

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

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

**KONSOLIDOVANI IZVJEŠTAJ O FUNKCIONIRANJU SISTEMA
FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U JAVNOM SEKTORU U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2017. GODINU**

juli 2018. godine

SADRŽAJ

1. REZIME _____	3
2. UVOD _____	6
2.1. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola _____	6
2.2. Svrha i cilj izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK _____	9
2.3. Izrada i dostavljanje Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK _____	9
2.4. Izrada Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK _____	11
3. OCJENA SISTEMA FUK _____	12
3.1. Pravac razvoja finansijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje _____	12
3.2. Postojeće stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole _____	12
I. KONTROLNO OKRUŽENJE _____	13
II. UPRAVLJANJE RIZICIMA _____	20
III. KONTROLNE AKTIVNOSTI _____	21
IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE _____	25
V. PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA _____	28
3.3. Mjere planirane za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole _____	31
4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA - DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI 34	
4.1. Razvoj regulatornog okvira _____	34
4.2. Uspostava Registra koordinatora za FUK _____	34
4.3. Projekat „Jačanje finansijskog upravljanja i kontrole“ _____	35
4.4. Obuke iz oblasti FUK _____	37
4.5. Planirane aktivnosti za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole _____	38
5. ZAKLJUČAK _____	39

1. REZIME

Članom 15. stav (2) Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine¹, propisano je da Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: CHJ FMF), na osnovu godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrola dostavljenih od organizacija koje su obveznici podnošenja godišnjih izvještaja, priprema godišnji Konsolidovani izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli (u daljem tekstu: KI FUK) i dostavlja ga federalnom ministru finansija. Federalni ministar finansija KI FUK dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.

Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole (u daljem tekstu: FUK) i izvještavanje o istom provodi se u okviru razvoja javnih internih finansijskih kontrola (eng. skr. PIFC²), koji predstavlja jedan od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja. Naime, u članu 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, Bosna i Hercegovina je preuzela obavezu saradnje „s ciljem da, izradom i usvajanjem odgovarajućih propisa, razvijaju internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru, uključujući **finansijsko upravljanje i kontrole**, funkcionalno nezavisnu internu reviziju, te nezavisne sisteme vanjske revizije u Bosni i Hercegovini, u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima kontrole i revizije, te metodologijama i najboljom praksom EU”.

Uvođenje i razvoj PIFC-a u Federaciji Bosne i Hercegovine provodi se u skladu sa Strategijom razvoja javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) 2015-2018. u Federaciji Bosne i Hercegovine uz značajnu povezanost sa Strategijom reforme javne uprave Bosne i Hercegovine.

Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole provodi se u skladu sa objavljenim Standardima interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine³, zasnovanim na Zakonu o FUK, Smjernicama za dobro upravljanje Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI GOV) i to konkretno INTOSAI Smjernicama za standarde interne kontrole za javni sektor (INTOSAI GOV 9100). Ove smjernice su temeljene na Integrisanom okviru internih kontrola COSO.⁴

Dosadašnje provedene aktivnosti Federalnog ministarstva finansija u cilju razvoja oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH rezultirale su:

- donošenjem Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji (u daljem tekstu: Zakon o FUK);
- objavom Standarda interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH;
- donošenjem Pravilnika o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine,⁵

¹ „Službene novine Federacije BiH” broj: 38/16

² Public Internal Financial Controls – javne interne finansijske kontrole

³ „Službene novine Federacije BiH”, broj: 75/16

⁴ Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

⁵ „Službene novine Federacije BiH”, broj: 6/17

- objavom Smjernica o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH;⁶
- uspostavom Registra koordinatora za finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji BiH
- provođenjem obuka iz oblasti FUK.

Godišnji KI FUK za 2017. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2017. godine, a izrađen je na osnovu dostavljenih 65 godišnjih izvještaja o funkcionisanju sistema FUK (u daljem tekstu: GI FUK) i 7 konsolidovanih izvještaja za kantone koje su dostavila kantonalna ministarstva finansija, koji su konsolidovali ukupno 222 godišnja izvještaja svojih korisnika.

Dakle, prvi sačinjeni KI FUK za 2017. godinu obuhvatio je podatke iz ukupno 287 organizacija javnog sektora u Federaciji BiH.

CHJ FMF izvršila je analizu dostavljenih izvještaja u svrhu procjene stepena uspostave i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH i utvrdila da je nesporno da interne kontrole od ranije postoje u organizacijama javnog sektora, međutim one, u kontekstu reformskih procesa u našoj zemlji, treba da evoluiraju na način da se usklade sa zahtjevima važeće regulative kojom se uređuje FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH.

