

BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO FINANSIJA/
FINANSIJA I TREZORA



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
И ТРЕЗОРА

BOSNIA AND HERCEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

CENTRALNA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

***STRATEGIJA RAZVOJA SISTEMA INTERNIH FINANSIJSKIH
KONTROLA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA PERIOD 2016-2018.***

Sarajevo, decembar 2016. godine

Sadržaj

Predgovor	3
1. Uvod	5
1.1 Svrha strategije razvoja sistema PIFC	5
1.2 Kratak prikaz dosadašnjeg razvoja	6
1.3 Veza PIFC-a i drugih reformskih procesa	7
1.3.1 Veza s reformom budžetskog sistema	7
1.3.2 Veza s uvođenjem budžetske inspekcije u institucijama BiH	9
1.3.3 Veza s reformom javne uprave	11
2. Postojeće stanje	12
2.1 Finansijsko upravljanje i kontrola – sadašnje stanje	12
2.1.1. Zakonodavni okvir	12
2.1.2. Institucionalna struktura za implementaciju finansijskog upravljanja i kontrole	14
2.1.3 Procjena stanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH	18
2.1.4. Praktična implementacija – finansijsko upravljanje i kontrola u procesima iz budžetskog ciklusa	21
2.2. Interna revizija - sadašnje stanje	23
2.1.1. Zakonodavni i metodološki okvir	23
2.1.2. Kapaciteti interne revizije	24
2.1.2.1 Organizaciono uspostavljanje interne revizije	24
2.1.2.2 Kadrovski kapaciteti i pozicioniranje struke interne revizije	25
2.1.2.3 Područja i kvalitet rada interne revizije	27
2.3. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH u oblasti interne revizije	30
3. Ciljevi daljnjeg razvoja sistema internih finansijskih kontrola	33
3.1. Ciljevi razvoja finansijskog upravljanja i kontrole	34
3.2. Ciljevi razvoja interne revizije	36
3.3. Ciljevi razvoja centralnih harmonizacijskih jedinica	40
4. Rizici po ostvarivanje ciljeva Strategije i mehanizmi za njihovo ublažavanje	42
5. Mehanizmi za provođenje, evaluaciju i praćenje napretka u ostvarivanju Strategije	44
6. ZAKLJUČAK	45
7. Akcioni plan – Strategija PIFC u institucijama BiH, 2016 – 2018. godina	47

Predgovor

Sistem javnih internih finansijskih kontrola (PIFC)¹ u institucijama Bosne i Hercegovine razvija se od 2009. godine u skladu sa Strategijom za provođenje javne interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2010-2012. i konceptom koji je na tom području postavila Evropska komisija.

Važan dio reforme javne uprave koja se provodi u Bosni i Hercegovini posvećena je javnim finansijama, a ključni element u ovom području jeste razvoj i jačanje sistema i procedura javne interne finansijske kontrole (PIFC). Pojam i koncept internih finansijskih kontrola u javnom sektoru razradila je Evropska komisija kao pomoć u razumijevanju i primjeni dobro razvijenih i efektivnih sistema kontrole u procesu pridruživanja Evropskoj uniji (EU). Evropska komisija razvila je PIFC s ciljem da pomogne zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU u reformama sistema upravljanja i kontrole javnih sredstava. Cilj je uvesti više standarde kontrola u upravljanje javnim sredstvima, razviti jači sistem odgovornosti i upravljanje zasnovano na principima „vrijednost za novac“ što podrazumijeva razvoj sistema upravljanja i kontrole koji su u funkciji praćenja ne samo koliko se troši, nego za što i kako se troše budžetska sredstva. Cilj sistema je osigurati da se javnim sredstvima, bilo da je riječ o nacionalnim ili sredstvima Evropske unije, upravlja na efikasan i ekonomičan način.

Prvi strateški dokument koji je na sveobuhvatan način predstavio novi koncept upravljanja javnim finansijama i aktivnosti za potrebe njegova razvoja bila je Strategija za provođenje javne interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, koju je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo na 110. sjednici održanoj 30.12.2009. godine, nakon čega su intenzivirane aktivnosti na uspostavi i razvoju ovog sistema. Dosadašnje aktivnosti rezultirale su izgradnjom zakonodavnog i institucionalnog okvira za uspostavu i razvoj sistema internih finansijskih kontrola, koje je potrebno nadograditi u narednom periodu.

Sistemi internih finansijskih kontrola sada ulaze u fazu u kojoj se trebaju razvijati kao sastavni/integralni dio cjelokupne reforme javne uprave, pogotovo reforme budžetskog sistema. Trebaju poduprijeti razvoj budžetskog sistema iz tradicionalno inputno orijentisanog budžeta baziranog na visini raspoloživih sredstava prema budžetu usmjerenom na ciljeve i rezultate.

Polazeći od sadašnjeg stanja razvoja, uočenih problema i poteškoća, uvažavajući preporuke Evropske komisije sadržane u Izvještaju o napretku za 2015. godinu za Bosnu i Hercegovinu, kao i preporuke iz SIGMA izvještaja za 2015. godinu, te detaljne preporuke iz Izvještaja Generalne direkcije za budžet Evropske komisije iz novembra 2014. godine, Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH određuje mjere u cilju daljnje integracije sistema javnih internih finansijskih kontrola u procese upravljanja budžetskim sredstvima.

Strategija se donosi za period 2016-2018. godina kako bi se obezbijedili uslovi za istovremenu realizaciju obaveza iz oblasti uvođenja sistema PIFC-a na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, jer se samo na taj način obezbjeđuje i izvršavanja obaveza utvrđenih u članu 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹ PIFC - eng. Public Internal Financial Control

Naime, inovirana strategija PIFC-a usvojena je u Federaciji Bosne i Hercegovine za period 2015-2018, a u Republici Srpskoj su u toku aktivnosti na izradi inovirane strategije.

Za harmonizaciju i usaglašavanje zakonodavnog okvira i okvira dobrih praksi iz ove oblasti nadležan je Koordinacioni odbor centralnih jedinica za harmonizaciju (KO CJH), kojeg čine rukovodioci entitetskih CHJ i državne CHJ. Važno je opredjeljenje da procesi uvođenja i razvoja PIFC-a na svim nivoima vlasti u BiH teku kontinuirano, jer ove procese pomaže EU kroz projekte podrške. Početkom 2017. godine očekuje se početak trećeg projekta podrške iz oblasti uvođenja i unaprjeđenja PIFC-a, a negovom realizacijom ujednačio bi se stepen realizacije PIFC sistema na svim upravnim nivoima u BiH.

Koordinacioni odbor centralnih jedinica za harmonizaciju se, razmatrajući problematiku izrade strateških dokumenta iz oblasti PIFC-a za institucije BiH, Federaciju BiH i Republiku Srpsku, opredijelio da metodološki okvir za izradu strategije PIFC-a bude usvojeni dokument Strategija PIFC-a u Federaciji BiH 2015-2018. kao i da se naredna faza razvoja PIFC-a odnosi za period zaključno sa 2018. godinom. Razlozi za ovakav pristup su procjena trenutnog stanja i uzimanje u obzir činjenice da se projekat podrške razvoju PIFC-a, koji se finansira iz IPA fondova, planira okončati do kraja 2018. godine. U tom periodu postojaće dovoljna podloga za izradu usaglašanih strateških dokumenata iz oblasti PIFC-a za sva tri nivoa vlasti za budući period.

Ovakav pristup podrazumijeva da će se dalje funkcionisanje sistema PIFC-a i njegov razvoj temeljiti na okviru koji će utvrđivati KO CJH i dokumentima koje će entitetske CHJ i CHJ MFIT BiH samostalno razrađivati.

1. Uvod

1.1 Svrha strategije razvoja sistema PIFC

Strategija o razvoju javnih internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2016-2018. drugi je strateški dokument u ovoj oblasti u institucijama BiH. Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine 2016-2018. (u daljem tekstu: Strategija) sadrži analizu sadašnjeg stanja javnih internih finansijskih kontrola uključujući analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira s posebnim naglaskom na praktičnu implementaciju ovih sistema, naročito u procesima iz budžetskog ciklusa. Polazeći od postojećeg stanja, uočenih slabosti i poteškoća, te preporuka Evropske komisije, Strategija određuje ciljeve i aktivnosti daljnjeg razvoja koji će javne interne finansijske kontrole približiti standardima i praksi Evropske unije.

Strategija je ujedno iskaz čvrstog opredjeljenja Vijeća ministara BiH da daljnji razvoj sistema internih finansijskih kontrola rezultira njihovom čvršćom integracijom u procese upravljanja u institucijama BiH. Pomenuta integracija treba rezultirati vidljivim doprinosom ovih sistema u osiguranju odgovornosti rukovodilaca institucija, postizanju veće zakonitosti i pravilnosti u trošenju budžetskih sredstava i realizaciji ciljeva za koje su namijenjena.

Potpuna implementacija Strategije unaprijediće kvalitet upravljanja javnim sredstvima kroz usklađivanje sa standardima i praksom Evropske unije, obezbijedit će veću transparentnost i odgovornost, te smanjiti broj negativnih mišljenja eksterne revizije. Realizacija ciljeva i mjera predviđenih Strategijom direktno doprinosi ispunjavanju zahtjeva na putu dalje integracije BiH u Evropsku uniju. Kvalitetni sistemi internih kontrola ujedno su presudan faktor za ostvarivanje prava pristupa i korištenje predpristupnih fondova Evropske unije.

1.2 Kratak prikaz dosadašnjeg razvoja

Sistem javnih internih finansijskih kontrola u institucijama BiH pokrenut je 2005. godine donošenjem Instrukcija za razvoj i održavanje sistema interne kontrole od strane Ministarstva finansija i trezora BiH.

Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: CHJ MFiH BiH), je centralno tijelo za koordinaciju i harmonizaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sistema javnih internih finansijskih kontrola u institucijama BiH.

CHJ MFiH BiH osnovana je u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj: 27/08 i 32/10) i Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o uspostavljanju Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine, broj: 113/09 („Službeni glasnik BiH“, broj: 44/09), a počela je s radom 2010. godine. CHJ MFiH BiH ima status upravne organizacija u okviru Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine shodno Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07,35/09 i 103/09). Nadležnosti CHJ MFiH BiH utvrđene su Odlukom o uspostavljanju Centralne harmonizacijske jedinice MFiH BiH, Zakonom o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 27/08 i 31/12) i Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13, 61/14 i 98/14).

CHJ MFiH BiH uspostavljena je sa zadatkom da uvede i razvije sistem javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH koji je zasnovan na preporukama Evropske komisije i najboljim praksama u zemljama članicama EU. Uspostava i razvoj PIFC sistema podrazumijeva dvije oblasti i to:

- uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole i
- uspostavu i razvoj sistema funkcionalno nezavisne interne revizije.

Postignuti rezultati vidljiviji su u području interne revizije nego u području finansijskog upravljanja i kontrole, budući da je razvoj javne interne finansijske kontrole započeo razvojem interne revizije.

Aktivnosti CHJ MFiH BiH od osnivanja do danas rezultirale su izgradnjom zakonodavnog i institucionalnog okvira kao temeljenog preduslova za sistemski razvoj javnih internih finansijskih kontrola, uz provođenje analiza i pilot obuka za ciljane grupe korisnika korištenjem podrške konsultanata i realizacijom projekata koji su finansirani od strane EU. I pored ostvarenih rezultata, problemi i poteškoće na koje se nailazi u praktičnoj implementaciji, a koji su identifikovani i prezentovani u godišnjim konsolidovanim izvještajima interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, pokazuju da integracija sistema internih finansijskih kontrola u procese upravljanja podrazumijeva dodatne napore kako CHJ MFiH BiH, tako i upravljačkih struktura u svim institucijama BiH.

U prevazilaženju uočenih poteškoća postoji značajna podrška od strane Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH. Vijeće ministara BiH usvaja godišnje konsolidovane izvještaje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije sa zaključcima koji su obavezujući za sve institucije BiH. Oba doma Parlamentarne skupštine BiH usvojili su godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2015. godinu. Na ovaj način data je politička podrška uspostavi sistema javnih internih finansijskih kontrola u institucijama BiH.

1.3 Veza PIFC-a i drugih reformskih procesa

1.3.1 Veza s reformom budžetskog sistema

Sistem internih finansijskih kontrola razvija se s ciljem da se, između ostalog, unaprijedi upravljanje budžetskim sredstvima, pa je istovremeno uslovljen i dostignutim stepenom razvoja budžetskog sistema.

Zakonodavni okvir za reformu budžetskog sistema uređen je u okviru Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 61/04 i 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13). Zakon o finansiranju institucija BiH propisuje proces izrade budžeta, nadležnosti i obaveze Ministarstva finansija i trezora BiH i svih drugih institucija BiH i budžetski kalendar. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, budžet se zasniva na Dokumentu okvirnog budžeta koji obuhvata period od tri godine. Podaci za Dokument okvirnog budžeta institucija BiH pripremaju se koristeći informacioni sistem BPMIS. Budžetski zahtjev priprema se po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, a usvaja se po ekonomskoj klasifikaciji rashoda. Programska klasifikacija prilaže se kao dodatna informacija uz obrazloženje budžeta u proceduri usvajanja budžeta institucija BiH. Programska klasifikacija još nije uspostavljena u praksi. Nedostatak primjene programske klasifikacije ima za posljedicu izostanak podloge za ocjenu efikasnosti i efektivnosti dodjele budžetskih sredstava.

Moderno budžetsko razmišljanje jasno se kreće prema učinku s naglaskom na izlazne rezultate i dosljedniju i održivu povezanost s politikom Vijeća ministara BiH. Da bi se to ostvarilo, operativna struktura budžeta mora se razvijati prema onoj koja je usmjerena na izlazne rezultate (za razliku od ulaznih rezultata).

Prelazak na usvajanje i izvještavanje o budžetu po programskom formatu biće predmet Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH, a za realizaciju će biti zaduženi Sektor za budžet, Sektor za trezorsko poslovanje i Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći MFIT BiH.

U direktnoj vezi s reformom budžetskog sistema su i Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH koju je donijelo Vijeće ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 62/14) i Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 44/15). Pomenutom Odlukom propisuje se postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH. Ciljevi donošenja Odluke su harmonizacija i koordinacija procesa planiranja u Vijeću ministara BiH i institucijama BiH, optimalna alokacija resursa na prioritetne zadatke i projekte, kao i unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvještavanja o realizaciji. Srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH jeste osnova za pripremu Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH. Dokumenti koji su rezultat strateškog planiranja, budžetiranja i programskog planiranja utiču jedni na druge i moraju biti koordinisani, pri čemu strateški planski dokumenti pružaju informacije na višem nivou, dok budžetiranje i programska planska dokumentacija sadrže više detalja. Srednjoročno planiranje omogućava institucijama BiH aktivno učešće u definisanju ciljeva i određivanju prioriteta u ranoj fazi budžetskog procesa, tj. prije nego što Vijeće ministara BiH utvrdi gornje granice potrošnje u Dokumentu okvirnog budžeta institucija BiH. Srednjoročni plan rada institucija BiH zasniva se na Srednjoročnom programu rada Vijeća ministara BiH. Srednjoročni plan rada institucija BiH priprema se svake godine za naredne tri godine, a provodi se putem godišnjih programa rada institucija. Tehnička podrška za definisanje i

praćenje realizacije programa i projekata Srednjoročnog plana rada je informacijski sistem PIMIS.

Cilj je onemogućiti odvojenost strateškog planiranja od procesa planiranja i pripreme budžeta. Kod donošenja srednjoročnih planova i definisanja ciljeva neophodno je omogućiti povezanost ciljeva s budžetskim sredstvima.

Razvoj javne interne finansijske kontrole i razvoj budžetskog sistema u direktnoj su vezi. Mogućnosti za razvoj sistema internih finansijskih kontrola sužene su u tradicionalno orijentisanom budžetskom sistemu. U takvim uslovima, glavni fokus upravljanja budžetskim sredstvima jeste osigurati da je realizacija budžeta u skladu s visinom i vrstom planiranih sredstava i da se poslovanje odvija u skladu sa zakonima i propisima. Finansijska sredstva povezuju se s onim što će se nabavljati (ulazni elementi) npr. koliko će novca biti potrošeno na plate, vozila, opremu i slično, ali bez obrazloženja kako će svaka od ovih stavki uticati na ostvarenje postavljenih ciljeva. To ne znači da u takvom sistemu nisu postavljeni i ciljevi poslovanja, međutim, problem je u tome što je planiranje poslovanja odvojeno od procesa planiranja i pripreme budžeta, odnosno nedostaje povezivanje ciljeva i budžetskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju, kako u fazi planiranja tako i u fazi realizacije.

U tako postavljenom budžetskom sistemu naglasak je na kontroli inputa što se odražava i na poimanje rizika u poslovanju, na razvijenost kontrolnih mehanizama, razvoj informacionih i komunikacijskih sistema, te aktivnosti interne revizije. Rizici se percipiraju u smislu ima li ili nema dovoljno finansijskih sredstava za aktivnosti, kontrolni mehanizmi prvenstveno su u funkciji osiguranja da realizacija ne premašuje odobrena finansijska sredstava, finansijsko izvještavanje je u funkciji praćenja realizacije u odnosu na plan, te ukazivanja na odstupanja, a interna revizija svoje aktivnosti primarno usmjerava u revizije usklađenosti poslovanja sa zakonima i propisima. U tako postavljenom budžetskom sistemu, sistemi internih finansijskih kontrola trebaju biti razvijeni do te mjere da osiguraju poštivanje zakonitosti i pravilnosti u poslovanju i korištenju budžetskih resursa da bi se osigurala fiskalna disciplina.

