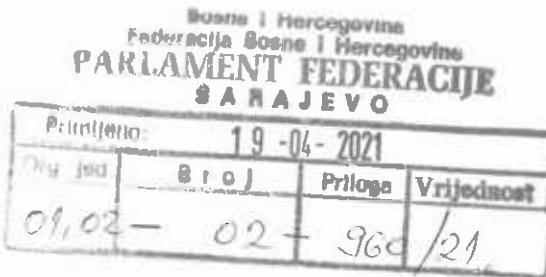


BOSNIA AND HERZEGOVINA  
FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA  
**GOVERNMENT**

Broj: 03-02-1394/2020  
Sarajevo, 15.04.2021. godine

**PARLAMENT FEDERACIJE  
BOSNE I HERCEGOVINE**



- Predstavnički dom-  
gosp. Mirsad Zaimović, predsjedavajući
- Dom naroda –  
gosp. Tomislav Martinović, predsjedavajući

Poštovani,

U prilogu Vam, radi informiranja, dostavljam Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021. - 2027. godina, koju je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine usvojila na 263. sjednici, održanoj 15.04.2021. godine.

S poštovanjem,

**PREMIJER**

Fadil Novalić

Prilog: kao u tekstu

BOSNIA AND HERZEGOVINA  
FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA  
**GOVERNMENT**

Na osnovu člana 19. stav (4) Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine na 263. sjednici, održanoj 15.04.2021. godine, donosi

**ZAKLJUČAK**

1. Usvaja se Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina.
2. Zadužuje se Federalno ministarstvo finansija da Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina objavi na svojoj web stranici.
3. Zadužuje se Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine da Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina prosljedi Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine radi informisanja.
4. Ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja.

V. broj: 651 /2021  
15.04.2021. godine  
Sarajevo



BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
**FEDERALNO MINISTARSTVO FINANCIJA**  
**FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA**

BOSNIA AND HERZEGOVINA  
FEDERATION OF  
BOSNIA AND HERZEGOVINA  
**FEDERAL MINISTRY OF FINANCE**

**STRATEGIJA RAZVOJA SISTEMA INTERNIH FINANSIJSKIH KONTROLA  
U JAVNOM SEKTORU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE  
ZA PERIOD 2021-2027.**

**Sarajevo, april 2021. godine**

## Sadržaj

<b>SAŽETAK .....</b>	<b>4</b>
Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola .....	4
Vizija Strategije razvoja sistema PIFC .....	5
Ciljevi Strategije PIFC .....	5
Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC.....	6
Rizici prilikom provođenja Strategije .....	6
Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije.....	6
1. UVOD .....	8
1.1 Svrha strategije razvoja sistema PIFC.....	8
1.2 Institucionalni obuhvat Strategije PIFC .....	8
1.3 Kratak prikaz strateških ciljeva i prioriteta za period 2021-2027 .....	10
2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE PIFC .....	11
3. SISTEM PIFC KAO DIO UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA.....	13
U JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI BIH .....	13
3.1 Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama .....	13
3.2 Zakonski okvir i institucionalni akteri.....	14
3.3. Informacioni sistemi u organizacijama javnog sektora FBiH .....	19
3.4 Upravljačka odgovornost u organizacijama u javnom sektoru u FBiH.....	20
3.5 Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – budžetska inspekcija .....	21
4. PIFC U ORGANIZACIJAMA U JAVNOM SEKTORU U FBiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA .....	23
4.1. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) .....	23
4.1.1 FUK - sadašnje stanje.....	23
4.1.2 FUK – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.....	32
4.2 Interna revizija.....	34
4.2.1 Interna revizija - sadašnje stanje.....	34
4.2.2 Interna revizija – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.....	40
4.3 Praćenje kvaliteta i izvještavanje o PIFC .....	41
4.3.1 Praćenje i izvještavanje o PIFC - sadašnje stanje.....	41
4.3.2 Praćenje i izvještavanje o PIFC – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.....	41
5. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIONOG PLANA STRATEGIJE PIFC.....	43

## Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CHJ	Centralna harmonizacijska jedinica
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMF	Federalno ministarstvo finansija/financija
ISFU	Informacioni sistem za finansijsko upravljanje
IPA	Instrument prepristupne pomoći EU (engl. Instrument for Pre-accession Assistance)
IPPF	Međunarodni okvir profesionalnog djelovanja (engl. International Professional Practices Framework)
IR	Interna revizija
JLU	Jedinice lokalne uprave
JRT	Jedinstveni račun trezora
MF	Ministarstvo finansija
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (engl. Public Administration Reform Coordinator's Office)
PIFC	Javna interna finansijska kontrola (engl. Public Internal Financial Control)

## SAŽETAK

### Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021-2027. (Strategija PIFC) treća je po redu strategija za ovu oblast i predstavlja nastavak opredjeljenja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za dalje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama.

Uspostava i razvoj sistema javnih internih finansijskih kontrola (eng. PIFC) u FBiH u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom ujedno je obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao jedna od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32 – „Finansijske kontrole“ u procesu pristupnih pregovora Bosne i Hercegovine sa Evropskom Unijom (EU). U tu svrhu, Strategija PIFC prati preporuke nadležnih tijela Evropske komisije.

Polazna analiza obuhvatila je napredak ostvaren kroz implementaciju prethodne Strategije PIFC (2015-2018.), ažuriranje zakonodavnog i institucionalnog okvira, te analizu praktičnog provođenja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i interne revizije, uključujući informacije o kojima izvještava Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija (CHJ FMF). Analiza potvrđuje da su osnovni zakonski i organizacioni preduslovi za razvoj PIFC uspostavljeni i razvoj započet, ali je neophodno provesti dalje korake na usklađivanju praksi rada, razvoju kapaciteta i praćenja efekata u okviru reforme sistema PIFC koji će osigurati njegov razvoj u skladu sa istovremenim reformama u brojnim oblastima u javnom sektoru u FBiH.

S tim u vezi, FMF jeiniciralo, a Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je na 248. sjednici, održanoj 22.12.2020. godine, donijela Odluku o izradi Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina, kojom se pokreće proces izrade Strategije PIFC - strateškog dokumenta Federacije Bosne i Hercegovine, definira i usmjerava dalji razvoj internih finansijskih kontrola (finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije) u javnom sektoru Federacije.<sup>1</sup>

Nosilac izrade Strategije razvoja sistema PIFC je Federalno ministarstvo finansija, koje je koordiniralo i vodilo proces izrade ove strategije, uz učešće Federalnog zavoda za programiranje razvoja.

Za izradu Strategije razvoja PIFC u Federalnom ministarstvu finansija zadužen je sektor Centralna harmonizacijska jedinica koji je aktivnosti na izradi strategije realizovao u okviru redovnih radnih zadataka zaposlenika Federalnog ministarstva finansija i uz podršku projekta tehničke pomoći.

Strategija razvoja sistema PIFC treba da unaprijedi odgovornost u oblasti javnih finansija, što je u vezi sa prioritetom 4.3. Strateškog cilja 4: Transparentan, efikasan i odgovoran javni sektor Strategije razvoja Federacije Bosne i Hercegovine 2021 – 2027. godina. Također, ova Strategija u vezi je i sa drugim dokumentima relevantnim za proces integracije BiH u Evropsku uniju (kao npr. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU) i drugim međunarodno preuzetim obavezama BiH, što je u skladu sa članom 17. stav (2) Zakona o razvojnom planiranju. Ministarstvo finansija, odnosno sektor Centralna harmonizacijska jedinica, bilo je dužno u proces izrade Strategije PIFC uključiti nadležne institucije na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i kantona u skladu sa načelom otvorene metode komunikacije što je u skladu sa članom 17. stav (3) Zakona o razvojnom planiranju. Pri tome je, pored

<sup>1</sup> Donošenje Odluke V. broj: 1729/2020 od 22.12.2020. godine u vezi je sa članom 9. stav (4) Uredbe o izradi strateških dokumenata u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 74/19), a određen je rok od šest mjeseci za izradu ove strategije.

kantonalnih ministarstava finansija, nacrt strategije upućen i Savezu općina i gradova, te je objavljen poziv na konsultacije na web stranici FMF-a kako bi se i od svih drugih socijalnih i ekonomskih partnera poput vladinih i nevladinih organa u Federaciji BiH, prema načelu otvorenog metoda komunikacije, reflektovale potrebe svih nivoa vlasti za funkcioniranje efikasnog i efektivnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole i funkcionalno nezavisne interne revizije u javnom sektoru u Federaciji (što je u skladu sa članom 7. stav (1) tačka c) Zakona o razvojnom planiranju).

S obzirom da je istekla prethodna Strategija PIFC za period 2015-2018. godine, u Planu rada Vlade Federacije za 2020. godinu planirana je izrada nove Strategije PIFC za javni sektor u Federaciji, a donošenje nove Strategije razvoja sistema PIFC, kao obaveza je navedeno i u posljednjim izvještajima Pododbora za ekonomska pitanja i statistiku i Izvještaja o Bosni i Hercegovini.

### Vizija Strategije razvoja sistema PIFC

Strategija razvoja sistema PIFC treba doprinijeti funkcionalnom i djelotvornom sistemu PIFC kojim bi se ublažili ključni rizici u poslovanju i unaprijedio rad organizacija javnog sektora u FBiH. To podrazumijeva dalje integrisanje i operacionalizaciju FUK u ključne procese, fokusirane na područja visokog rizika i podržane nezavisnom i profesionalnom funkcijom interne revizije.

### Ciljevi Strategije PIFC

Da bi se ostvarila navedena vizija, potrebno je težiti ostvarenju konkretnih strateških i operativnih ciljeva u tri ključne oblasti PIFC i to:

Oblast	Strateški ciljevi	Prioriteti
Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	<b>1. Unaprijeđeno upravljanje rizicima u ključnim procesima kroz jačanje finansijskog upravljanja i kontrole</b>	1.1 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama 1.2 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje 1.3 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije 1.4 Pojačana je upravljačka odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije 1.5. Unaprijeđeno je upravljanje rizicima javnih preduzeća
Interna revizija	<b>2. Unaprijeđena operativna funkcija interne revizije kojom se ostvaruje dodatna vrijednost</b>	2.1 Interna revizija je uspostavljena i djeluje u skladu sa važećim propisima i međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije 2.2 Funkcija interne revizije je adekvatno pozicionirana 2.3 Kadrovski kapaciteti u jedinicama interne revizije su pojačani 2.4 Interna revizija je usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima 2.5 Harmonizovani su regulativa i prakse interne revizije u javnim preduzećima
Praćenje i izvještavanje		3.1 Automatizovano je izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka

Oblast	Strateški ciljevi	Prioriteti
o efektivnosti PIFC-a	3. Unaprijeđeno praćenje efektivnosti sistema PIFC	3.2 Razvijen je i implementiran okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC 3.3 Pojačan je analitički i koordinacioni kapacitet CHJ

Ciljevi Strategije PIFC nadopunjaju ciljeve strukturalnih reformi usmjerenih na osiguranje sveobuhvatnog i integrisanog okvira za ostvarivanje makroekonomске i fiskalne stabilnosti, te efikasno i namjensko korištenje javnih resursa u FBiH. Ujedno, mjere predviđene Strategijom PIFC usmjerenе su i na osiguranje odgovornosti, transparentnosti i vrijednosti za novac u upravljanju javnim finansijama, te ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

#### Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC

U skladu sa zakonskim nadležnostima, CHJ FMF ovlaštena je za koordinaciju i harmonizaciju razvoja FUK i interne revizije u organizacijama javnog sektora u FBiH. Razvoj PIFC uslovjen je i aktivnostima drugih aktera u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim finansijama i procesima javne uprave u cijelini. S tim u vezi, prioriteti iz Strategije PIFC su prvenstveno usmjereni na pružanje podrške upravljačkoj strukturi u javnom sektoru koja je u obavezi da kroz sistem PIFC unaprijedi postojeće upravljanje organizacijama javnog sektora.

Primarni nosioci primjene PIFC-a, u skladu sa zakonom, su sve organizacije javnog sektora u FBiH, i to:

- korisnici javnih sredstava prvog i drugog nivoa budžeta FBiH, kantona, gradova i općina,
- vanbudžetski fondovi osnovani na teritoriju FBiH i
- javna preduzeća i ostala pravna lica u kojima FBiH, kantoni ili jedinice lokalne uprave imaju većinski vlasnički udjel.

#### Rizici prilikom provođenja Strategije

Iskustva iz implementacije prethodne Strategije PIFC i analiza ostvarenog napretka ukazuju na veći broj rizika za dalji razvoj PIFC i upravljačke odgovornosti, među kojima se ističu:

- nedostatak shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u FBiH i odgovornosti rukovodilaca za usklađenost i rezultate poslovanja,
- administrativna složenost u FBiH i izazovi u saradnji i koordinaciji između i unutar različitih nivoa vlasti u procesima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskih planova,
- niska kadrovska popunjenošć CHJ FMF i jedinica za internu reviziju uslovjeni ograničenjima na zapošljavanje,
- sistem upravljanja javnim finansijama orientisan na ulazne resurse i
- nedovoljan stepen korištenja informacionih tehnologija u ključnim procesima.

Ciljevi i mjere Strategije PIFC prilagođeni su zahtjevima okruženja i složenostima pobrojanih rizika i sadrže korektivne mjere za njihovo ublažavanje. Ostvarivanje postavljenih ciljeva zahtijevat će blisku saradnju FMF sa ostalim ministarstvima Vlade FBiH kao i sa organizacijama na različitim upravnim nivoima i segmentima javnog sektora. Od posebnog značaja su organizacije koje imaju sistemske nadležnosti i zadaće za unapređenje javnih finansija, propisivanje standarda upravljanja, kontrole, računovodstva i revizije, obuku i razvoj kadrova, te profesionalizaciju javne uprave općenito.

#### Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije

Prioriteti iz Akcionog plana Strategije PIFC biti će ugrađeni u operativni godišnji plan rada CHJ FMF sa preciznijim rokovima i detaljima mjera na realizaciji predviđenih prioriteta, sa dinamikom realizacije usaglašenom prema informacijama dobijenim od organizacija koje su navedene kao nosioci mjera.

O napretku ostvarenom u realizaciji ciljeva i prioriteta iz Strategije PIFC i sistemu PIFC-a, FMF će detaljno izvještavati Vladi FBiH kroz posebno poglavlje o provođenju Strategije PIFC u okviru redovnih godišnjih konsolidovanih izvještaja CHJ FMF o radu interne revizije i funkcioniranju sistema FUK. CHJ FMF će o implementaciji Strategije PIFC izvještavati i nadležna tijela Evropske komisije.

## 1. UVOD

### 1.1 Svrha strategije razvoja sistema PIFC

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2027. godine (u daljem tekstu: Strategija PIFC), treća je po redu strategija u ovoj oblasti i predstavlja nastavak opredjeljenja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za dalje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama i nastavak aktivnosti vezanih uz dalje „*usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, očuvanje makroekonomске stabilnosti i jačanje budžetske odgovornosti.*“<sup>2</sup>

Obaveza uspostave i razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola (eng. PIFC) u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH) u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom ujedno proizlazi i iz potписанog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>3</sup> te predstavlja jednu od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32 - Finansijske kontrole u procesu pristupnih pregovora Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom. U tu svrhu, Strategija PIFC prati preporuke nadležnih tijela Evropske komisije.

Strategija PIFC usmjerava razvoj sistema PIFC kao “*integralnog procesa koji provodi rukovodstvo i zaposleni u instituciji u svrhu bavljenja rizicima i korištenja prilika, kao i pružanja razumnog uvjerenjavanja u pogledu postignutih rezultata u ostvarivanju javnog interesa i misije subjekta kroz:*

- uredno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje;
- osiguravanje relevantnosti, pouzdanosti i integriteta informacija;
- ispunjavanje obaveza u pogledu interne i eksterne odgovornosti;
- usklađenost sa relevantnim zakonima i propisima;
- zaštita resursa od gubitka, zloupotrebe i oštećenja;
- ispunjavanje ostalih kriterija dobre javne uprave, uključujući dobru pripremu i provedbu politika, dobro upravljanje budžetom i finansijsku pouzdanost i održivost.”<sup>4</sup>

Uspostavljeni su zakonski i organizacioni preduslovi za razvoj PIFC i započet razvoj, ali je neophodno provesti dalje dodatne korake koji će osigurati razvoj sistema PIFC usklađeno sa istovremenim reformama u brojnim oblastima javnog sektora u FBiH<sup>5</sup>.

### 1.2 Institucionalni obuhvat Strategije PIFC

Strategijom PIFC su obuhvaćene organizacije javnog sektora u FBiH (Slika 1) koje su obveznici uspostave FUK i interne revizije:

- korisnici javnih sredstava prvog i drugog nivoa budžeta Federacije, kantona, gradova i općina utvrđeni u registrima budžetskih korisnika,
- vanbudžetski fondovi osnovani na teritoriju FBiH prema posebnim zakonima i
- javna preduzeća i ostala pravna lica u kojima Federacija, kantoni ili jedinice lokalne uprave imaju većinski vlasnički udjel.