CHJ FMF je s tim u vezi, po komponentama COSO okvira, utvrdila sljedeće zaključke:

KONTROLNO OKRUŽENJE

- Potrebno je u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji precizirati koja je organizaciona jedinica, odnosno radno mjesto, odgovorno za nadzor primjene poštivanja Etičkog kodeksa, odnosno drugog posebnog kodeksa ponašanja zaposlenika;
- Razmotriti moguće situacije sukoba interesa u organizaciji te prema ocijenjenoj potrebi, donijeti poseban interni akt kojim se uređuju mogući sukobi interesa, ili dopuniti relevantne interne akte odredbama o mogućim sukobima interesa;
- Uspostaviti i ažurirati evidencije obuka po organizacionim jedinicama u cilju praćenja usavršavanja zaposlenih i kvalitetnijeg upravljanja ljudskim resursima u organizaciji;
- Sistematično provoditi ocjenu učinka zaposlenih i osigurati poticajne mjere (materijalne i nematerijalne) za izuzetan učinak zaposlenih;
- Provoditi korektivne mjere kod utvrđenog lošeg učinka zaposlenih;
- Potrebno je da preostali obveznici u skladu sa članom 7. Pravilnika o provođenju FUK imenuju koordinatora za FUK iz reda najvišeg rukovodstva i da svi, koji to ranije nisu uradili, akt o imenovanju dostave CHJ FMF radi unosa u Registar koordinatora za FUK u javnom sektoru u Federaciji;
- Uspostaviti, odnosno unaprijediti postojeće linije izvještavanja o realizaciji ciljeva/programa/projekata;
- Prilikom održavanja kolegija u organizacijama, uključiti i teme procjene i upravljanja rizicima i njihov utjecaj na rad odnosno poslovanje organizacije;
- Potrebno je da korisnici koji to do sada nisu uradili pristupe izradi vizije i misije organizacije i da istu objave na web stranici organizacije;

⁶ „Službene novine Federacije BiH“, broj: 15/18

- Potrebno je veću pažnju dati procesu strateškog/trogodišnjeg planiranja: usvajati trogodišnje planove rada i definirati mjere učinka, objavljivati ih na web stranici i učiniti dostupnim javnosti i redovno vršiti nadzor nad provođenjem trogodišnjih planova;
- Kod godišnjeg planiranja potrebno je fokus usmjeriti na definiranje i praćenje mjera učinka i obavezno voditi računa da operativni ciljevi iz godišnjih planova budu usklađeni sa prethodno utvrđenim strateškim ciljevima iz trogodišnjih planova rada.

UPRAVLJANJE RIZICIMA

- Potrebno je metodološki, na jedinstven način, urediti upravljanje rizicima u organizacijama javnog sektora;
- Nakon utvrđivanja metodološkog okvira, potrebno je da organizacije javnog sektora posebnu pažnju posvete utvrđivanju rizika kroz procjenu vjerovatnoće i utjecaja rizika, te da utvrđene rizike kroz obrasce dokumentuju i objedine u registar rizika organizacije, te da isto redovno ažuriraju;
- Potrebno je da korisnici zaduže pojedince u organizaciji da koordiniraju navedeni proces i izvještavaju rukovodstvo o najznačajnijim rizicima kako bi se na vrijeme poduzele sve mjere zaštite.

KONTROLNE AKTIVNOSTI

- Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese u organizaciji kojima se jasno uređuju pravila postupanja, učesnici i njihova ovlaštenja i odgovornosti, kontrolni postupci, obrasci i druga relevantna pitanja;
- Postojeće interne procedure potrebno je kontinuirano pratiti i redovno ažurirati;
- Sačiniti pisane procedure za naknadne kontrole u organizaciji;
- Potrebno je izraditi jedinstveno metodološko usmjerenje za dokumentovanje poslovnih procesa;
- Dokumentovati ključne procese i izraditi mape poslovnih procesa u organizaciji;
- Potrebno je u organizaciji voditi računa o razdvajanju dužnosti u ključnim poslovnim procesima, kako bi se smanjila mogućnost grešaka i spriječile nepravilnosti i prevare u navedenim procesima.

INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE

- Primjenjivati princip razdvajanja dužnosti kod organizacija javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacijski sistemi;
- Donijeti IT sigurnosne politike, procedure i uputstva kod organizacija javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacijski sistemi;
- Kod organizacija javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacijski sistemi voditi računa o osiguranju instrumenata i procedura za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.