Programski budžet uveden je u institucije BiH izmjenama Zakona o finansiranju institucija BiH 2009. godine.

Programski budžet podrazumijeva grupisanje sličnih aktivnosti ili usluga koje obavlja institucija BiH u određenom vremenskom roku kako bi ostvarila svoje strateške ciljeve. Programsko planiranje ključna je veza između srednjoročnog planiranja i budžetskog planiranja.

Za razliku od linijski orijentisanog budžetskog sistema, **programski budžetski sistem usmjeren je na rezultate** i pred rukovodioce institucija postavlja drugačije zahtjeve, a to je realizacija postavljenih ciljeva i očekivanih rezultata za uložena budžetska sredstva. Savremeni pristup budžetskom sistemu povezuje izdatke s onim što se želi postići. On daje odgovor na pitanje koliko novca će biti utrošeno na svaki od izlaznih rezultata.

Da bi se to ostvarilo, operativna struktura budžeta mora se razvijati prema onoj koja je usmjerena na izlazne, a ne na ulazne rezultate. Takav pristup budžetskom sistemu stvara preduslove za cjelovit razvoj sistema internih finansijskih kontrola, jer se uz zakonitost i pravilnost zahtijeva i postizanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju budžetskih sredstava.

Informacioni sistem za upravljanje javnim finansijama (ISFU) integriše sistem trezorskog i budžetskog poslovanja. ISFU osigurava evidentiranje svih poreznih i neporeznih prihoda, ostalih vrsta prihoda i izvora finansiranja institucija BiH. Sa stanovišta budžetskog poslovanja, ISFU se koristi za kontrolu budžeta u skladu s odobrenim alokacijama, ekonomskom

klasifikacijom i dinamikom budžetiranja. S druge strane, praćenje izvršenja budžeta u nadležnosti je Sektora za trezorsko poslovanje MFiT BiH.

ISFU omogućava praćenje izvršenja budžeta po organizacionoj, ekonomskoj, programskoj, projektnoj, fondovskoj, funkcionalnoj i subanalitičkoj klasifikaciji.

Informacioni sistemi BPMIS i PIMIS nisu međusobno integrisani i nisu integrisani sa ISFU. S obzirom na značaj planskog pristupa poslovanju potrebno je razmotriti mogućnost integrisanja navedenih informacionih sistema.

Budući da informacioni sistemi BPMIS i PIMIS predstavljaju tehničku podršku institucijama BiH u procesu srednjoročnog planiranja i pripremi elemenata za Dokument okvirnog budžeta kao i budžetskih zahtjeva za sljedeću fiskalnu godinu bilo bi korisno napraviti vezu između ova dva sistema.

Srednjoročni plan rada institucije, koji se evidentira u PIMIS, jeste osnova za izradu DOB-a i godišnjeg zahtjeva za budžet koji se pripremaju u informacionom sistemu BPMIS. Povezivanjem ova dva informaciona sistema omogućilo bi se stvaranje veze iz programa iz programskog budžeta s programima u srednjoročnom planu. Također, osiguralo bi povezivanje ciljeva s budžetskim ograničenjima.

Analizu stanja informacionih podsistema BPMIS i PMIS i projekat izrade integralnog informacionog sistema realizovaće MFiT BiH u narednom periodu, kako je i planirano u budžetu za 2017. godinu.

1.3.2 Veza s uvođenjem budžetske inspekcije u institucijama BiH

Ministarstvo finansija i trezora BiH planira uspostavu funkcije budžetske inspekcije, kao jednog od stubova Strategije unapređenja upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH u narednom periodu.

Uspostava budžetske inspekcije podrazumijeva provođenje procedura izmjena i dopuna Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine radi uspostave posebnog organizacionog dijela kojem bi se dodijelile nadležnosti budžetske inspekcije. Uspostavljanje budžetske inspekcije u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH zasnivaće se na opšim odredbama o inspektoratima, propisanim Zakonom o upravi. Budžetska inspekcija imaće nadležnost provođenja inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem Zakona o finansiranju institucija BiH, te ostalih propisa kojima se reguliše zakonito trošenje budžetskih sredstava, kao što je vršenje nadzora nad primjenom propisa o plaćama i drugim primanjima zaposlenih u institucijama BiH.

Prema preporukama SIGMA-e, izuzetno je važno da se funkcija inspekcije (bez obzira na to kako se ona zove – budžetska, finansijska ...) jasno razdvoji od funkcija interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole, odnosno od PIFC sistema, kako bi se izbjeglo bilo kakvo poistovjećivanje ova dva sistema.

Naime, jasno je da bilo koja inspekcija, po prirodi stvari, podrazumijeva provođenje nekog postupka utvrđivanja zakonitosti (bilo krivičnog ili prekršajnog) postupanja odgovornog lica, za koje postoji indikacija ili prijava neke stranke i da inspekcija, također, podrazumijeva jasno zakonsko regulisanje ovlaštenja i pravila postupka za lica koja provode takve postupke. Suštinski, jedna od osnovnih odrednica inspekcije je da mora postojati nezavisnost od upravljačke strukture budžetskog korisnika- institucije BiH.

Postojeće zakonodavstvo koje reguliše oblast interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, uz stvaranje zakonodavnog okvira za uspostavu i funkcionisanje budžetske inspekcije, predstavljaće okvir u kojem će se jasno razlučiti nadležnosti i

odgovornosti funkcije interne revizije i funkcije budžetske inspekcije u skladu s dobrim praksama u Bosni i Hercegovini, okruženju i Evropskoj uniji.

Sadašnje stanje u oblasti regulisanja rada inspekcije u vezi s administrativnim prekršajima u oblasti finansija je takvo da u zakonima postoje propisane prekršajne sankcije, ali ne postoji regulativa koja propisuje kako se provode postupci, donose rješenja o otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i konačno podnošenje prekršajnih naloga nadležnim sudovima za prekršaje.

Također, izuzetno je važno da se obezbijedi i jasan model postupanja po prijavama o nepravilnostima i potencijalnim zloupotrebama u vezi sa zakonodavstvom kojim se reguliše unapređenje prevencije u borbi protiv korupcije, a koja je, prema uporednim iskustvima, najčešće vezana za finansijske zloupotrebe. Jednostavno rečeno, mora postojati sistem provjere prijava o potencijalnim nepravilnostima koji se zasniva na provođenju postupka od strane ovlaštenog lica (inspektora) koji je nazavisan u postupku i koji postupa na osnovu jasnog zakonodavnog okvira.

Uvođenje budžetske inspekcije predstavlja važnu nadogradnju u sistemu upravljanja nepravilnostima, međutim važno je jasno razlikovati njenu ulogu i funkciju u odnosu na finansijsko upravljanje i kontrolu i ulogu interne revizije, kao i činjenicu da niti jedna od ovih funkcija ne zamjenjuje niti isključuje jedna drugu. Interne kontrole i interna revizija prvenstveno su u funkciji preventive u smislu sprečavanja nepravilnosti u poslovanju.

Interne kontrole jesu i ostaju u nadležnosti rukovodilaca koji su odgovorni za njihovu uspostavu, razvoj i funkcionisanje u cilju upravljanja rizicima i povećanja vjerovatnoće da će se ostvariti postavljeni ciljevi, a upravljanje budžetskim sredstvima provesti u skladu sa zakonima, ekonomično, efikasno i efektivno.

Uloga interne revizije jeste da na osnovu procjene rizika odredi područja u okviru kojih će procijeniti primjenu i djelotvornost sistema internih kontrola i davanje preporuka rukovodstvu za njihovo unapređenje s ciljem da se nepravilnosti i propusti ne događaju, odnosno da se njihova pojava svede na minimum.

Budžetska inspekcija predstavlja naknadne, ex-post aktivnosti koje se obavljaju na osnovu prijave, zahtjeva ili pritužbi radi utvrđivanja konkretne povrede propisa, a koje imaju za posljedicu poduzimanje odgovarajućih kaznenih mjera, odnosno podnošenje prijave za pokretanje prekršajnih i kaznenih postupaka.

Budući da su sve tri funkcije (interne kontrole, interna revizija, inspekcija) u fazi razvoja, biće važno osigurati ispravno razumijevanje njihove uloge i doprinosa u unapređenju finansijskog upravljanja i kontrole.

Uspostavom budžetske inspekcije u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH stvorile bi se pretpostavke za otklanjanje praznina i nedorečenosti u postojećim zakonskim propisima u kojima postoje predviđene prekršajne sankcije, ali u kojima nije definisan okvir za provođenje administrativnih postupaka koji bi bili usklađeni sa postojećim pravnim okvirom. Naime, nije moguće provesti adekvatan postupak po prijavama o nepravilnostima koje su vezane za korištenje budžetskih sredstava ako ne postoji zakonski utvrđena nadležnost za provođenje postupka i unaprijed jasno određene procedure za primjenu zakonom utvrđenih sankcija.

1.3.3 Veza s reformom javne uprave

Sistemi internih finansijskih kontrola razvijaju se s krajnjim ciljem da doprinesu razvoju ekonomičnije, efikasnije, odgovornije i transparentnije javne uprave. Budući da su to ujedno i ciljevi reforme državne uprave koji se realizuju prema Revidiranom Akcionom planu 1, koji je Vijeće ministara BiH usvojilo 2011. godine, mjere sadržane u navedenom dokumentu i njihova realizacija kompatibilne su s mjerama razvoja sistema internih finansijskih kontrola.

Revidirani Akcioni plan 1 podijeljen je na šest reformskih oblasti:

- Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika,
- Javne finansije,
- Upravljanje ljudskim potencijalima,
- Upravni postupci i upravne usluge,
- Institucionalna komunikacija,
- E-Uprava

Glavni cilj strateškog planiranja je unapređenje planiranja u institucijama BiH i Vijeću ministara BiH. Strateško planiranje u institucijama BiH mora biti povezano sa strateškim planiranjem Vijeća ministara BiH. Razvoj strateškog planiranja je u direktnoj vezi s razvojem kontrolnog okruženja. S druge strane, strateško planiranje je osnova za razvoj upravljanja rizicima, jer je proces upravljanja rizikom integrisan u planske aktivnosti institucije. Mjere usmjerene na unapređenje procesa donošenja regulative, uključujući obavezu procjene učinaka propisa/javnih politika, mogu se posmatrati kao mjere usmjerene na jačanje kontrolnih aktivnosti, naročito u sferi prethodnih (ex-ante) kontrola.

Mjere u oblasti upravljanja javnim finansijama kao što su razvoj programskog planiranja, jačanje kapaciteta Ministarstva finansija trezora BiH, razvoj računovodstvenih sistema, sistema javnih nabavki i efikasnije upravljanje javnim dugom doprinose razvoju kontrolnog okruženja, kontrolnih aktivnosti, izvještavanja, postizanju veće učinkovitosti kontrola i slično. Mjere usmjerene na razvoj upravljanja ljudskim potencijalima direktno doprinose razvoju kontrolnog okruženja u institucijama BiH. Pored toga, razvoj upravljanja ljudskim resursima zahtjeva afirmaciju etičkih kodeksa državnih službenika uz otklanjanje rizika pojave sukoba interesa, pa samim tim doprinosi razvoju kontrolnog okruženja.

Reforma oblast iupravnih postupaka i upravnih usluga zahtijeva pojednostavljivanje postupaka, poboljšanje kvaliteta usluga, nadzor i izvršenje i jačanje kapaciteta, te je u direktnoj vezi s kontrolnim okruženjem, kontrolnim aktivnostima i praćenjem i procjenom sistema u institucijama BiH.

Unapređenje institucionalne komunikacije, kao i mjere usmjerene na informatizaciju procesa i sistema u institucijama BiH direktno doprinose izgradnji sistema internih finansijskih kontrola u oblasti informacija i komunikacija, te praćenja i procjene.

Reformaska oblast e-uprave povezana je sa svim oblastima reforme javne uprave, te direktno doprinosi razvoju cjelokupnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Ukratko, mjere koje se provode u sklopu reforme javne uprave direktno doprinose razvoju cjelokupnog kontrolnog okruženja za razvoj PIFC-a kao i njegovih ostalih komponenti, a PIFC sa svoje strane ima potencijal da potakne i podrži reformaska nastojanja u povezanim oblastima.

2. Postojeće stanje

2.1 Finansijsko upravljanje i kontrola – sadašnje stanje

2.1.1. Zakonodavni okvir

Temeljni zakon koji uređuje uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH je Zakon o finansiranju institucija BiH. Ovim zakonom postavljeni su principi, standardi, metodološki okvir i osnovna pravila za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koje je odgovoran rukovodilac institucije.

S obzirom na to da finansijsko upravljanje i kontrola u sebi integriše brojna područja, kao što su: upravljanje ljudskim resursima, etička pitanja, organizacija, javne nabavke, odnosi između povezanih institucija i dr., koja se detaljnije uređuju drugim zakonima i podzakonskim aktima, uputstvima, smjernicama i slično, regulativa koja uređuje finansijsko upravljanje i kontrolu mnogo je opsežnija od osnovnog propisa.

Zakonom o finansiranju institucija BiH uređeni su planiranje, izrada i donošenje budžeta za jednu godinu i projekcije za sljedeće dvije godine, izvršenje budžeta na nivou države, budžetsko računovodstvo i izvještavanje, upravljanje budžetskim sredstvima, imovinom države i vanjskim dugom, svrha, ciljevi i oblast primjene finansijskog upravljanja i kontrole i uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, komponente finansijskog upravljanja i kontrole, odgovornost rukovodioca institucije za uspostavljanje i funkcionisanje finansijskog upravljanja i kontrole, nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice MFiH BiH i Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH i preduzimanje radnji protiv nepravilnosti i prevara. Pravila i postupci u vezi s planiranjem i izvršavanjem budžeta, računovodstvom i finansijskim izvještavanjem, primjenom fiskalne odgovornosti i provođenjem budžetskog nadzora detaljnije su razrađeni u podzakonskim aktima Ministarstva finansija i trezora BiH kroz priručnike i instrukcije.

Zakon o finansiranju institucija BiH uveo je obavezu rukovodiocu institucije da uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta dostavlja Izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije. Izjavom rukovodilac institucije potvrđuje da je tokom fiskalne godine osigurao: namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji. Zakon o finansiranju institucija BiH obavezuje rukovodioce institucija na uspostavu odgovarajućeg efikasnog i efektivnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli i za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija.

Zakonodavni okvir za uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole zaokružen je donošenjem podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast.

U skladu sa svojim nadležnostima CHJ MFiT BiH donijela je podzakonske akte koji predstavljaju obavezne polazne tačke i podlogu institucijama za uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole i to:

- **Standarde interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ broj: 61/14) koji se zasnivaju na Zakonu o finansiranju institucija BiH, Smjernicama za internu kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i Standardima interne kontrole Evropske komisije i obavezna su osnova institucijama pri izradi podzakonskog okvira radi ostvarivanja njihovih ciljeva i stvaranja uslova za etički uređeno, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje.
- **Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH** („Službeni glasnik BiH“ broj: 98/14) predstavlja dalju razradu i podlogu za lakšu primjenu Standarda interne kontrole u institucijama BiH. U Priručniku su date smjernica za postojanje adekvatnih internih kontrola u instituciji, te definisane odgovornosti za efikasno upravljanje budžetskim sredstvima i sredstvima Evropske unije i drugih međunarodnih institucija.
- **Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 29/15) koje predstavljaju detaljnu razradu metodologije, procjene i upravljanja rizicima. Cilj Smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH jeste ujednačiti praksu upravljanja rizicima i postaviti okvir unutar kojeg će svaka institucija ugraditi i razvijati upravljanje rizicima prilagođeno svojim specifičnostima.
- **Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH** („Službeni glasnik BiH“, broj: 77/15) kojim se uređuje uspostava jedinstvene metodologije postupaka i rokova izvještavanja o finansijskom upravljanju i kontroli u institucijama BiH s ciljem provjere stepena uspostave i kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole. Pravilnikom su propisani rokovi sačinjavanja Godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH i konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.
- **Odluku o objavljivanju forme i sadržaja godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2015. godinu** kojom je propisana forma i sadržaj Godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2015. godinu sa Uputstvom za izradu godišnjeg izvještaja.

Donošenjem ovih akata stvorena je čvrsta zakonska podloga za sveobuhvatni razvoj finansijskog upravljanja i kontrole, utemeljen na standardima internih kontrola, kao i snažnija osnova za razvoj srednjoročnog planiranja i njegove integracije s budžetskim ciklusom.

2.1.2. Institucionalna struktura za implementaciju finansijskog upravljanja i kontrole

Organizacijsku strukturu za implementaciju finansijskog upravljanja i kontrola potrebno je sagledati s dva nivoa: s nivoa CHJ MFiT BiH, kao koordinatora razvoja cijelog sistema finansijskog upravljanja i kontrola, i s nivoa institucija BiH koje imaju krajnju odgovornost za uspostavu i funkcionisanje sistema internih finansijskih kontrola. Važno je spomenuti i potrebu saradnje s velikim brojem učesnika kako bi se osigurala usklađenost razvoja finansijskog upravljanja i kontrole s razvojem budžetskog sistema, s razvojem javne uprave, jednoobraznost u pristupu razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za sredstva iz svih izvora.

a) Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole

Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH ima nadležnost za koordinaciju i harmonizaciju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH nadležnosti CHJ MFiT BiH u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole su:

- priprema i ažuriranje strateških dokumenta i smjernica iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima, standardima interne kontrole, praksama i propisima u Evropskoj uniji;
- priprema zakona i podzakonskih akata iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH;
- definiranje sadržaja programa obuke i koordinacija programa obuke iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH;
- procjena sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH;
- vršenje analiza i predlaganje operativnih rješenja kojima se unapređuje finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH;
- propisivanje forme godišnjeg izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o finansijskom upravljanju i kontroli institucija BiH;
- praćenje primjene propisa iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole na osnovu godišnjih izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli koje institucije BiH dostavljaju Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH;
- izrada konsolidovanog godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH;
- učešće u radu Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju u skladu s odredbama ovog zakona i Zakona o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine

b) Institucije BiH

Upravljačka odgovornost

Ključne osobe zadužene za uspostavu i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrola jesu rukovodioci, što uključuje prvenstveno rukovodioca institucija BiH, ali i sve rukovodioce unutrašnjih organizacionih jedinica u institucijama BiH u okviru njihovih ovlaštenja.

