезор); буџетски корисници управљају додијељеним буџетским средствима у складу са законом о буџету и годишњим законима о извршавању буџета (наплата потраживања и законито, намјенско, ефикасно и економично располагање буџетским средствима) - Ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници управљају приходима у складу с прописима којима је утврђена посебна намјена и додијељеним буџетским средствима у складу са законом о буџету/финансијским планом и годишњим законима о извршавању буџета/финансијског плана
Управљање јавним инвестицијама	- Буџетски корисници (приједлози), Секретаријат Владе БДБиХ (техничка подршка за пријем и обрада захтјева ПЈИ); Евалуацијски одбор (евалуација); - ДФ (централни регистар, приједлози ПЈИ) - Влада (усвајање на приједлог ДФ)
Управљање дугом	ДФ (у складу с примјењеним законодавством ²⁴)
Прикупљање пореских прихода	ДФ (Пореска управа – директни порези и доприноси) / УИО БиХ (пореска администрација индиректних пореза, ниво БиХ)
Прикупљање непореских прихода	Буџетски корисници, ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници надлежни за непореске приходе (прикупљање

²⁴ Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ („Службени гласник БиХ”, бр. 52/05 и 103/09) и Закон о унутрашњем дугу БДБиХ („Службени гласник БДБиХ”, бр. 27/04 и 19/07).

Кључне функције/процеси	Надлежне организације и тијела
	нпр. казни, такси, одређених прихода чија је намјена утврђена посебним законима, укључујући различите облике пословне сарадње (нпр. јавно-приватна партнерства или концесије)) ДФ – евиденција трансакција проведених кроз ЈРР у ГК
Обрачун и исплата плата и накнада	- ДФ за буџетске кориснике укључене у централизоване систем обрачуна - Ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници (Службеник за финансије у РГФ; књиговодствени биро у ЗПРИ; Служба за економско-финансијске послове у ФЗО и Служба за економске послове у ЗЗЗ), за своје запосленике
Јавна набавка	- Агенција за јавну набавку БиХ, Канцеларија за разматрање жалби БиХ - Буџетски корисници (централизовано кроз Одјељење за стручне и административне послове – Пододјељење за јавне набавке) и - Ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници
Интерна ревизија	- Канцеларија ЦХЈ (политике, методологија) – у фази успоставе - Централна јединица за интерну ревизију и јединице за интерну ревизију у институцијама према успостављеним критеријумима (спровођење) – у фази успоставе
Финансијско извјештавање	- ДФ – Сектор за обраду финансијских извјештаја и лиценцирање (консолидовано доставља Влади БДБиХ) - Градоначелник (доставља Скупштини БДБиХ) - Буџетски корисник, ванбуџетски фонд и ванбуџетски корисник који је обвезник примјене буџетског рачуноводства (достављају ДФ – Сектор за обраду финансијских извјештаја и лиценцирање – квартално; годишње) - Ванбуџетски фонд и ванбуџетски корисник који је обвезник примјене буџетског рачуноводства (управном одбору) - Правна лица (укључујући предузећа, друштва за осигурање, микрокредитне организације, леасинг друштва, инвестиционе фондове, друштва за управљање инвестиционим фондовима, брокерско-дилерска друштва, берзе и банке и друге финансијске организације) основана у БД и иностранству (достављају ДФ – Сектор за обраду финансијских извјештаја и лиценцирање)
Буџетски надзор	ДФ (буџетска инспекција) – не постоји у пракси, у фази успоставе
Реформа јавне управе	Влада БДБиХ (Канцеларија градоначелника – Канцеларија координатора за реформу јавне управе БДБиХ)
Управљање људским ресурсима, Обука и развој компетенција	- Комисија Владе БДБиХ - Буџетски корисници – Канцеларија градоначелника (Централизовано запошљавање путем Одбора за запошљавање; укупни процеси управљања људским ресурсима – централизовано у Одјељењу за стручне и административне послове – Пододјељење за људске ресурсе - Ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници
Превенција корупције	Канцеларија градоначелника – Канцеларија за превенцију корупције и координацију активности на сузбијању корупције

Кључне функције/процеси	Надлежне организације и тијела
	у БДБиХ ²⁵ - управља процесом Учесници – Скупштина БДБиХ; - Влада БДБиХ и органи јавне управе; - Полиција БДБиХ; - Правосудне институције БДБиХ; - Јавне установе, јавна предузећа и друга правна лица чији је оснивач БДБиХ.
Вањска ревизија	Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у БДБиХ са мандатом за ревизију буџетских корисника, вабуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства, јавних предузећа
Оснивање, управљање и надзор над ЈП	Скупштина БДБиХ (на приједлог Владе БДБиХ) доноси појединачни Закон о оснивању ЈП. Законима о оснивању ЈП утврђене су одредбе о оснивању, управљању, надзору, финансирању и друге одредбе.
Вањски надзор	Скупштина БДБиХ (матична комисија за буџет и остале комисије) Управни одбори ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства

3.3. Информациони системи

Кључни процеси у управљању јавним финансијама на нивоу буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства подржани су већим бројем одвојених информационих система. Информациони систем развијен је као модуларни систем, а појединачне компоненте (модули) система нису међусобно интегрисане²⁶. Због недовољне међусобне интегрисаности информационих система, користе се мануелни преноси и обрада података, што може довести до грешака или кашњења у изради извјештаја. Из тог разлога потребан је већи степен интеграције који би омогућио увођење и провођење системских контрола у процесима планирања и извршења буџета, евиденција и извјештавања. Наведено би олакшало праћење и доношење одлука у сврху обезбјеђења фискалне дисциплине, стратешке алокације ресурса и оперативне ефикасности у располагању јавним средствима.

Значајна база финансијских информација доступна је у ДФ – Сектору за обраду финансијских извјештаја и лиценцирање²⁷. Наведене категорије информација значајне су за израду пројекција економских трендова и јавних прихода. Истовремено, значајни су и регистри информација (регистри личних података код Одјељења за стручне и административне послове – Пододјељење за људске ресурсе, имовине – Канцеларија за

²⁵ У складу са Законом о Канцеларији за превенцију корупције и координацију активности на сузбијању корупције („Службени гласник БДБиХ“, бр. 2/10)

²⁶ Пореска управа користи: ПТИМС – порез на имовину и *Accounting* – база података пореских обвезника; ДФ користи Интегрално софтверско рјешење за пословање буџетског корисника – Торус фирма Сапна, са појединачним модулима: Трезор (ЈРТ, ГК), Буџет / Буџетски корисници, Стална средства, Централизоване обрачун плата. БДБиХ не користи БПМИС, ПИМИС, и друге софтверске пакете које стандардно користе други нивои власти у БиХ.

²⁷ У складу с члану 10 Закона о рачуноводству и ревизији БДБиХ („Службени гласник БДБиХ“, бр. 22/16 и 50/18)

управљање јавном имовином, и др²⁸), али нису увезани са системима којима управља ДФ – Пореска управа БДБиХ. Додатно, још увијек је недовољан степен информатизованости пословних процеса, те недовољна хармонизираност регистара посједа имовине (Основни суд БДБиХ) и катастра некретнина (Одјељење за јавни регистар), и није успостављена интеграција података између институција²⁹, који су у функцији пружања услуга грађанима и привредним субјектима, а што утиче на развој системских контрола ефикасности и квалитета рада организација јавног сектора у задовољавању потреба њихових крајњих корисника.

Код јавних предузећа, с обзиром на различите надлежности и ресурсе у којима дјелују, присутна је неуједначеност у степену развијености информационе подршке у функцији финансијског управљања, рачуноводства и извјештавања што утиче на квалитет информација о којима се извјештава.

3.4. Управљачка одговорност

Новим Законом о буџету у БДБиХ³⁰ дефинисана је одговорност одговорног лица буџетског корисника, ванбуџетског фонда и ванбуџетског корисника који је обвезник примјене буџетског рачуноводства за развој учинковитог и дјелотворног система интерне контроле, односно за успостављање, развој и спровођење система у цијелој организацији, на нивоу свих организационих јединица организације и кроз све програме и процесе (управљачка одговорност).

За потпуну примјену законских одредби нужно је донијети предвиђене спроведбене акте као и детаљније смјернице за операционализацију преноса овлашћења и одговорности. Управљачку одговорност потребно је нарочито јачати у процесима планирања и извршавања буџета/финансијског плана на нивоу појединачних организација у погледу преноса овлашћења и одговорности за провођење контрола и укључености одговорних лица у наведене процесе с циљем бољег управљања средствима и остваривања резултата.

Такође, истим законом прописани су и други инструменти за јачање управљачке одговорности у БДБиХ. Тако су одговорна лица буџетског корисника, ванбуџетског фонда и ванбуџетског корисника који је обвезник примјене буџетског рачуноводства у БДБиХ обавезна да сваке године поднесу Изјаву о фискалној одговорности³¹. Додатно, у погледу

²⁸ У надлежним одјељењима Владе БДБиХ, док је Канцеларија за управљање јавном имовином, основан као посебна институција у оквиру Владе БДБиХ, надлежан да управља и располаже јавном имовином у Дистрикту и спроводи поступак располагања јавном имовином, те се бави пословима који се односе на управљање, располагање, заштиту, надзор и евиденцију имовине БДБиХ.

²⁹ Односи се на недовољан степен међуинституционалне сарадње и размјене података.

³⁰ У складу с чланом 16 Закона о буџету БДБиХ, а одговорна лица буџетског корисника, ванбуџетског фонда и ванбуџетског корисника детаљније би требале уредити овлашћења и одговорности доношењем посебних одлука.

³¹ У складу с чланом 76 Закона о буџету БДБиХ дефинисан је садржај Изјаве, док је за потпуну примјену одредби нужно донијети спроведбени акт којим ће се детаљније прописати облик и садржај, начин

рачуноводствених принципа (тачности, истинитости, поузданости, свеобухватности и правовремености) одговорно лице у правном лицу дужно је обезбиједити систем рачуноводства³².

3.5. Пријављивање и поступање по неправилностима – буџетски надзор

Раније није била дефинисана обавеза успоставе буџетске инспекције, односно таква форма надзора није постојала у пракси у БДБиХ. Новим Законом о буџету БДБиХ³³ дефинише се основа за успоставу и функционисање буџетског надзора код буџетског корисника, ванбуџетског фонда и ванбуџетског корисника који је обвезник примјене буџетског рачуноводства, док недостају детаљнија образложења поступака, садржаја, те начина и услова за спровођење буџетског надзора³⁴.