PRAĆENJE I PROCJENA

- Potrebno je da preostali obveznici uspostave interne revizije pristupe uspostavi i popunjavanju jedinica interne revizije;
- Uspostaviti na sistematičan način u organizaciji praćenje realizacija preporuka interne i vanjske revizije i planove aktivnosti sa utvrđenim rokovima i zaduženim organizacionim jedinicama/zaposlenicima.

Korisnici su u svojim izvještajima naveli prijedloge mjera za unapređenje za svaku od navedenih komponenti što će CHJ FMF poslužiti kao orijentir za planiranje budućih aktivnosti u okviru svojih nadležnosti utvrđenih zakonom.

U narednom periodu CHJ FMF planira nastavak aktivnosti na razvoju FUK u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH, prvenstveno kroz razvoj metodološkog okvira za FUK, te metodološkog okvira za upravljanje rizicima, te provođenje edukacija za koordinatore FUK koji se nalaze u registru Federalnog ministarstva finansija.

2. UVOD

2.1. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola

Sistem javnih internih finansijskih kontrola treba osigurati razumno uvjerenje da se u poslovanju korisnika javnih sredstava osiguralo zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, odnosno da interne kontrole funkcioniraju adekvatno i efikasno, u skladu sa važećom regulativom. Sistem PIFC zajedno čine tri elementa:

- 1) finansijsko upravljanje i kontrola,
- 2) funkcionalno nezavisna interna revizija,
- 3) Centralna harmonizacijska jedinica, kao organizaciona jedinica u sklopu ministarstva finansija ovlaštena za razvoj, rukovođenje i koordinaciju FUK-a i interne revizije u javnom sektoru.

Finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem internih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni rukovodioci korisnika javnih sredstava, a kojim se upravljajući rizicima osigurava razumno uvjeravanje da će se u ostvarivanju ciljeva budžetska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno.⁷

Finansijsko upravljanje i kontrola obuhvataju sve poslovne transakcije, a posebno one koje se odnose na:

- prihode i primitke sredstava,
- rashode i izdatke sredstava,
- procedure nabavki i ugovaranja,
- povrate pogrešno uplaćenih iznosa, te povrate neopravdano i nezakonito utrošenih javnih sredstava,
- imovinu i obaveze.

Sistemi finansijskog upravljanja i kontrola razvijaju se kako bi organizacije u javnom sektoru kroz taj sistem unaprijedile i poboljšale poslovanje i donošenje odluka u svrhu ostvarivanja postavljenih ciljeva kao što su:

⁷Član 3. stav (6) Zakona o FUK.

- usklađenost poslovanja sa propisima, planovima, ugovorima, politikama i procedurama;
- obavljanje aktivnosti na pravilan, etičan, ekonomičan, efikasan i efektivan način;
- zaštita imovine, obaveza i drugih resursa od gubitaka koji mogu nastati lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, te zaštita od nepravilnosti, zloupotrebe i prevara;
- pouzdano, potpuno i blagovremeno finansijsko izvještavanje i praćenje rezultata poslovanja.

Osnovne karakteristike kvalitetnog sistema finansijskog upravljanja i kontrola obuhvataju sljedeće:

1. **upravljanje po principu „vrijednost za novac“**, što znači da se prilikom pružanja usluga građanima i provođenju drugih aktivnosti u organizaciji moraju zadovoljiti standardi kvaliteta, odnosno da se pruži kvalitetna usluga uz što je moguće manju potrošnju finansijskih sredstava uz poštivanje utvrđenih rokova.
2. **upravljačku odgovornost na svim nivoima upravljanja**, što podrazumijeva uspostavljanje adekvatne organizacione strukture unutar koje su jasno definirane linije ovlaštenja i odgovornosti na svim nivoima upravljanja koje moraju biti čvrsto uspostavljene, transparentne i dosljedno primijenjene.
3. **sistemske pristup i razumijevanje kontrola**, što znači da je FUK realizirano kroz pet komponenti (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija, praćenje i procjena sistema)

COSO model definira internu kontrolu kao postupke koje poduzima uprava zajedno sa uposlenicima organizacije, a koja je osmišljena da osigura razumno uvjerenje da se postizanja ciljeva poslovanja odvija putem efikasnih i efektivnih procesa, da je osigurana pouzdanost finansijskog izvještavanja, kao i usklađenost sa važećom regulativom.