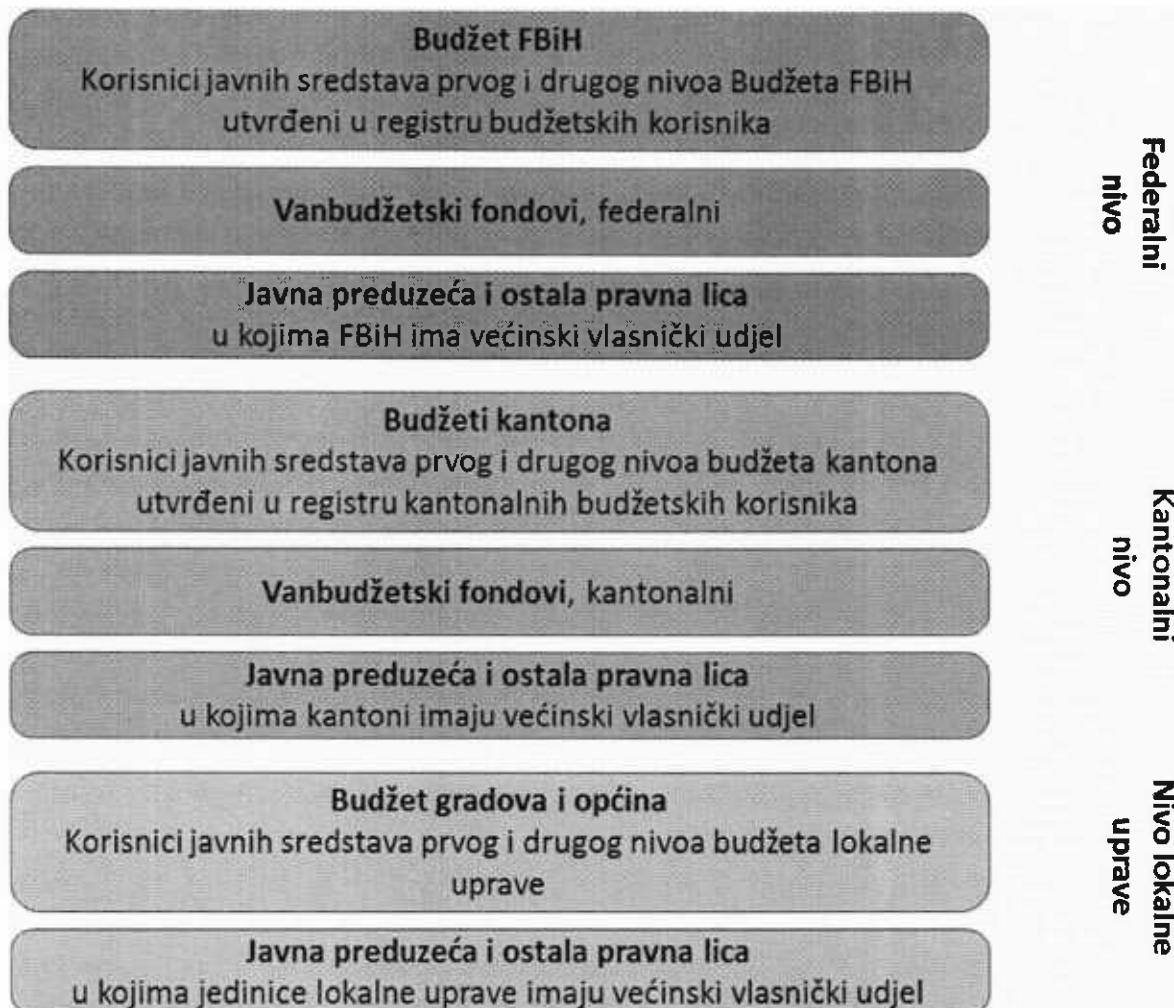
<sup>2</sup> Program rada Vlade FBiH za 2019. godinu

<sup>3</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane.

<sup>4</sup> Principi javne interne kontrole, Dokument o stavovima br. 1 (2015), Generalne direkcije za budžet, Evropska komisija.

<sup>5</sup> Navedeno je istaknuto i u zaključcima iz posljedne procjene Evropske komisije iz maja 2019. koja ukazuje da je BiH u ranoj fazi razvoja finansijske kontrole i da je neophodan sveobuhvatan strateški dokument razvoja sistema PIFC usklađen sa Strateškim okvirom za reformu javne uprave 2018-2020 koju je Vlada FBiH usvojila 2018. godine.

Slika 1. Institucionalni obuhvat Strategije PIFC



Ova Strategija namijenjena je prije svega upravljačkoj strukturi u javnom sektoru, od koje se očekuje da postojeće upravljanje organizacijama javnog sektora unapriredi kroz elemente sistema PIFC.

Naime, pred upravljačku strukturu postavlja se odgovornost i za upravljanje resursima i realizaciju ciljeva, pri čemu je važno zadovoljiti standarde kvalitete u pružanju javnih usluga i propisane rokove. U tom smislu, sistem PIFC predstavlja alat koji će pomoći upravljačkoj strukturi da ispunи svoje odgovornosti, a zauzvrat, veoma je bitno da upravljačka struktura razumije mogućnosti sistema PIFC te da ga koristi u svrhu za koju je on namijenjen, a ne da PIFC bude shvaćen kao dodatna administrativna obaveza u postojećim sistemima upravljanja.

Podršku u tome i dalje će pružati Federalno ministarstvo finansija/financija, ponajprije Centralna harmonizacijska jedinica koja je nadležna za koordinaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sistema PIFC. U cilju koordiniranog pristupa u razvoju sistema PIFC, Centralna harmonizacijska jedinica blisko će sarađivati sa drugim nadležnim sektorima u Federalnom ministarstvu finansija.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Sektor za budžet i javne rashode, Sektor za rezervu, Sektor za upravljanje dugom

### 1.3 Kratak prikaz strateških ciljeva i prioriteta za period 2021-2027

Za period 2021-2027. **sveobuhvatni cilj je da se kroz funkcionalan i djelotvoran sistem PIFC ublaže ključni rizici u poslovanju organizacija javnog sektora u FBiH i unaprijedi rad i poslovanje organizacija javnog sektora u Federaciji BiH.** To podrazumijeva dalje integrisanje i operacionalizaciju sistema internih kontrola u ključne procese, fokusirane na područja visokog rizika i podržane nezavismom i profesionalnom funkcijom interne revizije.

Sveobuhvatni cilj dijeli se na konkretnе **strateške ciljeve i prioritete (Tabela 1)** u oblastima finansijskog upravljanja i kontrole (FUK), internu reviziju (IR) i praćenje i izvještavanje o PIFC, sa naglaskom na javna preduzeća.

*Tabela 1. Strateški ciljevi i prioriteti PIFC 2021-2027.*

Oblast	Strateški ciljevi	Prioriteti
Finansijsko upravljanje i kontrola	1. Unaprijeđeno upravljanje rizicima u ključnim procesima kroz razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	1.1 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama 1.2 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsко budžetiranje 1.3 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije 1.4 Pojačana je upravljačka odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije 1.5. Unaprijeđeno je upravljanje rizicima javnih preduzeća
Interna revizija	2. Unaprijeđena operativna funkcija interne revizije kojom se ostvaruje dodatna vrijednost	2.1 Interna revizija je uspostavljena u skladu sa važećim propisima i ispunjava međunarodne standarde za profesionalnu praksu interne revizije 2.2 Funkcija interne revizije je adekvatno pozicionirana 2.3 Kadrovski kapaciteti u jedinicama interne revizije su pojačani 2.4 Interna revizija je usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima 2.5 Harmonizovani su regulativa i prakse interne revizije u javnim preduzećima
Praćenje i izvještavanje o efektivnosti PIFC-a	3. Unaprijeđeno praćenje efektivnosti sistema PIFC	3.1 Automatizovano je izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka 3.2 Razvijen je i implementiran okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC 3.3 Pojačan je analitički i koordinacioni kapacitet CHJ

## 2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE PIFC

Analiza provedena za potrebe sačinjavanja ove Strategije, ukazala je na sljedeće rizike koje mogu utjecati na realizaciju ciljeva i budući razvoj PIFC -a u organizacijama javnog sektora u FBiH:

- *Nedovoljan stepen korištenja informacionih tehnologija u ključnim procesima*

Organizacije javnog sektora u FBiH u svom poslovanju koriste veći broj informacionih sistema i svakodnevno upravljanje rutinskim procesima se u velikoj mjeri oslanja na elektronske baze podataka, prijenos podataka, te razmjenu informacija sa djelimično integrisanim kontrolama. Međutim, informatizacija servisa za pružanje javnih usluga nije dovoljno razvijena, te su i dalje prisutni višestruki ručni unosi u različite evidencije (kompjuterizovane i nekompjuterizovane), kao i činjenica da se koriste aplikacije koje nisu međusobno povezane, ni horizontalno (na istom nivou vlasti) ni vertikalno (između više nivoa vlasti)<sup>7</sup>.

- *Sistem upravljanja javnim finansijama orijentisan na ulazne resurse*

Postojeće stanje i dalje nije povoljno za razvijanje upravljačke odgovornosti za efikasno upravljanje resursima i ostvarenje ciljeva i rezultata, obzirom da su kontrole i dalje fokusirane na ulazne resurse, pri čemu je njihova osnovna svrha provjera usklađenosti sa zakonima i uvećanim ciljevima potrošnje. Iako se budžeti FBiH i kantona pripremaju i u programskom formatu, godišnji budžet se formalno usvaja, izvršava i prati po organizacionoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji (uz prisutnu nedovoljnu povezanost između budžeta i strateških dokumenata), a još uvijek se izvršenje ne prati u pogledu izlaznih rezultata i ishoda. I dalje je nedovoljan nivo koordinacije programa koji imaju za cilj pružanje usluga u okvirima resornih ministarstava u smislu budžetskog i vanbudžetskog finansiranja (kod izvršenja, praćenja i ocjenjivanja pruženih usluga).

- *Složena raspodjela nadležnosti između različitih nivoa vlasti u FBiH i pojedinačnih organizacija*

Struktura vlasti u Federaciji organizovana kroz tri nivoa - federalni, kantonalni i lokalni - usložnjava raspodjelu odgovornosti u ključnim procesima i pružanje usluga korisnicima. Većina funkcija kroz koje se pružaju usluge, naročito u sektorima zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite, uključuju više nivoa vlasti koji vrše osnivačka prava nadležnih organizacija, sa ograničenjima na integralno finansiranje usluga i praćenje učinaka politika u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

- *Neadekvatna saradnja i koordinacija između i unutar različitih nivoa vlasti u procesima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskih planova naspram administrativne kompleksnosti u FBiH*

Administrativna kompleksnost otežava donošenje odluka u procesima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskih planova i evidentno je da se ne koristi puni potencijal postojećih mehanizama fiskalne koordinacije između nivoa. Također, zbog nedovoljne saradnje između nivoa vlasti tokom pripreme budžeta/finansijskih planova onemogućeno je realno planiranje sredstava za sufinansiranje obaveza, programa i projekata drugih nivoa vlasti i organizacija istog nivoa. Zbog toga se u praksi mogu javiti kašnjenja kod budžetskog izvršenja i javnih nabavki, odgađanje realizacije programa i projekata, (ili čak njihovog otkazivanja), što ograničava mogućnost uspostavljanja adekvatnih mehanizama kontrole namjenskog korištenja sredstava kao i procjene efekata finansiranja.

<sup>7</sup> Navedena situacija se posebno odnosi na sljedeće procese: makroekonomsko planiranje, planiranje i naplata poreznih i neporeznih prihoda, priprema budžeta/finansijskog plana, izvršenje budžeta/finansijskog plana, centralizovana isplata plaća, javne nabavke, finansijsko izvještavanje kao i druge procese za pružanje usluga građanima.

- *Nemogućnost revidiranja svih organizacija javnog sektora funkcijom vanjske revizije i nizak stepen implementacije preporuka*

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH ima mandat i obavezu kroz usvojeni okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija da revidira sistem interne kontrole organizacija i to realizira u praksi. S obzirom na veliki broj subjekata revizije i ograničene kapacitete Ureda, veliki broj organizacija nije u redovnim intervalima pokriven aktivnostima eksterne revizije. Posebno je ograničen broj revizija učinka, a nedostatak nalaza ove prirode onemogućava sistemsko usmjeravanje kontrola u procesima pružanja usluga.

Pored niskog stepena realizacije preporuka eksterne revizije, komisije za reviziju zakonodavnih tijela u praksi ne koriste odredbe Zakona o reviziji koje pružaju mogućnost umanjenja budžeta za organizacije javnog sektora sa utvrđenim nepravilnostima u poslovanju/negativnim revizorskim mišljenjem.

- *Restriktivna politika novog zapošljavanja i nemogućnost popunjavanja sistematizovanih pozicija*

Restriktivna politika zapošljavanja u javnom sektoru u Federaciji BiH ograničava mogućnosti za privlačenje kvalitetnih kadrova u javni sektor FBiH i popunjavanje upražnjenih radnih mjesta. To se posebno očituje u uspostavljenim jedinicama za internu reviziju, gdje interni revizori nisu identifikovani kao prioritetni kadrovi za zapošljavanje uprkos donešenim zaključcima Vlade FBiH.<sup>8</sup> Ovaj rizik usložnjava i neujednačenost u pogledu statusa i plata internih revizora u različitim dijelovima javnog sektora u Federaciji BiH, što rezultira odlaskom internih revizora na druga radna mjesta. Problem nedostatka ljudskih resursa evidentan je i u drugim organizacionim jedinicama, kao što su npr. organizacione jedinice za finansije, što otežava primjenu zahtjeva Standarda interne kontrole.

- *Nedostatak shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u Federaciji BiH*

I pored ostvarenog napretka, PIFC se još uvijek posmatra kao reformski pravac koji je odvojen od glavnih procesa u javnom sektoru, koji je ograničen na edukacije internih revizora i koordinatora za FUK i godišnje izještavanje o FUK i internoj reviziji. Nivo razumijevanja interne kontrole kao integralnog i neodvojivog dijela svake aktivnosti je nizak, posebno u procesima sa niskim stepenom automatizacije. Naime, FUK se posmatra kao potpuna novost i odvojena cjelina u radu organizacija javnog sektora, iako se radi o nadogradnji postojećeg sistema internih kontrola koji je u vezi sa svim procesima u organizacijama.

Također, potencijal interne revizije se ne koristi u dovoljnoj mjeri da pruži informacije o visokim rizicima i preporukama za njihovo ublažavanje, i interna revizija nije u potpunosti fokusirana na analiziranje sistema i cijelovitih poslovnih procesa (od početka do kraja) i davanje preporuka za preventivne mjere koje mogu utjecati na ukupno poslovanje organizacije.

Svi prioriteti u ovoj Strategiji direktno ili indirektno su usmjereni na rizik nedostatka shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u BiH, uključujući intenzivnije uključivanje i opredijeljenost najvišeg nivoa rukovodstva u procesima upravljanja rizikom i povezivanja rizika koje je identifikovalo rukovodstvo sa planovima interne revizije<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Zaključak V. broj: 1079/2017 od 27.07.2017. godine i Zaključak V. broj: 773/2019 od 27.06.2019. godine

<sup>9</sup> Svi pobrojani rizici su obrađeni i u izještajima revizije Ureda za reviziju institucija Federacije BiH

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

#### 3.1 Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama

Vlada FBiH je opredijelila strateške pravce razvoja upravljanja javnim finansijama kroz tri ključna povezana dokumenta:

- Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022.
- Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji BiH 2017-2020.
- Strategija razvoja javnih internih finansijskih kontrola (Strategija PIFC) u Federaciji BiH 2015-2018.<sup>10</sup>

Cilj strukturalnih reformi je da pruže sveobuhvatni i integrисani okvir za planiranje, provođenje, koordinaciju i praćenje napretka u poduzimanju aktivnosti kako bi se osigurala makroekonomski i fiskalna stabilnost, te efikasno i namjensko korištenje javnih resursa u Federaciji BiH. Istovremeno, nastojat će se povećati odgovornost i efikasnost, transparentnost i funkcionalnost upravljanja javnim finansijama, te ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

Prema izvještajima o implementaciji Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018 – 2022., te Strategije reforme upravljanja javnim finansijama 2017 – 2020., koje su izradile nadležne organizacije, provođenje mjera iz pripadajućih akcionih planova bilo je usporeno. Iz tog razloga, iako je vremenski okvir postojećih strategija na isteku ili je istekao, strateški ciljevi i nerelizovane mjere ostaju relevantni u kontekstu daljeg razvoja PIFC-a. Navedeno potvrđuju i rezultati monitoringa koji su provere treće strane i preporuke za naredni period dokumentovane u Izvještaju o spremnosti BiH za pristupanje EU iz maja 2019. godine<sup>11</sup>.

Osnovni pravci razvoja PIFC u javnom sektoru u FBiH u periodu 2015 – 2018. bili su **jačanje kontrole u svrhu osiguranja zakonitosti i pravilnosti te stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerенog na ciljeve i rezultate**. U oba područja ostvaren je napredak, ali su u praksi i dalje potrebna značajna unapređenja i brža implementacija zakonom propisanih instrumenata upravljanja i kontrole.

Realizacija Strategije razvoja javnih internih finansijskih kontrola u javnom sektoru u Federaciji 2015 – 2018. odvijala se u skladu sa pratećim Akcionim planom. Najveći broj planiranih mjera je realizovan, dok su uzroci nerealizacije pojedinih mjera uglavnom bili vezani za činjenicu da još uvijek nije u potpunosti usvojen koncept programskog budžetiranja, te zbog odgađanja pojedinih aktivnosti zbog kojih je odgođena i realizacija mjera iz Akcionog plana<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Pored pobrojanih, značajna je i Strategija razvoja javnih nabavki u BiH za razdoblje 2016-2020.