У складу с важећом праксом на другим нивоима власти у БиХ, важно је разликовати улогу и функцију буџетског надзора у односу на ФУК и ИР, као и чињеницу да ниједна од ових функција не замјењује нити искључује једна другу.

ФУК и ИР првенствено имају превентивну функцију у смислу спречавања неправилности у пословању. Контроле јесу и остају у надлежности руководиоца који су одговорни за њихову успоставу, развој и функционисање у сврху управљања ризицима и повећања вјероватности да ће се остварити пословни циљеви, а управљање средствима провести у складу са законима, економично, ефикасно и ефективно. Улога интерне ревизије је да на основу процјене ризика, одреди подручја у оквиру којих ће процијенити прикладност, примјену и дјелотворност система интерних контрола и дати препоруке одговорним лицима за њихово унапређење с циљем да се појава неправилности и пропуста сведе на минимум.

Буџетски надзор (инспекција) представља накнадне *ex post* активности које се обављају с циљем утврђивања конкретне повреде прописа и налагање мјера које могу имати за крајњу последицу подношење пријава надлежном тужилаштву у случају почињених кривичних дјела, односно надлежном суду у случају почињених прекршајних дјела.

Дакле, интерне контроле (односно ФУК) и интерна ревизија (ИР) као интерни алати руководиоца имају задатак да побољшају управљање ризицима од неправилности и превара, а уколико се упркос тим алатима неправилности и преваре ипак догоде, буџетски надзор утврђује могуће кршење прописа и изриче прописане санкције.

сачињавања и рокови предаје Изјаве о фискалној одговорности, као и начин и рокови извјештавања Владе БДБиХ (Правилник у припреми).

³² Поглавље VIII Закона о буџету, а у складу с члановима 11 и 12 Закона о рачуноводству и ревизији БДБиХ. Одредба је постојала и у складу с ранијим одредбама Закона, али је нужно израдити и спровести измјене засноване на анализама постојећег система.

³³ У складу с поглављем XV Закона о буџету.

³⁴ Нужно је донијети спроведбени акт којим ће се детаљније прописати поступак, садржај, начин и услова за спровођење буџетског надзора (Правилник у припреми).

4. ПИФЦ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У БДБИХ: САДАШЊЕ СТАЊЕ И МЈЕРЕ РАЗВОЈА

У наставку овог поглавља је анализа постојећег стања развоја финансијског управљања и контроле (ФУК) и интерне ревизије (ИР) у јавном сектору у БДБИХ која служи као основ за одређивање стратешких циљева и мјера развоја области ПИФЦ.

4.1. Финансијско управљање и контрола (ФУК)

Према новом Закону о буџету, ФУК представља свеобухватан систем политика, процедура и активности у складу с Међународним оквиром интерне контроле које успоставља и за чији је развој одговорно одговорно лице код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства³⁵. Систем ФУК-а заснива се на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви организације бити остварени, а средства употребљена за њихову реализацију кориштена на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, осигурана заштита имовине и др. средстава, те обезбијеђена поузданост и свеобухватност финансијских и других извјештаја. Као подршка институционализацији ФУК-а новим Законом о буџету је прописана обавеза именовања координатора за развој система интерне контроле³⁶.

4.1.1. ФУК – садашње стање

Препорукама које се наводе у регистру препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција у БДБИХ за 2015, 2016. и 2017. годину³⁷ ревидирани субјекти у значајној мјери нису успоставили одговарајући систем интерних контрола. С тим у вези препоручено је ревидираним субјектима доношење интерних аката и писаних процедура којима треба регулисати сегменте управљања јавним средствима и значајније процесе из надлежности ревидираних субјеката, а тиме и унаприједити систем интерне контроле. Према подацима из регистра препорука видљиво је да се препоруке споро реализују о чему у прилог говори значајан број препорука које нису спроведене³⁸.

У постојећим условима, вјероватност настанка догађаја који за посљедицу могу имати значајног утицаја на остваривање циљева субјеката, па чак и губитак средстава и имовине је висока. Надаље, неспроведене препоруке указују на недостатак системског управљање

³⁵ У складу са Законом о буџету БДБИХ (члан 15) систем се састоји од међусобно повезаних дијелова: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникације, праћење и процјена, а одговорност за његову успоставу и развој обавеза је одговорног лица (члан 16)

³⁶ Прописан систем ФУК-а у складу с чланом 14, а обавеза именовања координатора прописана је чланом 19 став (3) Закона о буџету БДБИХ.

³⁷ Више о Уреду за ревизију јавне управе и институција у БДБИХ, као и информацијама о препорукама Канцеларије на: <http://www.revizija-bd.ba/index.php/upitnik-revizija-ucinka-ugovori> (27. 8. 2020.)

³⁸ Констатација се односи на све ревидиране субјекте, укључујући буџетске кориснике, ванбуџетске фондове, ванбуџетске кориснике и ЈП.

ризацима и документовања истих. Истиче се недостатак процедура неопходних за утврђивање, анализу, процјену те елиминисање процијењених ризика или њихово свођење на прихватљив ниво, односно елиминацију или смањење њиховог утицаја на пословање и остваривање циљева субјекта. Наведено указује на значајан простор да се унаприједи утврђивање, анализирање и процјењивање ризика као предуслова за сврсисходне и ефективне контроле.

Као што је претходно речено, ПИФЦ није одвојен систем или процес који функционише независно од осталих процеса у организацијама јавног сектора. ПИФЦ је саставни дио сваког процеса и уколико испуњава захтјеве предвиђене Међународним оквиром интерне контроле, директно унапређује процесе у организацији, а тиме и ефекте њиховог пословања. У наставку су уз пратећу анализу представљени примјери како ПИФЦ може унаприједити кључне процесе у јавном сектору у БДБиХ.

Планирање буџета

Садашњи буџетски систем у БДБиХ инпутно је оријентисан буџетски систем, усмјерен на висину и врсту трошкова. Процес планирања пословања (постављање стратешких циљева, одређивање приоритета и задатака) тренутно је одвојен од процеса планирања и припреме буџета. Недостаје повезивање циљева и буџетских средстава потребних за њихову реализацију, како у фази планирања тако и у фази реализације.

У досадашњој пракси, буџет се планира и израђује на основу прошлогодишњих извршења без чврсто успостављене везе између буџетских средстава и програмских задатака и примарно кроз три класификације: економску (расходи/приходи по природној врсти), функцијску (према функцији) и организациону (носиоци пословања). Недостатак непосредног повезивања буџетских средстава с предвиђеним програмским задацима, циљевима и плановима рада онемогућава оцјену ефикасности и намјенског трошења средстава.

Посебан је проблем присутан код планирања издатака за капиталне пројекте. Капитални пројекти планирају се без претходно обезбијеђених правних и техничких претпоставки за њихову реализацију, што значајно утиче на ефикасност и рационалност приликом њихове реализације, а неријетко на потпуну немогућност њихове реализације³⁹. На значајне осцилације у реализацији потребно је утицати јачањем система интерних контрола и то доношењем правила и процедура за одобравање пројеката и њихово уврштавање у буџет, како би се постигла боља ефикасност у управљању капиталним буџетом.

Такође, за цјеловит развој финансијског управљања и контрола потребно је развијати и цјелокупан буџетски систем од инпутно оријентисаног буџета у правцу буџета усмјереног

³⁹ Према регистру препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ, низ је одјељења у којима се препоручују унапређења у подручју управљања капиталним пројектима.

на резултате и циљеве који се требају остварити за уложена средства. То захтијева развој стратешког планирања, повезивање стратешког с буџетским планирањем и развој програмског планирања⁴⁰. Наиме, према постојећој пракси, планови и пројекције за будуће периоде представљени Документом оквирног буџета (ДОБ) у највећој су мјери засновани на прошлогодишњем извршењу расхода/трошкова, коригованим за инфлаторна кретања⁴¹. Горња граница расхода у ДОБ-у обвезујућа је само за прву годину, док су вриједности за двије сљедеће године само индикативне. Буџет/финансијски планови буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства у БДБиХ, још увијек се не усвајају нити извршавају по програмској класификацији, те је тиме значајно отежано праћење ефеката додијељених средстава.

Кроз нови Закон о буџету дефинише се програм као „скуп независних, уско повезаних активности и пројеката усмјерених ка испуњењу заједничког, односно стратешког циља“ и дефинише садржај програма⁴² и обавеза повезивања стратешких циљева са буџетским средствима⁴³. За потпуну provedбу наведених одредби Закона нужно је израдити и донијети низ подзаконских аката у наредном периоду с циљем да се унаприједи квалитета планирања и припреме буџета. Првенствено ће бити потребно јачати системе интерних контрола доношењем интерних процедура којима ће се детаљније уредити поступци, рокови, актери, овласти и одговорности за исказивање потреба, поступак процјене оправданости исказаних потреба за средствима, координација израде финансијских планова и других планских докумената. Такође, потребно је развити праксу provedбе детаљнијих анализа којима би се прошлогодишња извршења расхода/трошкова прилагођавала промјенама у обиму активности предвиђених стратешким политикама, могућим уштедама, корекцијама износа у зависности од остварених резултата и provedених контрола намјенског трошења и слично. Све ово захтијева јачање система интерне контроле у погледу потпуније припреме буџетских захтјева са разматрањем свих фактора који могу утицати на реализацију циљева.

Контроле праћења и наплате прихода

У области наплате директних пореза, која је у надлежности Пореске управе БДБиХ, евиденције су поуздане, нема значајног одступања у плану и наплати директних пореза. У

⁴⁰ Према регистру препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ, низ је одјељења у којима се препоручује израда програма рада, те нарочито у фази планирања препоручује се разматрање приоритета и обезбјеђивање предуслова за реализацију програмских циљева и задатака.

⁴¹ ДОБ је акт који садржи макроекономске пројекције и прогнозе буџетских средстава и издатака за наредне три године и служи као подлога за припрему и израду годишњег буџета.