U efikasnom sistemu internih kontrola, sljedećih pet komponenti doprinose postizanju misije, strategija i povezanih poslovnih ciljeva organizacije:

- a) **kontrolno okruženje** (etičke vrijednosti, integritet i kompetentnost zaposlenih, način rukovođenja i stil upravljanja, određivanje misije i ciljeva organizacije, uređena organizaciona struktura sa jasno definiranim ovlaštenjima i odgovornostima za realizaciju aktivnosti, pisana pravila i praksa upravljanja ljudskim resursima);
- b) **upravljanje rizicima** (utvrđivanje i procjenjivanje vjerovatnoće nastanka rizika i njihovih utjecaja, uzimajući pri tome u obzir organizacije, poduzimanje potrebnih radnji posebno kroz primjenu sistema FUK u svrhu smanjenja rizika, dokumentovanje podataka o rizicima u registre rizika, izvještavanje o najznačajnijim rizicima i aktivnostima u upravljanju rizicima i mogućnost donošenja strategije upravljanja rizicima);
- c) **kontrolne aktivnosti** (pisana pravila, principi, postupci i druge mjere koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva smanjenjem rizika na prihvatljiv nivo-postupci odobrenja, prijenos ovlaštenja i odgovornosti, razdvajanje

dužnosti, sistem dvostrukog potpisa, postupci potpunog, tačnog, pravilnog i ažurnog evidentiranja poslovnih transakcija, postupci koji osiguravaju zaštitu imovine i informacija od otuđenja i oštećenja, nadzor i dr.);

- d) **informacije i komunikacija** (odgovarajuće, ažurne, tačne i dostupne informacije za potrebe finansijskog upravljanja, efektivna komunikacija na svim nivoima, izgradnju odgovarajućeg upravljačkog sistema informacija, dokumentovanje poslovnih procesa i transakcija, uključujući opise sistema putem dijagrama toka, računovodstvo i sistem arhiviranja s ciljem izrade odgovarajućeg revizorskog traga, razvoj efektivnog, pravovremenog i pouzdanog sistema izvještavanja);
- e) **praćenje i procjena sistema FUK** (obavlja se putem redovnih aktivnosti upravljanja i nadgledanja, samoprocjene i interne revizije, a u svrhu procjenjivanja funkcioniranja sistema FUK i njegovog blagovremenog ažuriranja, te utvrđivanja mjera za njegov stalni razvoj).

Nosilac uspostave i razvoja sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH je Federalno ministarstvo finansija i unutar njega sektor CHJ FMF.

U skladu sa članom 16. Zakona o FUK, CHJ FMF je nadležna za:

- a) pripremu zakona i podzakonskih propisa i akata iz područja FUK za organizacije u Federaciji;
- b) pripremu i ažuriranje strateških dokumenata iz oblasti razvoja sistema FUK u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima, standardima interne kontrole, praksama i propisima u Evropskoj uniji;
- c) koordinaciju uspostave i razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- d) definiranje sadržaja programa obuke i koordinaciju aktivnosti na provođenju programa obuke iz oblasti FUK u organizacijama u Federaciji;
- e) definiranje forme i sadržaja godišnjih izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji;
- f) vršenje analize, davanje preporuka kojima se unapređuje FUK u organizacijama u Federaciji i praćenje njihove realizacije;
- g) ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji na godišnjem nivou u svrhu prikupljanja informacija za razvoj metodologije i standarda rada;
- h) vođenje i održavanje registra osoblja uključenog u FUK u organizacijama u Federaciji.

Bitan segment FUK jeste **upravljačka odgovornost** rukovodioca organizacije, definirana članom 12. Zakona o FUK kojim se propisuje da je rukovodilac korisnika javnih sredstava odgovoran: za uspostavljanje, razvoj i implementaciju odgovarajućeg, efikasnog, efektivnog i ekonomičnog FUK; da ciljeve organizacije ostvaruje upravljanjem sredstvima organizacije na zakonit, ekonomičan, efikasan i efektivan način; za izradu internih propisa o FUK i primjenu sistema FUK u svim

organizacionim jedinicama u okviru organizacije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava organizacija, poštujući principe zakonitosti, finansijskog upravljanja i transparentnosti u skladu sa standardima interne kontrole.

S tim u vezi, rukovodilac korisnika je odgovoran za uspostavljanje i razvoj sistema FUK kako bi uspješno upravljao organizacijom, osigurao poslovanje u skladu sa zakonima, pravilima, propisima, te osigurao da se sredstva prikupljaju i troše namjenski, ekonomično, efikasno i efektivno, odnosno da se minimiziraju rizici propusta i nepravilnosti u poslovanju.