Postojeća zakonska regulativa jasno određuje odgovornost rukovodilaca institucija BiH u pogledu upravljanja budžetskim sredstvima i uspostave sistema internih kontrola.

Rukovodilac institucije odgovoran je za uspostavljanje, razvoj i provođenje finansijskog upravljanja i kontrole, za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli, za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija i za izradu i dostavljanje godišnjeg izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli CHJ MFIT BiH na način i u rokovima utvrđenim podzakonskim aktima.

Rukovodilac institucije može prenijeti ovlaštenja i odgovornosti na nekog drugog u instituciji, ali to ne isključuje njegovu krajnju odgovornost za zakonito funkcionisanje institucije. Istovremeno, krajnja odgovornost rukovodioca institucije ne oslobađa odgovornosti ostale rukovodioce u dijelovima poslovnih procesa za koje su oni nadležni. Međutim, u praksi nije dovoljno razvijena decentralizacija, odnosno prenos ovlaštenja i odgovornosti unutar organizacionih struktura institucija BiH u smislu jasno definisanih ovlaštenja i odgovornosti rukovodstva na nižim nivoima za realizaciju ciljeva i za upravljanje budžetskim sredstvima.

Ovlaštenja za upravljanje budžetskim sredstvima najčešće su centralizovana na najvišim nivoima upravljanja, što u praksi rezultira time da naloge za plaćanje, odobravanje računa i slično potpisuju ministri i/ili zamjenici ministara.

Nedovoljna decentralizacija ovlaštenja i odgovornosti institucija BiH rezultira nerazvijenom odgovornošću rukovodstva na nižim nivoima za finansijske učinke njihovih odluka i postupaka. Rukovodstvo na nižim organizacionim nivoima (nivo sektora/službi) nedovoljno je uključeno u procese planiranja i izrade budžeta, odnosno finansijskog plana. Rukovodioci se oslanjaju na kontrole koje se provode u finansijskim službama i/ili na činjenicu da će se nalozi u konačnici odobriti ili osporiti na najvišem upravljačkom nivou, a da pritom ne znaju pouzdano niti kojim sredstvima raspolažu, niti koje ciljeve trebaju realizirati i otuđuju se od kontrolnih postupaka.

U ovakvoj situaciji prijeti rizik da se i novi instrumenti koji se uvode u cilju razvoja upravljačke odgovornosti, kao što su Izjava o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, programsko planiranje, srednjoročno planiranje, izrada godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i slično, percipiraju samo kao dodatni poslovi finansijskih službi, a ne kao instrumenti putem kojih se rukovodstvo treba aktivno uključiti u procese planiranja i izvršavanja budžeta, na način da aktivnosti za koje su nadležni stave u funkciju realizacije ciljeva, vežu s budžetskim sredstvima, te preuzmu odgovornost za to kako se upravlja budžetskim sredstvima i šta se tim sredstvima postiže.

U cilju razvoja upravljačke odgovornosti biće potrebno podizati svijest rukovodstva o važnosti i prednostima decentralizacije ovlaštenja i odgovornosti, modelima za praktičnu implementaciju kroz izdavanje uputstava i smjernica za primjenu upravljačke odgovornosti, te organizaciju seminara i radionica za rukovodioce. CHJ MFIT BiH donijeće Smjernice za upravljačku odgovornost kojima će se objasniti pojam upravljačke odgovornosti, veza između upravljačke odgovornosti i finansijskog upravljanja i kontrole i mjere za razvoj upravljačke odgovornosti u instituciji.

Također, u prvoj fazi, koja počinje 2017. godine, potrebno je jačati odgovornost rukovodstva za zakonitost i pravilnost u upravljanju budžetskim sredstvima. S time u vezi, biće potrebno donijeti interne procedure kojima će se jasnije urediti ovlaštenja i odgovornosti, te kontrolni postupci u ključnim procesima kao što su: procesi planiranja, izvršavanja budžeta, računovodstva, javne nabavke i izvještavanja. U drugoj fazi, koja počinje 2018. godine, potrebno je stvarati preduslove za razvoj upravljačke odgovornosti ne samo za zakonitost i pravilnost, već i za ciljeve i rezultate koji se postižu uložnim budžetskim sredstvima.

U takve preduslove ubrajaju se kvalitetni srednjoročni planovi, konkretni ciljevi utvrđeni u programima koji su vezani za budžetska sredstva, upravljački i informacioni sistemi, odnosno razvoj budžetskog sistema prema budžetu usmjerenom na ciljeve i rezultate.

Uloga organizacionih jedinica za finansije

Organizacione jedinice za finansije u institucijama BiH primarno imaju kontrolnu i administrativnu funkciju. Organizaciono se uspostavljaju od samostalnog izvršioca do sektora što je uslovljeno veličinom institucije i složenošću poslovanja. Često su organizovane kao sektori, ali je funkcija za finansije u velikom broju slučajeva tek dio šire organizacione jedinice koja obično obuhvata opće i pravne poslove.

Organizacione jedinice za finansije imaju informacije o raspoloživosti budžetskih sredstava i obavljaju kontrolu finansijske dokumentacije što, pored formalnih kontrola, često zahtijeva i provođenje suštinskih kontrola za koje bi primarno trebalo biti zaduženo rukovodstvo. U organizacionim jedinicama za finansije vode se knjigovodstvene evidencije i pripremaju zakonom propisani finansijski izvještaji, te drugi izvještaji po potrebi, najčešće na zahtjev rukovodioca institucije. Veliki dio vremena troši se na ručne evidencije i obradu podataka, što ograničava provođenje detaljnijih analiza u fazi planiranja i izvršavanja budžeta, te izradu internih procedura koje bi jasnije uredile ovlaštenja, odgovornosti i kontrolne postupke u budžetskim procesima.

Nedostatak detaljnijih analiza u fazi planiranja i izvršavanja budžeta, kao i detaljnije razrađenih pravila, umanjuje i mogućnosti organizacionih jedinica za finansije da adekvatno utiču na to da se finansijski efekti sveobuhvatno uzimaju u obzir kod donošenja i provođenja odluka.

Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole na način da se naglasak stavlja na odgovornost rukovodioca institucije za ostvarene rezultate i utrošena budžetska sredstva definitivno utiče na promjenu uloge organizacionih jedinica za finansije iz administrativne u ulogu koordinatora razvoja finansijskog upravljanja i kontrole.

Organizacione jedinice za finansije trebaju preuzeti aktivnu ulogu u razvoju finansijskog upravljanja i kontrole i pružiti adekvatnu podršku rukovodiocima drugih organizacionih jedinica. Takva podrška ogleda se u davanju savjeta, prijedloga i rješenja kako oblikovati sisteme kontrola što će pomoći rukovodiocima u preuzimanju odgovornosti za upravljanje budžetskim sredstvima. Kako bi organizacione jedinice za finansije preuzele savjetodavnu ulogu, moraju imati podršku rukovodilaca svih nivoa upravljanja u instituciji.

Kada se govori o institucionalnoj strukturi za implementaciju finansijskog upravljanja i kontrole, treba uzeti u obzir da međusobna povezanost institucija također utiče na razvoj finansijskog upravljanja i kontrole. Pritom se misli na povezanost koja proizlazi iz osnivačkih odnosa, konsolidacije budžeta, odnosno finansijskih planova i finansijskih izvještaja, te povezanosti u ostvarivanju strateških ciljeva institucija. Navedena povezanost zahtijeva koordiniran pristup razvoju finansijskog upravljanja između povezanih institucija.

c) Koordinaciona uloga CHJ MFIT BiH i saradnja s ključnim učesnicima u razvoju sistema finansijskog upravljanja i internih kontrola u institucijama BiH

CHJ MFIT BiH zadužena je za koordinaciju uspostavljanja i razvoja internih finansijskih kontrola u institucijama BiH. Koordinacija uključuje saradnju s velikim brojem učesnika kako bi se osigurao usklađen razvoj finansijskog upravljanja i kontrole s razvojem u budžetskom sistemu, s razvojem javne uprave, jednoobrazan pristup u razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za sredstva iz svih izvora.

Posebno je značajna saradnja CHJ MFIT BiH s Ministarstvom finansija i trezora BiH, prije svega sa Sektorom za budžet i Sektorom za trezorsko poslovanje zato što je razvoj finansijskog upravljanja i kontrole prvenstveno uslovljen razvojem budžetskog sistema. Razvojem budžetskog sistema, koji je usmjeren na ostvarenje ciljeva, dugoročno planiranje i povezivanje ciljeva s budžetskim sredstvima, razvoj pokazatelja učinka i upravljanje rizicima, stvaraju se preduslovi za cjelovit razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa Standardima interne kontrole u institucijama BiH. Podzakonski akti koje donosi CHJ MFIT BiH trebaju biti usklađeni sa stepenom razvoja budžetskog sistema i trebaju se ažurirati u skladu s unapređenjem budžetskog sistema. Integracija računovodstvenih sistema institucija u sistem trezora važno je unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole zbog uvođenja systemske budžetske kontrole i transparentnosti u stvaranju obaveza, planiranja potrošnje, racionalnijeg upravljanja prihodima i rashodima, kao i efikasnosti u upravljanju likvidnošću i izradi projekcija novčanih tokova državnog budžeta. Razvoj trezorskog sistema doprinosi efikasnijem i namjenskom trošenju sredstava putem informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) koji osigurava kvalitetnije kontrole trošenja sredstava namijenjenih institucijama.

Saradnja CHJ MFIT BiH i Vijeća ministara BiH značajna je zato što su nadležnosti Vijeća ministara važni elementi za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole. Vijeće ministara BiH, donoseći akte iz svoje nadležnosti kojima reguliše organizacionu strukturu institucija, odnose između institucija, način osnivanja i rada institucija, godišnje planiranje i slično, direktno podržava razvoj FUK-a. S druge strane, CHJ MFIT BiH podnoseći Konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole informiše Vijeće ministara BiH o stanju u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH i predlaže mjere za unaprjeđenja.

Saradnja CHJ MFIT BiH s Uredom za reviziju institucija BiH ima za cilj razmjenu informacija o pravcu razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole, te razmjenu informacija o rezultatima procjene kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole koju provode i CHJ MFIT BiH i Ured za reviziju institucija BiH putem svojih izvještaja.

Ured koordinatora za reformu javne uprave usmjerava i prati reformu javne uprave kako bi njena unaprijeđena organizaciona struktura, uz primjenu najbolje evropske prakse, bila sposobna da provede cijeli proces eurointegracija BiH i postane dijelom evropskog administrativnog prostora. Provođenje reforme zasnovano je na Strategiji reforme javne uprave, dokumentu koji sadrži smjernice za jačanje opštih upravnih kapaciteta u šest reformskih oblasti među kojima je i reforma javnih finansija.

Zbog povezanosti svih reformskih oblasti javne uprave sa sistemom javne interne finansijske kontrole neophodno je razviti bolju saradnju između CHJ MFIT BiH i Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH. Potrebno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH, direktno ili preko CHJ MFIT BiH, učestvuje s Uredom koordinatora za reformu javne uprave u BiH u izradi akcionih planova i predlaganju projekata kako bi se kompletan sistem PIFC-a implementirao u institucijama BiH kroz navedene reformske oblasti.

2.1.3 Procjena stanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH

CHJ MFIT BiH sačinila je prvi konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2015. godinu i dostavila ga Vijeću ministara BiH. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH i Pravilnikom o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, Godišnji konsolidovani izvještaj priprema se na osnovu unaprijed definisanih podloga od strane CHJ MFIT BiH, a koje uključuju odgovarajuće upitnike, obrasce i uputstva, kako bi se mogao napraviti presjek stanja u ovoj oblasti za sve institucije koje su zakonski obavezne uspostaviti i razvijati sistem finansijskog upravljanja i kontrole.

Na osnovu samoprocjene koju su institucije izvršile kroz godišnje izvještaje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole CHJ MFIT BiH je izvršila kontrolu sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2015. godinu.

Godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH dostavile su 63 od ukupno 74 institucije. Veliki broj institucija izvještaj nije dostavio u propisanom roku što je otežalo blagovremenu izradu Konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Izvještaji pojedinih institucija nisu kompletni što je također uticalo na realnu procjenu stanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

Iz navedenog se može zaključiti da institucije BiH nisu u potpunosti shvatile obavezu i značaj uspostave i razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole, da nisu ispoštovale zaključke Vijeća ministara BiH sa 8. sjednice održane 21.05.2015. godine kada je razmotren i usvojen Godišnji izvještaj o uvođenju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2014. godinu.

Analizom dostavljenih godišnjih izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2015. godinu u pogledu realizovanih aktivnosti za uspostavljanje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole, u daljem tekstu je dat pregled postojećeg stanja po COSO komponentama.

Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje u institucijama BiH, kao prva komponenta finansijskog upravljanja i kontrole, nije u potpunosti uspostavljeno u skladu sa zahtjevima postavljenim Standardima za internu kontrolu u institucijama BiH. Planski pristup poslovanju, kao ključni pokazatelj razvoja kontrolnog okruženja, još nije u potpunosti implementiran u svim institucijama. Jedan broj institucija nije usvojio srednjoročni program rada, nije obezbijedio nadzor nad provođenjem srednjoročnog plana i povezanost ciljeva utvrđenih budžetskim programom s ciljevima srednjoročnog plana. S obzirom na to da je srednjoročno planiranje u institucijama BiH uvedeno 2014. godine na osnovu Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama, potrebno je osigurati dodatne edukacije koje će se odnositi na metodologiju o postupku srednjoročnog planiranja, o obavezi i odgovornosti svih učesnika u procesu srednjoročnog planiranja i načinu povezivanja ciljeva budžetskih programa sa srednjoročnim ciljevima.

U Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH data je preporuka da rukovodilac institucije može imenovati lice zaduženo za finansijsko upravljanje i kontrolu u instituciji. U tom smislu za lice nadležno za finansijsko upravljanje i kontrolu mogu se imenovati: pomoćnici ministra za finansije, sekretari ministarstava, pomoćnici direktora za finansijske poslove ili druga lica koje imenuje rukovodilac institucije a koja posjeduju stručne sposobnosti i kompetencije za obavljanje tih poslova. Na osnovu podataka iz godišnjih izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2015. Godinu, većina institucija BiH nije imenovala osobu zaduženu za finansijsko upravljanje i kontrolu, a u institucijama koje su imenovala osobu zaduženu za finansijsko upravljanje i kontrolu to su najčešće osobe koje rade u organizacionim jedinicama za finansije.

Smatramo da institucije BiH nisu imenovala lica zadužena za finansijsko upravljanje i kontrolu zbog nedovoljnog razumijevanja svoje uloge u uspostavi i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Lice zaduženo za finansijsko upravljanje i kontrolu zaduženo je za koordinaciju sljedećih aktivnosti na nivou institucije:

- praćenje i ocjenjivanje cjelokupnog sistema interne kontrole,
- koordiniranje razvoja i provođenja interne kontrole,
- praćenje utvrđenih nedostataka i potrebnih korektivnih radnji,
- osiguravanje da su svi zaposleni upoznati s procedurama i politikama, te da dobijaju odgovarajuću obuku iz oblasti internih kontrola i
- izvještavanje prema zahtjevima internih i vanjskih korisnika.

Upravljanje rizicima

Na osnovu rezultata dobijenih iz godišnjih izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2015. godinu, može se zaključiti da je mali broj institucija preduzeo korake za proces upravljanja rizicima u skladu sa Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Samo 29 institucija od ukupnog broja institucija koje su dostavile izvještaj izvršilo je procjenu rizika, a 22 institucije izvršile su procjenu uticaja i vjerovatnoće nastanka rizika. U 6 institucija je u ovom izvještajnom periodu izvršeno dokumentovanje rizika, odnosno formiranje registra rizika. Sistem izvještavanja za praćenje najznačajnijih rizika postoji kod 8 institucija, a osoba zadužena za koordinaciju aktivnosti u uspostavi procesa upravljanja rizicima imenovana je u 9 institucija. Strategiju upravljanja rizicima imaju samo 4 institucije.

Kako bi upravljanje rizikom ispunilo svoju svrhu, potrebno je povezati i uskladiti ciljeve iz srednjoročnih planova institucija sa ciljevima iz godišnjih planova rada (programa) organizacionih jedinica.

Pokazatelji uspješnosti uspostavljenog sistema upravljanja rizicima su:

- imenovanje osobe za koordinaciju aktivnosti u procesu upravljanja rizicima,
- identifikovanje rizika i procjena vjerovatnoće nastanka i uticaja rizika,
- dokumentovanje podataka o rizicima u Registar rizika,
- izvještavanje o najznačajnijim rizicima.