⁴² Програм је дефинисан у члану 2 Закона, а његов садржај у члану 28 гдје је наведено да програм, између осталог, треба да садржи: назив програма, опис опћих и посебних циљева програма, одговорно лице за програм, законску основу, потребна и предвиђена средства за провођење програма, потребан и предвиђени број запосленика, процјену резултата, процјену ризика.

⁴³ У складу с поглављем IV Закона о буџету БДБиХ, између осталог, дефинише се обавеза повезивања стратегија са буџетом, односно дефинише се да стратегија развоја и секторске стратегије представљају основ за израду секторских стратешких планова, програма јавних инвестиција, мјера економске политике, документа оквирног буџета (ДОБ) као и буџета БДБиХ.

постојећој пракси процедурама о раду Пореске управе дефинисани су процеси редовне и принудне наплате, те идентификовања ризичних обвезника за контролу. Принудна наплата је на задовољавајућем нивоу и нема непокрених поступака и непредузетих мјера за наплату.

У подручју управљања непореским приходима у надлежности буџетских корисника, односно приходима по основу такси, казни, те осталим намјенским приходима, према препорукама Канцеларије за ревизију јавне управе и институција у БДБиХ, евидентиране су слабости система интерних контрола везане за процесе праћења, евидентирања и наплату⁴⁴.

С циљем унапређења процедура редовне и принудне наплате неопходна је интензивнија размјена података и сарадња међу надлежним субјектима у јавном сектору у БДБиХ, односно јачање сегмента информација и комуникација. Развој система интерних контрола у овом дијелу би такође утицао на комплетност евиденција које осигуравају потпун обрачун и правовремену наплату, квалитетније извјештавање и срањивање података о наплати и утрошку намјенских прихода.

Извршење буџета

Извршавање буџета спроводи се кроз Јединствени рачун Трезора (ЈРТ), али с обзиром да није развијен интегрисани ИТ систем унос, обрада података и контролне активности нису у довољној мјери подржане информационом технологијом и уграђеним контролама.

Развоју система интерних контрола који ће бити у функцији обезбјеђења законитости и правилности те намјенског трошења буџетских средстава треба приступити тако да се обезбиједи виши ниво ефикасности и избјегну неправилности и недостаци који су евидентни у оквиру најзначајнијих подручја везаних уз извршење буџета: имовина, стална средства и инвентар, грантови, трансфери и субвенције те набавка роба и услуга⁴⁵.

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

Контроле обавеза

Законима о извршавању буџета за БДБиХ прецизније је прописано да буџетски корисници не могу стварати обавезе, односно расходе или оптерећења буџетских позиција, ако

⁴⁴ Међу препорукама у овој области, евидентан је недостатак редовног фактурисања и наплате у роковима доспијећа потраживања.

⁴⁵ Низ је препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ, наведених у регистру, које нису спроведене или су дјелимично спроведене, а тичу се: пописа имовине, сталних средстава и инвентара, финансијског извјештавања и реализацији буџета, спровођења поступака јавне набавке, додјеле грантова, трансфера и субвенција (од планирања до реализације).

припадајућа средства нису одобрена у оквиру износа алоцираног за тог буџетског корисника⁴⁶. У подручју контроле стварања обавеза, постојећи систем интерне контроле функционише на начин да се уговори којима су преузете обавезе (укључујући и вишегодишње) уносе у информациони систем Трезора као резервација средстава (односно информационе системе у ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима) с подацима о укупној вриједности уговора и с подацима о износима обавеза по мјесецима/годинама у којима ће доспијевати на наплату.

Постојећа регулатива о планирању и извршавању буџета/финансијских планова не садржи одредбе које би обавезале кориснике да прије склапања уговора којима преузимају вишегодишње обавезе информишу или затраже мишљење ДФ, односно служби за финансије у ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима који су обвезници примјене буџетског рачуноводства. На тај начин су ДФ и службе за финансије у ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима који су обвезници примјене буџетског рачуноводства ускраћене за претходну информацију о финансијским учинцима који ће услиједити на будуће буџете/финансијске планове прије склапања уговора којима се преузимају вишегодишње обавезе. Тиме се ограничава простор за превентивно дјеловање у случајевима да финансијски учинци излазе из прихватљивих фискалних оквира⁴⁷. У смислу унапређења система интерне контроле Законима о извршавању буџета требало би прописати обавезу буџетским корисницима (сходно томе ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима) да достављају нацрте уговора којима преузимају вишегодишње обавезе на мишљење ДФ и службама за финансије у ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима прије потписивања како би ДФ и службе имале правовремене информације о финансијским учинцима на будуће буџете и њихову прихватљивост с аспекта фискалних учинака.

У подручју контроле стварања обавеза, постојећи систем интерне контроле функционише на начин да се уговори којима су преузете обавезе (укључујући и вишегодишње) уносе у информациони систем Трезора као резервација средстава (односно информационе системе у ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима) с подацима о укупној вриједности уговора и са подацима о износима обавеза по мјесецима/годинама у којима ће доспијевати на наплату. Законима о извршавању буџета требало би прописати обавезу буџетским корисницима (сходно томе финансијским плановима ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника) да достављају нацрте уговора којима преузимају вишегодишње

⁴⁶ Ове одредбе о извршењу буџета су дефинисане и Законом о буџетима у БДБиХ (поглавље XI), а које се, сходно Закону, примјењују и код извршења буџета ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника у складу с финансијским плановима дефинисаним чланом 46 Закона о буџету БДБиХ.

⁴⁷ Нпр. тражење додатних анализа приоритета финансирања, динамике реализације уговора, анализе структуре прихватљивих и неприхватљивих трошкова, извора финансирања и слично.

обавезе на мишљење ДФ и службама за финансије у ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима прије потписивања како би ДФ и службе имале правовремене информације о финансијским учинцима на будуће буџете и њихову прихватљивост с аспекта фискалних учинака.

Контроле потенцијалних обавеза по основу судских спорова

У постојећој пракси постоји засебан организациони код на којем се евидентирају судске пресуде и рјешења, судска и вансудска поравнања. ДФ нема информације о поступцима који се воде пред судовима, те у том смислу нема могућност пројекције потенцијалних обавеза.

Отворени судски спорови против буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника у јавном сектору БДБиХ представљају значајан извор потенцијалних обавеза за буџете и фискалну стабилност. С циљем да се смањи ризик додатних трошкова (судских поступака и камата) потребно је да корисници који су тужене стране проведу анализу тј. процјену успјеха у парницама и донесу одлуке у вези са даљњим током поступка⁴⁸.

Контроле намјенског утрошка финансијски најзначајнијих расхода

Плате и накнаде

Издаци за плате и накнаде представљају значајну ставку у укупном буџету и важно подручје за развој квалитетних система интерних контрола. Неправилности на које указује Канцеларија за ревизију јавне управе и институција БДБиХ су већином резултат неажурности у издавању рјешења услед нових именовања или постављења, односно постоје примјери да измјену висине плате и исплату није пратило благовремено издато одговарајуће рјешење. Постоје примјери и нетранспарентности код ангажмана лица за обављање посебних и привремених послова у дијелу уговарања ових ангажмана, правилног обрачуна обавеза по уговорима, те усаглашености потреба ангажмана са организационим планом одјељења и сл. Такође, неадекватни су постојећи планови стручног усавршавања запосленика.

Наведено указује на потребу јачања система контрола како би се обезбиједило континуирано унапређивање система интерних контрола на начин да се обезбиједи адекватна документација којом се потврђује оправданост насталих расхода за плате и накнаде запосленима. Канцеларија за ревизију препоручује унапређење регулативе око ангажмана вањских сарадника, те ажурирање организационих планова, што може указивати на потребу додатних анализа обима послова и процјене потребног броја

⁴⁸ У оваквим случајевима потребно је спровести анализе узрока насталих парница, те на основу таквих анализа предложити јачање система интерних контрола, повећати број контролних тачака како би се смањио ризик од грешака и пропуста које могу довести до нових парничних поступака и нових обавеза.

извршилаца, те на основу тога израде приједлога измјена и допуна постојеће систематизације с циљем оптимализације.

У оквиру унапређења система интерних контрола у сегменту управљања људским ресурсима потребно је уредити јединствена правила и инструкције за поступање приликом израде систематизација и ангажмана вањских сарадника (основа за ангажман, околности које требају наступити да би се приступило закључењу уговора, изражавање потреба за овом врстом ангажмана, начин ангажмана у погледу транспарентности, послови за које се може закључити уговор о дјелу те уговор о привременим и повременим пословима, услови које требају испуњавати лица која се ангажују, висина накнаде и слично).

Капитални издаци и вишегодишњи капитални пројекти

Неправилности на које указују препоруке Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ тичу се фазе планирања и израде Програма јавних инвестиција: испуњење неопходних предуслова за реализацију пројеката, као што су ријешени имовинскоправни односи, пројектна документација и друге припреме ради почетка извођења радова, у фази реализације пројеката: недостатак механизма за праћење реализације уговорних обавеза извођача радова и добављача и сл, те у фази завршетка пројеката: процјене квалитета изведених радова или испоручене опреме, те евидентирања имовине. Све ово неминовно може довести до кашњења у реализацији пројеката финансираних средствима из буџета, али и пројеката суфинансираних средствима из других извора (кредити, донаторска средства), јер кашњење у реализацији може довести до повлачења донатора са већ обезбијеђеним средствима, исказивање нереалних потреба за задуживањем, плаћање пенала на нереализована кредитна средства, тешкоће са ликвидношћу, нетачно исказивање вриједности имовине у финансијским извјештајима и сл.

Стога је за унапређење управљања капиталним пројектима потребно јачати механизме контрола укључујући и доношење инструкција о вишегодишњим пројектима које би се заснивале на смјерницама за управљање ризицима, што је једна од мјера за јачање механизма контрола за ефикасније коришћење јавних средстава.

Текући грантови, трансфери и субвенције

Значајан дио буџетских средстава троши се кроз грантове који се додјељују појединцима те непрофитним организацијама, трансфере и субвенције које се додјељују јавним и приватним предузећима. Контрола над утрошком грантова, трансфера и субвенције је сложенија јер се крајња потрошња ових категорија средстава реализује изван буџетских корисника који их додјељују.

У додјели грантова, трансфера и субвенција постоје одређени проблеми који се огледају у недовољно јасно и детаљно дефинисаним критеријумима за додјелу средстава, нарочито у дијелу доказивања испуњености услова, затим недоследна примјена критеријума и процедура за утврђивање права и појединачних износа, потешкоће приликом правдања намјенског трошења додијељених средстава као и недостатак санкцијских мјера за ненамјенско трошење и непоштовање прописаних процедура⁴⁹.