<sup>11</sup> Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, objavljeno 29.05.2019. godine

<sup>12</sup> Tako se npr. kašnjenje u realizaciji projekta tehničke podrške odrazilo na pravovremenu realizaciju Akcionog plana

### 3.2 Zakonski okvir i institucionalni akteri

Na snazi je sljedeći regulatorni i metodološki okvir za razvoj PIFC u FBiH:

*Tabela 2. Osnovni regulatorni i metodološki okvir za PIFC*

<b>FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA</b>	<b>INTERNA REVIZIJA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pravilnik o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pravilnik o uslovima za obavljanje poslova interne revizije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Smjernice za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Standardi interne revizije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metodologija rada interne revizije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priručnik za procjenu rizika i planiranje interne revizije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine</li> </ul>

**Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: **Zakon o FUK**) uređuje finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u FBiH, propisuje zajedničke okvirne principe, standarde i odgovornosti za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema FUK, kao i nadležnosti CHJ FMF i drugih organizacija u javnom sektoru u Federaciji u provođenju sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

**Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: **Zakon o internoj reviziji**) uređuje nadležnost, principe, uspostavljanje, procedure i aktivnosti interne revizije, nadležnosti CHJ FMF, te izještavanje i druga pitanja vezana za internu reviziju u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Pored navedenih osnovnih zakona za razvoj oblasti PIFC relevantni su i **Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>13</sup>** i **Zakon o trezoru u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>14</sup>** koji uređuju budžetski sistem, odnosno propisuju proces izrade i izvršenja budžeta, računovodstvo, finansijsko izještavanje, te

<sup>13</sup> „Službene novine FBiH“, br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18 i 11/19.

<sup>14</sup> „Službene novine FBiH“, br. 26/16 i 3/20.

nadležnosti i obaveze ministarstava finansija (federalnog i kantonalnih) i svih drugih organizacija u javnom sektoru u FBiH u procesima budžetskog ciklusa i finansijskom upravljanju i kontroli<sup>15</sup>.

Nadalje, za razvoj sistema PIFC također je bitna i sljedeća regulativa:

- **Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine** koji uređuje sistem javnih nabavki u BiH uključujući pravila za postupke javnih nabavki, prava, dužnosti i odgovornosti, te pravnu zaštitu učešnika u postupku.<sup>16</sup>
- **Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine** kojim se uređuje dug i garancije FBiH, kantona, gradova i općina (uključujući konsolidovani dug FBiH kao finansijski iskaz ukupnog unutrašnjeg i vanjskog duga i garancija FBiH, duga i garancija kantona, općina i gradova u FBiH, te dug federalnih i kantonalnih vanbudžetskih fondova), način i postupak zaduživanja, osiguranje sredstava za otplate duga, izdavanje garancija, vođenje evidencija o dugu i garancijama, te druga pitanja koja se odnose na dug, zaduživanje i garancije<sup>17</sup>.
- **Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine**<sup>18</sup> kojim se uređuju ciljevi i principi razvojnog planiranja i upravljanja razvojem FBiH, kantona i jedinica lokalne uprave (u daljem tekstu: JLU), vrste strateških dokumenata i pratećih dokumenata za njihovu implementaciju, proces i tijela odgovorna za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u FBiH, finansiranje, programiranje, monitoring, evaluacija i izveštavanje o implementaciji strateških dokumenata i nadzor nad primjenom ovog zakona.
- **Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine**<sup>19</sup> koji određuje pravni status, dužnosti i prava državnih službenika, njihovo ocjenjivanje, unapređenje, nespojivost funkcija i disciplinsku odgovornost. Zakonom su definirana i pitanja upražnjenih radnih mesta, premještaja, zapošljavanja, ocjene rada i unapređenja, uslova rada, prestanka radnog odnosa, upravljanje državnom službom i druga pitanja<sup>20</sup>.
- **Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave**<sup>21</sup> kojim se osnivaju federalna ministarstva, federalne uprave i federalne upravne organizacije, utvrđuje njihov djelokrug i uređuju druga pitanja od značaja za njihovu organizaciju i funkcioniranje.
- **Zakon o radu**<sup>22</sup> kojim se uređuje zaključivanje ugovora o radu, radno vrijeme, plaće, prestanak ugovora o radu, ostvarivanje prava i obaveza iz radnog odnosa, zaključivanje kolektivnih ugovora, mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova i druga pitanja iz radnog odnosa.
- **Zakon o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine**<sup>23</sup>, kojim se uređuje oblast računovodstva i revizije, organizacija i funkcioniranje sistema knjigovodstva i računovodstva, priprema i prezentiranje finansijskih izveštaja, te revizija finansijskih izveštaja.

<sup>15</sup> Proces izvršenja budžeta dodatno uređuju zakoni/odluke o izvršavanju budžeta i niz pratećih odluka vlada i resornih ministarstava o programima utroška koji se donose svake godine.

<sup>16</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj: 39/14.

<sup>17</sup> „Službene novine FBiH“, br. 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16. U toku je javna rasprava o prijedlogu novog Zakona.

<sup>18</sup> „Službene novine FBiH“, broj: 32/17.

<sup>19</sup> „Službene novine FBiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 4/12 i 99/15.

<sup>20</sup> Sa ovim Zakonom je povezan Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH („Službene novine FBiH“, broj: 49/05) kojim se uređuje radno-pravni status namještenika u organima državne uprave FBiH, kantona, grada i općina, poslovi koje obavljaju namještenici, plaće, naknade i druga prava, dužnosti i odgovornosti iz radnog odnosa i druga pitanja.

<sup>21</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06 i 48/11.

<sup>22</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 26/16 i 89/18.

<sup>23</sup> „Službene novine FBiH“, broj: 83/09.

- **Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine**<sup>24</sup> kojim se uređuju pitanja upravljanja i poslovanja u javnim preduzećima koja obavljaju djelatnost od društvenog interesa<sup>25</sup>. Djelatnosti od javnog društvenog interesa utvrđuju FBiH, kantoni i JLU, svako u okviru svojih nadležnosti. S tim u vezi je i nadležnost ovih nivoa vlasti da osnivaju i upravljaju javnim preduzećima. Ovaj zakon dijelom uređuje i organizaciju, rad i nadzor funkcije interne revizije u javnim preduzećima.
- **Zakon o privrednim društvima**<sup>26</sup> kojim se uređuje osnivanje, poslovanje, upravljanje i prestanak privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine.

**Zakonodavni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu u vanbudžetskim fondovima**<sup>27</sup>, pored pobrojanih primarnih zakona, uključuje i posebne zakone kojima se, između ostalog, uređuje osnivanje, upravljanje i finansiranje fondova i zavoda<sup>28</sup>. Zajednička ovlaštenja između federalnog i kantonalnog nivoa vlasti u oblastima zapošljavanja i zdravstvenog osiguranja uključuje osnivanje odgovarajućih vanbudžetskih fondova za oblasti zdravstvenog osiguranja i zapošljavanja na nivou kantona. Pored federalnog zakonodavstva, kantoni dodatno uređuju ove oblasti kroz zakonodavstvo i podzakonske akte.

Svi pobrojni federalni zakoni praćeni su podzakonskim aktima kojima se operacionalizuju primarne zakonske odredbe, a primjenu odredbi cijelokupnog zakonskog okvira na nivou organizacija javnog sektora u FBiH razrađuju rukovodioци kroz interne akte (pravilnike, odluke, uputstva, procedure, instrukcije i slično).

Vanjsku reviziju javnog sektora u FBiH, odnosno primjenu naprijed navedenih propisa u organizacijama javnog sektora, te sisteme internih kontrola preispituje Ured za reviziju institucija u FBiH u skladu sa **Zakonom o reviziji institucija u FBiH**<sup>29</sup>. Zakonom je propisano da koordinaciju razvoja oblasti FUK i interne revizije u organizacijama javnog sektora u Federaciji vrši CHJ FMF (uspostavljena kao sektor unutar Federalnog ministarstva finansija), a njena ovlaštenja su detaljno propisana zakonom.

<sup>24</sup> „Službene novine FBiH”, broj: 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12.

<sup>25</sup> Javno preduzeće, u smislu ovoga Zakona, definiše se kao pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo i koje obavlja djelatnost od javnog interesa.

<sup>26</sup> „Službene novine FBiH”, broj: 81/15.

<sup>27</sup> Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH; Federalni zavod za zapošljavanje, a donedavno i Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko i invalidsko osiguranje.

<sup>28</sup> Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH: Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službene novine FBiH, broj 30/97, 7/02, 70/08 i 48/11); Federalni zavod za zapošljavanje: Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba (Službene novine FBiH, broj 41/01, 22/05 i 9/08); Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Službene novine Federacije BiH, br. 13/18).

<sup>29</sup> „Službene novine FBiH”, broj: 22/06.

<b>Nadležnosti iz oblasti FMF</b>	
1) priprema zakona i podzakonskih propisa i akata iz područja FK za organizacije u reviziji u javnom sektoru u Federaciiji Bosne i Hercegovine nakon usaglašavanja u koordinacionom odboru,	Federaciiji;
2) priprema i implementacija programa obuke i certifikacija izjemih revizora u Federaciiji nakon usaglašavanja programa obuke u koordinacionom odboru,	Federaciiji;
3) implementacija standarda za interne revizije u koordinacionom odboru,	Federaciiji;
4) priprema i implementacija radne metodologije interne revizije nakon usaglašavanja u koordinacionom odboru,	Federaciiji;
5) priprema i implementacija Strategije razvoja usaglašavanja u koordinacionom odboru,	Federaciiji;
6) izrada Pravilnika o uvjetima za obavljanje poslova interne revizije,	Federaciiji;
7) davanje misljenja na pravilnike o unutarsjajima organizacija, koja uspostavlja jedinicu interne revizije u djelu koji se odnosi na internu reviziju,	Federaciiji;
8) koordinacija rada jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u Federaciiji uspostavljane veza sa državnim i međunarodnim institucijama na području interne revizije,	Federaciiji;
9) saradnja sa Uredom za reviziju institucija u Federaciiji Bosne i Hercegovine sa ciljem ostvaravanja efikasne i djelotvorne interne i eksteme revizije,	Federaciiji;
10) po zahtjevu i potrebi, rešavanje neslaganja u misljenjima između rukovodioca jedinice za internu reviziju i rukovodioca organizacije,	Federaciiji;
11) obavljanje projekta kvartete radi interne revizije sa ciljem priskupljanja informacija za podjeljivanje metodologije i standarda rada,	Federaciiji;
12) davanje misljenja o premeštaju i otpustanju internih revizora,	Federaciiji;
13) vodenje i državanje registra jedinica za interne revizije i državnog revizora.	Federaciiji.

Tabela 3. Nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice FMF

S obzirom da je PIFC integriran u procese upravljanja i kontrole, njegov razvoj uslovjen je i aktivnostima drugih aktera u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim finansijama i procesima javne uprave u cjelini, kako je prikazano u sljedećoj tabeli.

*Tabela 4. Ključne funkcije i organizacije nadležne za njihovo provođenje*

Ključne funkcije/procesi	Nadležne organizacije i tijela
Makroekonomске prognoze	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FMF (Sektor za poreznu politiku i Sektor za budžet i javne rashode), a na osnovu ulaznih informacija drugih organizacija javnog sektora (Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, Federalni zavod za statistiku, Porezna uprava FBiH);</li> <li>▪ MF u kantonima (odgovarajući sektori u MF) na osnovu ulaznih informacija organizacija javnog sektora (kantoni preuzimaju projekcije iz Smjernica ekonomske i fiskalne politike koju usvaja Vlada FBiH i ostalih organizacija – FMF Sektor za poreznu politiku, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, Federalni zavod za statistiku, Porezna uprava FBiH);</li> <li>▪ Službe za finansije u gradovima i općinama.</li> </ul>
Priprema budžeta/finansijskog plana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FMF (Sektor za budžet i javne rashode), na osnovu ulaznih informacija korisnika</li> <li>▪ Kantonalna MF, na temelju ulaznih informacija korisnika</li> <li>▪ Službe za finansije u gradovima i općinama na temelju ulaznih informacija (zahtjeva) ostalih službi i korisnika (npr. centri za socijalni rad i drugi budžetski korisnici koji se finansiraju iz budžeta gradova i općina)</li> <li>▪ Vanbudžetski fondovi, na temelju prošlogodišnje realizacije</li> </ul>
Izvršenje budžeta/finansijskog plana (uključujući kontrole u budžetskom ciklusu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FMF (Sektor za trezor);</li> <li>▪ organizacije u javnom sektoru upravljaju dodijeljenim budžetskim sredstvima u skladu sa Zakonom o budžetima i godišnjim zakonima/odlukama o izvršavanju budžeta/finansijskog plana</li> </ul>
Upravljanje javnim investicijama	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizacije javnog sektora FBiH,</li> <li>▪ FMF Sektor za dug (politike),</li> <li>▪ Kantonalna ministarstva finansija imaju posebne sektore za upravljanje javnim investicijama</li> </ul>
Upravljanje dugom	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FMF Sektor za dug,</li> <li>▪ MF kantona, sektori za dug<sup>30</sup></li> </ul>
Prikupljanje poreznih prihoda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porezna uprava FBiH (porezna administracija direktnih poreza i obaveznih doprinosova) / UIO BiH (porezna administracija indirektnih poreza, nivo BiH)</li> </ul>
Prikupljanje neporeznih prihoda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizacije u javnom sektoru nadležne za neporezne prihode (ministarstva/organizacije kojima je data nadležnost za prikupljanje određenih prihoda čija je namjena utvrđena posebnim zakonima, uključujući različite oblike poslovne saradnje (npr. javno-privatna partnerstva ili koncesije))</li> </ul>
Obračun i isplata plaća i naknada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FMF za korisnike budžeta FBiH uključene u centralizovani sistem</li> </ul>

<sup>30</sup> Kantonalna ministarstva finansija daju mišljenje na zahtjev za zaduživanjem od gradova/općina jedino ukoliko se zahtjevom traži garancija od kantona, a kompletirani zahtjev (sa mišljenjem ministarstva finansija) usvaja skupština kantona.

Ključne funkcije/procesi	Nadležne organizacije i tijela
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kantonalna MF za korisnike budžeta kantona uključene u centralizovani sistem</li> <li>▪ Vanbudžetski korisnici, za svoje uposlenike i paušalno za zdravstvene ustanove</li> </ul>
Javne nabavke	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agencija za javne nabavke BiH, Ured za razmatranje žalbi BiH</li> <li>▪ Pojedinačne organizacije u javnom sektoru u FBiH</li> <li>▪ U pojedinim kantonima, zajedničke stručne službe za centralizovane nabavke po osnovu sporazuma sa budžetskim korisnicima</li> </ul>
Interna revizija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CHJ FMF (politike, metodologija), organizacije u javnom sektoru u FBiH prema uspostavljenim kriterijima (provodenje)</li> </ul>
Finansijsko izvještavanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizacije u javnom sektoru u FBiH,</li> <li>▪ FMF Sektor za trezor (budžet FBiH), FMF Sektor za budžet i javne rashode (konsolidovano za FBiH),</li> <li>▪ kantonalna MF (konsolidovano za gradove/općine u okviru kantona),</li> <li>▪ općinske službe za finansije,</li> <li>▪ vanbudžetski korisnici, službe za finansije</li> </ul>
Budžetski nadzor	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FMF za FBiH,</li> <li>▪ Kantonalna MF</li> </ul>
Reforma javne uprave	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH</li> <li>▪ Generalni sekretarijat Vlade (FBiH i kantoni)</li> </ul>
Upravljanje ljudskim resursima, Obuka i razvoj kompetencija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agencija za državnu službu (ADS) FBiH, za državne službenike i namještenike za sve nivoe<sup>31</sup></li> <li>▪ Vanbudžetski korisnici</li> </ul>
Prevencija korupcije	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH,</li> <li>▪ kantonalni uredi za borbu protiv korupcije</li> </ul>
Eksterna revizija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ured za reviziju institucija u FBiH</li> </ul>
Osnivanje, upravljanje i nadzor nad javnim preduzećima	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Svaki nivo vlasti može osnivati javna preduzeća, pri čemu najviše zakonodavno tijelo (Parlament FBiH, skupštine kantona/općinska vijeća) donosi pojedinačni zakon o osnivanju javnih preduzeća. Zakonima o osnivanju javnih preduzeća utvrđene su odredbe o osnivanju, upravljanju, nadzoru, finansiranju i druge odredbe.</li> </ul>
• Vanjski nadzor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament FBiH, Komisija za budžet i finansije</li> <li>• Kantonalne skupštine, skupštinske komisije</li> <li>• Općinska-gradska vijeća, komisije</li> <li>• Nadzorni odbori vanbudžetskih fondova</li> </ul>

### 3.3. Informacioni sistemi u organizacijama javnog sektora FBiH

Ključni procesi u upravljanju javnim finansijama na nivou korisnika podržani su većim brojem odvojenih informacionih sistema, što zahtijeva veći stepen osiguravanja cjelovitosti informacija, kao neodvojive

<sup>31</sup> Sa izuzetkom nekih kantona, gdje pojedine poslove u proceduri izbora državnih službenika obavlja stručna komisija (privremeno tijelo).

komponente sistema internih kontrola<sup>32</sup>. Zbog nedovoljne međusobne integrisanosti informacionih sistema, koriste se manuelni prijenosi i obrada podataka, što može dovesti do grešaka ili kašnjenja u izradi izvještaja. Dostupne informacije sugeriju da je stanje slično i na nivou kantonalnih MF<sup>33</sup>, dok značajan broj gradova/općina i vanbudžetskih fondova još nije prešao na trezorsko poslovanje iako je rok za uspostavu istekao<sup>34</sup>. Iz tog razloga potreban je veći stepen integracije koji bi omogućio uvođenje i provođenje sistemskih kontrola u procesima planiranja i izvršenja budžeta, evidencija i izvještavanja. Navedeno bi olakšalo praćenje i donošenje odluka u svrhu osiguranja fiskalne discipline, strateške alokacije resursa i operativne efikasnosti u raspolaganju javnim sredstvima.