Kontrolne aktivnosti

Kada se govori o postojanju internih procedura kao vidu primjene kontrolnih aktivnosti, veliki broj institucija ima interne procedure kojima su uređeni ključni poslovni procesi kao što su: proces izrade i izvršenja budžeta, proces javnih nabavki, evidentiranja poslovnih događaja i transakcija i upravljanja imovinom. Najznačajniji dio kontrolnih aktivnosti zasniva se na internim procedurama koje su usmjerene na to da su sredstva za plaćanje osigurana u budžetu i na zakonitost i pravilnost. Potrebno je da interne procedure budu brojnije, raznovrsnije i da se redovno ažuriraju.

Interne procedure nisu uspostavljene u dovoljnoj mjeri kada je riječ o postupku srednjoročnog planiranja, procesu naplate vlastitih prihoda ili povratu neopravdano utrošenih ili pogrešno uplaćenih sredstava. Načelo razdvajanja dužnosti primjenjuje se u 49 institucija, ali nije dovoljno zastupljeno u oblasti informacionih sistema. Dokumentacija omogućava praćenje svih transakcija kod većine institucija. Zaštita imovine ili resursa regulisana je internim procedurama u 61 instituciji u svim segmentima, osim u području zaštite informacionih sistema.

Neophodno je internim procedurama urediti ovu oblast kako bi se spriječile neovlaštene izmjene u postojećim softverima, spriječio gubitak i razotkrivanje podataka ili neovlašten fizički pristup imovini. Naknadne kontrole namjenske potrošnje dodijeljenih i isplaćenih budžetskih sredstava nisu dovoljno zastupljene.

Ključni poslovi procesi trebaju biti uređeni internim procedurama kojima se jasno uređuju pravila postupanja, definišu učesnici, njihova ovlaštenja i odgovornosti, kontrolni postupci, propisani formulari, obrasci i druga slična pitanja koja je potrebno regulisati. Obim kontrola treba biti proporcionalan identifikovanim rizicima, uticaju privremenog ili trajnog gubitka imovine ili neovlaštenog korištenja ili otuđenja.

Informacije i komunikacije

Zahtjevi postavljeni standardima koji se odnose na informacije i komunikacije kao komponentu sistema finansijskog upravljanja i kontrole nisu u dovoljnoj mjeri ispunjeni u institucijama. Samo 17 institucija izradilo je mapu poslovnih procesa. Poslovni sistemi u znatnoj mjeri podržani su IT sistemima, ali nisu u dovoljnoj mjeri međusobno integrisani.

Rukovodioci institucija uglavnom raspolažu blagovremenim informacijama koje se odnose na ključne činjenice za praćenje i ocjenu poslovanja institucije. Sistem informacija i komunikacija sa odgovarajućim, blagovremenim i tačnim informacijama ključni je element u procesu odlučivanja.

Praćenje i procjena

Praćenje i procjena sistema finansijskog upravljanja i kontrola provodi se putem aktivnosti: stalnog praćenja, samoprocjene, interne revizije i eksterne revizije. Uvidom u dostavljene godišnje izvještaje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole institucija za 2015. godinu može se zaključiti da je u 22 institucije uspostavljen sistem izvještavanja o funkcionisanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Sve institucije poduzimaju radnje u cilju realizacije preporuka interne i eksterne revizije. Međutim, praćenje realizacije preporuka eksterne revizije od strane rukovodstva vrši se u 45 institucija, a 19 institucija poduzima aktivnosti na osnovu stalnog praćenja.

Rukovodioci institucija trebaju uspostaviti sistem izvještavanja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole, sačinjavati planove za otklanjanje nedostataka s jasno definisanim odgovornostima i rokovima za njihovo provođenje na osnovu preporuka interne revizije i uspostaviti praćenje realizacije preporuka eksterne revizije.

2.1.4. Praktična implementacija – finansijsko upravljanje i kontrole u procesima iz budžetskog ciklusa

Planiranje budžeta

Planiranje budžeta u institucijama BiH još je orijentisano na visinu i vrstu rashoda, odnosno prihoda. Programsko budžetiranje uvedeno je izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH, ali se budžet još usvaja po ekonomskoj klasifikaciji. Nedostatak primjene programske klasifikacije ima za posljedicu izostanak podloge za ocjenu efikasnosti i efektivnosti dodjele budžetskih sredstava. Institucije BiH obavezne su prilikom podnošenja budžetskih zahtjeva dostaviti i programsku klasifikaciju budžeta s indikatorim/pokazateljima uspješnosti realizacije programa.

Praksa srednjoročnog planiranja, također na samim počecima, intenzivnije je pokrenuta 2014. godine donošenjem nove Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH.

Upravljanje rizicima nije integrirano u procese planiranja budžeta. Naprimjer, obrazloženje budžetskih zahtjeva ne traži od institucija BiH informacije o najznačajnijim rizicima koji mogu uticati na realizaciju ciljeva programa ili postizanje pokazatelja, odnosno rezultata koji se očekuju od realizacije programa.

Izvršavanje budžeta

Izvršavanje budžeta provodi se kroz Jedinstveni račun trezora koji je dio šireg informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU).

Pravila za procesiranje i evidenciju transakcija u Trezoru uspostavljena su i primjenjuju se u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, Zakonom o platama i drugim naknadama u institucijama BiH, Zakonom o javnim nabavkama i drugim zakonima. Međutim, potrebno je jačati sisteme kontrola u procesiranju transakcija koje se provode kako bi se izbjegle nepravilnosti i nedostaci koji se javljaju u okviru najznačajnijih područja u vezi s izvršavanjem budžeta. CHJ MFiH BiH je donošenjem podzakonskih akata iz svoje nadležnosti uspostavila standarde i obavezne osnove institucijama BiH pri uspostavi podzakonskog okvira radi ostvarivanja ciljeva i stvaranja uslova za etički uređeno, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje.

Računovodstvo i finansijsko evidentiranje i izvještavanje

Sve finansijske transakcije koje se odnose na budžet i finansijski plan evidentiraju se posredstvom Glavne knjige trezora, uključujući i transakcije koje se odnose na dugove i programe finansirane iz inostranstva ili domaće pomoći. Ministarstvo finansija i trezora BiH nadležno je za uspostavu i vođenje Glavne knjige trezora i neophodne sisteme pomoćnih knjiga prema modificiranom načelu obračunavanja.²

² Prema modificiranom načelu prihodi se priznaju kada su mjerljivi i raspoloživi, a rashodi se knjiže u periodu kada su nastali.

Sistem Glavne knjige trezora obuhvata sve prihode i primitke, rashode i izdatke, stanje imovine, potraživanja, obaveza i vlastitih izvora. Evidencija transakcija i poslovnih aktivnosti provodi se u skladu s Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH kojim su propisani: kontni plan, klasifikacije (organizacijska, funkcionalna, ekonomska, fondovska/izvori sredstava), poslovne knjige i knjigovodstvene isprave.

U razvoju sistema internih kontrola posebnu pažnju treba posvetiti razvoju računovodstvenih sistema. U prvoj fazi, treba jačati kontrolne mehanizme u cilju osiguranja ažurnosti, tačnosti i cjelovitosti računovodstvenih evidencija o rashodima, izdacima, imovini, obavezama. Razrađene analitičke evidencije i njihovo povezivanje s Glavnom knjigom trezora, te korištenje informacija koje one pružaju trebaju biti podloga za bolje upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obvezama.

S razvojem srednjoročnog planiranja i njegovog povezivanja s budžetskim sistemom potrebno je dalje razvijati i računovodstvene sisteme naročito u dijelu razvoja budžetskih klasifikacija (programska klasifikacija).

Razvoj u budžetskom sistemu u smjeru povezivanja ciljeva i planova budžetskih sredstava zahtjeva i razvoj računovodstvenih evidencija i sistema izvještavanja i u fazi planiranja i u fazi realizacije.

Finansijsko računovodstvo je u funkciji evidencije nastalih poslovnih događaja, vođenja propisanih poslovnih knjiga (dnevnik, glavna knjiga, pomoćne knjige), te sastavljanja i izrade propisanih finansijskih izvještaja (bilans stanja, izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, izvještaj o novčanim tokovima, izvještaj o obavezama). Oblik, sadržaj, način i rokovi periodičnih i godišnjih izvještaja institucija BiH uređeni su Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

Za razliku od finansijskog računovodstva, troškovno i upravljačko računovodstvo nije uređeno posebnim propisima upravo zato što je namijenjeno za interne potrebe. Sadržaj internih izvještaja kreira se u skladu s potrebama, zahtjevima i specifičnostima korisnika. Interni obračuni i sistemi izvještavanja trebaju biti usklađeni sa svrhom, ciljem i zadacima poslovanja i trebaju biti u funkciji kvalitetnog i cjelovitog izvještavanja o ostvarenim rezultatima za različite nivoe rukovodilaca. Razvoj računovodstvenih sistema znatno je unaprijeđen adekvatnom informatičkom podrškom.

2.2. Interna revizija - sadašnje stanje

2.1.1. Zakonodavni i metodološki okvir

Zakonski preduslovi za uspostavljanje i provođenje funkcije interne revizije u institucijama BiH stvoreni su donošenjem Zakona o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine 2008. godine.³ Izmjenama Zakona o internoj reviziji institucija BiH iz 2012. godine stvorene su zakonske pretpostavke za uspostavljanje efikasnog i ekonomičnog sistema interne revizije u institucijama BiH tako da se s manjim brojem jedinica interne revizije omogući pokrivenost internom revizijom više organizaciono i resorno srodnih institucija. Ovom izmjenom omogućeno je i uspostavljanje jedne jedinice interne revizije koja će vršiti internu reviziju u više organizaciono ili resorno srodnih institucija, u sklad sa principima definisanim Zakonom o internoj reviziji institucija BiH.

Zakonom o internoj reviziji institucija BiH uređeni su: mandat i nadležnosti interne revizije, principi rada interne revizije u institucijama BiH, organizacija obavljanja interne revizije, uslovi zapošljavanja internih revizora, procedure i aktivnosti interne revizije, izvještavanje, pregledi radi obezbjeđenja kvaliteta, uloga i nadležnosti CHJ MFiH BiH, rukovodilaca jedinica interne revizije i internih revizora i Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju (KO CJH).

Kriteriji za formiranje jedinica za internu reviziju i uslovi za zapošljavanje internih revizora detaljno su uređeni Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH⁴ i Pravilnikom o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH⁵. Standardi interne revizije, ss metodologijom rada interne revizije u institucijama BiH, objavljeni su 2011. godine u Priručniku za internu reviziju sa standardima interne revizije⁶. Također, u 2011. godini objavljeni su, kao dio radne metodologije za internu reviziju u institucijama BiH, i Povelja interne revizije u institucijama BiH⁷ i Kodeks profesionalne etike za interne revizore u institucijama BiH⁸. U cilju stvaranja uslova za provođenje Zakona o internoj reviziji institucija BiH i podzakonskih akata, 2012. godine objavljen je tekst Sporazuma o vršenju funkcije interne revizije u institucijama BiH⁹ kojim se regulišu međusobna prava i obaveze jedinice interne revizije koje su navedenim propisima zadužene za vršenje funkcije interne revizije u više institucija i institucije u kojoj ta jedinica pruža uslugu interne revizije. Ovim je stvoren okvir za provođenje interne revizije u institucijama BiH.

³ "Službeni glasnik BiH", broj: 27/08

⁴ "Službeni glasnik BiH", broj: 49/12

⁵ "Službeni glasnik BiH", br. 81/12 i 99/14

⁶ "Službeni glasnik BiH", broj: 82/11

⁷ "Službeni glasnik BiH", broj: 82/11

⁸ "Službeni glasnik BiH", broj: 82/11

⁹ "Službeni glasnik BiH", broj: 73/12

2.1.2. Kapaciteti interne revizije

2.1.2.1 Organizaciono uspostavljanje interne revizije

Interna revizija u institucijama BiH formira se uspostavljanjem jedinice za internu reviziju (u daljem tekstu: JIR), shodno zakonskim i podzakonskim propisima koji uređuju ovu oblast. Interna revizija u institucijama BiH je, zaključno s 31.03.2016. godine, funkcionalno i kadrovski uspostavljena ili u postupku uspostavljanja, u skladu sa važećim propisima, u 14 od predviđenih 17 institucija BiH (82,35%). Od ovih 14 institucija interna revizija je u potpunosti uspostavljena, u skladu s važećim propisima, u šest institucija. Preostalih osam institucija poduzele su određene aktivnosti na uspostavljanju JIR, ali još nisu okončale započete aktivnosti. Pet institucija, od pomenutih osam, nisu u potpunosti kadrovski popunile jedinice interne revizije, a tri institucije nisu okončale proceduru usvajanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji usklađenog s propisima iz oblasti interne revizije. Interni revizori u ove tri institucije zaposleni su na osnovu važećeg Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, a koji još nije usklađen s propisima u oblasti interne revizije.

Tri institucije, od ukupno 17 institucija koje su prema Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH obavezne uspostaviti internu reviziju, još nisu ispunile svoje obaveze u pogledu uspostavljanja JIR. Od ove tri institucije, dvije su pokrenule proceduru izmjene i usklađivanja svojih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s propisima iz oblasti interne revizije, dok jedna institucija još nije poduzela aktivnosti na uspostavljanju interne revizije.

Način organizacije jedinica interne revizije u institucijama BiH baziran je na decentralizovanom modelu koji se zasniva na principu 3E (ekonomičnost, efektivnost i efikasnost), s jasno definisanim nadležnostima jedinica interne revizije u pogledu vršenja funkcije interne revizije u institucijama BiH.

Način, uslovi i organizacija interne revizije u javnim preduzećima, kao i u organizacijama koje, u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, predstavljaju sve institucije koje se finansiraju iz javnih sredstava ili javno preduzeće koje u strukturi ima najmanje 50% plus jednu akciju (dionicu) državnog kapitala, uređeni su Zakonom o internoj reviziji institucija BiH. Ovakva rješenja podrazumijevaju da, ako se u nekoj od institucija formira i uspostavlja funkcija interne revizije, onda to treba da bude u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH i podzakonskim propisima kojima je uređena ova oblast, a da JIR u svom radu treba da se pridržavaju metodologije odobrene od CHJ MFIT BiH.

Nadležnost svake od 17 jedinica interne revizije institucija BiH, koje trebaju biti uspostavljene, definisana je Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH. Od ukupno 17 jedinica interne revizije, devet jedinica vrši funkciju interne revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji, dok osam jedinica, u skladu s usvojenim decentralizovanim modelom uspostavljanja i organizovanja sistema interne revizije u institucijama BiH, funkciju interne revizije vrši za više institucija.

2.1.2.2 Kadrovski kapaciteti i pozicioniranje struke interne revizije

Popunjenost jedinica za internu reviziju

Na osnovu Zakona o internoj reviziji institucija BiH donesena je Odluka o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH kojom su definisane institucije koje trebaju uspostaviti jedinice interne revizije i njihove nadležnosti. Prema navedenoj Odluci, 17 institucija BiH obavezne su uspostaviti jedinice interne revizije koje će vršiti funkciju interne revizije u ukupno 75 institucija BiH. Prilikom uspostavljanja interne revizije u institucijama BiH korišten je decentralizovan model organizovanja funkcije interne revizije.

Na poslovima interne revizije u 14 funkcionalno uspostavljenih jedinica interne revizije u institucijama BiH, zaključno s 31.12.2015. godine, zaposleno je ukupno 28¹⁰ internih revizora. Od 14 jedinica interne revizije, svega šest JIR potpuno je kadrovski popunjeno, dok osam jedinica interne revizije nije kadrovski popunjeno u skladu s odobrenim brojem izvršilaca. Kadrovska nepopunjenost jedinica interne revizije, s jedne strane, ograničava učinak jedinica interne revizije i otežava njihov rad, a s druge onemogućava značajnije unapređenje kvaliteta usluga i aktivnosti interne revizije koja se prati i kroz interne ocjene kvaliteta i nadzor nad angažovanjem internih revizora od strane rukovodilaca JIR.

Pozicioniranje profesije interne revizije

Uslovi za zapošljavanje internih revizora i rukovodilaca jedinica interne revizije u institucijama BiH sistemski su definisani i temelje se na identičnim opštim i dodatnim uslovima za zapošljavanje internih revizora za sve institucije BiH. Uz ispunjavanje opštih uslova za zapošljavanje, propisanih Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine ili Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, interni revizori i rukovodioci jedinica interne revizije u institucijama BiH trebaju ispuniti sljedeće dodatne uslove:

- a) da posjeduju diplomu univerziteta,
- b) da posjeduju odgovarajuće radno iskustvo (8 ili 5 godina),
- c) da posjeduju certifikat ovlaštenog internog revizora,
- d) poznavanje rada na računaru i
- e) da nije u sukobu interesa u smislu odredaba Zakona o internoj reviziji u institucijama BiH.

Dodatni uslovi zapošljavanja internih revizora detaljno su razrađeni i navedeni u Pravilniku o zapošljavanju internih revizora, koji je objavila CHJ MFiT BiH, a na osnovu kojeg su institucije BiH bile u obavezi da usklade svoje interne akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i zapošljavanju internih revizora.

Svi zaposleni interni revizori u institucijama BiH ispunjavaju uslove propisane Zakonom o internoj reviziji institucija BiH i Pravilnikom o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH.

Svi interni revizori u institucijama BiH posjeduju certifikat ovlaštenog internog revizora, izdat od strane nekog od strukovnih udruženja u BiH, koji je verifikovan od strane CHJ MFiT BiH.