Pored toga, dostavljanjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti rukovodilac organizacije potvrđuje da je osigurao zakonito i namjensko korištenje sredstava i efikasno i uspješno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u okviru budžetom utvrđenih sredstava, u skladu sa članom 44. Zakona o budžetima u Federaciji BiH.⁸

2.2. Svrha i cilj izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK

CHJ FMF na osnovu dostavljenih godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK u organizacijama - obveznicima podnošenja godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK, priprema godišnji Konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK (u daljem tekstu: KI FUK) i dostavlja ga federalnom ministru finansija.

Svrha sačinjavanja KI FUK je da se Vlada Federacije BiH i javnost blagovremeno informišu o stepenu uspostave i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH, aktivnostima Federalnog ministarstva finansija iz oblasti FUK vezanih uz trenutno stanje i buduće pravce razvoja, aktivnostima CHJ FMF, kao i dostignutom nivou usklađenosti zakonodavstva Federacije BiH sa pravnom stečevinom Evropske unije.

2.3. Izrada i dostavljanje Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK

Sačinjavanje Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK (u daljem tekstu GI: FUK) se vrši u skladu sa članom 14. Zakona o FUK. GI FUK priprema koordinator za FUK na osnovu podataka koji se odnose na izvještajno razdoblje, a odobrava ga rukovodilac organizacije.

Primjenom jedinstvene metodologije godišnji izvještaji se sastavljaju jednoobrazno, a podaci iz istih se koriste za izradu KI FUK koji priprema CHJ FMF, u skladu sa članom 15. Zakona o FUK.

U skladu sa članom 14. Zakona o FUK, obveznici podnošenja godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK su sljedeći korisnici javnih sredstava:

- a) korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na federalnom nivou, koji izvještaj dostavljaju Federalnom ministarstvu finansija;

⁸"Službene novine Federacije BiH", br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16 i 5/18.

- b) korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na kantonalnom nivou, koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija;
- c) jedinice lokalne samouprave sa statusom grada, koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija i
- d) pravna lica u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udio, a koji izvještaj dostavljaju nadležnom resornom ministarstvu.

Obveznici izrade GI FUK dužni su izvještaj u pisanom i elektronskom obliku dostaviti CHJ FMF na način i u rokovima propisanim članom 10. Pravilnika o provođenju FUK.

GI FUK se popunjava na jedinstvenom propisanom obrascu koji se nalazi u prilogu Pravilnika o provođenju FUK. Obrazac predstavlja upitnik koji se sastoji od niza pitanja za samoprocjenu sistema FUK u organizaciji, grupisanih prema pet međusobno povezanih komponenti FUK (pet komponenti COSO okvira) koje obuhvataju: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje i procjena sistema.

Godišnji izvještaj o o funkcioniranju sistema FUK za 2017. godinu dostavili su:

1. JP Lutrija Bosne i Hercegovine doo
2. Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH
3. Ustavni sud Federacije BiH
4. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
5. JP Hrvatske telekomunikacije dd Mostar
6. JP Autoceste Federacije BiH doo Mostar
7. JP Međunarodni aerodrom "Sarajevo" doo Sarajevo
8. Dioničko društvo BiH Telekom Sarajevo
9. JP Ceste Federacije BiH doo
10. JP Hrvatska pošta doo Mostar
11. Federalno ministarstvo okoliša i turizma
12. Zavod za planiranje i izgradnju Općine Kakanj
13. Služba za zajedničke poslove organa i tijela Federacije BiH
14. Federalni zavod za poljoprivredu
15. Federalna uprava civilne zaštite
16. Federalno pravobranilaštvo
17. Federalna uprava za inspekcijske poslove
18. Agencija za reviziju privatizacije u Federaciji BiH
19. Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH
20. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike
21. Federalni zavod za zapošljavanje
22. Federalni zavod za programiranje razvoja
23. Vrhovni sud Federacije BiH
24. Sudska policija Federacije BiH
25. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1103
26. Federalni zavod za agropedologiju
27. Federalni zavod za statistiku
28. Ured Vlade Federacije BiH za odnose s javnošću
29. Federalno ministarstvo zdravstva
30. Federalno ministarstvo prostornog uređenja
31. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1102