Značajna baza finansijskih informacija dostupna je uz naknadu u Finansisko-informatičkoj agenciji,<sup>35</sup> a navedene kategorije informacija značajne su za izradu projekcija ekonomskih trendova i javnih prihoda. Također, značajni registri informacija (registri ličnih podataka, poslovnih subjekata, imovine, primanja, i dr.) nisu uvezani sa sistemima kojima upravlja PU FBiH.

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

Dakle, po pitanju informacionih sistema u javnom sektoru u FBiH, još uvijek je prisutan nedovoljan stepen informatizovanosti poslovnih procesa koji su u funkciji pružanja usluga građanima i privrednim subjektima, a što utječe na razvoj sistemskih kontrola efikasnosti i kvaliteta rada organizacija javnog sektora u zadovoljavanju potreba njihovih krajnjih korisnika.

### 3.4 Upravljačka odgovornost u organizacijama u javnom sektoru u FBiH

Zakonom o FUK definirana je odgovornost rukovodilaca za uspostavljanje, razvoj i provođenje FUK u cijeloj organizaciji, odnosno na nivou svih organizacionih jedinica organizacije i kroz sve programe i procese (upravljačka odgovornost), a rukovodilac organizacije detaljnije uređuje ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje sredstvima donošenjem posebnih odluka. Zakon predviđa mogućnost delegiranja ovlaštenja i odgovornosti u pogledu FUK, uz napomenu da prijenos ovlaštenja ne isključuje odgovornost rukovodilaca za zakonitost poslovanja i ostvarivanje ciljeva organizacije.

Postoje i drugi instrumenti za jačanje upravljačke odgovornosti u FBiH. Tako su rukovodioci korisnika budžeta FBiH prema Zakonu o budžetima u FBiH i pripadajućim pravilnikom obavezni da podnose svake godine Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, kojom potvrđuju: 1) zakonito, namjensko i svrshishodno planiranje i korištenje budžetskih sredstava i 2) efikasno i uspješno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u okviru budžetom odnosno finansijskim planom utvrđenih sredstava.

Važećim Pravilnikom o obimu, sadržaju, načinu popunjavanja i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti<sup>36</sup> propisana je i provjera sadržaja Izjave od strane nadležnih ministarstava finansija i službi za finansije

<sup>32</sup> Standardi 11-13 komponente IV Informacije i komunikacije COSO modela

<sup>33</sup> Na nivou kantona, uz ranije uveden ISFU i PIMIS, tokom 2018. godine pokrenut je informacioni sistem za upravljanje budžetom (E-budžet) koji bi trebao omogućiti svim kantonima u FBiH da pripremaju svoje budžete u istom informacionom sistemu automatski povezanim sa sistemom planiranja budžeta FMF.

<sup>34</sup> Zakon o trezoru u FBiH (Službene novine FBiH, broj 26/16), stupio je na snagu u aprili 2016. godine. Prema odredbama ovoga Zakona kantoni, općine, gradovi i vanbudžetski fondovi su bili obavezni u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona uspostaviti trezorski način poslovanja sa javnim sredstvima.

<sup>35</sup> Finansisko-informatička agencija uspostavlja i upravlja poslovnim registrima, prikuplja finansijske izvještaje, vodi registar računa pravnih subjekata i pregled njihovih dugovanja, radi ocjenu poslovnog boniteta, vrši prodaju federalnih taksi i mjenica, te kreira izvještaje i statističke preglede.

<sup>36</sup> „Službene novine FBiH“, broj: 74/14.

tokom budžetske godine. U slučaju da se provjerama utvrde nepravilnosti u vjerodostojnosti podataka u Izjavi, nadležna ministarstva i službe za finansije dužne su obavijestiti budžetsku inspekciju.

Također, u pogledu objektivnosti finansijskih izvještaja, rukovodstvo je odgovorno za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prevare ili greške, odgovarajuća objelodanjuvanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i procjena.

U praksi, u javnom sektoru u FBiH delegiranje ovlaštenja i odgovornosti je prisutno i u primjeni u skladu sa važećim propisima, međutim postojeći sistem prijenosa ovlaštenja i odgovornosti potrebno je unaprijediti, te donijeti detaljnije smjernice za operacionalizaciju prijenosa ovlaštenja i odgovornosti kao i za provođenje kontrola i uključenosti rukovodilaca u navedene procese. Upravljačku odgovornost je potrebno naročito jačati u procesima planiranja i izvršavanja budžeta/finansijskog plana na nivou pojedinačnih organizacija u pogledu prijenosa ovlaštenja i odgovornosti za provođenje kontrola i uključenosti rukovodilaca u navedene procese.

Pored upravljačke odgovornosti na nivou pojedinačnih organizacija javnog sektora, potrebno je pojačati i mehanizme u pogledu ovlaštenja i odgovornosti između organizacija na istom ili različitim nivoima u cilju boljeg upravljanja sredstvima i ostvarivanja rezultata.

### 3.5 Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – budžetska inspekcija

Zakon o budžetima u FBiH<sup>37</sup> daje osnovu za uspostavu i funkcioniranje budžetskog nadzora u FMF i u kantonalnim MF, a Uredba o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>38</sup> usvojena 2014. godine, detaljnije uređuje ciljeve i obim budžetskog nadzora, način provođenja, te rad i ovlaštenja budžetskih inspektora.

Budžetski nadzor podrazumijeva provođenje inspekcijskih kontrola zakonitosti, pravovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava i to budžeta FBiH, kantona, gradova, općina i vanbudžetskih fondova, a obavlja se po nalogu federalnog ministra finansija ili kantonalnog ministra financija, kao i po zahtjevima građana ili ovlaštenih lica budžetskih korisnika.

Ako se budžetskim nadzorom utvrdi postojanje nezakonitosti ili nepravilnosti, budžetskim korisnicima nalažu se mjere i rokovi za njihovo otklanjanje, a ako ne postupe u skladu s time, rješenjem im se može naložiti i zabrana raspolaganja dodijeljenim budžetskim sredstvima dok se utvrđene nepravilnosti ne otklone, zatim povrat sredstava u budžet ukoliko se utvrdi korištenje sredstava suprotno zakonu, te druge mjere za koje je budžetski inspektor ovlašten zakonom ili drugim propisom.

U slučaju da se u postupku budžetskog nadzora utvrdi postojanje nezakonitih radnji rukovodioca i drugih ovlaštenih zaposlenika kontrolisanog budžetskog korisnika, protiv navedenih lica u skladu sa zakonom i drugim propisima, budžetski inspektori dužni su podnijeti prijavu o počinjenom krivičnom djelu nadležnom tužilaštvu, odnosno podnijeti prekršajnu prijavu nadležnom sudu ili druge mjere za koje su ovlašteni zakonom ili drugim propisom.

Budžetski nadzor uspostavljen je i djeluje u FMF od 2018. godine i nadležan je za nadzor sredstava budžeta FBiH i federalnih vanbudžetskih fondova. Budžetski nadzor kantonalnih ministarstava finansija

<sup>37</sup> Zakon o budžetima u FBiH, članovi od 79. do 85.

<sup>38</sup> „Službene novine FBiH“, broj: 34/14.

nadležan je za nadzor nad sredstvima budžeta kantona, kantonalnih vanbudžetskih fondova, te gradova i općina koji se nalaze na teritoriji kantona<sup>39</sup>.

Značaj uspostavljenog budžetskog nadzora ogleda se u dosadašnjim rezultatima. Naime, rezultat obavljenih budžetskih nadzora u posljedne dvije godine, od kada ova funkcija djeluje, je 34 budžetska nadzora sa 128 utvrđenih nezakonitosti/nepravilnosti, te shodno tome, naloženim mjerama za otklanjanje tih nezakonitosti/nepravilnosti uz pokretanje određenih postupaka pred nadležnim pravosudnim organima.

Funkcionalan budžetski nadzor važan je elemenat u sistemu upravljanja nepravilnostima, međutim važno je jasno razlikovati njegovu ulogu i funkciju u odnosu na interne kontrole i internu reviziju, kao i činjenicu da niti jedna od ovih funkcija ne zamjenjuje niti isključuje jedna drugu.

Interne kontrole i interna revizija prvenstveno imaju preventivnu funkciju u smislu sprječavanja nepravilnosti u poslovanju. Kontrole jesu i ostaju u nadležnosti rukovodilaca koji su odgovorni za njihovu uspostavu, razvoj i funkcioniranje u svrhu upravljanja rizicima i povećanja vjerovatnoće da će se ostvariti poslovni ciljevi, a upravljanje budžetskim sredstvima provesti u skladu sa zakonima, ekonomično, efikasno i efektivno.

Uloga interne revizije je da na osnovu procjene rizika, odredi područja u okviru kojih će procijeniti prikladnost, primjenu i djelotvornost sistema internih kontrola i dati preporuke rukovodstvu za njihovo unapređenje s ciljem da se nepravilnosti i propusti ne događaju, odnosno da se njihova pojava svede na minimum, ili da svojim savjetodavnim angažmanima doda vrijednost organizaciji.

S druge strane, inspekcija, odnosno nadzor predstavlja naknadne ex-post aktivnosti koje se obavljaju na osnovu prijava, zahtjeva ili pritužbi, ili na drugi način saznanja o eventualnoj nezakonitosti/nepravilnosti u cilju utvrđivanja konkretnе povrede propisa i nalaganje mjera koje mogu imati za krajnju posljedicu podnošenje prijava nadležnom tužilaštvu u slučaju počinjenih krivičnih djela, odnosno nadležnom sudu u slučaju počinjenih prekršajnih djela.

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

---

<sup>39</sup> Funkcija budžetskog nadzora uspostavljena je do sada u četiri od ukupno deset kantona (Kantonu Sarajevo, u Tuzlanskom kantonu, Unsko-sanskom kantonu i Bosansko-podrinjskom kantonu)

## 4 PIFC U ORGANIZACIJAMA U JAVNOM SEKTORU U FBiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA

U nastavku ovog poglavlja je analiza postojećeg stanja razvoja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i interne revizije u organizacijama javnog sektora u FBiH koja služi kao temelj za određivanje strateških ciljeva i mjera razvoja oblasti PIFC.

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

FUK predstavlja sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac organizacije<sup>40</sup>. Sistem FUK-a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi organizacije biti ostvareni, a sredstva upotrijebljena za njihovu realizaciju korištena na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Kao što je prethodno rečeno, u javnom sektoru u FBiH na snazi je važeći regulatorni i metodološki okvir za FUK, koji su obavezni primjenjivati korisnici u FBiH, a CHJ FMF prati razvoj FUK kroz redovne godišnje izvještaje pojedinačnih organizacija na osnovu kojih izrađuje Godišnji konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK u javnom sektoru u FBiH, kao i kroz druge izvore informacija o stepenu razvoja FUK kod korisnika.

#### 4.1.1 FUK - sadašnje stanje

U Godišnjem konsolidovanom izvještaju FUK za 2019. godinu, sačinjenom na osnovu dostavljenih 520 izvještaja korisnika, se zakљučuje da su uočena unapređenja u pojedinim segmentima u odnosu na prvo izvještavanje za 2017. godinu. Evidentna su nastojanja organizacija javnog sektora da unaprijede postojeće sisteme internih kontrola u skladu sa zahtjevima važećih propisa i Standarda interne kontrole, međutim, s obzirom na kompleksnost organizacija i resora taj napredak se sporo odvija zbog čega je neophodno kontinuirano unaprjeđivanje sistema i podrška korisnicima.

Slične nalaze navodi i Ured za reviziju institucija u FBiH u godišnjim revizorskim izvještajima za provedene revizije u 2017. i 2018. godini.<sup>41</sup> U izvještajima se ističe kako revidirani subjekti u značajnoj mjeri nisu uspostavili odgovarajući sistem internih kontrola prema COSO modelu, u skladu sa primjenjivim zakonskim okvirom. Naime, konstatuje se da nisu doneseni svi propisani akti i pisane procedure, a prije svih računovodstvene politike, pravilnici i drugi interni akti kojima treba da se regulišu segmenti upravljanja javnim sredstvima i značajniji procesi iz nadležnosti organizacije.

Nadalje, aktivnosti praktične obuke za budžetske i vanbudžetske korisnike, koje je u 2019. i 2020. godini provodila CHJ FMF, ukazuju na nedostatak iskustva za sistematično upravljanje rizicima i dokumentovanje istih. Ističe se manjak informacija o uzrocima i mogućim posljedicama rizika, bez kojih nije moguće identifikovati ni ključne kontrolne mehanizme za njihovo sprečavanje ni korektivno djelovati u slučaju da se rizik ostvari. Navedeno ukazuje na značajan prostor da se unaprijedi utvrđivanje, analiziranje i procjenjivanje rizika kao preduslova za svrshishodne i efektivne kontrole.

<sup>40</sup> Prema Standardima interne kontrole, koji su obavezujući za organizacije javnog sektora u FBiH a koji su organizovani u komponente COSO modela (općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola): kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena.

<sup>41</sup> Revizije finansijskih izvještaja organizacija javnog sektora, izvještaja o izvršenju Budžeta FBiH i federalnih budžetskih korisnika, kantona i kantonalnih budžetskih korisnika, gradova, općina, zavoda, fondova, agencija, javnih ustanova i preduzeća sa većinskim državnim kapitalom.

## Koordinatori za finansijsko upravljanje i kontrolu

Pravilnikom o provođenju FUK u javnom sektoru FBiH<sup>42</sup> propisana je obaveza rukovodioca korisnika javnih sredstava da iz reda najvišeg rukovodstva organizacije imenuje koordinatora za FUK<sup>43</sup>, koji obavlja sljedeće aktivnosti u organizaciji:

- a) pružanje savjeta i podrške rukovodiocu korisnika javnih sredstava o načinu uspostavljanja, provođenja i razvoja FUK na nivou organizacije,
- b) pružanje savjeta i podrške rukovodicima organizacionih jedinica o načinu uspostavljanja, provođenja i razvoja FUK u dijelu za koji su oni nadležni,
- c) planiranje, pripremu i praćenje provođenja planiranih aktivnosti na uspostavljanju i razvoju FUK,
- d) koordinaciju samoprocjene i izrade Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK,
- e) u kantonalnim ministarstvima finansija vrši koordinaciju izrade Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK za kanton,
- f) koordinaciju izrade internih akata iz budžetskog ciklusa (pravilnika, instrukcija, uputstava, smjernica) kojima se razrađuju postupci, definiraju nadležnosti i odgovornosti svih učesnika, te uređuju kontrolne aktivnosti u procesu planiranja, programiranja, izrade i realizacije budžeta, odnosno finansijskog plana, te u procesu nabavki i ugovaranja,
- g) saradnja sa CHJ FMF<sup>44</sup>.

Pravilnikom je propisano da imenovanom koordinatoru u obavljanju zadataka vezanih za FUK u organizaciji podršku pruža organizaciona jedinica za finansije/osoba za finansije u organizaciji<sup>45</sup>. U skladu sa Zakonom o FUK, CHJ FMF vodi i održava Registr koordinatora za FUK.

Prema podacima iz Registra na dan 20.02.2020. godine registrovano je **354 koordinatora za FUK**, što je svakako nizak broj koordinatora u odnosu na ukupan broj obveznika.

*Tabela 5. Pregled imenovanih koordinatora za FUK*

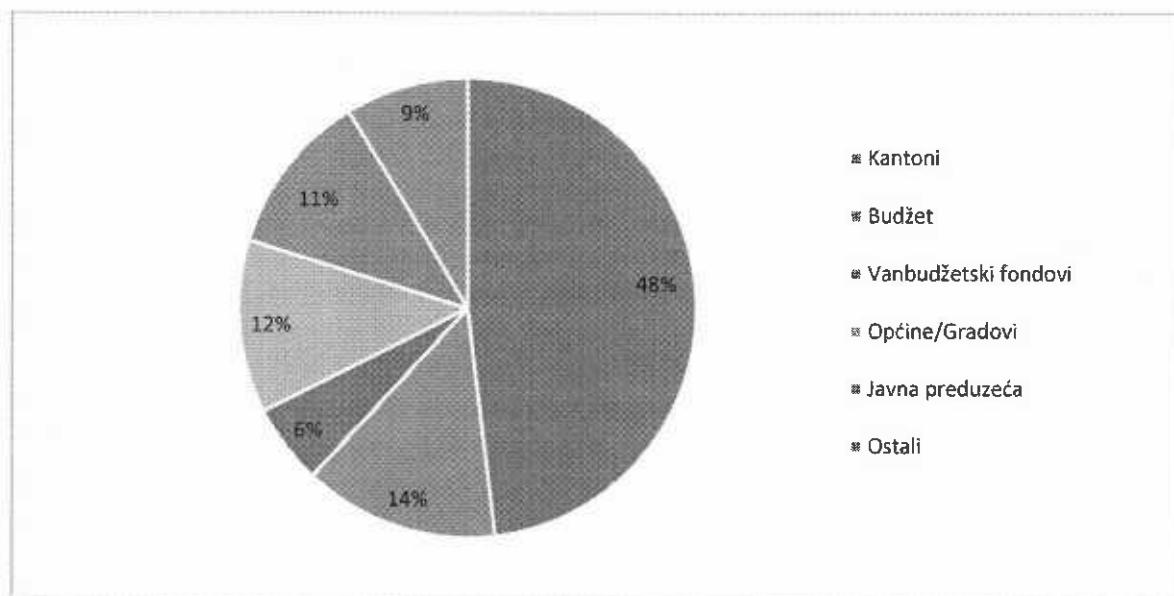
Nivo	Broj imenovanih koordinatora za FUK
Budžet FBiH	49
Kantoni u FBiH	170
Općine i gradovi	43
Vanbudžetski fondovi FBiH i kantoni	20
Javna preduzeća FBiH i kantoni	41
Ostala pravna lica u kojima FBiH, kanton ili općina ima većinski vlasnički udio	31
<b>UKUPNO</b>	<b>354</b>

<sup>42</sup> Službene novine FBiH, broj 6/17.