¹⁰ Podaci iz Godišnjeg izvještaja interne revizije za 2015. godinu

U sistemu interne revizije institucija BiH ustanovljen je princip "ista plata za isti ili sličan posao". Ovaj princip podrazumijeva da zaposleni u institucijama BiH koji obavljaju iste ili slične poslove primaju istu osnovnu platu, odnosno da će se radna mjesta iz različitih institucija BiH na kojima se obavljaju slični poslovi svrstati u isti platni razred.

Obuka i certifikacija

U 2015. godini CHJ MFIT BiH objavila je Program obuke i certifikovanja internih revizora u institucijama BiH¹¹ kojim je utvrđen način sticanja zvanja i certifikata ovlaštenog internog revizora u institucijama BiH.

CHJ MFIT BiH je u prethodnom periodu vršila verifikaciju certifikata ovlaštenih internih revizora izdatih od strane strukovnih udruženja internih revizora i/ili od entitetskih CHJ, u skladu s Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH i Pravilnikom o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH. Zaključno sa 31.12.2015. godine, CHJ MFIT BiH izdala je ukupno 144¹² pozitivna mišljenja o prihvatljivosti certifikata ovlaštenih internih revizora u smislu kvalifikovanosti za obavljanje poslova iz oblasti interne revizije u institucijama BiH.

Certifikacija internih revizora u institucijama BiH je dvostepeni postupak.

Prilikom zapošljavanja internih revizora u institucije BiH interni revizori moraju posjedovati certifikat ovlaštenog internog revizora koji su stekli kod nekog od strukovnih udruženja internih revizora u BiH ili jedne od entitetskih CHJ, a koji je verifikovan od strane CHJ MFIT BiH, u skladu sa Pravilnikom o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH.

Nakon zapošljavanja internih revizora u institucijama BiH oni su obavezni da, u skladu s Programom obuke i certifikovanja internih revizora u institucijama BiH, prođu odgovarajuću specijalističku obuku i polože stručni ispit, te tako steknu Certifikat ovlaštenog internog revizora u institucijama BiH. Sama obuka i ispit baziraju se na usvojenim modulima iz Programa i predstavljaju dodatno stručno edukovanje za specifičnosti i oblasti značajne i karakteristične za institucije BiH.

U skladu s Programom, doneseni su i odgovarajući podzakonski akti kojima je definisan način priznavanja obuka internih revizora i to: Odluka o načinu bodovanja, evidentiranja i izvještavanja o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH¹³ i Uputstvo o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH¹⁴.

U prethodnom periodu izvršena je obuka osoblja koje radi na poslovima interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole kroz Projekat PIFC (*Public Internal Financial Control*) i Projekat SPFM (*Strengthening Public Financial Management*), finansiranih od strane Evropske unije. Različiti nivoi obuka pruženi su za različite polaznike iz različitih oblasti.

U 2015. godini, CHJ MFIT BiH je, u skladu s Programom obuke i certifikovanja internih revizora u institucijama BiH, donijela 13 rješenja o sticanju zvanja i certifikata ovlaštenog internog revizora u institucijama BiH.

¹¹ "Službeni glasnik BiH", broj : 7/15

¹² Podaci iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije za 2015. godinu

¹³ "Službeni glasnik BiH", broj : 92/15

¹⁴ "Službeni glasnik BiH", broj : 97/15

Kontinuirana profesionalna edukacija internih revizora u institucijama BiH je sistemski uređena tako da su definisani obaveznici kontinuirane profesionalne edukacije, nosioci kontinuirane profesionalne edukacije, oblici kontinuirane profesionalne edukacije, način vođenja evidencija i bodovanja. CHJ MFiT BiH intenzivno razvija saradnju i sa strukovnim udruženjima internih revizora i to: Udruženjem internih revizora, Sarajevo i Udruženjem internih revizora, Banja Luka, s kojima je potpisala i Memorandume o razumijevanju u kojima su definisani međusobni odnosi, saradnja i postupci vezani za obuke i certifikovanje internih revizora i kontinuirane profesionalne edukacije.

2.1.2.3 Područja i kvalitet rada interne revizije

Jedan od preduslova za kvalitetno i efektivno vršenje funkcije interne revizije jeste i saradnja s rukovodstvom institucije. Za internu reviziju je važno da rukovodstvo institucije, kao korisnik usluga, prepozna efekte rada interne revizije. Zrelost i efikasnost rada interne revizije zavisi i od ostvarenog stepena upravljačke odgovornosti i razumijevanja za doprinos koji interna revizija može da da u osiguravanju usklađenosti i zakonitosti, te postizanju fiskalne discipline i ostvarenju ciljeva institucije.

U narednom periodu važno je intenzivno razvijati saradnju između rukovodstva i interne revizije s ciljem da strateški i godišnji planovi rada interne revizije odražavaju prioritete institucija BiH, kao i da se podigne stepen implementacije revizorskih preporuka. U 2015. godini 11 jedinica interne revizije institucija BiH¹⁵ sačinilo je ukupno 90 izvještaja. Na redovne interne revizije planirane strateškim i godišnjim planovima jedinica interne revizije odnosi se 81 izvještaj, a preostalih 9 izvještaja sačinjeno je na osnovu obavljenih *ad hoc* revizija pokrenutih na zahtjev rukovodioca institucija.¹⁶

U 90 izvještaja interne revizije sačinjenih u 2015. godini date su ukupno 443 preporuke. Generalno, najveći broj preporuka koje su interni revizori u izvještajnom periodu dali odnosi se na preporuke vezane za:

- unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole,
- unapređenja u oblasti javnih nabavki,
- unapređenja u oblasti putnih troškova i upotrebe službenih vozila i
- unapređenja u oblasti zakupa imovine.

Najznačajnije preporuke realizovane su ili su u procesu realizacije.

¹⁵ Ovaj broj se odnosi na 11 funkcionalno uspostavljenih JIR u institucijama BiH i on ne uključuje 2 jedinice interne revizije koje su uspostavljene u 2015. godini koje nisu vršile internu reviziju u toj godini, te 1 jedinicu interne revizije, koja nije imala bilo kakvih aktivnosti 2015. godine.

¹⁶ Podaci preuzeti iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije institucija BiH za 2015. godinu Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora BiH.

Od ukupnog broja datih preporuka (443) interne revizije, u cjelosti je realizovano 98 preporuka (22,1%). U odnosu na 2014. godinu, kada je ukupno dato 300 preporuka interne revizije, od kojih je u izvještajnom periodu realizovano 130 (43,3%), došlo je do smanjenja procenta učešća realizovanih preporuka u ukupnom broju datih preporuka. Procenat učešća nerealizovanih preporuka od strane institucija BiH u ukupnom broju datih preporuka interne revizije u 2015. godini je u blagom padu u odnosu na prethodnu godinu (sa 19,7% na 14,7%).

Podaci o realizaciji preporuka interne revizije, kao i realizaciji Zaključaka Vijeća ministara BiH upućuju na potrebu još aktivnijeg pristupa razvoju i unapređenju u oblasti interne revizije. Neophodno je raditi na uspostavljanju jače saradnje između jedinica interne revizije i rukovodstva institucija, s jedne strane, te jačanja saradnje između jedinica interne revizije i revizora Ureda za reviziju institucija BiH, s druge strane, uz konstantno unapređenje usluga koje pruža jedinica interne revizije. Pisanje izvještaja i davanje preporuka samo po sebi nije i ne smije biti cilj i svrha interne revizije, već se mora intenzivno i proaktivno raditi na podizanju kvaliteta datih preporuka, kao i na njihovom provođenju u cilju unapređenja sistema finansijskog upravljanja i kontrole i stvaranja dodatne vrijednosti. Ovo svakako treba biti postavljeno i kao cilj i menadžmenta i jedinica interne revizije.

Saradnja interne revizije institucija BiH i Ureda za reviziju institucija BiH (VRI) zasniva se na INTOSAI i ISSAI smjernicama i standardima koje je *Koordinacioni odbor vrhovnih revizorskih institucija* objavio kroz Odluku o preuzimanju okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija – ISSAI okvira u BiH, a čiju primjenu sugeriše i CHJ MFIT BiH internim revizorima kroz Priručnik za internu reviziju sa standardima interne revizije u institucijama BiH. U praksi se saradnja interne i eksterne revizije odvija intenzivno i redovno na nivou revizorskog osoblja. Svaka institucija BiH svake godine je predmet redovnog revidiranja od strane Ureda za reviziju institucija BiH. Revizori Ureda za reviziju institucija BiH u svom radu koriste nalaze, izvještaje i preporuke interne revizije u instituciji koja je predmet revidiranja, upoznaju se s planovima IR, kao i stepenom realizacije preporuka interne revizije. Također, interna revizija u svom radu koristi izvještaje, nalaze i preporuke Ureda za reviziju institucija BiH prilikom izrade godišnjih i strateških planova rada JIR, kao i prilikom procjene rizika.

Saradnja između CHJ MFIT BiH i Ureda za reviziju institucija BiH odvija se na nivou rukovodstava kroz održavanje radnih sastanaka. Međutim, u posljednje vrijeme takvi sastanci nisu održavani, te je u narednom periodu, u cilju unapređenja rada, kako CHJ MFIT BiH i Ureda za reviziju institucija BiH, tako i interne i eksterne revizije, ali i unapređenja samog načina izvještavanja i realizacije preporuka, korištenja materijala i nalaza, te unapređenja propisa u oblasti javnih finansija na nivou BiH, potrebno je dodatno unaprijediti ovaj vid saradnje CHJ MFIT BiH i Ureda za reviziju institucija BiH.

U narednom periodu očekuje se dalje unapređenje u ovoj oblasti, kako kroz povećanje obima i kvaliteta revizorskih izvještaja i preporuka koje interni revizori daju, tako i kroz dalje uspostavljanje i jačanje sistema interne revizije i podizanje kapaciteta interne revizije u institucijama BiH. U cilju detektovanja problema u realizaciji preporuka interne revizije, potrebno je raditi na podizanju svijesti menadžmenta i podizanju kvaliteta usluga interne revizije.

Da bi interna revizija doprinijela stvaranju dodatne vrijednosti i unapređenju poslovanja institucije, potrebno je uložiti dodatne napore na razumijevanju uloge interne revizije, kao i na unapređivanju saradnje interne revizije i menadžmenta institucije.

Za očekivati je da će do kraja 2018. godine doći do stvaranja uslova za operativno uspostavljanje preostalih jedinica interne revizije, kako je to zaključcima Vijeća ministara BiH i predviđeno, a koje će djelovati u skladu s propisima kojima se uređuje ova oblast.

Dodatni efekti interne revizije zavisice i od stepena i brzine uspostavljanja strukture interne revizije u institucijama BiH, ali isto tako i od spremnosti menadžmenta i internih revizora za dalji napredak na razvoju funkcije interne revizije u insitucijama BiH.

U cilju efektivnijeg korištenja revizorskih resursa, a uvažavajući činjenicu da su određeni procesi u javnom sektoru istovrsni i provode se u više ili gotovo svim institucijama BiH, te da se određeni procesi provode segmentirano, odnosno dijelom kod jednih, a dijelom kod drugih budžetskih korisnika potrebno je ostaviti mogućnost i za eventualni i zajednički angažman internih revizora kroz provođenje tzv. „horizontalnih“¹⁷ i „vertikalnih“ revizija¹⁸.

Provjera kvaliteta rada

Procjena kvaliteta rada interne revizije u skladu sa standardima rada interne revizije može biti interna¹⁹ i eksterna²⁰. Interna procjena kvaliteta rada interne revizije, koja se provodi na nivou JIR, adekvatno se može provesti samo u jedinicama koje imaju dva ili više interna revizora.

Zakon o internoj reviziji institucija BiH propisuje obavezu obavljanja nezavisnog eksternog pregleda kvaliteta svake jedinice za internu reviziju najmanje jednom u pet godina.

U godišnjim izvještajima jedinica interne revizije institucija BiH za 2015. godinu, samo šest JIR navelo je da je pprovelo internu ocjenu kvaliteta, a riječ je o jedinicama interne revizije koje su u potpunosti kadrovski popunjene.²¹

Ni jedna od jedinica interne revizije institucija BiH nije imala eksternu ocjenu kvaliteta rada interne revizije u 2015. godini²² što je jasan signal za CHJ MFIT BiH da je potrebno sistemski, u skladu sa standardima i najboljim praksama urediti ovu oblast.

CHJ MFIT BiH u okviru svoje koordinacione uloge može provoditi provjeru kvaliteta rada interne revizije u cilju prikupljanja informacija za razvoj i unapređenje metodologije rada. Ovo nikako ne predstavlja i nije zamjena za nezavisni eksterni pregled²³, budući da CHJ MFIT BiH donosi metodologiju rada interne revizije, uputstva i smjernice za rad internih revizora, te stoga CHJ MFIT BiH ne može ispuniti neophodni zahtjev potpune nezavisnosti kakva se zahtijeva kod eksternog pregleda.

¹⁷ „Horizontalne“ revizije podrazumijevaju angažman internih revizora iz više institucija istog administrativnog nivoa na provođenju revizije istog procesa koji se odvija u svim predmetnim institucijama (na primjer strateško planiranje, sistemi računovodstva, subvencije i transferi i slično). Cilj je dobivanje opšteg pregleda kontrolnih mehanizama u procesima koji su zajednički odnosno istovrsni za više ili kod svih institucija.

¹⁸ „Vertikalne“ revizije podrazumijevaju uključivanje internih revizora iz više institucija na provođenju revizije istog procesa koji se provodi tako da se dio aktivnosti odvija kod jedne, a dio aktivnosti kod druge institucije, potencijalno na više administrativnih nivoa (na primjer, subvencije, transferi i sl.). Cilj je dobivanje kompletnog pregleda kontrolnih mehanizama koji imaju implikacije na proces u cjelini za sve institucije uključene u njegovu implementaciju.

¹⁹ Standard 1310 – Obavezni elementi programa obezbjeđenja i unapređenja kvaliteta i Standard 1311 – Interna ocjena.

²⁰ Standard 1312 – Eksterne ocjene.

²¹ Podaci preuzeti iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije institucija BiH za 2015. godinu CHJ MFIT BiH

²² Podaci preuzeti iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije institucija BiH za 2015. godinu CHJ MFIT BiH.

²³ Kako to zahtijeva Standard 1312 – Eksterna ocjena.

U prethodnom periodu nije bilo eksternih pregleda, ali u postojećim uslovima i dostignutom stepenu razvoja funkcije interne revizije, za ove preglede se može reći i da su preuranjeni. U skladu sa navedenom zakonskom odredbom i standardima interne revizije, CHJ MFIT BiH će u narednom trogodišnjem periodu poduzeti aktivnosti na uređivanju ove oblasti kroz pripremu i donošenje propisa kojima će se urediti oblast kontrole kvaliteta interne revizije.

2.3. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH u oblasti interne revizije

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i BiH²⁴, Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH²⁵, a na osnovu Odluke Vijeća ministara BiH²⁶ uspostavljena je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH. CHJ MFIT BiH, u skladu sa navedenim propisima, ima obavezu da uspostavi i razvija sistem interne finansijske kontrole u institucijama BiH, a kao poseban segment ovog sistema da uspostavi sistem i strukturu interne revizije u institucijama BiH.

CHJ MFIT BiH je, u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, ovlaštena za razvoj, rukovođenje i koordinaciju interne revizije u institucijama BiH. U skladu s nadležnostima definisanim Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, CHJ MFIT BiH je do sada realizovala:

- a) Pripremu prijedloga za izmjene Zakona o internoj reviziji u institucijama Bosne i Hercegovine, nakon usaglašavanja u Koordinacionom odboru CJH;
CHJ MFIT BiH je pripremila nacrt Zakona o izmjenama Zakona o internoj reviziji institucija BiH kojim su stvorene kvalitetne zakonske pretpostavke za uspostavljanje efikasnog i ekonomičnog sistema interne revizije u institucijama BiH²⁷.
Ovom dopunom zakonskog rješenja definisano je vršenje funkcije interne revizije u institucijama BiH na način da se obezbijedi efikasnije i racionalnije uspostavljanje jedinica interne revizije, koje će onemogućiti uspostavljanje nepotrebno velikog broja jedinica interne revizije, već da se sa manjim brojem jedinica koje će, u skladu sa različitim kriterijima grupisanja i ispunjenosti uslova, omogućiti pokrivenost internom revizijom više organizaciono i resorno srodnih institucija, a što za rezultat ima i značajan materijalni efekat u smislu negomilanja neracionalnog broja izvršilaca i troškova. Ovakvom izmjenom omogućeno je i uspostavljanje jedne jedinice interne revizije koja će vršiti internu reviziju u više organizaciono ili resorno srodnih institucija u skladu sa principima definisanim Zakonom o internoj reviziji institucija BiH.
- b) Pripremu i implementaciju programa obuke i sertifikovanje internih revizora institucija BiH nakon usaglašavanja programa obuke u Koordinacionom odboru CJH;
U prethodnom periodu izvršena je obuka osoblja koje radi na poslovima interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, Federacije BiH i Republike Srpske kroz Projekat PIFC i Projekat SPFM koji su finansirani od strane EU.
U izvještajnom periodu CHJ MFIT BiH pripremila je Program obuke i sertifikovanja internih revizora u institucijama BiH.²⁸ U skladu s Programom i svojom zakonskom

²⁴ "Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori", br.10/08

²⁵ "Službeni glasnik BiH", br. 5/03, 42/03, 26/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09, 133/09,

²⁶ "Službeni glasnik BiH", br. 44/09

²⁷ "Službeni glasnik BiH", broj: 32/12

²⁸ "Službeni glasnik BiH", broj: 7/15

obavezom, CHJ MFiT BiH je donijela Odluku o načinu bodovanja, evidentiranja i izvještavanja o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH²⁹ i Uputstvo o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH³⁰. Navedenim podzakonskim aktima definisan je način sticanja zvanja i sertifikata ovlaštenog internog revizora u institucijama BiH, kao i način priznavanja obuka internih revizora u institucijama BiH.