32. Federalni zavod za geologiju
33. Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo
34. Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje
35. Ministarstvo financija HNK
36. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
37. Odbor državne službe za žalbe Federacije BiH
38. Agencija za državnu službu Federacije BiH
39. Federalna uprava policije
40. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova
41. Federalni agromediteranski zavod Mostar
42. Federalno ministarstvo trgovine
43. Feroelektro d.d.
44. JU Direkcija regionalnih cesta USK
45. Kantonalni Zavod za prostorno uređenje i planiranje USK
46. Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta
47. Federalna novinska agencija - FENA
48. Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU
49. Federalni hidrometeorološki zavod
50. Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH
51. Institut za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja
52. Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH
53. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
54. Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo
55. Federalno tužilaštvo Federacije BiH
56. Ured predsjednika Federacije BiH
57. Federalno ministarstvo financija
58. Federalno ministarstvo kulture i sporta
59. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
60. Federalno ministarstvo pravde
61. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom
62. JU Dom zdravlja "Dr. Isak Samokovlija" Goražde
63. Ministarstvo financija Kantona 10
64. Općina Vogošća
65. Registar vrijednosnih papira u Federaciji BiH.

2.4. Izrada Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK

Članom 15. Zakona o FUK i čl. 11. i 12. Pravilnika o provođenju FUK propisani su način i rokovi izrade konsolidovanih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK u kantonu, odnosno KI FUK u Federaciji BiH.

Shodno navedenim odredbama, kantonalna ministarstva finansija konsoliduju izvještaje za kanton i dostavljaju CHJ FMF konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za kanton do 31.marta tekuće godine za prethodnu. CHJ FMF na osnovu dostavljenih izvještaja priprema KI FUK u organizacijama i putem federalnog ministra finansija isti do 30. juna tekuće godine dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.

Sadržaj KI FUK obavezno čine: ocjena sistema FUK na osnovu postojećeg stanja, mjere planirane za budući razvoj sistema FUK, kao i tabelarni pregled provođenja FUK kroz pet komponenti Standarda interne kontrole.

Konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za kanton za 2017. godinu dostavili su:

1. Ministarstvo finansija Posavskog kantona (36 korisnika)
2. Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo (27 korisnika)
3. Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona (7 korisnika)
4. Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona (95 korisnika)
5. Ministarstvo finansija Kantona 10 (28 korisnika)
6. Ministarstvo finansija Zapadnohercegovačkog kantona (22 korisnika)
7. Ministarstvo finansija Unsko-sanskog kantona (7 korisnika)

Dakle, Godišnji KI FUK za 2017. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2017. godine, a izrađen je na osnovu dostavljenih 65 godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK i sedam konsolidovanih izvještaja za kantone koje su dostavila kantonalna ministarstva finansija, a koja su konsolidovala ukupno 222 godišnja izvještaja svojih korisnika.

Shodno tome, KI FUK za 2017. godinu obuhvatio je ukupno **287 izvještaja** organizacija javnog sektora u FBiH.

3. OCJENA SISTEMA FUK

3.1. Pravac razvoja finansijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje

Razvoj FUK usmjeren je na povezivanje planiranja i izvršenja budžeta/finansijskog plana u skladu sa definiranim ciljevima organizacije, upravljanje rizicima u svrhu postizanja postavljenih ciljeva, kao i mjerenje rezultata kroz uspostavljanje pokazatelja učinka i mjerenje učinka. Namjera je u budućem periodu poboljšati FUK, naročito u ključnim procesima radi kvalitetnog upravljanja javnim sredstvima (strateško planiranje, priprema i izvršenje budžeta/finansijskog plana, ugovaranje i nabavke, interno i eksterno izvještavanje).

3.2. Postojeće stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole

Opća procjena sistema FUK zasniva se na procjeni adekvatnosti internih kontrola, odnosno odgovora na pitanja da li su postojeće interne kontrole odgovarajuće uspostavljene kako bi spriječile aktiviranje potencijalnih rizika i pomogle u ostvarivanju postavljenih ciljeva.

Na osnovu podataka iz dostavljenih godišnjih i konsolidovanih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK, CHJ FMF je izvršila analizu za ukupno 287 korisnika javnih sredstava u javnom sektoru u Federaciji, u pogledu uspostavljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole. Određen broj obveznika izvještavanja nije ispoštovao propisane rokove za dostavu izvještaja što je otežalo blagovremenu izradu KI FUK.