<sup>43</sup> i dostavi CHJ FMF odluku o imenovanju.

<sup>44</sup> Član 7. stav (2) Pravilnika o provođenju FUK.

<sup>45</sup> Uloga i značaj organizacionih jedinica za finansije u razvoju FUK u organizacijama javnog sektora obrađeni su u Priručniku za FUK.



Registrar koordinatora za FUK je bitan jer na jednom mjestu objedinjava podatke o osobama zaduženim za koordinaciju FUK u organizacijama javnog sektora, a isti CHJ FMF koristi prilikom planiranja i provođenja obuka za imenovane koordinatorre, te za jačanje direktnе komunikacija sa korisnicima. U narednom periodu neophodno je i dalje osnaživati kapacitete imenovanih koordinatora za FUK kako bi se time istovremeno jačao razvoj FUK u organizacijama javnog sektora.

U praksi, uspješnost koordinacije aktivnosti na razvoju FUK u velikoj mjeri zavisi od:

- podrške i razumijevanja uloga i značaja sistema internih kontrola od strane rukovodilaca koji su odgovorni za funkcioniranje sistema FUK u njihovim organizacijama,
- kapaciteta organizacionih jedinica za finansije da iniciraju i razvijaju interne procedure za jačanje sistema kontrola u procesima iz budžetskog ciklusa i podršci koju u tome imaju od strane rukovodstva,
- funkcionalnosti informacijskih sistema i stepenu integrisanosti kontrolnih mehanizama u same informacijske sisteme koji podržavaju procese iz budžetskog ciklusa i ostale procese u organizaciji javnog sektora i
- kvaliteti funkcije i dodatne vrijednosti interne revizije u organizacijama u kojima je interna revizija uspostavljena.

## ZNAČAJ RAZVOJA PIFC ZA KLJUČNE POSLOVNE PROCESE U JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI BIH

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

### Planiranje budžeta

Srednjoročna perspektiva u planiranju budžeta osigurava se kroz Dokument okvirnog budžeta (DOB)<sup>46</sup> koji se izrađuje na nivou FBiH, kantona i JLU. Izrada DOB-a zasniva se na procjeni privrednog razvoja, razvoja socijalnog sektora, makroekonomskih indikatora i prognozi prihoda i rashoda, koji se utvrđuje

<sup>46</sup> DOB je akt koji sadrži makroekonomske projekcije i prognoze budžetskih sredstava i izdataka za naredne tri godine i služi kao podloga za pripremu i izradu godišnjeg budžeta.

prema Ekonomskoj politici Federacije BiH. Međutim, gornja granica rashoda u DOB-u obavezujuća je samo za prvu godinu, dok su vrijednosti za dvije sljedeće godine samo indikativne.

Prema raspoloživim podacima, planovi i projekcije za buduće periode u najvećoj se mjeri baziraju na osnovu prošlogodišnjih troškova, korigovanih za inflatorna kretanja. Međutim, potrebne su detaljnije analize kojima bi se prošlogodišnji troškovi prilagodili promjenama u obimu aktivnosti predviđenih strateškim politikama, mogućim uštedama, korekcijama iznosa u zavisnosti od ostvarenih rezultata i provedenih kontrola namjenskog trošenja i slično. Prilikom planiranja budžeta nedovoljno se uzimaju u obzir informacije o efektima dodijeljenih budžetskih sredstava iz prethodnih ciklusa. Navedeno je uslovljeno i činjenicom da se budžeti/finansijski planovi organizacija u javnom sektoru u FBiH, uključujući sve nivo vlasti, još uvijek ne usvajaju niti izvršavaju po programskoj klasifikaciji.

Dakle, evidentna je potreba da se sistemi internih kontrola u procesima planiranja trebaju jačati u pogledu potpunije pripreme budžetskih zahtjeva sa razmatranjem svih faktora koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva. Navedeno podrazumijeva cjelovite informacije o statusu pripreme i planu realizacije projekata i transfera, te detaljnije analize strukture i kretanja troškova. Dostupnost ovih informacija bi smanjila rizike nerealnog planiranja određenih kategorija rashoda u odnosu na mogućnosti stvarne realizacije (na primjer, kapitalnih izdataka), rizike neiskorištenih mogućnosti ušteda (na primjer, na materijalnim rashodima) te rizike finansiranja neprioritetnih aktivnosti.

#### Izvršenje budžeta

Sistem internih kontrola treba podržati procese u izvršenju budžeta na način da budu u funkciji efikasnog praćenja i naplate prihoda, kontrole nad stvaranjem obaveza, kontrole namjenskog trošenja budžetskih sredstava, te pouzdanih računovodstvenih sistema i finansijskog izvještavanja.

#### Kontrole praćenja i naplate prihoda

U oblasti naplate direktnih poreza, evidentne su slabosti u sistemu internih kontrola u smislu sveobuhvatnosti prikupljenih informacija uslijed čega dolazi do značajnijeg odstupanja izvršenja od srednjoročnih projekcija ovih prihoda. Djelimično, razlozi nerealnih projekcija leže u činjenici da postojeći porezni registri ne sadrže sve potrebne informacije. Evidentna su porezna dugovanja, uzrokovana kašnjenjem u redovnoj naplati, a u okviru prinudne naplate naročito se ističu rizici blagovremenosti pokretanja postupaka kao i nemogućnosti primjene svih instrumenata.

U području upravljanja neporeznim prihodima u nadležnosti budžetskih korisnika, odnosno prihodima po osnovu taksi, kazni, te ostalim namjenskim prihodima, prema izvještajima Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH, evidentirane su slabosti sistema internih kontrola vezane za procese praćenja, evidentiranja i naplate<sup>47</sup>.

U cilju unapređenja procedura redovne i prinudne naplate neophodna je intenzivnija razmjena podataka i saradnja među nadležnim organizacijama u javnom sektoru u FBiH, odnosno jačanje segmenta informacija i komunikacija. Razvoj sistema internih kontrola u ovom dijelu bi također utjecao na kompletnost evidencija koje osiguravaju potpun obračun i blagovremenu naplatu, kvalitetnije izvještavanje i sravnjivanje podataka o naplati i utrošku namjenskih prihoda, te poduzimanja mjera prisilne naplate.

#### Kontrole obaveza

Zakonima o izvršavanju budžeta za nivo Federacije BiH i kantona, te odlukama o izvršavanju budžeta za nivo grada/općine i vanbudžetskih fondova propisano je da budžetski korisnici ne mogu stvarati obaveze,

<sup>47</sup> Među drugim nalazima u ovoj oblasti, revizijskim izvještajima konstatuje se nedostatak redovnog fakturisanja i naplate u rokovima dospjeća potraživanja (npr. koncesionih naknada) na osnovu zaključenih ugovora, kako nalažu Zakon o budžetima u FBiH i Zakon o koncesijama.

odnosno rashode ili opterećenja budžetskih pozicija, ako pripadajuća sredstva nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu budžetsku organizaciju<sup>48</sup>.

U Informacioni sistem finansijskog upravljanja (u daljem tekstu: ISFU) se ne unose informacije koje omogućavaju uvid u ukupno stanje i dinamiku realizacije obaveza korisnika (ugovora i aneksa u slučaju povećanja ukupne vrijednosti ugovora). Informacije o obavezama postaju dostupne ministarstvima finansija tek u momentu unosa fakture, ali ISFU nema aplikativne kontrole koje obavezuju korisnike da uvežu fakture (ili situacije) uz ugovor. Situacija je slična za JLU.

Postojeća regulativa o planiranju i izvršavanju budžeta/finansijskih planova ne sadrži odredbe koje bi obavezale korisnike da prije sklapanja ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obaveze informišu ili zatraže mišljenje FMF, kantonalnih MF ili JLU. Na taj način su FMF i kantonalna MF, kao i službe za finansije u JLU i u vanbudžetskim fondovima uskraćene za prethodnu informaciju o finansijskim učincima koji će uslijediti na buduće budžete/finansijske planove prije sklapanja ugovora kojima se preuzimaju višegodišnje obaveze. Time se ograničava prostor za preventivno djelovanje u slučajevima da finansijski učinci izlaze iz prihvatljivih fiskalnih okvira<sup>49</sup>.

U području kontrole stvaranja obaveza, sisteme interne kontrole potrebno je unaprijediti na način da se ugovori kojima su preuzete obaveze (uključujući i višegodišnje) unose u ISFU sistem (odnosno informacione sisteme u JLU i vanbudžetskim fondovima) s podacima o ukupnoj vrijednosti ugovora i sa podacima o iznosima obaveza po mjesecima/godinama u kojima će dospijevati na naplatu. Zakonima o izvršavanju budžeta (FBiH i kantoni) i odlukama o izvršavanju budžeta (JLU i vanbudžetski fondovi) trebalo bi propisati obavezu potrošačkih jedinica da dostavljaju nacrte ugovora kojima preuzimaju višegodišnje obaveze na mišljenje FMF, kantonalnim MF i službama za finansije JLU i vanbudžetskim fondovima prije nego ih potpišu kako bi ove organizacije javnog sektora i službe imale blagovremene informacije o finansijskim učincima na buduće budžete i njihovu prihvatljivost sa aspekta fiskalnih učinaka.

#### Kontrole potencijalnih obaveza po osnovi sudske sporove

Pokrenuti sudske sporovi protiv organizacija u javnom sektoru FBiH predstavljaju značajan izvor potencijalnih obaveza za budžete organizacija u FBiH. U cilju da se smanji rizik dodatnih troškova (kao što su troškovi sudske postupaka i troškovi kamata) potrebno je da korisnici koji su tužene strane provedu analizu tj. procjenu uspjeha u parnicama i donesu odluke u vezi sa daljim tokom postupka<sup>50</sup>

Također, ministarstva finansija i druge organizacije javnog sektora su dužni da se dosljedno pridržavaju važećih zakonskih i drugih propisa u dijelu utvrđivanja, evidentiranja i iskazivanja obaveze na propisanim pozicijama u obračunskom razdoblju u kojem je obaveza za plaćanje i nastala i osiguraju sredstva za blagovremeno zatvaranje ovih obaveza, a radi zaustavljanja daljeg rasta obaveza (zateznih kamata) po ovome osnovu.

#### Kontrole namjenskog utroška finansijski najznačajnijih rashoda

##### Plaće i naknade

S obzirom na finansijsku značajnost ove kategorije rashoda, potrebno je kontinuirano unapređivati sisteme internih kontrola na način da se osigura adekvatna dokumentacija kojom se potvrđuje opravdanost nastalih rashoda za plaće i naknade zaposlenima, ažurne baze podataka o zaposlenima, ažurna rješenja

<sup>48</sup> Ove odredbe o izvršenju budžeta su definisane i Zakonom o budžetima u FBiH (član 53. Zakona), a koje se, shodno Zakonu, primjenjuju kod izvršenja budžeta FBiH, kantona, JLU i vanbudžetskih fondova.

<sup>49</sup> Npr. traženje dodatnih analiza prioriteta finansiranja, dinamike realizacije ugovora, analize strukture prihvatljivih i neprihvatljivih troškova, izvora finansiranja i slično.

<sup>50</sup> U ovakvim slučajevima potrebno je provesti analize uzroka nastalih parnica, te na temelju takvih analiza predložiti jačanje sistema internih kontrola, povećati broj kontrolnih tačaka kako bi se smanjio rizik od grešaka i propusta koje mogu dovesti do novih parničnih postupaka i novih obaveza.

za isplatu plaća, odgovarajući koeficijenti za isplatu, odnosno da postoje interna pravila za odvijanje poslovnog procesa. Izvještajima vanjske revizije konstatovana su također i odstupanja između sistematizovanih i popunjениh radnih mesta, što može ukazivati na potrebu dodatnih analiza obima poslova i procjene potrebnog broja izvršilaca, te na osnovu toga izrade prijedloga izmjena i dopuna postojeće sistematizacije s ciljem optimalizacije.

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

Važna mjeru za daljnji razvoj sistema internih kontrola u ovom segmentu je daljnja integracija baza podataka o zaposlenima sa obračunom plaća i naknada te sa računovodstvenim evidencijama gdje to nije slučaj<sup>51</sup>.

#### Kapitalni izdaci i višegodišnji kapitalni projekti

Kapitalni izdaci (izdaci za nabavku zemljišta, građevina, opreme i slično) realiziraju se u manjem iznosu u odnosu na planirana sredstva<sup>52</sup>.

Administrativno uređenje karakterizira visoka fragmentiranost koja otežava planiranje i izvođenje ulaganja u infrastrukturu. Npr. kod projekata koji se sufinansiraju iz budžeta FBiH u kantonima i JLU, moguća su kašnjenja u realizaciji projekata sufinansiranih sredstvima iz budžeta FBiH zbog procedura nabavki, jer kašnjenje u finansiranju dodatno pomiciće objavu javnih tendera. Također, kašnjenje sa planovima finansiranja može dovesti do preklapanja finansiranja (finansiranje i/ili sufinansiranje istih aktivnosti), iskazivanje nerealnih potreba za zaduživanjem, teškoće sa likvidnošću i sl.

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

#### Tekući transferi

Proces planiranja, izvršenja i izvještavanja o realizaciji budžeta posebno je složen u segmentu transfera i subvencija. U prethodnom periodu po tom pitanju identifikovane su sljedeće poteškoće: nedostatak jasnih ciljeva prilikom planiranja transfera, nedostatak jasno definiranih kriterija za dodjelu i planiranih učinaka, kao i slabost u segmentu praćenja utroška datih sredstava, što sveukupno nosi rizik da se dodijeljenim sredstvima neće postići namjeravani ciljevi i efekti.

S tim u vezi, s obzirom na finansijsku značajnost transfera u budžetima FBiH, prethodna Strategija PIFC 2015 – 2018, kao jednu od značajnih mjera predviđela je provođenje detaljnih analiza rizika i postojećih kontrola u planiranju i izvršavanju transfera i subvencija. Realizaciju navedene mjere na bazi pet pilot organizacija provela je CHJ FMF tokom 2016. godine uz podršku projekta finansiranog iz SAFE fonda<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Prepoznatljivi su primjeri dobre prakse upravljanja u ovom području u kantonalnim ministarstvima finansija gdje je informacioni sistem za obračun plaća interfejsom povezan sa ISFU sistemom Glavne knjige rezervi čime je osigurano automatsko kreiranje i slanje naloga obračuna plaća i naknada (Specifikacija mjesecnog obračuna) na knjiženje u Glavnu knjigu rezervi.

<sup>52</sup> Prema dostupnim informacijama o utrošku sredstava kojima su finansirani projekti uključeni u Program javnih investicija u FBiH u posljednjih tri godine postotak realizacije se kontinuirano smanjivao (od 44,9 % u 2016. godini do 25,2 % u 2018. godini).

<sup>53</sup> Povjerenički fond Svjetske banke za jačanje odgovornosti i fiducijskog okruženja u upravljanju javnim finansijama.

Jedan od rezultata projekta<sup>54</sup> jesu izrađene Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH koje je FMF objavilo u februaru 2018 godine<sup>55</sup>. U Smjernicama su sadržani minimalni standardi koje budžetski korisnici koji dodjeljuju sredstva putem transfera i subvencija trebaju slijediti prilikom planiranja sredstava, objave javnih poziva, odabira korisnika, ugovaranja, praćenja provođenja i evaluacije rezultata utrošaka sredstava, te izvještavanja.

Navedene Smjernice stvorile su sistemski okvir za kvalitetnije upravljanje transferima, ali je potrebno unaprijediti realizaciju navedenih smjernica u praksi i pružiti podršku organizacijama javnog sektora, naročito korisnicima na nivou kantona i JLU kako bi jačali interne kontrole za bolje upravljanje sredstvima transfera i subvencija (prilagođavanje metodologija i praksi upravljanja transferima i subvencija, razmjena iskustava, edukacije zaposlenih i druge aktivnosti).

Kontrole u konačnici trebaju osigurati namjensko trošenje sredstava i ostvarivanje planiranih rezultata i ciljeva, te je u tom smislu upravljanje transferima potrebno unaprijediti kroz jačanje *ex ante* i *ex post* kontrola na način da se osigura planiranje utemeljeno na ciljevima i adekvatni postupci odobravanja, izvještavanja i evidentiranja transfera.

#### Javne nabavke

Zakon o javnim nabavkama u BiH iz 2014. stvorio je preduslove za primjenu naprednijih tehnika i metoda nabavki, korištenje kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, primjenu informatizacije u javnim nabavkama, bolje kontrole u fazi planiranja nabavke i u fazi realizacije ugovora.

Međutim, administrativni kapaciteti organizacija u FBiH i sistemi internih kontrola koji bi trebali osigurati pravilno provođenje postupaka javnih nabavki još uvijek nisu na zadovoljavajućem nivou. Naime, i dalje se u većini postupaka koristi kriterij najniže cijene, što povećava rizik da su određene nabavke neekonomične, ako se uzme u obzir krajnji kvalitet isporučenih roba i usluga i sveobuhvatni troškovi koji mogu nastati.

Interna i vanjska revizija u svojim izvještajima upozoravaju da su još uvijek prisutni problemi i nedostaci vezani za planiranje nabavki, pokretanje postupaka nabavki, izbor postupaka nabavki, dijeljenje nabavki, izradu tenderske dokumentacije, postupke ugovaranja, te praćenja realizacije ugovora.