Постојећа пракса има одређене контролне механизме (нпр. Одлуке о критеријумима за додјелу грантова, Правилнике о начину и условима за подстицаје и сл) међутим, њих је потребно додатно оснажити с циљем изградње ефикаснијег контролног окружења и постизања веће транспарентности, ефикасности и ефективности у трошењу буџетских средстава. То се првенствено односи на јачање *ex ante* (претходних) контрола⁵⁰ и *ex post* (накнадних) контрола⁵¹ те континуирано спровођење надзора над оствареним правима на средства и досљедну примјене санкционих мјера за ненамјенско трошење средстава, извјештавања, процјене ефеката и евидентирања трансфера и субвенција.

Јавна набавка

У оквиру издатака за материјал и услуге, укључујући и капиталне издатке посебну позорност треба посветити системима интерних контрола у поступцима јавне набавке укључујући припрему конкурсне документације, спровођење конкурсних поступака, одабир најповољније понуде, склапање уговора те праћење реализације. У БДБиХ послови јавне набавке су централизовани у Одјељење за стручне и административне послове – Пододјељење за јавну набавку за све буџетске кориснике, док ванбуџетски фондови и ванбуџетски корисници јавну набавку спроводе самостално.

Системни недостаци на које указује препоруке Канцеларија за ревизију јавне управе и институција БДБиХ могли би се сумирати на сљедећи начин: постоје недостаци везани за планирање набавке, покретање и избор поступака набавке, израду конкурсне документације, поступке уговарања, те праћења реализације уговора, што за последицу може имати поништавање и обнављање поступака због подношења жалби и слично, али и активацију ризика непотребног одлива финансијских средстава.

Контролне механизме потребно је јачати како би се обезбиједило благовремено планирање на основу стварних потреба, адекватно разграничење дужности у различитим фазама процеса набавке, цјеловита документираност поступака у јавној набавци

⁴⁹ Низ је препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ које су неспроведене или су дјелимично спроведене, а тичу се додјеле грантова и субвенција.

⁵⁰ На примјер, прецизније дефинисање критеријума за додјелу средстава те начина и процедура доказивања испуњености критеријума, прецизније дефинирање критеријума за оцјењивање квалитете приједлога пројекта, поступања и процедура у случајевима 100% финансирања, те у случајевима суфинасирања.

⁵¹ На примјер, да одлуке о критеријумима за додјелу средстава и уговори јасније/прецизније дефинишу начини и рокови извјештавања и подношења пратеће документације о утрошку, затим накнадне контроле утрошка додијељених средстава на лицу мјеста, процјене ефеката, поврата ненамјенски утрошених средстава.

(цјеловитостконкурсне документације, ваљано документовање истраживања тржишта, пријема и контроле предмета набавке) адекватне контроле извршења уговора, благовремено покретање поступака и слично.

Рачуноводство и финансијско извјештавање

Рачуноводствени системи и финансијско извјештавање имају важну улогу у развоју система интерне контроле јер су у функцији обезбјеђења информација за потребе управљања имовином, обавезама, приходима и расходима. Међутим, постојећи буџетски систем те контролне активности у рачуноводственом систему нису на том нивоу да обезбјеђују у цијелости поштовање свих рачуноводствених начела⁵².

Слабости у рачуноводственом систему укључују сљедеће⁵³: рачуноводствене евиденције нису цјеловите, евиденције за дио расхода и издатака, имовине и обавеза не заснивају се на цјеловитој документацији, недостају разрађене аналитичке евиденције (потраживања, обавеза, имовине), ако и постоје нису увезане с Главном књигом Трезора, а тај се недостатак недовољно компензира спровођењем контрола усклађености података. Иако постоје упуте за спровођење пописа имовине, исти се не спроводи цјеловито и свеобухватно што има директан утицај на квалитет и фер приказ финансијских извјештаја у дијелу приказивања стања имовине и обавеза.

У развоју система интерних контрола, посебну пажњу треба посветити развоју рачуноводствених система. У првој фази, напоре треба усмјерити на јачање контролних механизма с циљем обезбјеђења ажурности, тачности и цјеловитости рачуноводствених евиденција (о расходима, издацима, имовини, обавезама). Разрађене аналитичке евиденције и њихово повезивање с главном књигом, те коришћење информација које оне пружају требају бити подлога за боље управљање приходима, расходима, имовином и обавезама.

С развојем стратешког планирања и његовог повезивања с буџетским системом требаће развијати и рачуноводствене системе нарочито у дијелу развоја буџетских класификација које недостају (програмска класификација и извори финансирања)⁵⁴. Развој у систему буџета у смјеру повезивања циљева-планова-буџетских средстава захтијева и развој рачуноводствених евиденција и система извјештавања које прате везе између планских докумената и буџетских средстава потребних за њихову реализацију и у фази планирања и у фази реализације.

Квалитет пружања услуга

⁵² тачности, истинитости, поузданости, свеобухватности, благовремености и појединачном исказивању пословних догађаја

⁵³ Низ је препорука у вези с извјештавања и евиденција које нису спроведене или су дјелимично спроведене, а наводе се у регистру препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ.

⁵⁴ Дефинисано у поглављу IV и у складу с чланом 29 Закона о буџету.

На квалитет услуга у јавном сектору у БДБиХ значајан утицај имају сложеност процедура, степен заступљености нових технологија и ефикасност у организацији пословања. Поред наведеног у пракси је присутна неуједначена примјена законских рјешења од стране организација, што се одражава и на ниво услуга грађанима. Постојање административних препрека и традиционални начини комуникације управе са корисницима услуга (бројни обрасци у папирној форми, прикупљање документације на више физичких адреса-шалтера и сл) повећавају ризик скупе и неефикасне јавне управе.

Јачање интерних контрола директно доприноси унапређењу процедура, пружа предуслове за уклањање административних препрека и усмјерено је на повећање нивоа квалитета услуге, брзину услуге, односно повољније цијене услуга.

Управљачка одговорност

Главна карактеристика концепта управљачке одговорности у систему ПИФЦ-а јесу јасно дефинисана овлашћења и одговорности одговорних лица кроз цијелу хијерархију управљања. Ради што веће учинковитости, савремено управљање у јавном сектору захтијева висок степен делегирања овлашћења и одговорности за појединачне радње с виших на ниже инстанце. Овај концепт би захтијевао укључивање одговорних лица у планирање и дефинисање циљева и буџета организације, јасна овлашћења за предузимање активности које се могу предузети самостално, а уз сагласност надређене инстанце и буџетска средства уз додијељене надлежности за располагање истима, доступне информације о стању буџетских средстава, одговорност одговорних лица за утврђивање ризика и предузимање мјера за њихово смањење, те јасно дефинисан систем извјештавања надређене инстанце ради благовремене информације и праћења успјешности. Пренос овлашћења и одговорности не лишава управљачке одговорности вишу инстанцу која их делегира, већ јасније уређује одговорности извршилаца на нижим инстанцама према вишим инстанцама управљања за онај дио пословања који је под њиховом надлежности. Одговорности извршилаца морају бити усклађене с додијељеним овлашћењима, односно правима за одлучивање.

У постојећем законском оквиру у БДБиХ начелно су дефинисане одговорности, али у пракси недостаје разрада њихове примјене, нарочито у дијелу преношења овлашћења и одговорности за управљање средствима и постизање циљева на релацији градоначелник – шефови одјељења као и код ванбуџетских фондова, ванбуџетских корисника и јавних предузећа. Нарочито није јасно дефинисана овлашћења и одговорност шефова одјељења за реализацију циљева и управљање буџетским средствима. Шефови су дјелимично укључени у формирање политика, њихово извршавање и праћење. С друге стране, шефови имају тек ограничене механизме за увид у расположива средства кроз помоћне евиденције да би могли преузети управљачку одговорност.

У том смислу потребно је додатно унаприједити процедуре које уређују кључне процесе на нивоу појединачних одјељења и институција везано за суштинске контроле⁵⁵ које су

⁵⁵ Суштинске контроле су контроле у функцији да се обезбиједи, на примјер, утемељеност и оправданост планираних средстава, намјенско трошење одобрених средстава, заштита финансијских интереса БДБиХ

одговорна лица дужна спровести у сврху квалитетнијег управљања ресурсима и резултатима.

4.1.2. ФУК – стратешки циљ и мјере за период 2021–2025.

Стратешки циљ развоја финансијског управљања и контроле (ФУК) у периоду 2021–2025. године је да се **успостави функционалан и дјелотворан ПИФЦ, ублаже кључни ризици у пословању и унаприједи рад јавног сектора у БДБиХ**. Оперативне мјере изведене из овог стратешког циља су:

Мјера 1.1. Развити методолошки оквир за спровођење ФУК

У складу са Законом о буџету БДБиХ, приоритет и предуслов за даљње активности на развоју финансијског управљања и контрола је финализација подзаконских прописа⁵⁶. У наставку активности, Канцеларија ЦХЈ ће се фокусирати на израду методолошких смјерница за имплементацију система интерних финансијских контрола по узору на већ усвојене акте у примјени на осталим нивоима власти у БиХ, а прилагођено према потребама у БДБиХ. Такође, активности Канцеларије ЦХЈ укључиваће и координацију активности с одговорним лицима и лицима задуженим за финансијске послове и контроле унутар буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства на анализама система интерних контрола и предлагање мјера за њихово унапређење.

Мјера 1.2: Усмјерити интерне контроле на ризике везане за добро управљање приходима, расходима, имовином и обавезама

То подразумева препознавање високих ризика у односу на приходе, расходе, имовину и обавезе, разумијевање дјелотворности постојећих контрола и њихово прилагођавање по потреби како би се обезбиједила усклађеност с циљевима фискалне политике. За то је потребно да одговорна лица унутар буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства обезбиједе поштовање фискалних правила у оквирима у којима су задужени да спроводе контролу, када иста буду уведена.