Uvidom u dostavljene izvještaje za 2017. godinu, utvrđeno je da pojedini izvještaji nisu kompletni i da određen broj korisnika nije dao odgovore na sva postavljena

pitanja. Pojedini koordinatori za FUK u kantonalnim ministarstvima finansija su također iskazali CHJ FMF svoje nezadovoljstvo sadržajem dostavljenih godišnjih izvještaja kantonalnih korisnika za koje smatraju da ne odražavaju u potpunosti realno stanje po pitanju razvoja FUK na nivou kantona.

Zaključak je da su kod većine revidiranih organizacija postojeći sistemi internih kontrola na zadovoljavajućem nivou, ali da ih treba unapređivati i poboljšavati, a jedan od načina za postizanje toga jeste provođenje preporuka datih u izvještajima vanjske i interne revizije. S obzirom da je donesena regulativa za FUK, poboljšanjima treba pristupiti što prije na način da svaka organizacija javnog sektora unaprijedi sisteme interne kontrole donošenjem novih internih akata i procedura, odnosno ažuriranjem postojećih, u skladu sa Standardima interne kontrole i potrebama svoje organizacije, te da posebnu pažnju posveti kvalitetnom planiranju i upravljanju rizicima.

U tom smislu utvrđena je potreba za edukacijom u oblasti FUK (naročito na temu dostavljanja relevantnih informacija o stanju razvoja FUK kod obveznika, kao i pravilno popunjavanje obrasca godišnjeg izvještaja), te ažuriranje obrazaca za godišnji i konsolidovani izvještaj od CHJ FMF, radi lakšeg razumijevanja i jednostavnijeg popunjavanja.

U daljem tekstu dati su pregled i kratka analiza postojećeg stanja FUK po pojedinim pitanjima u okviru COSO komponenti za navedenih 287 korisnika:

I. KONTROLNO OKRUŽENJE

Kontrolno okruženje je osnova cijelog sistema interne kontrole. Ono određuje disciplinu, strukturu i klimu koja utječe na ukupan kvalitet interne kontrole, kao i na to kako se utvrđuju strategija i ciljevi, te kako su kontrolne aktivnosti strukturirane. Kontrolno okruženje je veoma važna komponenta kulture korisnika javnih sredstava, koja utječe na stav i svijest prema internoj kontroli koju utvrđuju i provode rukovodioci i zaposleni u korisniku javnih sredstava. Predstavlja filozofiju, stil i podršku rukovodstva, stručnost, etičke vrijednosti, integritet i moral zaposlenih u korisniku javnih sredstava.

U segmentu **integriteta i etičkih vrijednosti** analizira se da li su uspostavljene i jasno dokumentovane odgovarajuće etičke i institucionalne vrijednosti, te da li su rukovodstvo i zaposleni upoznati sa ovim vrijednostima i primjenjuju li ih kroz vlastito ponašanje i donošenje odluka.

U predmetnom dijelu obrasca postavljena su pitanja u vezi sa primjenom i nadzorom Etičkog kodeksa za državne službenike u Federaciji BiH⁹ ili drugog posebnog kodeksa organizacije, dodatnim internim aktima, kao i o praksi rješavanja mogućih sukoba interesa u organizaciji.

⁹ "Službene novine Federacije BiH", broj: 27/14

Tabela 1: Rezultati u oblasti etičkih vrijednosti i integriteta

INTEGRITET I ETIČKE VRIJEDNOSTI	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Izjava o upoznavanju sadržaja Etičkog kodeksa: zaposlenici su potpisali izjavu da su upoznati sa sadržajem Etičkog kodeksa za državne službenike, odnosno posebnog kodeksa organizacije	243	84,67%	44	15,33%	0	0,00%
Nadzor poštivanja Etičkog kodeksa od strane zaposlenih: odgovorna je organizaciona jedinica ili zaposlena osoba u organizaciji	120	41,81%	167	58,19%	0	0,00%
Dodatna interna uputstva i smjernice o standardima ponašanja zaposlenih: organizacija je donijela dodatna interna uputstva kojima se reguliše ponašanje zaposlenika	196	68,29%	91	31,71%	0	0,00%
Mogući sukobi interesa i način postupanja u tom slučaju: specifični za organizaciju i definirani internim propisima	131	45,64%	126	43,90%	30	10,45%

Rezultati analize:

Od 287 organizacija, 243 organizacije (84,67%) su izjavile da su zaposlenici upoznati sa Etičkim kodeksom za državne službenike odnosno, posebnim kodeksom organizacije, međutim, kada je u pitanju nadzor poštivanja navedenih akata, u više od polovine analiziranih organizacija (58,19%) nije zadužena organizaciona jedinica ili zaposlenik da vodi računa o poštivanju kodeksa.