Nalazi vanjske revizije ukazuju da revidirani budžetski korisnici nisu uspostavili odgovarajuće kontrole koje bi osigurale tačne i pouzdane podatke o realizaciji ugovora, a odgovarajući nadzor i kontrola nije osiguran ni kroz trezorski sistem, odnosno kroz ISFU<sup>56</sup>.

Dakle, evidentno je da je u cilju unapređenja zakonitosti i transparentnosti javnih nabavki u javnom sektoru potrebno unaprijediti i postojeće interne kontrole koje se primjenjuju u postupcima javnih nabavki. U tom cilju, Agencija za javne nabavke u narednom periodu planira izradu nove Strategije javnih nabavki u BiH za 2021-2025. kojom će se definirati nove mјere za daljnju realizaciju ciljeva i prioriteta postavljenih važećom Strategijom javnih nabavki 2016-2020.

<sup>54</sup> Konkretni ciljevi projekta bili su dijagnosticiranje i rješavanje nedostataka u sistemima internih kontrola koji pokrivaju planiranje i izvršenje ključnih kategorija budžetskih rashoda (transfera i subvencija), pomoć prilikom izrade internih pravila i procedura, te pružanje tehničke pomoći i izgradnje kapaciteta korisnika tehničke pomoći.

<sup>55</sup> „Službene novine FBiH“, broj: 15/18.

<sup>56</sup> U ISFU sistemu evidentira se finansijska realizacija ugovora, odnosno evidentiraju se fakture, ali nije unificirano da se uz fakturu obavezno unosi i broj ugovora i broj situacije (kod ugovora koji se uskcesivo realizuju) uslijed čega nije moguće sistemski kontrolisati i praviti realizaciju ugovora te raspolagati pravovremenim i pouzdanim podacima o ugovorenim obavezama.

U toku je i izrada novog Zakona o javnim nabavkama koji se planira usvojiti tokom 2021. godine, te donošenje i Pravilnika o korištenju informacionog sistema e-nabavke, koji postavlja okvir za daljnju informatizaciju postupaka javnih nabavki.<sup>57</sup>

#### Računovodstvo i finansijsko izvještavanje

Računovodstveni sistem bazira se na modifikovanom principu obračunavanja, što znači da se prihodi i primici priznaju u onom periodu kada su mjerljivi i raspoloživi, odnosno kada su uplaćeni na jedinstveni račun trezora (JRT), a rashodi i izdaci priznaju se na osnovu nastanka poslovnog događaja (obaveze) i u izvještajnom periodu na koji se odnose nezavisno o plaćanju.

Finansijske transakcije, odnosno finansijsko poslovanje korisnika budžeta FBiH, kantona i JLU obavljaju se putem informacionog sistema finansijskog upravljanja, a za uspostavu i vođenje Glavne knjige Trezora i pomoćnih knjiga za unos podataka su nadležni FMF, kantonalna ministarstva finansija i službe za finansije u JLU.

Revizijom finansijskih izvještaja pojedinačnih organizacija u FBiH konstatovano je da postoji prostor za poboljšanje internih kontrola u vezi s unosom i evidentiranjem potraživanja kroz pomoćne knjige. Navedeno je pretpostavka za adekvatno praćenje stanja, vrste i ročnosti potraživanja, poduzimanja aktivnosti na njihovoj naplati kao i pravilnog prezentiranja informacija o potraživanjima u finansijskim izvještajima organizacija u javnom sektoru u FBiH. Postoji prostor i za unapređenja sistema internih kontrola u pogledu sveobuhvatnog evidentiranja i praćenja zaliha kao i stalnih sredstava (pokretne i nepokretne imovine).

Također, potrebno je unaprijediti evidencije obaveza na način da budu sveobuhvatne u cilju da se osiguraju pouzdani finansijski izvještaji, uključujući i bilansno iskazivanje obaveza po pravosnažnim presudama i izvršnim sudskim rješenjima, te obaveze po osnovu sudskih troškova. Isti je slučaj sa tretmanom ovih obaveza u kantonima, a što može da utječe na tačnost iskazivanja finansijskog rezultata, odnosno iskazivanja deficit-a u izvršenju budžeta kantona i njegovog tretmana.

#### Kvalitet pružanja usluga

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

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

#### Upravljačka odgovornost

Upravljačka odgovornost zahtijeva da rukovodioci koji svojim aktivnostima stvaraju obaveze, iskazuju potrebe za finansijskim sredstvima, koriste nabavljenu imovinu, provode aktivnosti koje generišu namjenske prihode i slično, usmjeravaju i kontrolišu finansijske efekte koji proizlaze iz njihovih odluka,

<sup>57</sup> Pravilnikom o korištenju informacionog sistema e-nabavki predviđena je dinamika koja obavezuje ugovorne organe na provođenje postupaka javnih nabavki elektronskim putem kako slijedi:

- 30% postupaka javnih nabavki u 2020.
- 50% postupaka javnih nabavki u 2021.
- 80% postupaka javnih nabavki u 2022.

odnosno da preuzmu odgovornost za iste. Iako postoji zakonsko utemeljenje za upravljačku odgovornost rukovodilaca na svim nivoima, potrebno je razviti mehanizme za bolju primjenu u konkretnim poslovnim procesima.

Rukovodioci trebaju imati jasnija uputstva šta kontrolišu, u kojim rokovima i kako se dokazuje djelotvornost provedenih kontrola. U tom smislu potrebno je dodatno unaprijediti procedure koje uređuju ključne procese na nivou pojedinačnih organizacija vezano za suštinske kontrole<sup>58</sup> koje su rukovodioci dužni da provode u svrhu kvalitetnijeg upravljanja resursima i rezultatima.

Situaciju usložnjava i nedovoljna uređenost uloga i odgovornosti, te modaliteta za saradnju među resornim sektorima i organizacionim jedinicama za finansije u ključnim procesima, npr. razumijevanje vlasništva nad strateškim i operativnim rizicima organizacije i ko, kada i kako provodi kontrolne aktivnosti i izvještava o njihovoj efektivnosti. Činjenica je, također, da u praksi većinu kontrola u ključnim procesima provode finansijske službe, međutim te kontrole nisu i ne mogu biti dovoljne, niti mogu kompenzirati suštinske kontrole koje treba provoditi rukovodstvo.

Sa druge strane, razvoj upravljačke odgovornosti otežava nedovoljno jasna definicija uloga i odgovornosti među organizacijama i nivoima vlasti, nedovoljan razvoj obavezujućih ciljeva i pokazatelja uspješnosti, te nedovoljno finansiranje spram zakonskog mandata. I dalje je prisutan visok stepen centralizacije čak i za uobičajene administrativne odluke, odnosno ciljevi, resursi i pripadajuća ovlaštenja za upravljanje ne delegiraju se u dovoljnoj mjeri nižim nivoima rukovođenja.

Na području Federacije BiH zakonom su uvedeni neki od mehanizama za razvoj upravljačke odgovornosti (Izjava o fiskalnoj odgovornosti, samoprocjena sistema FUK-GI FUK), međutim u praksi nije prepoznat njihov značaj, jer se posmatraju kao dodatni administrativni poslovi koje u pravilu obavljaju finansijske službe. Pritom, interna revizija još uvijek nije svugdje prepoznata kao upravljački alat koji može dati razumno uvjerenje u dobro funkcioniranje sistema internih kontrola ili preporuke za unapređenja što su preduslovi za veći stepen delegiranja u praksi.

Sve to ograničava korisnost ovih alata u svrhu razvoja sistema delegiranja ovlaštenja i odgovornosti i osiguravanja povratnih informacija o efektivnosti kontrola na svim nivoima u organizaciji.

#### Upravljanje rizicima javnih preduzeća

Zbog specifične prirode javnih preduzeća, postoji naročita potreba za unapređenjem upravljanja rizicima, internih kontrola i ostvarivanja vrijednosti za novac.

Naime, poslovanje javnih preduzeća izloženo je rizicima koji mogu izazvati finansijske i operativne štete te ugroziti finansijsku održivost. Slab poslovni rezultat javnih preduzeća može biti izvor fiskalnih rizika za budžet i shodno tome neophodno je podršku pružiti u segmentu upravljanja rizicima, koje treba obuhvatiti i finansijske i operativne rizike.

Javna preduzeća u značajnoj mjeri doprinose javnim prihodima i među najvećim su nosiocima vladinog duga i garancija, dok je veliki broj javnih preduzeća istovremeno i dalje subvencioniran iz budžeta. Ukoliko se materijalizuju, fiskalni rizici mogu imati za rezultat direktnе utjecaje po budžetu u smislu nižih dividendi i poreza koje su dužni uplatiti, a moguće je i povećanje subvencija iz budžeta. Ukoliko dođe do nemogućnosti javnih preduzeća da servisiraju dugovanja, mogu biti pokrenute obaveze po osnovi datih garancija vlade za njihovo zaduživanje. Prolongirani slab učinak javnih preduzeća zahtijeva kapitalne

<sup>58</sup> Suštinske kontrole su kontrole u funkciji da se osigura, na primjer, utemeljenost i opravdanost planiranih sredstava, namjensko trošenje odobrenih sredstava, zaštita finansijskih interesa organizacije u poslovnim transakcijama sa trećim stranama, detaljno razrađeni planovi implementacije kapitalnih ulaganja i njihova prioritizacija i slično.

transfere iz budžeta u formi dokapitalizacije ili restrukturiranje duga javnih preduzeća kako bi im se pružila podrška i održao njihov kapacitet za poslovanje.

Ključni cilj u pogledu javnih preduzeća je stvaranje pravnog i institucionalnog okvira kojim bi se osiguralo efikasno upravljanje javnom imovinom i maksimizacija dobiti koju kreiraju javna preduzeća u interesu dioničara i javnosti. Razvoj institucionalnih aranžmana neophodnih za upravljanje fiskalnim rizicima koji proizlaze iz sektora javnih preduzeća je ključni korak u ostvarivanju navedenog cilja, a dok se upravljanje rizicima u javnim preduzećima u konačnici provodi na nivou pojedinačne organizacije, osnivači bi trebali imati aktivniju ulogu u pogledu rizika i upravljanja rizicima u javnim preduzećima.

Osnovne podatke o segmentu upravljanja rizicima trenutno prati CHJ FMF kroz dostavljene godišnje izvještaje GI FUK, koje su javna preduzeća obavezna dostaviti u skladu sa Zakonom o FUK i na osnovu istih planira mјere djelovanja, kako na nivou FMF, tako i na nivou osnivača preduzeća. U narednom periodu potrebno je da osnivači i resorna ministarstva unaprijede praćenje suštinskih informacija o rizicima vezanim za finansijsko poslovanje i u kojoj mjeri su zbog slabosti u poslovanju javnih preduzeća povećani fiskalni rizici.

Naime, postojeći Zakon o javnim preduzećima sadrži odredbe o upravljanju rizicima, međutim, upravljanje rizikom se ne smatra obavezom Upravnog odbora ili izvršnog direktora, niti je dio strategije odnosno poslovnog plana javnog preduzeća. Zakon o FUK u javnom sektoru u FBiH koji se odnosi i na javna preduzeća propisuje upravljanje rizicima kao jednu od osnovnih komponenti sistema internih kontrola i obavezuje rukovodioca (izvršnog direktora) da upravljanje rizicima uspostavi i razvija kao cijelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika, te poduzimanja potrebnih radnji u svrhu smanjenja rizika. U narednom periodu bit će potrebno osigurati harmonizaciju ova dva propisa i unaprijediti segment upravljanja rizicima u javnim preduzećima i u praksi.

#### 4.1.2 FUK – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.

**Strateški cilj razvoja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) u periodu 2021-2027. je usmjeriti FUK na najznačajnije rizike u ključnim procesima.** Operativni prioriteti izvedeni iz ovog strateškog cilja su:

Prioritet 1.1: Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama

U budžetskom sistemu usmjerenom na inpute, primarni cilj interne kontrole je da osigura usklađenost poslovanja i pouzdanost finansijskog izvještavanja. To podrazumijeva prepoznavanje visokih rizika u odnosu na prihode, rashode, imovinu i obaveze, razumijevanje djelotvornosti postojećih kontrola i njihovo prilagođavanje po potrebi kako bi se osigurala usklađenost sa ciljevima fiskalne politike. Zato je potrebno da rukovodstvo organizacija u javnom sektoru osigura poštovanje fiskalnih pravila u okvirima u kojima su zaduženi da provode kontrolu.

Ovaj prioritet odnosi se na procjenu rizika i unaprjeđenje kontrola u procesima prikupljanja prihoda, stvaranje rashoda, te upravljanje imovinom i obavezama. S tim u vezi, potrebno je pojačati računovodstvenu metodologiju, koju treba pratiti dalja automatizacija i integracija podataka, evidencija i izvještaja i ovaj prioritet za rezultat ima povećanje kapaciteta za finansijske analize i unapređivanje kvaliteta finansijskog izvještavanja. Cilj prioriteta je stavljanje internih kontrola u funkciju pružanja pravovremenih, potpunih i tačnih podataka za upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama na institucionalnom nivou, koji će poslužiti ministarstvima finansija i službama za finansije za upravljanje fiskalnim rizicima i osiguranje ukupne održivosti javnih finansija.

Prioritet 1.2: Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje

Ovaj prioritet podrazumijeva razvoj interne kontrole usmjerene na rizike vezane za projekcije u okviru srednjoročnog planiranja i rizike u odnosu na povezivanje ciljeva i resursa kroz programsko budžetiranje. Usvajanje obavezujućeg srednjoročnog budžetskog okvira zahtjeva kontrole nad višegodišnjom potrošnjom i osiguravanje finansijske održivosti strategija, politika i srednjoročnih planova. Obavezujući format programskog budžeta zahtjeva kontrole nad kvalitetom nefinansijskih inputa i učinkovitost prilikom ostvarivanja ciljeva u odnosu na korištene resurse.

Obje grupe rizika zahtjevaju pojačane kontrole i integraciju podataka o investicionim projektima, kapitalnim troškovima i zaduživanjima. Ovaj prioritet obuhvata *ex ante* procjenu finansijskog utjecaja novog zakonodavstva i vladinih odluka, kontrole su potrebne u procesima prikupljanja podataka i analiza, kako bi se omogućilo donošenje odluka o preraspodjeli sredstava prema prioritetima. Upravljanje učinkom budžetskih programa također zahtjeva kontrole nad rezultatima i ishodima na osnovu relevantnih i pouzdanih nefinansijskih informacija i unaprijeđenog kapaciteta za monitoring i evaluaciju na nivou ministarstava finansija i pojedinačnih organizacija.

Prioritet 1.3: Interne kontrole usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije  
Ovaj prioritet zahtjeva unapređenje kontrola na nivou poslovnih procesa povezanih sa troškovima, kvalitetom, pravovremenošću, dostupnošću i raspoloživošću javnih usluga građanima, privrednim subjektima i drugim organizacijama javnog sektora. U okviru ovog prioriteta potrebno je raditi na standardizaciji i automatizaciji procedura radi osiguranja jednoobraznog postupanja i ujednačenog kvaliteta javne usluge na osnovu procjene rizika na nivou sektora i poslovnih procesa.

Prioritet 1.4: Pojačana upravljačka odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije  
Ovaj prioritet se odnosi na izradu i primjenu upravljačkih alata kojima se podržava delegiranje ovlaštenja, odgovornosti i resursa u odlučivanju i djelovanju. S tim u vezi, potrebno je provesti dalje analize prepreka za razvoj upravljačke odgovornosti, adekvatnost organizacionih struktura, uloge i zadatke rukovodilaca u ključnim procesima, te zahtjeve u odnosu na sadržaj, tačnost i pravovremenost izvještavanja o strateškim, operativnim i finansijskim rezultatima, te u skladu sa dobijenim podacima izraditi Smjernice za upravljačku odgovornost u organizacijama javnog sektora u FBiH. Također, potrebno je i dalje jačati koordinacijsku ulogu jedinica za finansije u organizacijama javnog sektora u FBiH, a na osnovu prethodno provedene analize organizacionog statusa, kapaciteta, uloga i zadataka jedinica za finansije.

Za dalji razvoj upravljačke odgovornosti, biće potrebno unaprijediti interne procedure jasnim uputstvima o suštinskim kontrolama koje treba provoditi rukovodstvo i ojačati alate kojima se prati njihova djelotvornost. Analize trebaju osigurati preporuke za uvezivanje i jačanje postojećih internih modaliteta za praćenje djelotvornosti kontrola (samoprocjena FUK, izjava o fiskalnoj odgovornosti i interna revizija) i preporuka eksterne revizije za njihova poboljšanja.

Prioritet 1.5: Unaprijeđeno upravljanje rizicima javnih preduzeća

Kako je prethodno navedeno, u javnom sektoru FBiH razvijen je regulatorni okvir za FUK u skladu sa kojim je potrebno harmonizirati važeći Zakon o javnim preduzećima. S obzirom da se trenutno Zakon o FUK ne odnosi na javna preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne uprave (općina/grad), potrebno je u što skorijem roku donijeti izmjene i/ili dopune Zakona o FUK, kako bi njegovim odredbama bila obuhvaćena sva javna preduzeća u FBiH.

Naime, uspostavljanje funkcije za upravljanje rizicima trebalo bi biti obavezno za sva javna preduzeća, uključujući i ona koja na nivou jedinica lokalne uprave isporučuju društveno značajne usluge kao što su npr. komunalne usluge, a upravljanje rizicima u tim preduzećima trebalo bi obuhvatiti i finansijske i operativne rizike.