Ова мјера односи се на процјену ризика и унапређење контрола у процесима прикупљања прихода, стварање расхода те управљање имовином и обавезама. С тим у вези, потребно је ојачати рачуноводствену методологију коју треба пратити даља аутоматизација и интеграција података, евиденција и извјештаја. Доношење процедура рада за кључне процесе из буџетског циклуса и увођење нових контролних механизма у складу с идентификованим ризицима и њиховом процјеном утицаја на пословање. Ова мјера за резултат треба повећати капацитет за финансијске анализе и унаприједити

у пословним трансакцијама с трећим странама, детаљно разрађени планови имплементације капиталних улагања и њихова приоритизација и слично.

⁵⁶ Подзаконски, односно спроведбени акти односе се на израду правилника за спроведбу ФУК, фискалној одговорности, те буџетском надзору сл. и у фази су израде.

квалитет финансијског извјештавања. Циљ мјере је стављање интерних контрола у функцију пружања благовремених, потпуних и тачних података за управљање приходима, расходима, имовином и обавезама на институционалном нивоу, који ће послужити ДФ и организационим јединицама за финансије за управљање фискалним ризицима и обезбјеђење укупне одрживости јавних финансија.

Мјера 1.3: Усмјерити интерне контроле на ризике везане за средњорочно планирање и програмско планирање буџета

Ова мјера подразумијева развој интерне контроле усмјерене на ризике везане за пројекције у оквиру средњорочног планирања и ризике у односу на повезивање циљева и ресурса кроз програмско планирање и повезивање с буџетом. У дугорочној перспективи усвајање обавезујућег средњорочног буџетског оквира захтијева контроле над вишегодишњом потрошњом и обезбјеђивање финансијске одрживости стратегија, политика и средњорочних планова. Обавезујући формат програмског буџета захтијева контроле над квалитетом нефинансијских инпута и учинковитост приликом остваривања циљева у односу на коришћене ресурсе.

Обје групе ризика захтијевају ојачане контроле и интеграцију података о инвестиционим пројектима, капиталним трошковима и задуживањима. Ова мјера обухвата *ex ante* процјену финансијског утицаја новог законодавства и владиних одлука. Потребне су контроле у процесима прикупљања података и анализа, како би се омогућило доношење одлука о прерасподјели средстава према приоритетима. Управљање учинком буџетских програма такође захтијева контроле над резултатима и исходима на основу релевантних и поузданих нефинансијских информација и унапријеђеног капацитета за мониторинг и евалуацију на нивоу Владе БДБиХ као и на нивоу буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства. Ово ће захтијевати развој контролних механизма (претходне и накнадне контроле) и систем извјештавања о резултатима.

Мјера 1.4: Усмјерити интерне контроле на ризике везане за ефикасност пословних процеса организације

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

Мјера 1.5: Ојачати управљачку одговорност за законитост, циљеве и резултате организације

Ова мјера односи се на израду и примјену управљачких алата којима се подржава делегирање овлашћења, одговорности и ресурса у одлучивању и дјеловању. С тим у вези, потребно је спровести даље анализе препрека за развој управљачке одговорности,

адекватност организационих структура, улоге и задатке одговорних лица у кључним процесима, те захтјеве у односу на садржај, тачност и благовременост извјештавања о стратешким, оперативним и финансијским резултатима, те у складу с добијеним подацима израдити Смјернице за управљачку одговорност које ће помоћи одговорним лицима код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника за успоставу и развој управљачких алата делегирања овлашћења, одговорности и ресурса у одлучивању и дјеловању. Такође, потребно је јачати координациону улогу организационих јединица за финансије код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника, а на основу претходно спроведене анализе организационог статуса, капацитета, улога и задатака организационих јединица за финансије.

За даљњи развој управљачке одговорности биће потребно унаприједити интерне процедуре јасним упутствима о суштинским контролама које требају спроводити одговорна лица и ојачати алате којима се прати њихова дјелотворност. Анализе требају обезбиједити препоруке за увезивање и јачање постојећих интерних модалитета за праћење дјелотворности контрола (самопроцјена ФУК, изјава о фискалној одговорности и интерна ревизија) и препорука Канцеларије за ревизију јавне управе и институција БДБиХ за њихова побољшања.

4.2. Интерна ревизија (ИР)

Интерна ревизија представља независно, објективно увјеравање и консултантску активност креирану с циљем да се дода вриједност и унаприједи пословање организације. Она помаже организацији да оствари своје циљеве осигуравајући модалитете управљања на системски начин, дисциплиниран приступ оцјени и побољшању ефикасности управљања ризицима, контролама и процесима управљања.

4.2.1. ИР – садашње стање

На основу новог Закона о буџету, код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства у БДБиХ дефинисана је обавеза успоставе функције интерне ревизије, док критеријуми, стандарди и методологије рада за њену практичну спроведбу још нису прописани⁵⁷.

У буџетској пракси у БДБиХ не постоји функција интерне ревизије док је развој ИР у јавном сектору других нивоа власти у БиХ започео знатно раније. Мноштво примјера је релевантно за успоставу и развој у БДБиХ. Међу приоритетима који ће бити полазиште за успоставу ИР у БДБиХ је развој критеријума којима ће се промовисати централизација

⁵⁷ Уређено члановима 17 и 18 Законом о буџету, а биће детаљно дефинисано спроведбеним актима, стандардима и методологијама у складу с Међународним оквиром професионалног дјеловања (енгл. ИППФ) и хармонизовано пракси и развоју система других нивоа власти у БиХ (у припреми).

ресурса ИР⁵⁸. На овај начин би се избјегла непотребна фрагментација ревизијских ресурса и обезбиједио предуслов за развој ангажмана надзора ИР ради обезбјеђења квалитета и развоја ревизорских вјештина и компетенција. Такође, приоритет је и позиционирање професије интерне ревизије и адекватне плате интерног ревизора као кључних предуслова за рад интерне ревизије. У одсуству адекватних рјешења, пракса на другим нивоима власти у БиХ показује тенденцију одласка интерних ревизора на друга радна мјеста, као и принудни интерни премјештаји интерних ревизора од стране руководиоца у организацији.

4.2.2. ИР – стратешки циљ и мјере за период 2021–2025.

Стратешки циљ развоја интерне ревизије је **обезбиједити да се ресурси интерне ревизије користе ефикасно и остварује се додатна вриједност у складу с међународним стандардима**. Мјере које се ће спровести у том правцу укључују:

Мјера 2.1: Успоставити функцију интерне ревизије

Активности на успостављању функције интерне ревизије ће обухватити израду спроведбених аката за адекватно позиционирање функције ИР што подразумијева успостављање ЈИР при ДФ са надлежностима интерне ревизије код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства.

Имајући у виду да се за обављање послова интерне ревизије захтијева специјалистички сертификат и специјалистичка знања потребно је анализирати постојећу регулативу из подручја радно-правних односа и предложити измјене регулативе с циљем једнообразности позиционирања радног мјеста шефова ЈИР и интерних ревизора, описа њихових послова и плате, како би се спријечио одлив интерних ревизора из јавног сектора, те повећао ниво независности функције интерне ревизије. На основу тога предложиће се спровођење измјена и допуна организационих планова и правилника о унутрашњој организацији код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника уз обезбјеђење поштовања приједлога и мишљења Канцеларије ЦХЈ.

За правилно функционисање интерне ревизије важно је њено организационо позиционирање на највишем нивоу како би задржала функционалну независност од осталих организационих облика, а имала могућност сагледавања система интерних контрола од највишег нивоа управљања до спроведбених нивоа, укључујући и крајње кориснике буџетских средстава.

Неопходна је стандардизација поступака интерне ревизије кроз аутоматизацију те коришћење софтверских алата за ревизију.

⁵⁸ Успостава интерне ревизије заснива се на одредбама Законом о буџету БДБиХ и правилника о критеријумима за успоставу јединице за ИР у јавном сектору БДБиХ (у процедури доношења).

Мјера 2.2: Изградити капацитете ИР

Ова мјера подразумијева кадровско попуњавање систематизованих позиција у ЈИР, с обзиром да ће ЈИР имати широк обухват ревидирања и велики број корисника. Потребно је изградити методологије рада интерне ревизије које ће омогућити спровођење функције у пракси. Мјера такође подразумијева обуку и усавршавање ревизорског особља након њиховог запошљавања, укључујући континуирани професионални развој, с циљем јачања капацитета и усавршавања знања и вјештина интерних ревизора.

Начин и рад ЈИР биће представљен свим одговорним лицима код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства како би се избјегла неразумијевања и како би се од почетка успоставе ове функције градио партнерски однос и развијала сарадња између одговорног особља на свим нивоима и ЈИР, што је важан предуслов да ова професија може обезбиједити своју функционалност.

Мјера 2.3: Обезбиједити да интерна ревизија испуњава међународне стандарде

Циљ ове мјере је ускладити праксу интерне ревизије у БДБиХ с међународним стандардима и праксама осталих нивоа власти у БиХ што подразумијева развој система обезбјеђења квалитета од стране ЈИР и Канцеларије ЦХЈ, те уређење основних критеријума и елемената за независну вањску оцјену квалитета од стране трећих лица. Канцеларија ЦХЈ спроводиће анализе рада ЈИР и интерних ревизора након успостављања и у складу с резултатима анализа давати приједлоге за рационалније моделе коришћења ограничених ревизорских ресурса. У посљедњој години имплементације Стратегије, предвиђа се развој методологије система вањске провјере квалитета.

4.3. Систем интерне контроле у јавним предузећима у БДБиХ

С обзиром на улогу и значај јавних предузећа (ЈП) у јавном сектору БДБиХ, као и чињеницу да су иста корисници буџетских средстава кроз субвенције које им се додјељују, а такође и потенцијални корисници средстава из претприступних фондова ЕУ, важно је стварати предуслове за успоставу и развој финансијског управљања и контрола (ФУК) и интерне ревизије (ИР) у складу са стандардима и праксом ЕУ и за јавна предузећа.

4.3.1. Садашње стање у ЈП

Темељ за успоставу и развој система интерне контроле према међународним стандардима дефинисан Законом о буџету не укључује обавезу примјене у ЈП. Такођер, према важећем Закону о јавним предузећима БДБиХ не прописује се обавеза успостављања системског управљања ризицима нити је дефинисана обавеза

успостављања функције интерне ревизије⁵⁹. У том смислу, потребно је ускладити Закон о јавним предузећима и тиме омогућити хармонизовану примјену у пракси⁶⁰.