U izvještajnom periodu CHJ MFiT BiH je, u skladu s Programom obuke i certifikovanja internih revizora u institucijama BiH, izdala 13 rješenja o sticanju sertifikata ovlaštenog internog revizora u institucijama BiH.

- c) Usvajanje i implementaciju standarda za internu reviziju u institucijama BiH i Kodeksa profesionalne etike za interne revizore, nakon usaglašavanja u Koordinacionom odboru CHJ;

Standarde interne revizije, s metodologijom rada interne revizije u institucijama BiH, CHJ MFiT BiH objavila je u Priručniku za internu reviziju sa standardima interne revizije u institucijama BiH³¹. Ovi dokumenti temelje se na okvirnim dokumentima koje je odobrio Koordinacioni odbor CJH.

Standardi za rad internih revizora zasnivaju se na Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije, na način kako je to definisano Zakonom o internoj reviziji institucija BiH. Navedeni standardi djelimično su prilagođeni potrebama javnog sektora i čine ih: Standardi karakteristika/atributivni standardi, Standardi izvođenja/radni standardi i Standardi implementacije/standardi provođenja.

Kodeks profesionalne etike za interne revizore u institucijama BiH sastavni je dio metodologije interne revizije i usaglašen je s međunarodnim standardima.

- d) Usvajanje i implementaciju radne metodologije interne revizije, nakon usaglašavanja u Koordinacionom odboru CJH;

Pored Priručnika, nakon usaglašavanja okvirnih dokumenata na Koordinacionom odboru CJH, CHJ MFiT BiH je za potrebe interne revizije u institucijama BiH pripremila i objavila tekst Povelje interne revizije u institucijama BiH³² i Kodeks profesionalne etike za interne revizore u institucijama BiH³³, kao dio radne metodologije za internu reviziju u institucijama BiH.

Poveljom interne revizije uređuje se opšti pristup interne revizije, svrha i cilj, nezavisnost, uloga i djelokrug interne revizije, odgovornost rukovodioca jedinice za internu reviziju/internog revizora, kao i ovlaštenja pristupa dokumentaciji, kadrovima i fizičkoj imovini koja je relevantna za obavljanje angažovanja, te se definiše obim aktivnosti interne revizije, izvještavanje i postupci u slučaju identifikovanja indikatora prevare.

Etički kodeks je dokument neophodan i prikladan za profesiju interne revizije koja se zasniva na povjerenju u objektivnom uvjerenju o upravljanju rizikom, sistemima kontrole i rukovođenju.

U cilju stvaranja uslova za provođenje Zakona o internoj reviziji institucija BiH i podzakonskih akata, CHJ MFiT BiH je pripremila i objavila tekst Sporazuma o vršenju funkcije interne revizije u institucijama BiH³⁴. Sporazumom se regulišu međusobna prava

²⁹ "Službeni glasnik BiH", broj: 92/15

³⁰ "Službeni glasnik BiH", broj : 97/15

³¹ "Službeni glasnik BiH", broj : 82/11

³² "Službeni glasnik BiH", broj: 82/11

³³ "Službeni glasnik BiH", broj : 82/11

³⁴ "Službeni glasnik BiH", broj : 73/12

i obaveze jedinice interne revizije koja je zadužena za vršenje funkcije interne revizije u više institucija i institucije u kojoj ta jedinica pruža uslugu interne revizije.

- e) Usvajanje i implementaciju Strategije razvoja interne revizije u javnom sektoru nakon usaglašavanja u Koordinacionom odboru CJH;
Strategiju za provođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH usvojilo je Vijeće ministara BiH 2009. godine³⁵. U toku je njena implementacija.
- f) Davanje saglasnosti na pravilnike o sistematizaciji organizacija koje uspostavljaju jedinice interne revizije u dijelu koji se odnosi na internu reviziju;
CHJ MFiT BiH je u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH objavila Odluku o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH³⁶ i Pravilnik o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH³⁷ čime su stvoreni svi potrebni uslovi za dostavljanje prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u jedinicama interne revizije na saglasnost CHJ MFiT BiH za institucije koje uspostavljaju jedinice interne revizije. Ova aktivnost proizašla je nakon objavljivanja navedenih dokumenata, a koji su rezultat analiza koje su rađene od strane CHJ MFiT BiH i razmatranja materijala i prijedloga dostavljenih od eksperata Projekta PIFC za izradu optimalne strukture interne revizije u institucijama BiH. Ovim dokumentima definisano je uspostavljanje decentralizovanog modela interne revizije u institucijama BiH, kao i obaveze institucija za uspostavljanje jedinica interne revizije.
CHJ MFiT BiH u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH daje saglasnost na izmjene i dopune pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija koje su u obavezi da uspostave jedinicu interne revizije u skladu sa navedenim propisima. Zahtjev za dobijanje saglasnosti dostavilo je 16 od ukupno 17 institucija koje su to bile obavezne učiniti. CHJ MFiT BiH je u skladu sa svojom zakonskom obavezom razmotrila sve pristigle zahtjeve, te na one koji nisu bili kompletni i usaglašeni sa navedenim propisima, dala određene preporuke i sugestije. Nakon izvršenih korekcija i ugradnje datih preporuka, CHJ MFiT BiH je dala saglasnost na dostavljene pravilnike.
- g) Koordinaciju rada jedinica interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine i uspostavljanje veza s državnim i međunarodnim institucijama na području interne revizije;
Trenutno su funkcionalno uspostavljene jedinice interne revizije u 14 institucija. CHJ MFiT BiH u skladu sa svojom ulogom obezbjeđuje ravnopravan pristup metodologiji i primjeni propisa iz oblasti interne revizije svim jedinicama interne revizije, te koordinira rad internih revizora na terenu i izvještava o njihovom radu kroz Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije.
- h) Davanje saglasnosti na izbor rukovodioca Jedinice za internu reviziju i na uspostavljanje Odbora za internu reviziju;
CHJ MFiT BiH je objavljivanjem Odluke o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH i Pravilnika o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH definisala kriterije za izdavanje saglasnosti. CHJ MFiT BiH je, u skladu sa važećim propisima kojima se uređuje oblast interne revizije u institucijama BiH, a na osnovu ispunjenosti propisanih uslova, u predviđenom roku dala svoje mišljenje o saglasnosti po

³⁵ Na 110. sjednici Vijećaministara BiH koja je održana 30.12.2009. godine

³⁶ "Službeni glasnik BiH", broj: 49/12

³⁷ "Službeni glasnik BiH", broj: 81/12 i 99/14

ovim zahtjevima. Očekujemo da će u narednom periodu, nakon primjene odredaba Odluke o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH i Pravilnika o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH, kao i raspisivanja konkursa za rukovodioce jedinica interne revizije, nastaviti pristizati zahtjevi po ovom osnovu.

- i) Saradnju s Uredom za reviziju institucija Bosne i Hercegovine u cilju ostvarivanja efikasne i djelotvorne interne i eksterne revizije;
Postoje uslovi za operativnu saradnju između internih i eksternih revizora kroz primjenu *INTOSAI i ISSAI smjernica i standarda, a koje je Koordinacioni odbor vrhovnih revizorskih institucija objavio* kroz Odluku o preuzimanju okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija – ISSAI okvira u BiH³⁸, a čiju primjenu sugeriše i CHJ MFIT BiH internim revizorima kroz Priručnik za internu reviziju sa standardima interne revizije u institucijama BiH. Kroz dostavljene godišnje izvještaje jedinica interne revizije CHJ MFIT BiH informisana jeda se uvažavaju date sugestije kroz poštovanje metodologije, te da postoji operativna saradnja između osoblja interne revizije i revizora Ureda za reviziju institucija BiH.
- j) Nadzor nad implementacijom svih primjenjivih regulativa za internu reviziju od strane jedinica za internu reviziju;
Nadzor nad primjenom regulativa za internu reviziju CHJ MFIT BiH obezbjeđuje kroz godišnje izvještaje jedinica interne revizije i internih revizora, a koji služe kao osnov za izradu Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije. Nadzor se vrši i kroz izvještavanje u skladu sa metodologijom odobrenom od CHJ MFIT BiH, kao i kroz davanje saglasnosti i mišljenja CHJ MFIT BiH u vezi sa zahtjevima interne revizije, te kroz odobravanja dodatka Priručniku.
- k) Rješavanje neslaganja u mišljenjima, po zahtjevu i potrebi, između rukovodioca interne revizije i rukovodioca organizacije;
U dosadašnjoj fazi razvoja sistema interne revizije nije bilo zahtjeva za rješavanjem sukoba rukovodioca jedinica interne revizije i rukovodilaca institucije.

3. Ciljevi daljnjeg razvoja sistema internih finansijskih kontrola

Temeljni cilj Strategije je da se sistemi internih finansijskih kontrola u narednom periodu razvijaju kao sastavni dio budžetskih procesa, da budu podrška razvoju u budžetskom sistemu i da budu prepoznati kao dio reforme javne uprave.

Strategija predviđa fazni pristup razvoju sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH u razdoblju 2016-2018:

1. Faza 2016-2017.

- Jačanje kontrola u svrhu osiguranja kontrole zakonitosti i pravilnosti

2. Faza 2017-2018.

- Stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate

Sadašnji budžetski sistem u institucijama BiH orijentisan je na jačanje fiskalne odgovornosti. S obzirom na to da postoje evidentni nedostaci u planiranju i izvršavanju budžeta,

³⁸ "Službeni glasnik BiH", broj: 38/11

računovodstvenim evidencijama i javnim nabavkama, koji su posljedica slabosti u sistemima internih kontrola usmjerenih na osiguranje zakonitosti i pravilnosti, potrebno je prioritarno jačati sisteme internih kontrola u navedenim područjima.

Izmjenama Zakona o finansiranju institucija BiH iz 2009. godine pokrenute su aktivnosti na razvoju programskog planiranja. Budžet se još ne usvaja po programskoj klasifikaciji, ali se programska klasifikacija prilaže uz obrazloženje budžeta. Uvođenjem programske klasifikacije stvoriće se pretpostavke za ocjenu efikasnosti i efektivnosti u trošenju budžetskih sredstava. Također, uvođenjem procesa srednjoročnog planiranja u institucijama BiH, stvoreni su važni preduslovi za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate što treba biti podržano i razvojem sistema internih finansijskih kontrola.

3.1. Ciljevi razvoja finansijskog upravljanja i kontrole

Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u narednom periodu treba biti usmjeren na realizaciju sljedećih ciljeva:

- a) Jačanje kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole
- b) Jačanje kontrola u cilju osiguranja zakonitosti i pravilnosti
- c) Stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate
- d) Unapređenje regulative za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole

a) Jačanje kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole

Potrebno je ojačati kapacitete nosilaca uloge usmjeravanja razvoja budžetskih procesa, koordinacije aktivnosti na razvoju sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH, pružanje savjeta i podrške institucijama u razvoju sistema internih finansijskih kontrola. To se prvenstveno odnosi na CHJ MFIT BiH, Sektor za budžet i Sektor za trezorsko poslovanje MFIT BiH.

Zajednička saradnja treba se usmjeriti na razvoj metodologije finansijskog upravljanja i kontrola, te razvoj modela procjene kvaliteta ovih sistema u institucijama BiH. U tu svrhu CHJ MFIT BiH i Sektor za trezorsko poslovanje MFIT BiH zajedno će definisati pristup za razvoj područja koja je potrebno poboljšati. CHJ MFIT BiH i Sektor za trezorsko poslovanje MFIT BiH organizovaće i zajedničke seminare, te radionice o razvoju budžetskog sistema i uporedo s tim i o razvoju sistema internih finansijskih kontrola.

Seminari i radionice bit će namjenjeni osobama zaduženima za finansijsko upravljanje i kontrolu i drugim osobama kojima su dodijeljena posebna zaduženja za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH.

Na nivou institucija potrebno je usmjeriti aktivnosti na razvoj koordinacijske uloge organizacionih jedinica za finansije i razvoj upravljačke odgovornosti rukovodilaca. Za potrebe razvoja koordinacijske uloge organizacionih jedinica za finansije treba provesti analize sadašnjeg organizacijskog statusa, uloge i poslova, naročito kod velikih institucija (u smislu budžetskih sredstava kojima raspolažu), te predložiti mjere za razvoj njihove koordinacijske uloge.

U cilju razvoja upravljačke odgovornosti potrebno je provesti aktivnosti usmjerene na jačanje svijesti i razumijevanja rukovodilaca i o njihovoj ulozi u procesu uspostave i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole. CHJ MFIT BiH donijet će Smjernice za upravljačku

odgovornost u institucijama BiH, te organizovati seminare i radionice za rukovodioce o praktičnoj implementaciji upravljačke odgovornosti.

Mjere:

- Jačanje kapaciteta CHJ MFIT BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH (Sektora za budžet i Sektora za trezorsko poslovanje) za provođenje koordinacijske uloge u razvoju finansijskog upravljanja i kontrole
- Utvrđivanje metodologije za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH
- Analiza organizacionog statusa, uloga i poslova organizacionih jedinica za finansije kod institucija BiH (pilot institucije) i prijedlozi mjera za razvoj njihove koordinacijske uloge za razvoj finansijskog upravljanja i kontrola i saradnje sa CHJ MFIT BiH
- Organizacija radionica i seminara za osobe zadužene za finansijsko upravljanje i kontrolu i osobe kojima su dodijeljena posebna zaduženja za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH
- Donošenje Smjernica za upravljačku odgovornost u institucijama BiH
- Organizacija radionica i seminara za rukovodioce višeg i srednjeg nivoa upravljanja kako bi se podigla svijest o važnosti upravljačke odgovornosti koja treba biti efikasnija i efektivnija.

b) Jačanje kontrola u cilju osiguranja zakonitosti i pravilnosti

U prvoj fazi, u periodu od 2016. do 2017. godine, naglasak se stavlja na jačanje kontrola zakonitosti i pravilnosti, za što postoji evidentna potreba zbog još prisutnih nedostataka u planiranju i izvršavanju budžeta, računovodstvu, javnim nabavkama, što su ujedno i ključna područja za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole.

Neophodno je donijeti detaljne interne procedure koje će se odnositi na sve procese poslovanja u institucijama BiH, obezbijediti dokumentovanost poslovnih procesa radi smanjenja rizika za ostvarivanje ciljeva definisanih planskim dokumentima institucija. Kontrole moraju biti troškovno opravdane, odnosno troškovi kontrole ne smiju biti veći od stvarne koristi.

U tu svrhu provodiće se sljedeće:

Mjere:

- Provođenje detaljnih analiza rizika i postojećih kontrola u procesima planiranja, izvršavanja budžeta i računovodstva na bazi pilot institucija,
- Izrada internih procedura kojima će se na nivou institucija BiH detaljnije urediti postupci, rokovi, ovlaštenja i odgovornosti u ključnim poslovnim procesima u budžetskom ciklusu,
- Unapređenje informacionih sistema u institucijama BiH,
- Izrada smjernica/uputa za provođenje ex-post kontrola za isplaćene grantove, potpore, transfere,
- Izrada uputa o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima.

c) Stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate

U drugoj fazi, periodu od 2017. do 2018. godine, potrebno je stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate. Navedeno uključuje razvoj strateškog planiranja i njegovo povezivanje sa budžetskim ciklusom kroz razvoj programskog planiranja. Bez razvoja srednjoročnog planiranja, postoji rizik da se programsko planiranje shvati tek kao grupisanje troškova u različite aktivnosti i projekte koji nemaju jasnu vezu sa srednjoročnim ciljevima i prioritetima. Kao sastavni dio procesa planiranja i postavljanja ciljeva treba razvijati i proces upravljanja rizicima.

Programi u funkciji povezivanja srednjoročnih ciljeva i budžetskih sredstava stvorice podlogu za razvoj upravljačke odgovornosti rukovodilaca za ciljeve i pokazatelje uspješnosti i temelj ne samo za praćenje zakonitosti i pravilnosti, već i za ocjenu ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u trošenju budžetskih sredstava.

Mjere:

- Integrisanje procesa srednjoročnog planiranja i budžetskog planiranja,
- Integrisanje procesa upravljanja rizicima u srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje – na bazi pilot institucija i

Detaljnija razrada razvoja strateškog planiranja i njegove povezanosti s budžetskim planiranjem predmet je Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH za koju je nadležno Ministarstvo finansija i trezora BiH. CHJ MFIT BiH će u skladu sa svojim nadležnostima biti uključena u provođenje i realizaciju ovog cilja.

d) Unapređenje regulative za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole

Temeljni zakonodavni okvir za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole kojim je stvoren osnov za sistemski razvoj finansijskog upravljanja i kontrole sadržan je u Zakonu o finansiranju institucija BiH, te pripadajućoj podzakonskoj regulativi, kao i regulativi procesa srednjoročnog planiranja u institucijama BiH. Postojeću zakonsku regulativu iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole potrebno je dorađivati i ažurirati kako bi bila usklađena s dobrim međunarodnim praksama, praksama u okruženju, a posebno s praksama i preporukama nadležnih tijela Evropske komisije, kao i ključnim preporukama OECD/SIGMA datim u Izvještaju o mjeranju početnog stanja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine iz 2015. godine.