Dok se sistemi upravljanja rizicima u javnim preduzećima u konačnici provode na nivou pojedinačnog javnog preduzeća, s druge strane osnivači i resorna ministarstva bi također trebali imati aktivniju ulogu u pogledu rizika i upravljanja rizicima u javnim preduzećima koje su osnovali ili koji su u njihovoj nadležnosti, kako bi se osiguralo efikasno upravljanje javnom imovinom i maksimizacija dobiti javnih preduzeća. U tom smislu potrebno je razviti linije odgovornosti za procjenu i izvještavanje o fiskalnim rizicima, provoditi kvalitetniji nadzor nad javnim preduzećima, te jačati sposobnost osnivača i resornih ministarstava da identifikuju, prate, procjenjuju i upravljaju fiskalnim rizicima koji se vezuju uz poslovanje javnih preduzeća.

Nadalje, potrebno je razviti sistem izvještavanja koji omogućava pravovremene informacije za praćenje likvidnosti, finansijske zaduženosti, stabilnosti i uspješnosti javnih preduzeća. Ovaj prioritet stoga uključuje razvoj seta ključnih finansijskih pokazatelja stabilnosti, aktivnosti i uspješnosti javnih preduzeća za osnivače i resorna ministarstva, a s vremenom bit će potrebno razvijati i modalitete za postavljanje određenih ciljanih vrijednosti finansijskih pokazatelja koja se očekuju od javnih preduzeća<sup>59</sup>.

Ovaj prioritet također uključuje i automatizaciju procesa izračuna ključnih pokazatelja uspješnosti i ključnih zbirnih finansijskih pokazatelja za javna preduzeća, a u svrhu unapređenja transparentnosti, zbirni izvještaj o finansijskoj uspješnosti javnih preduzeća i procjena fiskalnih rizika mogu biti prezentirane npr. kao dio budžetske dokumentacije kod donošenja budžeta.

## 4.2 Interna revizija

Interni revizori predstavljaju nezavisno, objektivno uvjeravanje i konsultantsku aktivnost kreiranu s ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve osiguravajući sistematičan, discipliniran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizicima, kontrolama i procesima upravljanja<sup>60</sup>.

U javnom sektoru u FBiH, budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi FBiH i kantona, JLU, te pravna lica kojima su osnivači Federacija, kantoni i općine/gradovi uspostavljaju funkciju interne revizije prema Zakonu o internoj reviziji<sup>61</sup>. Izuzetno od toga, javna preduzeća internu reviziju uspostavljaju u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima, a odredbe Zakona o internoj reviziji primjenjuju kao lex specialis za sve ono što se odnosi na internu reviziju, a nije utvrđeno Zakonom o javnim preduzećima.

### 4.2.1 Interna revizija - sadašnje stanje

#### *Pozicioniranje profesije interne revizije*

Iako je Zakon o internoj reviziji donesen 2008. godine, pravi razvoj interne revizije u javnom sektoru u Federaciji BiH započeo je 2013. kad je aktivno nastavljeno dalje unapređenje i razrada regulatornog i metodološkog okvira, kojim je u cilju jačanja funkcije interne revizije, od internih revizora zatraženo posjedovanje specijalističkog certifikata, stručnost i relevantno radno iskustvo.

Međutim, i pored mjera koje je iniciralo FMF i zaključaka Vlade Federacije iz 2017. godine, pitanja pozicioniranja profesije interne revizije i adekvatne plaće internog revizora kao ključnih preduslova za rad interne revizije su i dalje ostala neriješena. Navedeni problem najvećim dijelom leži u činjenici neusklađenosti tumačenja propisa u oblasti radno-pravnih odnosa tako da pozicioniranje i plaća variraju od nivoa do nivoa, čak od organizacije do organizacije. Nadalje, federalni Zakon o državnoj službi nije predviđao radno mjesto „interni revizor“, a Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH jeste,

<sup>59</sup> Ciljane vrijednosti finansijskih pokazatelja mogu pomoći osnivačima i resornim ministarstvima da prate učinak javnih preduzeća naspram očekivanih rezultata i da ih u skladu sa s tim rangiraju.

<sup>60</sup> Uređeno Zakonom o internoj reviziji, a definiranom u skladu sa Međunarodnim okvirom profesionalnog djelovanja (engl. IPPF).

<sup>61</sup> Na osnovu: a) nivoa organizacione klasifikacije za budžet i budžetske korisnike Federacije, b) iznosa usvojenog budžeta, c) broja zaposlenih, d) kompleksnosti transakcija i e) stepena rizika.

propisavši i adekvatan koeficijent za mjesto „interni revizor“, ali ne i za rukovodioca jedinice interne revizije. Tako se internim revizorima često dodjeljuje niži koeficijent (kao što je koeficijent npr. stručnog savjetnika), što u praksi dovodi do odlazaka internih revizora na druga, bolje plaćena radna mjesta.

Po pitanju pozicioniranja i odgovornosti jedinice za internu reviziju, u cilju očuvanje nezavisnosti interne revizije, utvrđeno je da u organizacijama javnog sektora jedinice interne revizije trebaju biti formirane kao osnovne organizacione jedinice čiji rukovodilac za svoj rad odgovara direktno rukovodiocu organizacije. Izuzetno, u odnosu na ostale organizacije javnog sektora, u javnim preduzećima funkcija direktora odjela za internu reviziju je eksternalizirana, odnosno direktor odjela nije zaposlenik javnog preduzeća u kojem obnaša dužnost i bira se na mandat, a za svoj rad odgovara odboru za reviziju tog javnog preduzeća.

#### *Organizacioni i kadrovski kapaciteti*

Prema decentralizovanom modelu uspostavljanja i organiziranja sistema interne revizije u javnom sektoru FBiH, pregled organizacija koje ispunjavaju kriterije za uspostavu jedinice za internu reviziju (JIR) i kadrovska popunjeno po nivoima je sljedeća:

*Tabela 6. Pregled stanja uspostave JIR kod obveznika na dan 15.03.2020. godine*

Organizacije javnog sektora u Federaciji	Broj obveznika uspostave	JIR sistematizovana u skladu sa zakonom	JIR u kojima su najmanje dva zaposlena IR	Sistematisiran samostalni interni revizor	Nemaju funkciju interne revizije	Procenat sistematičnih JIR (Kolona 3/2)*100	Procenat JIR sa najmanje dva zaposlena IR (Kolona 4/2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Budžet Federacije	19	17	4	1	1	89 %	21%
Kantonalna ministarstva finansija	10	9	3	0	1	90 %	30%
Vanbudžetski fondovi u Federaciji i kantonima	17	12	8	2	3	70%	47%
Općine i gradovi	27	15	4	7	5	55%	15%
Ukupno	73	53	19	10	10	73 %	26%

U nekim organizacijama, JIR vrše funkciju interne revizije samo u matičnoj organizaciji, a u drugim JIR funkciju interne revizije vrše za matičnu i više drugih organizacija, na temelju resorne povezanosti kroz organizacionu klasifikaciju budžeta, u skladu sa Pravilnikom o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije. Zakonom o internoj reviziji propisana je uspostava tzv. „zajedničkih jedinica za internu reviziju“ koje se osnivaju u Federalnom ministarstvu finansija i u kantonalnim ministarstvima finansija, a koje imaju najširi obuhvat jer reviziju vrše za sva ministarstva, uprave, agencije, javne ustanove i korisnike budžeta koja ne ispunjavaju kriterije za uspostavu interne revizije.

Kriterij za uspostavu interne revizije u javnim preduzećima (broj zaposlenih veći od 100) propisan je Zakonom o javnim preduzećima u FBiH<sup>62</sup>, međutim potrebno je u narednom periodu razmotriti mogućnosti da se funkcijom interne revizije obuhvate i manja javna preduzeća kod kojih zbog malog broja zaposlenih i manje finansijske vrijednosti imovine, prihoda i drugih parametara ne bi bilo opravdano propisati obavezu formiranja vlastitih JIR-ova<sup>63</sup>.

Jačanje kapaciteta interne revizije bio je jedan od prioritetnih ciljeva i u prethodnoj Strategiji PIFC 2015-2018. i uporedni podaci iz Tabele 7. pokazuju da je u mandatu prethodne Strategije PIFC-a ostvaren određen napredak u organizacijskoj odnosno formalnoj uspostavi funkcije interne revizije u FBiH. Naime, prema podacima sa stanjem na dan 31.12.2019. od ukupno 73 organizacije koje imaju obavezu uspostaviti funkciju interne revizije njih 86% uključujući federalni, kantonalni i lokalni nivo te vanbudžetske korisnike ima organizacijski (u sistematizaciji) uspostavljenu funkciju interne revizije.

*Tabela 7. Uporedni pregled organizacijske uspostave interne revizije u FBiH 2014<sup>64</sup>. i 2019. za budžetske korisnike federalnog, kantonalnog i lokalnog nivoa te vanbudžetske korisnike*

Godina	31.12.2014.	31.12.2019.
Broj obveznika uspostave interne revizije u FBiH	73	73
Broj organizacija koje su uspostavile internu reviziju u FBiH	43	63
<b>Uspostavili JIR</b>	<b>29</b>	<b>48</b>
<b>Imenovali internog revizora</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
Procenat organizacija koje su sistematizovale internu reviziju (JIR ili imenovanje IR) u odnosu na broj obveznika	59 %	86 %
Procenat organizacija koje nisu sistematizovale internu reviziju (JIR ili imenovanje IR) u odnosu na broj obveznika	41 %	13%

Primjetan je napredak u broju sistematiziranih JIR, ali i dalje je prisutna praksa da se pravilnikom o sistematizaciji samo formalno uspostavlja jedinica, a da se za utvrđena radna mjesta internih revizora ne pokreću aktivnosti na njihovom popunjavanju. Također i dalje je izražen problem JIR sa samo jednim zaposlenim internim revizorom, što otežava primjenu Metodologije rada interne revizije i Međunarodnih standarda. Navedeno potvrđuju podaci sa stanjem na dan 31.12.2019. iz kojih proizlazi da 42% organizacija koje imaju formirane JIR imaju samo jednog zaposlenog internog revizora.

<sup>62</sup> „Službene novine FBiH“, br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12.

<sup>63</sup> Novim Pravilnikom o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 49/20) stvoreni su preduslovi da se interna revizija obavlja i kod ovih pravnih lica.

<sup>64</sup> U Strategiji PIFC 2015-2018 podaci o organizacionoj uspostavi IR, kapacitetima interne revizije i aktivnostima bazirani su na podacima sa stanjem na dan 31.12.2014. iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije u javnom sektoru u FBiH za 2014.

*Tabela 8: Uporedni pregled popunjenošću jedinica za internu reviziju u FBiH 2014. i 2019. za budžetske korisnike federalnog, kantonalnog i lokalnog nivoa te vanbudžetske korisnike*

Godina	31.12.2014.	31.12.2019.
Broj organizacija koje su ustrojile JIR	29	48
<b>Broj JIR sa 0 zaposlenih</b>	5	10
% JIR sa 0 zaposlenih u ukupnom broju JIR	17%	21 %
<b>Broj JIR sa 1 zaposlenim internim revizorom</b>	10	20
% JIR sa 1 zaposlenim u ukupnom broju JIR	35%	42 %
<b>Broj JIR sa 2 i više zaposlena interna revizora</b>	14	18
% JIR sa 2 i više zaposlenih u ukupnom broju JIR	48%	37%

Imajući u vidu neriješene probleme pozicioniranja i plata za interne revizore, evidentni su odlasci internih revizora na druga radna mesta, a u praksi su prisutni i prinudni interni premještaji internih revizora<sup>65</sup>. Sve navedeno, imalo je negativan utjecaj i na postojeće fragmentirane resurse interne revizije kako je prikazano ispod.

*Tabela 9. Pregled upražnjjenih sistematizovanih radnih mjeseta internih revizora na dan 15.03.2020. godine*

Organizacije javnog sektora FBiH	Sistematizovano	Popunjeno	Procenat	Prosječno po sist. JIR
<b>Budžet FBiH</b>	59	23	39%	1,35
<b>Kantonalna MF</b>	39	11	28%	1,22
<b>Vanbudžetski fondovi FBiH i kantona</b>	36	25	70%	2,08
<b>Jedinice lokalne uprave</b>	52	21	40%	1,4
<b>Ukupno</b>	186	80	43%	1,5
<b>Ostala pravna lica u kojima Federacija BiH/kantoni/ općine imaju većinski vlasnički udio (podaci iz 24. GI IR)</b>	63	46	73%	1,9

Kao što je prethodno rečeno, JIR sa djelimično popunjениm kapacitetima nisu u mogućnosti osigurati punu primjenu Standarda interne revizije u pogledu neophodnih kompetencija i ispunjavanja zahtjeva za osiguranje kvaliteta. Obavljanje interne revizije od strane jednog internog revizora u JIR nije u skladu sa standardima za obavljanje interne revizije, niti sa važećom regulativom za ovu oblast. Ujedno, nepotpuni kapaciteti rezultiraju parcijalnim revizorskim obuhvatom, odnosno manjim brojem i manje kompleksnim pojedinačnim revizorskim angažmanima, što se u konačnici odražava na nivo dodate vrijednosti organizaciji u kojoj je interni revizor zaposlen.

#### *Standardi i metodologija rada, obuka i certifikacija IR*

Metodološki okvir za rad interne revizije u javnom sektoru FBiH uređen je kroz Metodologiju rada interne revizije u javnom sektoru u Federaciji BiH, te Priručnik za procjenu rizika i planiranje interne revizije u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine i Etički kodeks/Kodeks profesionalne etike za interne revizore u FBiH. S obzirom da je došlo do ažuriranja postojećih međunarodnih standarda, odnosno donošenja novih Standarda za profesionalnu praksu interne revizije sa pojašnjnjima koji su počeli sa

<sup>65</sup> Iako su izmjenama i dopunama Zakona o internoj reviziji uvedene tzv. zaštitne odredbe u slučaju pokretanja disciplinskog postupka, premještaja ili otkaza internom revizoru, u praksi se i dalje dešava da interni premještaj internog revizora bude izvršen bez mišljenja CHJ.

primjenom do 01.01.2017. godine, potrebno je Metodologiju rada interne revizije uskladiti u pogledu planiranja i obavljanja interne revizije na temelju procjene rizika. Također je potrebno urediti provjeru kvalitete interne revizije u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH, te izraditi dodatne smjernice za složenije revizije kao što je npr. revizija učinka.

Prema Zakonu o internoj reviziji, svi interni revizori u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH obavezni su posjedovati certifikat internog revizora za javni sektor koje FMF izdaje u skladu sa Pravilnikom o uslovima za obavljanje poslova interne revizije u javnom sektoru u Federaciji BiH i biti upisani u Registar internih revizora za javni sektor u Federaciji BiH.

CHJ FMF od 2015. godine, u cilju unapređenja kvalitete struke, provodi certifikaciju internih revizora za javni sektor. Do 31.12.2018. godine pod uslovima utvrđenim Pravilnikom o uslovima, vršena je tzv. recertifikacija prethodno stičenih certifikata izdatih od strukovnih udruženja, a od 01.01.2019. godine certifikat internog revizora za javni sektor u Federaciji BiH stiče se isključivo polaganjem ispita u Federalnom ministarstvu finansija<sup>66</sup> koji se organizuje dva puta godišnje na osnovu javnog poziva. Trenutno je u Registar internih revizora upisano ukupno 427 internih revizora za javni sektor u FBiH.

U narednom periodu potrebno je urediti kontinuirano stručno usavršavanje zaposlenih internih revizora u skladu sa zahtjevima standarda, u cilju jačanja kapaciteta i usavršavanja znanja i vještina internih revizora.

#### *Dodata vrijednost, izvlačenje i praćenje kvaliteta rada interne revizije*

Interni revizori u javnom sektoru u Federaciji su u periodu 2016 – 2018. godina obavili ukupno 1.079 internih revizija. Broj urađenih revizija povećavao se svake godine. U 2018. godini, gotovo polovinu od ukupnog broja revizorskih angažmana obavile su jedinice interne revizije u javnim preduzećima.

*Tabela 10: Pregled broja obavljenih internih revizija po godinama u periodu 2016-2019.*

Godina	2016	2017	2018	2019	Ukupno
Broj dostavljenih GI IR (predmet KI IR)	38	55	67	73	233
Broj obavljenih internih revizija	235	413	431	550	1.629
Od toga:					
Planirane interne revizije	196	369	383	486	1.434
Ad – hoc (ne planirane)	39	44	48	64	195
% ad-hoc u ukupno obavljenim internim revizijama	16,59%	10,65 %	11,13 %	11,63	11,97 %

Veći broj obavljenih revizija rezultirao je i većim brojem datih preporuka, ali trenutno dostupni podaci i postojeći obrazac za izvlačenje ne omogućavaju kvantifikovanje dodane vrijednosti. Po prirodi revizorskih angažmana, a uslovljeno nedovoljnim kapacitetima JIR, interna revizija u organizacijama javnog sektora u FBiH primarno se bavila revizijama usklađenosti na nivou pojedinačnih poslovnih procesa ili njihovih segmenata što je ograničilo perspektivu internih revizora za davanje preporuka sistemskog značaja. Paralelno, primjetan je i udio revizija po nalogu rukovodioca organizacija (ad-hoc). Sa aspekta finansijske značajnosti, struktura dosadašnjih revizorskih angažmana još uvijek je disproporcionalna u odnosu na strukturu kategorija rashoda koji su predmet revizije. Također, značaj funkcije interne revizije ogleda se i u činjenici da su za budžetske korisnike budžeta FBiH, kantona, JLU i vanbudžetske fondove, mišljenje i nalazi interne revizije integralan dio Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

<sup>66</sup> Trenutno je u Registar internih revizora za javni sektor u Federaciji BiH upisano ukupno 408 internih revizora, a od tog broja 93 interna revizora koja su ispit položila u Federalnom ministarstvu finansija.