4.3.2. ЈП – стратешки циљ и мјере ФУК и ИР за период 2021–2025.

Стратешки циљ развоја система интерне контроле је **обезбиједити регулаторне предуслове за дјелотворне системе интерне контроле и интерне ревизије те праћење финансијског учинка ЈП ради смањења фискалних ризика**. Мјере које се ће спровести у том правцу укључују:

Мјера 3.1: Хармонизовати праксу ФУК и ИР у јавном сектору Брчко дистрикта БиХ

Неопходно је хармонизовати важећи Закон о ЈП с претходно описаним регулаторним оквиром за увођење и примјену ФУК и ИР у осталим дијеловима јавног сектора. Ова мјера укључује анализу постојеће регулативе и предлагање измјена и допуна које ће омогућити успостављање функције за управљање ризицима и учинити их обавезујућим за сва јавна предузећа која испоручују друштвено значајне услуге као што су нпр. комуналне услуге. Управљање ризицима у тим предузећима требало би обухватити и финансијске и оперативне ризике. Такође, измјенама и допунама регулативе прописати обавезу успоставе функције интерне ревизије уз хармонизацију праксе у јавном сектору у БДБиХ у погледу концентрације и рационализације ресурса интерне ревизије.

4.4. Праћење квалитета и извјештавање о ПИФЦ

4.4.1. Праћење и извјештавање о ПИФЦ – садашње стање

Тренутно није у функцији систем који би омогућио праћење квалитета и извјештавања о ПИФЦ. Одредбама новог Закона о буџету предвиђено је да обвезници примјене годишње сачињавају Изјаву о фискалној одговорности⁶¹, засновану на самопроцјени ФУК, а Законом је дефинисана обавеза Канцеларије ЦХЈ за израду обједињеног годишњег извјештаја о функционисању система интерне контроле у јавном сектору БДБиХ као и израду јединствене методологије извјештавања⁶².

4.4.2. Праћење и извјештавање о ПИФЦ – стратешки циљ и мјере за период 2021–2025.

Систем праћења треба обезбиједити информације о функционисању и ефектима система ПИФЦ у односу на његову сврху и циљеве те омогућити анализу кључних слабости,

⁵⁹ Иако у неким од јавних предузећа ова функција већ постоји, односно ЈП „Комунално Брчко“ (1 ревизор) и ЈП „Лука Брчко“ (1 ревизор).

⁶⁰ Тренутно у БДБиХ послују сљедећа ЈП: Јавно предузеће „Радио Брчко“ д. о. о, Јавно предузеће „Лука Брчко“ д. о. о. Брчко дистрикт БиХ, Јавно предузеће „КОМУНАЛНО БРЧКО“ д. о. о. Брчко дистрикт БиХ и Јавно предузеће „ПУТЕВИ БРЧКО“ д. о. о. Брчко дистрикт БиХ.

⁶¹ У складу с чланом 76 Закона о буџету у БДБиХ, а облик и садржај изјаве, начин сачињавања изјаве и рокови предаје изјаве, као и начин и рокови извјештавања Владе дефинише се правилником који доноси Влада, на приједлог директора ДФ (у припреми).

⁶² У складу с чланом 20 Закона о буџету, а методологија извјештавања је у фази израде.

недостатака и ризика у кључним процесима с приједлозима мјера за унапређење. Такав приступ и информације помогли би Канцеларији ЦХЈ да идентификује системске слабости ПИФЦ и координира њихово рјешавање у сарадњи с другим надлежним секторима у ДФ⁶³, осталим носиоцима реформи⁶⁴ и буџетским корисницима, ванбуџетским фондовима и ванбуџетским корисницима. Такође, систем праћења обезбјеђује информације за Канцеларију ЦХЈ на основу којих се унапређују методологије рада, развијају програми обука те усмјеравају активности интерне ревизије. На тај начин Канцеларија ЦХЈ може у пуном смислу афирмисати своју координациону и хармонизациону улогу унутар система као и пружити информације према екстерним странама⁶⁵. Поред развоја алата за прикупљање информација, наведено истовремено захтијева и јачање знања и аналитичких капацитета у Канцеларији ЦХЈ.

Стратешки циљ за период 2021–2025. је унаприједити праћење ефективности система ПИФЦ. Овај циљ захтијева прикупљање информација о функционисању ПИФЦ система и њеног ефекта у односу на сврху и циљеве, као и подршку актерима у доношењу одлука на основу анализа кључних слабости, недостатака и ризика. Овај стратешки циљ ће бити имплементиран кроз следеће мјере:

Мјера 4.1: Аутоматизовати извјештавање о ПИФЦ уз проширене изворе и алате за прикупљање података

Канцеларија ЦХЈ има надлежност и обавезу да прати и извјештава о развоју ПИФЦ-а у јавном сектору БДБиХ. Активности ће укључивати развој система и методологије извјештавања, укључујући ФУК и ИР, као и обједињеног годишњег извјештавања Владе БДБиХ о функционисању система интерне контроле у јавном сектору БДБиХ.

Кроз самопроцјену ФУК, коју ће спроводити одговорна лица код буџетских корисника, ванбуџетских фондова и ванбуџетских корисника који су обвезници примјене буџетског рачуноводства, Канцеларија ЦХЈ ће прикупљати податке да ли су успостављени одређени елементи система ФУК⁶⁶. Паралелно, кроз извјештај о ИР прикупљали би се подаци о капацитетима интерне ревизије, броју обављених интерних ревизија, подручјима која су ревидирана, подацима о ревизијским препорукама⁶⁷. Обједињени извјештаји би на тај начин примарно били засновани на резултатима самопроцјене система ФУК-а и ИР те усмјерени на презентацију статистичких, квантитативних показатеља, уз које Канцеларија ЦХЈ након спроведене анализе предлаже препоруке за побољшање система. Поред наведеног, у обједињеним извјештајима Канцеларија ЦХЈ презентовале би се планиране активности у области ПИФЦ, актуелна проблематика те могућа рјешења с циљем унапређења цијелог система ПИФЦ у БДБиХ.

⁶³ Сектор за трезор, Јединица за буџетски надзор и др.

⁶⁴ Влада БДБиХ и Скупштина БДБиХ.

⁶⁵ Као што су државно координационо тијело за област интерне контроле и тијела Европске комисије.

⁶⁶ Нпр. постоје ли одређене интерне процедуре, јесу ли утврђени ризици и да ли су документирани у регистрима ризика, извјештај о мјерама предузетим за отклањање неправилности утврђених у претходној фискалној години, какви су планови отклањања евентуалних неправилности утврђених у регистру ризика, јесу ли именована лица за ФУК и сл. (у припреми)

⁶⁷ Нпр. број датих препорука, број спроведених препорука, број неспроведених препорука (у припреми).

Такође, активности укључују инсталацију софтверске апликације за извјештавање те обуку корисника.

Мјера 4.2: Развити и имплементирати оквир за провјеру квалитета система ПИФЦ

Ова мјера захтијева израду методологије за процјену квалитета система ПИФЦ-а (ФУК и ИР), како би се процијенио постигнути напредак у развоју и спровођењу система ПИФЦ-а. Предвиђене су активности у посљедњој години имплементације Стратегије. Налази се требају користити за унапређење методологије, развој програма обуке и координирање попутних активности. Вршењем провјера, Канцеларија ЦХЈ може оснажити своју координацијску и хармонизациону улогу и пружити информације Влади БДБиХ и вањским актерима.

Мјера 4.3: Ојачати аналитички и координациони капацитет ЦХЈ

Да би у потпуности извршавао своју надлежност с циљем развоја система ПИФЦ-а у БДБиХ, Канцеларија ЦХЈ треба унапријеђене капацитете за анализу и координацију. Под појмом аналитичког капацитета подразумијева се способност Канцеларије ЦХЈ да утврди потребе за подацима, обрађује и анализира информације из више извора за потребе планирања и реализације активности везаних за унапређење ПИФЦ. Координациони капацитет је кључан предуслов да би Канцеларија ЦХЈ с другим актерима хармонизовао активности на развоју система ПИФЦ-а како би се остварио заједнички циљ. Наведени капацитети требају се обезбиједити кроз циљану обуку и структуриране планове за развој каријере особља Канцеларије ЦХЈ, бољу размјену података, координативне састанке с релевантним актерима, те успоставу и одржавање заједница практичара за ФУК и ИР. У наредном периоду нарочито ће бити потребно даље развијати сарадњу Канцеларије ЦХЈ са секторима унутар ДФ у чијој су надлежности буџетске политике, планирање и извршавање буџета те буџетски надзор. Такође, биће потребно јачати сарадњу с Канцеларијом за ревизију јавне управе и институција БДБиХ.

Поред наведеног, кључно је и даље развијати квалитетну сарадњу са Координационим одбором ЦХЈ у БиХ, државним координацијским тијелом које чине руководиоци централних/средишњих хармонизационих јединица институција БиХ, Федерације БиХ и Републике Српске, односно с другим институцијама из подручја система интерне контроле и сродних подручја. Путем Координационог одбора централних хармонизационих јединица у БиХ омогућава се хармонизација регулативе и праксе у цијелој БиХ, те спроводе заједничке конференције за интерне ревизоре и особље ФУК.

5. ПРАЋЕЊЕ, ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ И АЖУРИРАЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА СТРАТЕГИЈЕ ПИФЦ

Стратегија ПИФЦ ће се реализовати према мјерама и активностима исказаним у приложеном Акционом плану који представља саставни дио Стратегије ПИФЦ. У складу с напретком у спроведби мјера Акциони план ће се ажурирати.

Канцеларија ЦХЈ ће на наведеном Акционом плану заснивати свој оперативни годишњи план рада који ће садржавати прецизније рокове и детаље о активностима које ће се спровести ради реализације предвиђених мјера. У изради годишњег плана Канцеларија ЦХЈ ће усаглашавати динамику реализације према информацијама добијеним од учесника који су наведени као носиоци активности.

О реализацији мјера и остваривању циљева из Акционог плана Стратегије ПИФЦ и напретку оствареном у систему ПИФЦ-а, Канцеларија ЦХЈ ће путем ДФ детаљно извјештавати Владу БДБиХ кроз посебно поглавље о спровођењу Стратегије ПИФЦ у оквиру редовних годишњих обједињених извјештаја о функционисању система.