Mjere:

- Formiranje radnih tijela za ažuriranje podzakonske regulative iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH i druge regulative koja je vezana za finansijsko upravljanje i kontrolu.

3.2. Ciljevi razvoja interne revizije

Ciljevi reforme upravljanja javnim finansijama podrazumijevaju pružanje sveobuhvatnog i integrisanog okvira za planiranje, koordinaciju, provođenje i praćenje napretka u provođenju skupa održivih mjera i aktivnosti kako bi se unaprijedila makroekonomska stabilnost, obezbjedilo efikasno i svrsishodno raspoređivanje i korištenje javnih sredstava, te

unaprijedile usluge koje pruža javna uprava u BiH, uz istovremeno povećavanje transparentnosti i ukupne funkcionalnosti upravljanja javnim finansijama i ispunjenje neophodnih uslova za približavanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji (EU).

U narednom periodu razvoj interne revizije treba biti usmjeren na realizaciju sljedećih ciljeva:

- a) Unapređenje regulative i metodologije rada interne revizije,
- b) Jačanje kapaciteta interne revizije,
- c) Povećanje učinka i kvaliteta rada interne revizije.

a) Unapređenje regulative i metodologije rada interne revizije

Postojeću zakonsku i podzakonsku regulativu u oblasti interne revizije potrebno je doraditi i inovirati u skladu s ažuriranim Standardima za profesionalnu praksu interne revizije. Kako je u međuvremenu došlo do izmjena Međunarodnih standarda za profesionalnu praksu interne revizije, a u najavi su i dodatne izmjene ovih standarda, te kako se regulativa rada interne revizije u institucijama BiH (*Priručnik sa Standardima interne revizije, Kodeks interne revizije u institucijama BiH, Povelja interne revizije u institucijama BiH ...*) zasniva na Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije, istu je neophodno ažurirati. (Veza 2.1.1)

Metodologiju rada interne revizije također je potrebno s vremena na vrijeme ažurirati i unapređivati kako bi pratila savremene tokove u ovoj oblasti, a posebno u oblastima: procjene rizika kod strateškog i godišnjeg planiranja interne revizije; smjernica za izradu mišljenja internih revizora o stanju sistema finansijskog upravljanja i kontrola; postupanja internih revizora u slučaju uočavanja nepravilnosti; daljeg razvoja metodologije za provođenje interne revizije kao i propisa i smjernica za provođenje internog i eksternog pregleda kvaliteta rada interne revizije. (Veza 2.1.1)

U cilju unapređenja učinka i kvaliteta rada interne revizije u institucijama BiH potrebno je provoditi procjenu kvaliteta rada interne revizije. Preduslovi za obavljanje interne ocjene kvaliteta IR postoje i oni se u određenoj mjeri već provode u JIR. Interna ocjena kvaliteta se već provodi u određenom broju JIR. Potrebno je obezbjediti kontinuirano vršenje interne ocjene kvaliteta u svim JIR. Od postojeće regulative, pored standarda interne revizije, samo Zakon o internoj reviziji institucija BiH definiše obavezu obavljanja nezavisnog eksternog pregleda kvaliteta jedinice za internu reviziju, koja bi se trebala provoditi najmanje jednom u pet godina.

Kako bi se dodatno sistemski regulisala ova oblast, potrebno je, u skladu sa standardima i najboljom praksom, pripremiti i donijeti propise koji će detaljno urediti oblast kontrole kvaliteta interne revizije. (Veza 2.1.2.3)

Mjere:

- Ažuriranje podzakonske regulative iz oblasti interne revizije u institucijama BiH,
- Izmjene i dopune Priručnika za internu reviziju sa standardima interne revizije,
- Izrada propisa za provjeru kvaliteta rada interne revizije.

b) Jačanje kapaciteta interne revizije

Kapacitete interne revizije potrebno je uspostaviti i jačati u skladu za Zakonom o internoj reviziji institucija BiH i podzakonskim aktima. Kao najveći nedostatak u dosadašnjem razvoju interne revizije i kao "kočnica" za dalji i brži razvoj i unapređenje ove profesije u institucijama BiH, može se detektovati nedovoljna popunjenost JIR. (Veza 2.1.2.1 i 2.1.2.2)

U cilju jačanja stručnosti, znanja i vještina internih revizora, donešeni su odgovarajući propisi, čiju primjenu treba da prati CHJ MFiH BiH i kroz primjenu Programa obuke i certifikovanja internih revizora u institucijama BiH, Odluke o načinu bodovanja, evidentiranja i izvještavanja o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH i Uputstvom o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH, te u skladu sa potrebama prakse predlagati njegove eventualne izmjene i dopune. (Veza 2.1.2.2)

Mjere:

- Uspostavljanje JIR i jačanje kapaciteta internih revizora (Veza 3.2.b, par. 1),
- Nadzor nad provođenjem i razvoj programa obuke za certifikovanje internih revizora,
- Kontinuirana profesionalna edukacija i obuke internih revizora u institucijama BiH.

c) Povećanje učinka i kvaliteta rada interne revizije

U uslovima u kojima je finansijsko upravljanje i kontrola u većoj mjeri usmjereno na kontrole usklađenosti sa zakonima, propisima i planiranim sredstvima, nego na postizanje veće ekonomičnosti i efektivnosti i interna revizija je više usmjerena na revizije usklađenosti. Provedene revizije usklađenosti su važne i potrebno ih je provoditi i u narednom razdoblju. Uz revizije usklađenosti, potrebno je provoditi i druge vrste revizije, prvenstveno revizije sistema, koja podrazumjeva analizu i procjenu kvaliteta, adekvatnosti, pouzdanosti i efikasnosti funkcionisanja internih kontrola i procedura u organizaciji. S razvojem programskog planiranja i stvaranjem preduslova za ocjenu efikasnosti i efektivnosti u upravljanju budžetskim sredstvima biće potreban i veći angažman internih revizora i provođenju revizija učinaka. Kako u revizijama usklađenosti, tako i u drugim vrstama revizije, bitno je usmjeravati rad internih revizora na sisteme internih kontrola. Internu reviziju potrebno je posebno usmjeravati na otkrivanje sistemskih slabosti internih kontrola, kako bi interna revizija odgovorila adekvatno svom zadatku i stvarala dodatnu vrijednost. Takođe, imajući u vidu aktuelne reforme, pa i budžetske reforme, potrebno je usmjeravati rad interna revizije na složenije revizije u područjima koja će postati prioritarna, uključujući strateško planiranje, programiranje, učinke poslovanja i ostvarivanje vrijednosti za novac. Uvođenje programskog planiranja s utvrđivanjem ciljeva programa i indikatora uspješnosti stvara osnovu za provođenje revizija učinaka, te analizu ostvarivanja ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u potrošnji budžetskih sredstava.

Zbog uočenog problema neprovođenja preporuka interne revizije, te otklanjanja potencijalno mogućeg jednog od uzroka, potrebno je, u cilju shvatanja i prihvatanja interne revizije kao konsultanske i stručne službe koja doprinosi boljoj usklađenosti poslovanja sa propisima i ostvarenju ciljeva institucije, raditi i na podizanju svijesti menadžmenta o internoj reviziji i njenoj funkciji, kroz organizovanje sastanaka, obuka i sl. (Veza 2.1.2.3)

U cilju unapređenja saradnje CHJ MFIT i Ureda za reviziju u oblasti interne i eksterne revizije, usaglašavanja propisa u oblasti upravljanja javnim finansijama na nivou BiH, te usaglašavanja stavova, materijala, potrebno je intenzivirati saradnju između rukovodstva CHJ MFIT BiH i Ureda za reviziju BiH. (Veza 2.1.2.3)

Rukovodioci jedinica interne revizije i interni revizori obavezni su da se kontinuirano profesionalno usavršavaju u skladu sa propisima iz oblasti KPE kako bi unaprijedili svoja znanja i vještine, a time poboljšali kvalitet usluga koje pružaju, te tako indirektno uticali i na povećanje stepena realizacije preporuka interne revizije ako je on jedan od uzroka rasta broja nerealizovanih preporuka interne revizije. (Vidi 2.1.2.2)

Kako se u narednom periodu tek očekuje izrada propisa koji će urediti oblast kontrole kvaliteta interne revizije potrebno je, u cilju unapređenja učinka i kvaliteta rada interne revizije, obezbijediti adekvatnu tehničku pomoć u provođenju programa obezbjeđenja kontrole kvaliteta. (Veza 2.1.2.3)

Kvalitet rada interne revizije, kao nužnost za ostvarivanje efekata u ovoj oblasti, zahtijeva da CHJ MFIT BiH posveti dovoljno pažnje provođenju propisa o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji i pruži podršku obučavanju i usavršavanju internih revizora u skladu s Programom obuke i certifikovanja internih revizora u institucijama BiH, Odlukom o načinu bodovanja, evidentiranja i izvještavanja o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH i Uputstvom o kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora u institucijama BiH, kako kontinuirana profesionalna edukacija ne bi ostala samo na nivou propisa i evidencije. (Veza 2.1.2.2)

Mjere:

- Usmjeravanje aktivnosti interne revizije u konkretnije teme i složenija područja,
- Podrška zahtjevima za provođenje horizontalnih i vertikalnih revizija,
- Razvoj saradnje između interne revizije i rukovodstva,
- Razvoj saradnje između CHJ MFIT BiH i Ureda za reviziju institucija BiH ,
- Kontinuirana profesionalna edukacija i provjera kvaliteta rada interne revizije,
- Podrška CHJ MFIT BiH usavršavanju, obukama i kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora.

3.3. Ciljevi razvoja Centralne harmonizacijske jedinice MFIT BiH

1. Razvoj koordinacione uloge CHJ MFIT BiH

Dalji razvoj PIFC-a u Bosni i Hercegovini, uzimajući u obzir i složenost reformi koje se provode u Bosni i Hercegovini, zahtijeva intenzivniji razvoj uloge Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju (KO CJH), kao tijela čije su nadležnosti definisane Zakonom o internoj reviziji institucija BiH i Zakonom o finansiranju institucija BiH.

KO CJH odgovoran je za harmonizaciju regulative iz oblasti interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Koordinacioni odbor CJH odgovoran je za sljedeće:

- a. harmonizaciju prijedloga za izmjene Zakona o internoj reviziji institucija BiH,
- b. izradu okvirnih propisa zakonodavstva iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole,
- c. harmonizaciju programa obuke za sertifikovanje internih revizora,
- d. izrada okvirnog programa obuke za finansijsko upravljanje i kontrolu,
- e. usvajanje međunarodnih standarda za internu reviziju i Kodeksa profesionalne etike na osnovu međunarodnih standarda,
- f. harmonizaciju procedura i metodologije rada interne revizije,
- g. usaglašavanje Strategije razvoja interne revizije u javnom sektoru BiH,
- h. predlaganje propisa za uspostavljanje, funkcionisanje i koordinaciju rada tijela nadležnih za koordinaciju borbe protiv nepravilnosti i prevara u institucijama BiH, FBiH, RS i Brčko distrikta u saradnji s tijelima Evropske komisije.

Osim rada na razvoju koordinacije između sve tri centralne harmonizacijske jedinice, kroz efikasan rad Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju, CHJ MFIT BiH mora raditi i na koordinaciji sa:

- nosiocima reformskih procesa (Sektor za budžet MFIT BiH, Sektor za trezorsko poslovanje MFIT BiH) u analizi i izradi zakonske i podzakonske regulative, smjernica, uputa i sl, osobito u području finansijskog upravljanja i kontrole,
- budžetskim korisnicima (rukovodiocima, sektorima/slужbama za finansije, internim revizorima) na implementaciji FUK-a i unapređenju rada interne revizije,
- Uredom za reviziju institucija BiH u cilju razmjene informacija o kvaliteti uspostavljenih sistema javnih internih finansijskih kontrola i utvrđivanju područja od prioritetnog interesa za razvoj,
- pružaoima obuka (strukovnim udruženjima, Agencijom za državnu službu BiH) na definisanju prioritetnih oblasti i tema za specijalističke programe obuke za finansijsko upravljanje i kontrolu, te za internu reviziju,
- ostalim CHJ u BiH putem Koordinacionog odbora CJH,
- Generalnom direkcijom za budžet Evropske komisije i projektima međunarodne tehničke podrške.

Mjere:

- Jačanje kapaciteta CHJ MFIT BiH,
- Jačanje saradnje s nosiocima reformskih procesa,
- Jačanje saradnje s institucijama BiH,
- Jačanje saradnje s Uredom za reviziju institucija BiH,
- Praćenje i provjera kvaliteta uspostavljenih sistema (FUK i IR),
- Razvoj saradnje s pružaocima obuka iz područja FUK i IR,
- Jačanje saradnje na nivou Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju,
- Saradnja s međunarodnim institucijama.

Ciljevi i mjere za njihovu realizaciju, vremenski period u kojem se očekuje realizacija, nosioci aktivnosti i indikatori uspješnosti dati su u Akcionom planu koji se nalazi u prilogu ove strategije.

4. Rizici po ostvarivanje ciljeva Strategije i mehanizmi za njihovo ublažavanje

Ciljevi	Rizici	Mehanizmi za ublažavanje rizika
1. Jačanje kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nedostatak znanja, kapaciteta i razumijevanja koncepta finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH ▪ Nedovoljna svijest rukovodioca o njihovoj ulozi u procesu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole ▪ Nedostatak adekvatnih programa obuke i nedostatak finansijskih sredstava za provedbu programa razvoja i obuke ▪ Nedostatak saradnje na nivou Koordinacionog odbora CJH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zapošljavanje putem internih oglasa i/ili eksternih premještaja (iz drugih institucija) ▪ Održavanje obuka za službenike i zaposlenike kojima su dodijeljena ovlaštenja za poslove iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole ▪ Sredstva raznih donatora usmjerena u edukaciju ▪ Donošenje Smjernica za upravljačku odgovornost u institucijama BiH ▪ Projekti tehničke podrške za PIFC/PFM ▪ Koordinacija aktivnosti s drugim povezanim projektima tehničke podrške (HRM, PAR i sl.) i s pružaocima usluga obuke ▪ Jačanje saradnje na nivou Koordinacionog odbora CJH putem organizovanja sjednica KO CJH
2. Jačanje kontrola u cilju osiguranja zakonitosti i pravilnosti poslovanja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nepostojanje definisanih ovlaštenja i odgovornosti rukovodilaca na nižim i srednjim nivoima upravljanja koja se odnose na uspostavu i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole ▪ Nepostojanje internih procedura kojima se detaljnije uređuju postupci, rokovi, ovlaštenja i odgovornosti o ključnim procesima iz budžetskog ciklusa ▪ Neredovno ažuriranje postojećih internih procedura u cilju njihove usklađenosti sa zakonima ▪ Neprovođenje ex-post naknadnih kontrola u svim ključnim poslovnim procesima 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ažuriranje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama BiH ▪ Donošenje internih procedura koje se odnose na sve poslovne procese u institucijama BiH ▪ Redovno ažuriranje internih procedura ▪ Izrada smjernica/uputa za provođenje ex-post kontrola
3. Stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nepostojanje povezanosti između strateškog planiranja s budžetskim ciklusom kroz razvoj programskog planiranja ▪ Nedostatak finansijskih sredstava za unapređenje informacionih sistema ▪ Nedostatak ljudskih kapaciteta u institucijama za provođenje promjena u budžetskom sistemu (iz inputnog budžeta prema budžetu orijentisanom ka ciljevima i rezultatima) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provođenje edukacija zaposlenika koji učestvuju u budžetskom procesu ▪ Projekti tehničke podrške za PIFC/PFM u oblasti donošenja podzakonske regulative i provođenju obuka ▪ Koordinacija aktivnosti sa ostalim povezanim projektima u području PFM, PAR ▪ Donošenje smjernica i uputa za programsko budžetiranje i izvještavanje po ostvarenim ciljevima i rezultatima budžetskih programa

4. Unapređenje regulative za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nedostatak saradnje na nivou Koordinacionog odbora CJH ▪ Izostanak pomoći od strane projekata EU ▪ Izostanak regionalne saradnje u smislu razmjene iskustava u oblasti donošenja i primjene propisa iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jačanje saradnje na nivou Koordinacionog odbora CJH putem organizovanja sjednica KO CJH ▪ Pokretanje aktivnosti iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU ▪ Projekti tehničke podrške za PIFC/PFM
5. Unapređenje regulative i metodologije rada interne revizije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nedostatak znanja i kapaciteta CHJ MFIT BiH ▪ Nedostatak saradnje na nivou Koordinacionog odbora CJH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekti tehničke podrške ▪ Bilateralna saradnja i razmjena iskustava sa zemljama kandidatima za članstvo u EU, zemljama članicama EU ▪ Redovne aktivnosti KO CJH
6. Jačanje kapaciteta internih revizora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zabrana novih zapošljavanja u institucijama BiH ▪ Nedostatak adekvatnih programa obuke i finansijskih sredstava za njihov razvoj i provođenje obuka 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zapošljavanje putem internih oglasa i/ili eksternih premještaja ▪ Adekvatno riješen radno-pravni status internih revizora u institucijama BiH ▪ Koordinacija aktivnosti sa strukovnim udruženjima, entitetskim CHJ i ADS BiH ▪ Projekti tehničke podrške PIFC
7. Povećanje učinka rada interne revizije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nedovoljan nivo kvaliteta rada interne revizije ▪ Nedostatak podrške rukovodstva za provođenje preporuka interne revizije 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provjera kvaliteta rada i unapređenje rada IR kroz KPE ▪ Ažuriranje metodologije rada ▪ Projekti tehničke pomoći PIFC ▪ Zaključci Vijeća ministara BiH na osnovu godišnjih konsolidovanih izvještaja interne revizije ▪
8. Jačanje koordinacione uloge CHJ MFIT BiH	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nedostatak saradnje sa nosiocima reformskih procesa ▪ Izostanak učešća institucija BiH u provođenju Akcionog plana Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jačanje saradnje s nosiocima reformskih procesa ▪ Redovna evaluacija i praćenje napretka u oblasti FUK i IR ▪ Praćenje i izvještavanje o realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH

5. Mehanizmi za provođenje, evaluaciju i praćenje napretka u ostvarivanju Strategije

Strategija PIFC-a realizovat će se prema mjerama u priloženom Akcionom planu koji je sastavni dio Strategije. CHJ MFiT BiH će izraditi operativni godišnji akcioni plan rada za svaku kalendarsku godinu predviđenu Strategijom. Sadržaj godišnjeg akcionog plana izvodi se iz Akcionog plana Strategije. Godišnji akcioni plan sadržavat će preciznije rokove, detalje o aktivnostima koje će se provesti radi realizacije predviđenih mjera i informacije o izabranim pilot institucijama. U izradi godišnjeg plana CHJ MFiT BiH će usaglašavati dinamiku realizacije prema informacijama dobijenim od institucija BiH koje su navedene kao nosioci aktivnosti.