U praksi je i dalje prisutan i problem da se u dijelu organizacija javnog sektora interni revizori imenuju za članove komisija i drugih radnih tijela (npr. komisije za javne nabavke i sl.) što narušava nezavisnost internih revizora i otežava realizaciju odobrenih godišnjih planova rada, a interni revizori se direktno dovode u potencijalne situacije sukoba interesa.

Sva ključna pitanja u vezi uspostave jedinice, uslova za obavljanje poslova, te revizorskih i savjetodavnih angažmana trebaju biti predmetom provjere kvalitete. Članom 20. Zakona o internoj reviziji je propisano da se provjera kvalitete provodi na 3 nivoa:

1. **Provjera kvalitete na nivou jedinice za internu reviziju** - rukovodilac jedinice za internu reviziju izrađuje i provodi program osiguranja kvaliteta i unapređenja interne revizije na osnovu metodologije koju priprema CHJ i o tome izvještava rukovodioca korisnika javnih sredstava.
2. **Provjera kvalitete od strane CHJ** - CHJ obavlja provjeru kvaliteta aktivnosti interne revizije redovnom godišnjom provjerom (na osnovu godišnjih izvještaja interne revizije) i povremenom provjerom (po potrebi kod korisnika javnih sredstava pregledom cijelokupnog vršenja interne revizije), a u svrhu prikupljanja informacija za poboljšanje metodologije i standarda rada.
3. **Eksterni pregled kontrole kvaliteta** -jedinica interne revizije može biti predmet eksternog pregleda kontrole kvaliteta koji se izvršava najmanje jednom svakih pet godina, a koji vrše kvalifikovane osobe nezavisne od organizacije, koje nemaju stvarni ili mogući sukob interesa da bi se utvrdila usklađenost poslovanja interne revizije sa standardima profesionalne prakse interne revizije. Vrijeme i raspored vršenja eksterne kontrole kvaliteta i izbor lica ili nezavisne organizacije za eksternu kontrolu kvaliteta definira CHJ.

Važećom Metodologijom rada dat je kroz Prilog 15. spisak pitanja za provjeru kvalitete rada revizorskog izvještaja, a CHJ redovnu provjeru kvaliteta vrši godišnje na osnovu godišnjih izvještaja interne revizije. Dakle, u kontekstu izmjene standarda, potrebno je postojeće mehanizme preispitati i ažurirati, urediti povremenu provjeru kvaliteta koju vrši CHJ, te kriterije i detalje eksterne kontrole kvaliteta<sup>67</sup>.

U narednom periodu bit će potrebno razviti metodologiju za sistematičnu provjeru kvaliteta koja bi se provodila u skladu sa Zakonom o internoj reviziji. Ujedno, potrebno je unaprijediti postojeće napore na praćenju i izvještavanju sa podacima o mjerljivim efektima provođenja preporuka internih revizora (tzv. dodana vrijednost) u pogledu, na primjer, povećanog prikupljanja prihoda, racionalizacije rashoda, upravljanja imovinom i obavezama ili pouzdanijem finansijskog i nefinansijskog izvještavanja.

#### Interne revizije u javnim preduzećima

Zakon o javnim preduzećima u FBiH datira iz 2005. godine, a zadnje izmjene provedene su 2012. godine. Odredbe koje se odnose na internu reviziju trebaju biti ažurirane u skladu sa važećom regulativom u javnom sektoru u Federaciji i međunarodnim standardima interne revizije. U tom smislu, potrebno je uskladiti Zakon o javnim preduzećima u dijelu koji se odnosi na internu reviziju i time omogućiti harmonizovanu primjenu u praksi.

Također, Metodologija rada interne revizije objavljena je 2013. godine i prilagođena prvenstveno budžetskim korisnicima, s obzirom da se u tom momentu Zakon o internoj reviziji nije odnosio na pravna lica u kojima FBiH, kantoni i općine imaju većinsko vlasničko učešće (među njima i javna preduzeća). Međutim, s obzirom da sada javna preduzeća imaju obavezu primjene važećeg regulatornog i metodološkog okvira, potrebno je izvršiti prilagođavanje metodoloških odredbi kako bi se provođenje interne revizije provodilo na efikasan i unificiran način.

<sup>67</sup> U dosadašnjoj praksi, zbog nedovoljnih kapaciteta jedinica interne revizije, eksterna kontrola kvaliteta je ocijenjena kao preuranjena u odnosu na stepen razvoja funkcije interne revizije, međutim, istu je potrebno kroz važeći regulatorni i metodološki okvir jasno urediti i stvoriti preduslove za praktičnu primjenu.

#### 4.2.2 Interna revizija – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.

Strateški cilj razvoja interne revizije je **unaprijeđena operativna funkcija interne revizije kojom se ostvaruje dodatna vrijednost u skladu sa međunarodnim standardima**. Prioriteti koje se će provesti u tom pravcu uključuju:

Prioritet 2.1: Interna revizija je uspostavljena i djeluje u skladu sa važećim propisima i međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije

Mjere na osiguravanju usklađenosti s međunarodnim standardima trebaju obuhvatiti izradu nove Metodologije rada interne revizije, razvoj provjere kvaliteta od strane JIR i CHJ FMF, te uređenje osnovnih kriterija i elemenata za nezavisnu eksternu ocjenu kvaliteta od strane trećih lica. Prioritet takođe podrazumijeva dalju obuku i usavršavanje revizorskog osoblja, uključujući kontinuirani profesionalni razvoj.

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

Prioritet 2.2: Funkcija interne revizije je adekvatno pozicionirana

Adekvatno pozicioniranje funkcije podrazumijeva uspostavljanje JIR u skladu sa propisima iz oblasti interne revizije, te jednoobrazne opise poslova i uslova za zapošljavanje rukovodioca JIR i internih revizora, što su neophodni preduslovi za osiguranje nezavisnosti interne revizije u organizaciji i ispunjavanje međunarodnih standarda interne revizije. Imajući u vidu da se za obavljanje poslova interne revizije zahtijeva specijalistički certifikat i specijalistička znanja, pored poštivanja mišljenja CHJ na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji, potrebno je provesti izmjene regulative iz područja radno-pravnih odnosa u cilju jednoobraznosti pozicioniranja radnog mjesa rukovodioca JIR i internog revizora, opisa njihovih poslova i plaće, kako bi se spriječio odliv internih revizora iz organizacija javnog sektora, te povećao nivo nezavisnosti funkcije interne revizije, a time i dodavanje vrijednosti organizaciji u kojoj je interna revizija uspostavljena.

Prioritet 2.3: Kadrovski kapaciteti u jedinicama interne revizije su pojačani

Ovaj prioritet podrazumijeva kadrovsko popunjavanje upražnjenih sistematiziranih pozicija u JIR, a naročito u zajedničkim JIR koje imaju širok obuhvat revidiranja i veliki broj korisnika, te jačanje stručnosti zaposlenih u JIR kroz specijalističke obuke, pilot revizije i razmјenu praksi sa drugim JIR. CHJ u periodu koji pokriva ova Strategija provodit će dalje analize rada postojećih JIR i u skladu s rezultatima analiza davati prijedloge za racionalnije modele korištenja ograničenih revizorskih resursa, te planirati specijalističke edukacije u cilju jačanja profesionalnih kapaciteta interne revizije.

Prioritet 2.4: Interna revizija je usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima  
Potrebno je unaprijediti kapacitet za identifikaciju i procjenu rizika koja će usmjeriti resurse interne revizije na visokorizične oblasti i poslovne procese, uz osiguravanje usklađenosti sa ciljevima rukovodstva. Revizorski angažmani trebaju ići dalje od revizija usklađenosti, kako bi se pružio uvid u operativni učinak relevantnih organizacija i procesa. Ovaj prioritet također podrazumijeva sistematično praćenje utjecaja implementacije preporuka interne revizije, potkrijepljenih finansijskim parametrima gdje god je to moguće.

Prioritet 2.5: Harmonizovani su regulativa i prakse interne revizije u javnim preduzećima

Cilj ovog prioriteta je uskladiti regulativu i praksu interne revizije u javnim preduzećima sa zahtjevima regulatornog okvira za oblast interne revizije u javnom sektoru, uzimajući u obzir specifične pravne okvire te organizacione strukture i linije izvještavanja u javnim preduzećima kao i principe korporativnog upravljanja uspostavljene u odgovarajućem zakonodavstvu. U tu svrhu, neophodno je provesti analize postojećih zakona, podzakonskih akata i metodologija u cilju formuliranja prijedloga za njihove izmjene i

dopune, te ažurirati postojeću Metodologiju rada interne revizije, kako bi bila primjenjiva za javna preduzeća.

## 4.3 Praćenje kvaliteta i izvještavanje o PIFC

### 4.3.1 Praćenje i izvještavanje o PIFC - sadašnje stanje

Obveznici primjene u obavezi su da sačinjavaju i dostavljaju CHJ FMF godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema FUK<sup>68</sup>. Izradu godišnjeg izvještaja o FUK koordinira imenovani koordinator za FUK u organizaciji, a odobrava ga rukovodilac organizacije. Za tačnost podataka u godišnjem izvještaju o sistemu FUK odgovoran je rukovodilac organizacije. Svrha konsolidovanog izvještaja o sistemu FUK jeste da se stekne uvid u trenutni stepen razvoja FUK u javnom sektoru u FBiH i blagovremeno informiše Vlada FBiH o obavljenim aktivnostima iz oblasti FUK, ostvarenom napretku i pravcu budućeg razvoja FUK, o aktivnostima FMF i dostignutom nivou usklađenosti propisa o FUK koji se primjenjuju u organizacijama javnog sektora u FBiH s pravnom stečevinom EU.

Nadalje, u skladu sa Zakonom o internoj reviziji, rukovodilac JIR priprema godišnji izvještaj o internoj reviziji, odobrava ga rukovodilac organizacije i dostavlja se CHJ. Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije, koji priprema CHJ, a FMF podnosi Vladi FBiH, daje osnovne podatke o razvoju i aktivnostima interne revizije u javnom sektoru FBiH, podatke o aktivnostima CHJ FMF, podatke o JIR i internim revizorima, kao i podatke o izvršenim internim revizijama i podatke o poduzetim aktivnostima na realizaciji zaključaka Vlade FBiH.

Kroz samoprocjenu sistema FUK, CHJ FMF prikuplja podatke da li su uspostavljeni određeni elementi sistema (npr. postoje li određene interne procedure, jesu li utvrđeni rizici i da li su dokumentovani u registrima rizika, jesu li imenovane osobe za FUK, i sl.). Također, kroz izvještaje o internoj reviziji prikupljaju se podaci o organizacionoj uspostavi i kapacitetima interne revizije, broju obavljenih internih revizija, područjima koja su revidirana, podacima o revizijskim preporukama (broj datih preporuka, broj provedenih preporuka, broj neprovedenih preporuka).

Konsolidovani izvještaji su na taj način primarno bazirani na rezultatima samoprocjene sistema FUK-a i interne revizije i usmjereni na prezentaciju statističkih, kvantitativnih pokazatelja, uz koje CHJ FMF nakon provedene analize predlaže preporuke za poboljšanje sistema. Pored navedenog, u konsolidovanim izvještajima CHJ FMF izvještava kako o provedenim, tako i o planiranim aktivnostima u oblasti PIFC, saznanjima o aktuelnoj problematici, te mogućim rješenjima u cilju unapređenja postojećeg sistema PIFC u FBiH.

Praćenje stepena razvoja i kvaliteta FUK u ključnim poslovnim procesima iz budžetskog ciklusa moguće je dijelom i kroz dostavljenu Izjavu o fiskalnoj odgovornosti.

### 4.3.2 Praćenje i izvještavanje o PIFC – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.

Sistem praćenja treba osigurati informacije o funkcioniranju i efektima sistema internih kontrola u odnosu na njegovu svrhu i ciljeve, te omogućiti analizu ključnih slabosti, nedostataka i rizika u ključnim procesima s prijedlozima mjera za unapređenje. Takav pristup i informacije pomogli bi CHJ FMF da identificuje sistemske slabosti internih kontrola i koordinira njihovo rješavanje u saradnji sa drugim nadležnim sektorima u FMF<sup>69</sup>, kantonalnim ministarstvima finansija, te ostalim nosiocima reformi i korisnicima. Pored

<sup>68</sup> U skladu sa članom 14. Zakona o FUK u javnom sektoru u FBiH („Službene novine FBiH“, broj: 38/16).

<sup>69</sup> Sektor za budžet i javne rashode, Sektor za trezor, Jedinica za budžetsku inspekciiju i dr.

toga, praćenje i izvještavanje treba usmjeriti pregledе kvaliteta uspostavljenih sistema FUK i interne revizije, te osigurati ulazne informacije za CHJ na osnovu kojih se unaprjeđuju metodologije rada, razvijaju programi obuka, te usmjeravaju aktivnosti interne revizije. Na taj način, CHJ može u punom smislu afirmirati svoju koordinacijsku i harmonizacijsku ulogu unutar sistema kao i pružiti informacije prema eksternim stranama kao što su Vlada FBiH i tijela Evropske komisije. Pored razvoja alata za prikupljanje informacija, navedeno istovremeno zahtijeva i jačanje znanja i analitičkih kapaciteta u CHJ.

**Strateški cilj za period 2021-2027. je unaprijediti praćenje efektivnosti sistema PIFC.** Ovaj cilj zahtijeva prikupljanje informacija o funkcioniranju interne kontrole i njenih efekata u odnosu na svrhu i ciljeve, kao i podršku akterima u donošenju odluka na osnovu analiza ključnih slabosti, nedostataka i rizika. Ovaj strateški cilj će biti implementiran kroz sljedeće prioritete:

Prioritet 3.1: Automatizovano je izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka CHJ FMF ima nadležnost i obavezu da prati i izvještava o razvoju PIFC-a u javnom sektoru FBiH. Godišnje izvještavanje treba biti automatizovano da bi se izbjegla ručna obrada podataka. Automatizacijom će se ostvariti uštede vremena koje se može iskoristiti za kvalitativne analize. Naime, CHJ FMF treba analizirati podatke koji se bave sistemima internih kontrola i ukazuju na određene slabosti, kako bi dala preporuke za sistemska unapređenja i u skladu sa tim planirala vlastite mjere, u saradnji sa ostalim nadležnim organizacijama.

Prioritet 3.2: Razvijen je i implementiran okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC

Ovaj prioritet zahtijeva izradu metodologije za procjenu kvaliteta sistema PIFC-a (i FUK i interne revizije), kako bi se procijenio postignuti napredak u razvoju i provođenju sistema PIFC-a. Nalazi se trebaju koristiti za unapređenje metodologije, razvoj programa obuke i koordiniranje popratnih aktivnosti. Vršenjem provjera, CHJ FMF može osnažiti svoju koordinacionu i harmonizacijsku ulogu i pružiti informacije Vladi FBiH i vanjskim akterima, kao što su nadležna tijela Evropske komisije.

Prioritet 3.3: Pojačan je analitički i koordinacioni kapacitet CHJ FMF

Da bi u potpunosti izvršavala svoj mandat u cilju razvoja sistema PIFC-a u Federaciji BiH, CHJ FMF treba unaprijeđene kapacitete za analizu i koordinaciju. Pod pojmom analitičkog kapaciteta podrazumijeva se sposobnost CHJ FMF da utvrdi potrebe za podacima, obrađuje i analizira informacije iz više izvora za potrebe planiranja i realizacije aktivnosti vezanih za unapređenje PIFC. Koordinacioni kapacitet je ključan preduslov da bi CHJ FMF sa drugim akterima harmonizirala aktivnosti na razvoju sistema PIFC-a, uključujući sve nivoe vlasti u FBiH, kako bi se ostvario zajednički cilj. Navedeni kapaciteti trebaju se osigurati kroz ciljanu obuku i strukturirane planove za razvoj karijere osoblja CHJ FMF, bolju razmjenu podataka, koordinativne sastanke sa relevantnim akterima, te uspostavu i održavanje zajednica praktičara za FUK i IR. U narednom periodu naročito će biti potrebno dalje razvijati saradnju CHJ sa sektorima unutar FMF u čijoj su nadležnosti budžetske politike, planiranje i izvršavanje budžeta, te inspekcijski nadzor. Navedeno se također odnosi i na daljnji razvoj saradnje CHJ FMF sa navedenim akterima relevantnim za ostale nivoe vlasti (kantone i JLU).

Pored navedenog, ključno je i dalje razvijati kvalitetnu saradnju sa ostalim dvjema centralnim harmonizacijskim jedinicama (nivo institucija BiH i Republike Srpske) kroz Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH, putem kojeg se omogućava harmonizacija regulative i prakse u cijeloj BiH, te provode zajedničke konferencije za interne revizore i zaposlenici FUK.

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

Strategija PIFC će se realizirati prema prioritetima i mjerama iskazanim u priloženom Akcionom planu koji predstavlja sastavni dio Strategije PIFC.

CHJ FMF će na navedenom Akcionom planu zasnovati svoj operativni godišnji plan rada koji će sadržavati preciznije rokove i detalje o mjerama koje će se provesti radi realizacije predviđenih prioriteta. U izradi godišnjeg plana CHJ FMF će usaglašavati dinamiku realizacije prema informacijama dobijenim od organizacija koje su navedene kao nosioci mjera.

O realizaciji prioriteta i ostvarivanju ciljeva iz Akcionog plana Strategije PIFC i napretku ostvarenom u sistemu PIFC-a, CHJ FMF će putem federalnog ministra finansija detaljno izvještavati Vladu FBiH kroz posebno poglavlje o provođenju Strategije PIFC u okviru redovnih godišnjih konsolidovanih izvještaja o radu interne revizije i funkcioniranju sistema FUK.