6. АКЦИОНИ ПЛАН СТРАТЕГИЈЕ ПИФЦ 2021–2025.

Област: 1. Финанијско управљање и контрола							
Стратешки циљ: Усмјерити финансијско управљање и контролу на високе ризике у ПФМ-у							
Оперативни циљ	Резултат	Активност	Индикатори (полазна вриједност/циљана вриједност)	Рок за реализацију активности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне организације	Партнерске институције
1.1. Развити методолошки оквир за спровођење ФУК	Финализиран методолошки оквир за спровођење ФУК	Израда методолошких успостављања за спровођење ФУК (Приручник за спроведбу ФУК, Смјернице за управљање ризицима)	Израђен приручник за финансијско управљање и контролу ПВ: Не / ЦВ: Да Израђене смјернице за управљање ризицима ПВ: Не / ЦВ: Да	Q2 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекат техничке помоћи (финансирање и експертиза) (само у случају да одобрено проширење техничке помоћи у оквиру ПИФЦ)
1.2. Усмјерити интерне контроле на ризике везане за поуздано управљање приходима, расходима, имовином и обавезама	Унапријеђене контроле у управљању приходима, расходима, имовином и обавезама	Анализа практичне примјене Смјерница за управљање ризицима у јавном сектору у БДБиХ и стандардизација процеса управљања ризицима	Смјернице прилагођене доброј пракси и искуствима из примјене, прилози уз смјернице су припремљени за информатизацију	Q1 2023	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности Буџет ТА Пројекат	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи (финансирање и експертиза)
		Развој и инсталација софтвера за регистре ризика, укључујући обуку корисника за кориштење софтвера	Информатизовани регистри ризика (ПВ Не/ЦВ Да)	Q1 2021 – Q3 2021	Пројекат техничке помоћи	Канцеларија ЦХЈ	Пројекат техничке помоћи (финансирање и експертиза) [софтвер ПИФЦ пројекат]
		Спровођење Смјерница за управљање ризицима (пилот ПК, ВПФ и ВПК) - Анализа процеса у буџетском циклусу (планирање,	Регистри ризика код БК, ВБФ и ВБК (ПВ 0/ЦВ_20 + 4) Подршка Канцеларије ЦХЈ за јачање системских контрола	континуирано	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Буџетски корисници (БК), Ванабуџетски фондови (ВБФ) и ванбуџетски корисници (ВБК)	Канцеларија ЦХЈ Пројекат техничке помоћи (само у случају да се одобрено проширење техничке

		извршавање, јавна набавка, рачуноводствено извјештавање) са аспекта ризика и успостава очекиваних контрола					помоћи у оквиру ПИФЦ)
		Доношење процедура рада за кључне процесе из буџетског циклуса и увођење нових контролних механизма	Постојеће процедуре код БК, ВБФ и ВБК Подршка Канцеларије ЦХЈ за јачање системских контрола	континуирано	Буџет БД БиХ, у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	БК, ВБФ и ВБК	Канцеларија ЦХЈ
		Увођење контроле над стварањем вишегодишњих обавеза кроз спровођење Закона о буџетима у БДБиХ	Уведена обавеза претходног мишљења ДФ/служби за финансије у ВБФ и ВБК на финансијске одредбе и фискалне учинке нацрта уговора за вишегодишње обавезе	Q2 2022	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	Трезор – Одсјек за планирање буџета (у сарадњи са Канцеларијом ЦХЈ)	Канцеларија ЦХЈ [НБ. неопходне су информације од Трезора – Одсјек за планирање буџета]
1.3. Усмјерити интерне контроле на ризике за средњорочно планирање и програмски буџет	Унапријеђене контроле за вишегодишње и програмско планирање, циљеве и резултате	Уградити управљање ризицима у регулативу за средњорочно планирање и програмско буџетирање	Упутство / методологија у складу са Законом о буџету БДБиХ Усвојене одредбе у регулативи (које захтијевају управљање ризицима)	Q2 2022	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	Трезор – Одсјек за планирање буџета (у сарадњи са Канцеларијом ЦХЈ)	Секретаријат Владе БДБиХ - Сектор за опште послове и стратешко планирање
		Процјена ризика у односу на циљеве из средњорочних планова, циљеве и показатеље успјешности из буџетских програма (пилот БК, ВБФ и ВБК)	Регистри ризика за буџетске програме пилот БК, ВБФ и ВБК	Q2 2022 - 2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	БК, ВБФ и ВБК	Канцеларија ЦХЈ (веза са активности 1.2) у сарадњи са Секретаријатом Владе БДБиХ – Сектор за опште послове и стратешко планирање [НБ. Условљено развојем програмског планирања буџета]
		Интерним актима уредити улоге, овлашћења и одговорности актера у реализацији буџетских програма (пилот БК,	Број буџетских програма са уређеним улогама, овлашћењима и одговорностима (ПВ: 0/ЦВ:15)	Q2 2022 - 2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	БК, ВБФ и ВБК	Канцеларија ЦХЈ (веза са активности 1.2) у сарадњи са Секретаријатом Владе БДБиХ – Сектор за опште послове и стратешко планирање И Сектором за

		ВБФ и ВБК)					ризницу ДФ – Одсјек за планирање буџета [НБ. Условљено развојем програмског буџетирања]
		Уградити управљање ризицима у инструкцију за капитална улагања	Приједлози капиталних улагања са образложеним и квантификованим ризицима и приједлозима мјера за ублажавање (ПВ: 0/ЦВ:2)	Q4 2022 - 2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	Трезор – Одсјек за планирање буџета (у сарадњи са Канцеларијом ЦХЈ)	Трезор - Одсјеци за планирање буџета/управљање дугом (у сарадњи са Канцеларијом ЦХЈ) у сегменту израде правила о управљању капиталним пројектима
1.4. Усмјерити интерне контроле на ризике везане за ефикасност пословних процеса институција	Брже, доступније и транспарентније јавне услуге и повећано задовољство корисника	Процијенити ризике у односу на ефикасност пословних процеса у смислу односа цијене, брзине и доступности услуга и квалитета излазних резултата	Регистри ризика у односу на ефикасност пословних процеса и квалитет излазних резултата (ПВ: 0/ЦВ:5)	Q1 2023	Буџет БДБиХ/фин. планови, у оквиру средстава за редовне активности	БК, ВБФ и ВБК	Канцеларија ЦХЈ
		Стандардизација процедура и оптимизација пословних процеса за пружање услуга – анализа трошкова, укидање непотребних или дуплих корака	Број поједностављених поступака у реализацији услуга за пореске обвезнике – грађане и привредне субјекте (ПВ: 0/ЦВ:5) Број институција које су успоставиле систем управљања квалитетом (ПВ: 0/ЦВ:40%)	Континуирано	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	БК, ВБФ и ВБК	Канцеларија ЦХЈ
		Развијати апликативне контроле у софтверским рјешењима БК, ВБФ и ВБК у подршку дигитализацији пословања и развоју е-управе	Број апликативних контрола које су претходно вршене мануално, нпр. број укинутих папирнатих образаца (ПВ: 0/ЦВ: 10)	Континуирано	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава за редовне активности	ПАРЦО БиХ Влада БДБиХ БК, ВБФ и ВБК	Пројекти техничке помоћи [НБ. Условљено напретком у ПАР, стуб 5 Пружање услуга]
1.5. Ојачати управљачку одговорност за циљеве и резултате	Ојачана управљачка одговорност за циљеве и резултате	Анализирати правне и организационе претпоставке, укљученост, улоге и задатке руководиоца и предложити мјере за	Анализа (ПВ: 0/ЦВ: 1) Приједлог системских мјера за Владу БДБиХ (ПВ: 0/ ПВ: 1) Подаци из обједињеног ГО	2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи БК, ВБФ и ВБК

		примјену управљачке одговорности (на бази пилот БК, ВБФ и ВБК)	(X/X)				
		Анализирати организациони статус, капацитете, улоге и задатке јединица за финансије и предложити мјере за јачање координацијске улоге у развоју ФУК	Анализа (ПВ: 0/ЦВ: 1) Приједлог системских мјера за Владу БДБиХ (ПВ: 0/ЦВ: 1) Подаци из обједињеног ГО (2021–2023)	2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи (експертиза) БК, ВБФ и ВБК
		Израдити упутство код БК, ВБФ и ВБК, међусобним обавезама и одговорностима у процесима из буџетског циклуса	Упутство о сарадњи (ПВ: 0/ЦВ: 1)	2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи (експертиза) БК, ВБФ и ВБК
		Израдити Смјернице за управљачку одговорност	Смјернице за управљачку одговорност (ПВ: НЕ/ЦВ: ДА)	2025	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи (експертиза) БК, ВБФ и ВБ

Област: 2. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА**Стратешки циљ: Ефикасно користити ресурсе интерне ревизије и остварити додатну вриједност**

Оперативни циљ	Резултат мјере	Активност	Индикатори (полазни/циљани)	Рок за реализацију активности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне организације	Партнерске организације
2.1. Успоставити функцију интерне ревизије (ИР)	Успоставље-на функција ИР и ојачани капацитети код БК, ВБФ и ВБК	Организационо позиционирање радних мјеста ИР у ДФ: Доношење измјена и допуна организационог плана и правилника о систематизацији	Број успостављених ИР (ПВ: 0/ЦВ: 1)	Q2 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекат техничке помоћи (финансирање и експертиза) (само у случају да се одобри проширење техничке помоћи у оквиру ПИФЦ)
		Подношење буџетског захтјева за Буџет 2021.	Средства за попуњавање ИР осигурана кроз буџет БД (ПВ: Не/ЦВ: Да)	Q1 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава ДФ	Канцеларија ЦХЈ у сарадњи са Канцеларијом директора/Трезора	
		Спровођење процедура за попуњавање систематизованих радних мјеста и	Број извршилаца ИР (ПВ: 0/ЦВ: 3-9)	Q4 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средстава ДФ	Канцеларија ЦХЈ у сарадњи са Канцеларијом директора и	