O napretku ostvarenom u oblastima interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole CHJ MFiT BiH će u okviru redovnog Godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu interne revizije u institucijama BiH i Konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola izvještavati Vijeće ministara BiH.

U redovnim godišnjim konsolidovanim izvještajima o sistemu interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH CHJ MFiT BiH će u posebnom poglavlju detaljnije izvještavati o realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcionog plana Strategije.

6. ZAKLJUČAK

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola za period 2016-2018. predviđa fazni pristup razvoju internih finansijskih kontrola u zavisnosti od stanja i potreba razvoja u budžetskom sistemu.

U prvoj fazi, razdoblju od 2016-2017. godine, naglasak se stavlja na jačanje kontrola zakonitosti i pravilnosti za što postoji evidentna potreba zbog još prisutnih nedostataka u planiranju i izvršavanju budžeta, računovodstvu, javnim nabavkama, što su ujedno i ključna područja za uspostavljanje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

U drugoj fazi, razdoblju od 2017-2018. godine, naglasak se stavlja na stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate. Navedeno uključuje razvoj srednjoročnog planiranja i povezivanja srednjoročnog planiranja s budžetskim ciklusom kroz razvoj programskog planiranja. Programi u funkciji povezivanja srednjoročnih ciljeva i budžetskih sredstava stvorice podlogu ne samo za praćenje zakonitosti i pravilnosti, već i za ocjenu ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u trošenju budžetskih sredstava.

Mjere sadržane u ovoj strategiji, uz daljnje unapređenje regulative u području finansijskog upravljanja i kontrole, te interne revizije, predviđaju i daljnje jačanje kapaciteta prvenstveno u CHJ MFIT BiH, te na nivou institucija BiH i to u organizacionim jedinicama za finansije i budžet i jedinicama interne revizije.

Da bi sistem internih finansijskih kontrola zaista bio iskorišten u svrhu za koju je namijenjen, treba biti potpuno integrisan u postojeće procese upravljanja u institucijama BiH.

Sadašnje stanje u razvoju ovog sistema ukazuje da to još nije u cjelosti postignuto, a primjetno je da nisu u dovoljnoj mjeri povezani sistemi internih finansijskih kontrola i budžetskih procesa.

Pokrenute budžetske reforme donose nove pristupe u upravljanju budžetskim sredstvima, razvijajući procese planiranja povezivanjem ciljeva i budžetskih sredstava, te razvojem programskog planiranja i orijentacijom, ne samo na ulazne veličine već i na postignute rezultate. Stvaraju se mogućnosti za veću fleksibilnost u upravljanju budžetskim sredstvima kako bi se realizovali postavljeni ciljevi, ali istovremeno se povećava i odgovornost ne samo za visinu i vrstu troškova već i za postignute rezultate.

Sistem internih finansijskih kontrola treba pronaći svoje pravo mjesto i ulogu u procesima upravljanja, naročito upravljanja budžetom, kako bi osigurao adekvatnu podršku provođenju budžetskih reformi i kvalitetnije upravljanje budžetskim sredstvima.

Najznačajnije aktivnosti predviđene Strategijom, a u cilju daljnjeg razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola, usmjerene su na:

- jačanje svijesti o finansijskom upravljanju kao sastavnom dijelu procesa upravljanja,
- jačanje uloga postojećih organizacionih jedinica za finansije za potrebe koordinacije aktivnosti na uspostavi i razvoju finansijskog upravljanja i kontrola i pružanje podrške ostaloj upravljačkoj strukturi koja učestvuje u finansijskom upravljanju,
- razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u procesima iz budžetskog ciklusa,

- razvoj računovodstva troškova i upravljačkog računovodstva kao podloge kvalitetnih finansijsko-informacionih sistema potrebnih za finansijsko upravljanje,
- razvoj procesa upravljanja rizicima,
- jačanje interne revizije u pogledu njene kompetentnosti i djelokruga rada
- efikasnije korištenje postojećih revizorskih resursa,
- razvoj modela procjene kvaliteta uspostavljenih sistema javnih internih finansijskih kontrola,
- kontinuirana profesionalna edukacija internih revizora u institucijama BiH

CHJ MFIT BiH, koja je u prethodnom periodu značajan angažman uložila u stvaranje regulatornog okvira i propisivanje metodologije rada, u idućem razdoblju usmjeriće se na jačanje svoje koordinacijske uloge i povezivanje učesnika u razvoju ovoga sistema, te na razvoj modela procjene kvaliteta uspostavljenog sistema.

Pri tome će CHJ MFIT BiH posebno saradivati sa Sektorom za budžet MFIT BiH i Sektorom za trezorsko poslovanje MFIT BiH kako bi se osigurao koordinirani pristup u razvoju sistema internih finansijskih kontrola s razvojem u budžetskom sistemu.

U provođenju mjera i aktivnosti, sadržanih u Akcionom planu koji je sastavni dio ove strategije, koristiće se iskustva i pomoć međunarodnih stručnjaka u okviru projekata iz EU, te projekata finansiranih iz drugih oblika pomoći.

7. Akcioni plan – Strategija razvoja internih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016 – 2018.

Ciljevi	Mjere	Vremenski period	Nosioci aktivnosti	Indikator uspješnosti	Finansijska sredstva	
1. Jačanje kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	1.1	Jačanje kapaciteta CHJ MFIT BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH (Sektora za budžet i Sektora za trezorsko poslovanje) za provođenje koordinacijske uloge u razvoju finansijskog upravljanja i kontrole	2016-2018.	CHJ MFIT BiH-MFIT BiH	Broj održanih obuka iz oblasti finansijskog upravljanje i kontrole za zaposlene u CHJ MFIT BiH i institucijama BiH Broj obučeni službenika iz oblasti finansijskog upravljanje i kontrolu u instucijama BiH	Budžet
	1.2	Utvrđivanje metodologije za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH	2016-2018.	CHJ MFIT BiH- Osoblje projekta podrške EU – druge međunarodne organizacije koje se bave regionalnom saradnjom u oblasti reforme javne uprave	Utvrđena metodologija za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH	Budžet
	1.3	Analiza organizacionog statusa, uloga i poslova organizacionih jedinica za finansije kod institucija BiH (pilot institucije) i prijedlozi mjera za razvoj njihove koordinacijske uloge za razvoj finansijskog upravljanja i kontrola i saradnje sa CHJ MFIT BiH	2016-2017.	CHJ MFIT BiH- institucije BiH	Ažurirani pravilnici o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH u pogledu statusa organizacionih jedinica za finansije Prijedlozi mjera za unapređenje koordinacione uloge jedinica za finansije – pilot institucije	
	1.4	Organizacija radionica i seminara za osobe zadužene za finansijsko upravljanje i kontrolu i osobe kojima su dodijeljena posebna zaduženja za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH	2016-2018.	CHJ MFIT BiH	Broj održanih radionica/seminara Broj obučeni službenika	Budžet
	1.5	Donošenje Smjernica za upravljačku odgovornost u institucijama BiH	2016-2017.	CHJ MFIT BiH	Usvojene Smjernice za upravljačke odgovornost u institucijama BiH	Budžet
	1.6	Organizacija radionica i seminara za rukovodioce višeg i srednjeg nivoa upravljanja kako bi se podigla svijest o važnosti upravljačke odgovornosti, koja treba biti efikasnija i efektivnija.	2016-2018.	CHJ MFIT BiH	Broj održanih seminara/radionica	Budžet

2. Jačanje kontrola u cilju osiguranja zakonitosti i pravilnosti poslovanja	2.1	Provođenje detaljnih analiza rizika i postojećih kontrola u procesima planiranja, izvršavanja budžeta i računovodstva na bazi pilot institucija	2016-2018.	CHJ MFiT BiH- institucije BiH	Uvedene/primijenjene nove/dodatne kontrole u ključnim procesima planiranja i izvršenja budžeta	Budžet
	2.2	Izrada internih procedura kojima će se na nivou institucija BiH detaljnije urediti postupci, rokovi, ovlaštenja i odgovornosti u ključnim procesima u budžetskom ciklusu	2016-2017.	CHJ MFiT BiH- MFiT BiH-institucije BiH	Usvojene procedure koje uređuju kontrolne mehanizme u budžetskom ciklusu	Budžet
	2.3	Unapređenje informacionih sistema u institucijama BiH	2016-2018.	MFiT BiH-institucije BiH	Broj unapređenih informacionih sistema	Budžet
	2.4	Izrada smjernica/uputa za provođenje ex-post kontrola za isplaćene grantove, subvencije, potpore, transfere	2016-2017.	CHJ MFiT BiH- MFiT BiH	Izrađene Smjernice za naknadne kontrole Broj i vrijednost utvrđenih nepravilnosti na osnovu obavljenih naknadnih pregleda,	Budžet
	2.5	Izrada uputa o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima	2016-2017.	APIK BiH- institucije BiH	Usvojena Uputstva o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima	Budžet
3. Stvaranje predušlova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate	3.1	Integrisanje procesa srednjoročnog planiranja i budžetskog planiranja	2016-2018.	MFiT BiH-institucije BiH	Izrađene vezne tablice: strateški ciljevi / programi / budžetska sredstva	Budžet
	3.2	Integrisanje procesa upravljanja rizicima u srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje – na bazi pilot institucija	2016-2017.	CHJ MFiT BiH- institucije BiH	Identifikovani i procjenjeni rizici vezani za ciljeve iz srednjoročnog plana Dokumentovani i identifikovani rizici u Registar rizika	Budžet
4. Unapređenje regulative za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	4.1	Formiranje radnih tijela za ažuriranje podzakonske regulative iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH i druge regulative koja je vezana za finansijsko upravljanje i kontrolu	12/2018.	CHJ MFiT BiH- projekti podrške EU-MFiT BiH – Ministarstvo pravde BiH	Objavljeni revidirani podzakonski propisi	Budžet, IPA fond
5. Unapređenje regulative i metodologije rada IR	5.1	Ažuriranje podzakonske regulative iz oblasti IR	12/2018.	CHJ MFiT BiH	Objavljeni podzakonski propisi	Budžet
	5.2	Izmjene i dopune Priručnika za internu reviziju sa standardima interne revizije	12/2018.	CHJ MFiT BiH	Objavljen Priručnik	Budžet
	5.3	Izrada propisa za provjeru kvaliteta rada IR	12/2018.	CHJ MFiT BiH	Objavljeni podzakonski propisi	Budžet IPA fond

6. Jačanje kapaciteta IR	6.1	Uspostavljanje JIR koje imaju minimum potrebnog broja zaposlenih u skladu sa propisima i jačanje kapaciteta internih revizora	2016-2018.	Institucije BiH obaveznici uspostave JIR	Rast broja JIR i broja internih revizora	Budžet
	6.2	Nadzor nad provođenjem i razvoj programa obuke za certifikovanje internih revizora	2016-2018.	CHJ MFiT BiH	Broj certifikovanih i verifikovanih internih revizora od strane CHJ	Budžet
	6.3	Kontinuirana profesionalna edukacija i obuke internih revizora u institucijama BiH, kroz radionice koje će se održavati u saradnji sa strukovnim udruženjima sa kojima CHJ MFT BIH ima zaključene memorandume o saradnji, a to su Udruženje internih revizora Sarajevo i Udruženje internih revizora Banja Luka	2016-2018.	CHJ MFiT BiH u saradnji s pružiocima obuka-strukovna udruženja, ADS BiH, entitetski CHJ	Broj održanih obuka, seminara, radionica, broj edukovanih internih revizora u skladu sa propisima o KPE, broj certifikovanih internih revizora	Budžet, Projekti tehničke pomoći IPA fond
7. Povećanje učinka i kvaliteta rada IR	7.1	Usmjeravanja aktivnosti IR u konkretnije teme i složenija područja	2016-2018.	Rukovodioci JIR - rukovodioci institucija BiH	Povećanje broja obavljenih revizija u području planiranja, izvršavanja budžeta, računovodstvenih i sistema centralizovanog obračuna plata i naknada, kao i u oblast javnih nabavki	Budžet
	7.2	Podrška provođenju horizontalnih i vertikalnih revizija	2016-2018.	Koordinacija CHJ i podrška Internim revizorima u predmetnim institucijama	Broj provedenih horizontalnih/vertikalnih revizija	Budžet
	7.3	Razvoj saradnje između interne revizije i rukovodstva	2016-2018.	CHJ MFiT BiH (metodološko usmjerenje) - Interni revizori – rukovodioci institucija	Broj RJIR i/ili internih revizora koji sudjeluju na kolegijumima rukovodstva institucije Povećan broj realizovanih preporuka IR	Budžet
	7.4	Razvoj saradnje između CHJ MFiT BiH i Ureda za reviziju institucija BiH	2016-2018.	CHJ MFiT BiH-Ured za reviziju institucija BiH	Broj održanih sastanaka rukovodstva CHJ MFiT i Ureda za reviziju institucija BiH	Budžet
	7.5	Kontinuirana profesionalna edukacija i provjera kvaliteta rada interne revizije	2016-2018.	RJIR, pružaoci usluga procjene kvaliteta rada IR	Broj izvještaja o izvršenoj kontroli kvaliteta	Budžet

	7.6	Podrška CHJ MFiT BiH usavršavanju, obukama i kontinuiranoj profesionalnoj edukaciji internih revizora	2016-2018.	CHJ MFiT BiH Rukovodioci JIR	Broj obavljenih provjera kvaliteta rada od strane CHJ Broj donijetih Programa osiguranja kvalitete i unapređenja	Budžet, Tehnički projekti podrške, IPA fond
8. Razvoj koordinacione uloge CHJ MFiT BiH	8.1	Jačanje kapaciteta CHJ MFiT BiH	2016-2018.	CHJ – MFT BiH – VM BiH	Stepen stručne osposobljenosti i popunjenosti kapaciteta CHJ MFiT BiH	Budžet
	8.2	Saradnja sa nosiocima reformskih procesa u BiH	2016-2018.	CHJ MFiT BiH – VM BiH –MFiT BiH	Broj zakonskih i podzakonskih akata donijetih u saradnji (Sektor za budžet MFiT BiH, Sektor za trezorsko poslovanje MFiT BiH, PARCO..)	Budžet
	8.3	Saradnja s institucijama BiH	2016-2018.	CHJ MFiT BiH – institucije BiH - JIR	Broj održanih sastanaka sa rukovodstvom institucija BiH, rukovodiocima JIR, službi za finansije, osobljem za finansijsko upravljanje i kontrolu, internim revizorima Prikupljene informacije za unapređenje sistema javne interne finansijske kontrole	Budžet
	8.4	Saradnja sa Uredom za reviziju institucija BiH	2016-2018.	CHJ MFiT BiH – Ured za reviziju BiH	Broj održanih sastanaka	Budžet
	8.5	Praćenje i provjera kvaliteta uspostavljenih sistema (FUK i IR)	2016-2018.	CHJ MFiT BiH	Usvojeni i objavljeni konsolidovani godišnji izvještaji o sistemu interne revizije u institucijama BiH Usvojeni i objavljeni konsolidovani godišnji izvještaji o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH	Budžet
	8.6	Razvoj saradnje sa pružaocima obuka iz područja FUK i IR	2016-2018.	CHJ MFiT BiH, UIR-i, ADS BiH, entitetske CHJ, međunarodne organizacije i institucije	Usaglašen plan i program obuke o sistemu FUK Usaglašeni plan i program obuka strukovnih udruženja za internu reviziju i priznavanje istih u skladu sa propisima o KPE	Budžet, projekti, IPA fond
	8.7	Jačanje saradnje na nivou Koordinacionog odbora centralnih harmonizacionih jedinica	2016-2018.	CHJ MFiT BiH- Koordinacioni odbor CJH	Sastanci KO CJH i sastanci sa entitetskim CHJ Broj usaglašenih okvirnih propisa iz oblasti FUK i IR	Budžet BiH i entitetskih ministarstva finansija
	8.8	Saradnja s međunarodnim institucijama	2016-2018.	CHJ MFiT BiH- međunarodne organizacije i institucije	Broj sastanaka i predavanja na temu FUK i IR u zemlji i inostranstvu Broj sastanaka i učešće u radu međunarodnih organizacija koje se bave razvojem FUK i IR	Budžet, projekti, IPA fond