		именовања				Пододрјељењем за управљање људским ресурсима	
2.2. Изградити капацитете ИР		Израда методолошких успостава за спровођење ИР (Приручник...	Приручник за ИР (ПВ: Не/ЦВ: Да)	Q2 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекат техничке помоћи (финансирање и експертиза) (само у случају да се одобри проширење техничке помоћи у оквиру ПИФЦ)
		Обука и стручно усавршавање интерних ревизора, укључујући континуирани професионални развој Упознавање одговорних лица с улогом и начином рада ИР	Број обука (ПВ: 0/ЦВ: 2-3) Број обучених ревизора (ПВ: 0/ЦВ: 6-9)	Континуирано до Q4 2022	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	БК; ВБФ и ВБК (ЈИР) Струковна удружења Пројекти техничке помоћи
		Развој и инсталација софтвера за управљање интерном ревизијом, укључујући обуку корисника за коришћење софтвера, у сврху стандардизације рада ИР	Број интерних ревизија обављен уз помоћ софтвера за управљање интерном ревизијом (ПВ: 0/ЦВ: X) Број обучених корисника (ПВ: 0/ЦВ: 3(ЦХЈ)+26 (БК; ВБФ, ВБК)	Q1 2021 – Q4 2021 Q3 2021	Пројекат техничке помоћи [ТБЦ]	Канцеларија ЦХЈ	Пројекат техничке помоћи (финансирање и експертиза – софтвер ПИФЦ пројект) БК, ВБФ и ВБК и ЈИР код БК, ВБФ и ВБК
		Одредити модалитете за признавање сертификата овлашћеног интерног ревизора	Упутство (ПВ: 0/ЦВ: 1)	Q3 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пододрјељење за управљање људским ресурсима
2.3. Осигурати да интерна ревизија испуњава међународне стандарде	Успостављен програм обезбјеђења квалитета	Израда норми за провјеру квалитета рада ИР (уградити у Упутство о садржају и начину извјештавања)	Прописана обавеза ЦХЈ да спроводи прегледа квалитета ЈИР (ПВ: Не/ЦВ: Да)	Q2 2022	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ ЈИР код БК, ВБФ и ВБК	Пројекат ТА (експертиза)
		Спровођење провјера ЦХЈ једном годишње у једној ЈИР, извјештавање	Број спроведених провјера (ПВ: 0/ ЦВ: 1)	Q2 2023 - континуирано	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	ЈИР
Област: 3. Јавна предузећа (ЈП)							

Стратешки циљ: Унаприједити регулативу ЈП ради смањења фискалних ризика							
Оперативни циљ	Резултат мјере	Активност	Индикатори (полазни/циљани)	Рок за реализацију активности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне организације	Партнерске организације
3.1. Хармонизирати праксу ФУК и ИР у јавном сектору БДБиХ	Функционал на ИР у ЈП	Анализа Закона о ЈП и приједлог измјена и допуна Ресистематизација интерне ревизије у ЈП	Анализа / Закон о јавним предузећима усклађен са међународним стандардима корпоративног управљања (ПВ: Не/ЦВ: Да)	2023–2025.	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности/финансијски планови ЈП	Канцеларија ЦХЈ	ЈП
		Упознавање одговорних лица с улогом и начином рада ИР	Одржани годишњи састанци/семинари за руководство (руководиоци одјељења) (ПВ: 1/ЦВ; 5)	2023–2025.	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности /Финансијски планови ЈП	Канцеларија ЦХЈ	ЈП
Област: 4. Праћење и извјештавање о ефективности ПИФЦ-а							
Стратешки циљ: Унаприједити праћење ефективности ПИФЦ-а од стране Канцеларије ЦХЈ							
Оперативни циљ	Резултат мјере	Активност	Индикатори (полазни/циљани)	Рок за реализацију активности	Потребна средства (процјена) и извори финансирања	Одговорне организације	Партнерске организације
4.1. Аутоматизовати извјештавања о ПИФЦ уз проширене изворе и алате за прикупљање података	Информатизовано годишње и периодично извјештавање, бржа обрада, квантитативне и квалитативне анализе за доношење одлука	Израда Упитника о самопроцјени и образац за годишњу Изјаву о фискалној одговорности (ФУК) и упитника – извјештаја о интерној ревизији	израда подзаконских аката Канцеларија ЦХЈ (ПВ:0/ЦВ: 3) (Правилник израде и предаје изјаве о фискалној одговорност, а ГИ иР Упутство о раду ИР)	Q2 2021	Буџет БДБиХ, у оквиру средства Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Трезор ДФ Пројекти техничке помоћи (експертиза – само у случају да се одобри проширење техничке помоћи у оквиру ПИФЦ)
		Развој и инсталација софтвера за извјештавање о ФУК и ИР, укључујући обуку корисника за коришћење софтвера	Инсталиран софтвер за извјештавање о ФУК и ИР (ПВ: Не/ЦВ: Да) Корисници обучени за коришћење софтвер (особље Канцеларије ЦХЈ, координатори за ФУК и запослени у ЈИР, ПВ: 0/ЦВ: 6-9)	Q2 2021 – Q3 2021 Q3 2021	Пројекат техничке помоћи	Канцеларија ЦХЈ	Пројекат техничке помоћи (финансирање и експертиза - софтвер у оквиру ПИФЦ) БК, ВБФ и ВБК - обвезници извјештавања ИР и ФУК
		Примјена софтвера за извјештавање о ФУК и ИР	БК, ВБФ и ВБК Изјава о фискалној одговорности упитник самопроцјени ФУК (ПВ: 0/ЦВ: XX) Све ЈИР подносе извјештај ИР преко веб апликације (ПВ:	Q1 2022 Континуирано	Пројекат техничке помоћи Буџет БДБиХ/финансијски планови, у оквиру средстава БК, ВБФ и	Канцеларија ЦХЈ	ПК, ВПФ и ВПК који су обвезници извјештавања о ФУК и ИР Пројекти техничке подршке (техничка подршка – софтвер у оквиру ПИФЦ)

			О/ЦВ: 1) Консолидовани Извјештаји ФУК и ИР израђени кориштењем софтвера (ПВ: О/ЦВ: 1 годишње)	Континуирано	ВБК и ЈИР за редовне активности		
		Обезбиједити интегрално извјештавање за ФУК и ИР користећи резултате самопроцјене, налазе интерне и екстерне ревизије, резултате обављених прегледа квалитета ФУК и ИР, статус мјера за ублажавање ризика у кључним процесима	Обједињени извјештај за ФУК и ИР за 2021.	Q1 2022 - континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	
4.2. Развити и имплементирати оквир за провјеру квалитета од стране Канцеларије ЦХЈ/ система ПИФЦ	Систем ПИФЦ је предмет редовног стручног праћења по методологијама усклађеним с добром међународном праксом	Развити методологију за провјеру квалитета ФУК на основу добре праксе ЕУ	Израђена методологија и за преглед квалитета ФУК (ПВ: О/ЦВ: 1)	2024	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	БК, ВБФ и ВБК Пројекти техничке помоћи
		Развити методологију за провјеру квалитета ЈИР	Израђена методологија за преглед квалитета ЈИР (ПВ: О/ЦВ: 1)	2024	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи
		Спровођење прегледа квалитета ФУК (узорак корисника) према важећим одредбама Закона о буџету	Број извршених прегледа квалитета ФУК од стране Канцеларије ЦХЈ (ПВ: О/ЦВ: 10)	2025	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи
		Спровођење прегледа квалитета ЈИР (узорак корисника) према важећим одредбама Закона о буџету	Број извршених прегледа квалитета ЈИР од стране Канцеларије ЦХЈ (ПВ: О/ЦВ: 1)	2025	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Пројекти техничке помоћи
4.3. Ојачати аналитички и координациони капацитет	Квалитетније информације за усмјеравање успостављања и	Развој стручних капацитета особља Канцеларије ЦХЈ из области ПИФЦ	Број похађаних обука по запосленику	Q1–Q3 2021 Континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Струковна удружења Пројекти техничке помоћи

Канцеларије ЦХЈ	приоритизацију даљњег развоја ПИФЦ	(специјалистичка знања)					
		Редовна размјена информација са Канцеларијом за ревизију јавне управе и институција у БДБиХ	Годишњи број састанака са Канцеларијом за ревизију (ПВ: 0/ЦВ:4) Број тематских округлих столова (ПВ: 0/ЦВ: 2)	Q1–Q3 2021 Континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у БДБиХ
		Редовна размјена информација са Агенцијом за јавну набавку БиХ/Пододјељење за јавну набавку БДБиХ и развоја обука за особе задужене за ФУК и ИР на тему ризика и контрола у подручју јавне набавке Развој типских ризика у подручју јавне набавке	Број одржаних састанака Канцеларије ЦХЈ и АЈН/Пододјељење за ЈН БДБиХ (ПВ: 0/ЦВ: 2) Број одржаних радионица за лица задужене за ФУК (ПВ: 0/ЦВ: 2) Типски ризици утврђени за подручје јавних набавки, укључени у Регистре ризика	Q1–Q3 2021 континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	Агенција за јавну набавку и Пододјељење за јавне набавке БДБиХ
		Редовни састанци КО ЦХЈ БиХ	Годишњи број састанака КО ЦХЈ БиХ (ПВ: 0/ЦВ:4)	Q1–Q3 2021 Континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	КО ЦХЈ БиХ
		Јачање капацитета координатора ФУК и редовна размјена информација и сарадња са координаторима за ФУК и Канцеларије ЦХЈ	Број стручних едукација и обучених координатора ФУК (ПВ: 0/ЦВ: 25) Број састанака и консултација са координаторима из БК, ВБФ и ВБК (ПВ: 0/ЦВ:4) Успостављене тематске радне групе (нпр. за израде типских процедура, за системске ризике и контроле, и слично) (ПВ: 0/ЦВ:4)	Q1–Q3 2021 Континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	БК, ВБФ и ВБК – обвезници ФУК

		Редовна размјена информација и сарадња са шефовима ЈИР	Број састанака са шефовима ЈИР у БК, ВБФ и ВБК (ПВ: 0/ЦВ:4) Успостављене тематске радне групе (нпр. ... и слично) (ПВ: 0/ЦВ:4)	Q1–Q3 2021 Континуирано	Буџет БДБиХ у оквиру средстава Канцеларије ЦХЈ за редовне активности	Канцеларија ЦХЈ	(ЈИР) у БК, ВБФ и ВБК
--	--	--	---	--------------------------------	--	-----------------	-----------------------

Брчко, 17.12.2020 године
Број: 02-04.5-920/20

Доградоначелник
др. Анто Домић