Da se vodi računa o standardima ponašanja zaposlenih u organizaciji pokazuje podatak da je pored navedenih kodeksa ponašanja, 196 organizacija (68,29%) donijelo i dodatna interna uputstva kojima se reguliše ponašanje zaposlenih. Na pitanje da li su internim aktima uređene situacije mogućih sukoba interesa, 131 organizacija (45,64%) je odgovorila potvrdno, 126 organizacija (43,90%) je odgovorilo da nemaju navedene interne akte, a preostalih 30 organizacija (10,45%) nije dostavilo odgovor na postavljeno pitanje.

Zaključci:

- Potrebno je u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji precizirati koja je organizaciona jedinica, odnosno radno mjesto, odgovorno za nadzor primjene poštivanja Etičkog kodeksa, odnosno drugog posebnog kodeksa ponašanja zaposlenika u organizaciji;
- Razmotriti moguće situacije sukoba interesa u organizaciji, te prema ocijenjenoj potrebi, donijeti poseban interni akt kojim se uređuju mogući sukobi interesa, ili dopuniti relevantne interne akte odredbama o mogućim sukobima interesa.

Kada je u pitanju segment **upravljanja ljudskim resursima**, rukovodstvo i zaposleni u korisniku javnih sredstava trebaju posjedovati znanja, vještine i iskustvo kako bi efikasno i efektivno realizovali aktivnosti i zadatke koji su im povjereni, te razumjeli značaj sistema internih kontrola. U tom smislu, pitanja u obrascu su se odnosila na planiranje i evidentiranje obuka, ocjenu učinka, te poticajne i korektivne mjere koje organizacija provodi prema svojim zaposlenicima.

Tabela 2: Rezultati u oblasti upravljanja ljudskim resursima

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Planovi obuka, uključujući obuku iz finansijskog upravljanja, se pripremaju	130	45,30%	156	54,36%	1	0,35%
Evidencija obuka po zaposleniku je uspostavljena i ažurira se	125	43,55%	159	55,40%	3	1,05%
Zaposlenici se obučavaju iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole	164	57,14%	123	42,86%	0	0,00%
Mjesečni plan rada organizacionih jedinica po zaposleniku je utvrđen i dostavljen nadležnom rukovodiocu na saglasnost	91	31,71%	186	64,81%	10	3,48%
Upravljanje ljudskim resursima vrši određena struktura (odsjek) u okviru sektora	72	25,09%	214	74,56%	1	0,35%
Evaluacija i ocjenjivanje učinka zaposlenih se provodi	163	56,79%	121	42,16%	3	1,05%
Organizacija osigurava poticajne mjere za izuzetan učinak zaposlenog	151	52,61%	136	47,39%	0	0,00%
Organizacija provodi korektivne mjere kod lošeg učinka	104	36,24%	183	63,76%	0	0,00%

Rezultati analize:

Od 287 organizacija, u 130 korisnika (45,30%) se pripremaju planovi obuke za FUK, a u 164 korisnika (57,14%) zaposlenici su obučavani iz oblasti FUK.

159 korisnika (55,40%) izjavilo je da ne vodi evidenciju obuka, niti se ista ažurira, a samo u 72 organizacije (25,09%) postoji određena organizaciona jedinica koja vrši upravljanje ljudskim resursima.

Kada je u pitanju ocjena učinka i provođenje poticajnih i korektivnih mjera, tek nešto više od polovine analiziranih korisnika (56,79%) provodi evaluaciju i ocjenjuje učinak zaposlenih. Slična situacija je i kod osiguravanja poticajnih mjera za izuzetan učinak, gdje je 151 organizacija (52,61%) izjavila da osigurava navedene mjere, dok je 136 organizacija (47,39%) negativno odgovorilo na navedeno pitanje.

Od 287 analiziranih organizacija, čak 183 organizacije (63,76%) ne provodi nikakve korektivne mjere u slučaju lošeg učinka zaposlenih.

Zaključci:

- Potrebno je uspostaviti i ažurirati evidencije obuka po organizacionim jedinicama u cilju praćenja usavršavanja zaposlenih i kvalitetnijeg upravljanja ljudskim resursima u organizaciji;
- Korisnici trebaju sistematično provoditi ocjenu učinka zaposlenih i osigurati poticajne mjere (materijalne i nematerijalne) za izuzetan učinak zaposlenih;
- Potrebno je provoditi korektivne mjere kod utvrđenog lošeg učinka zaposlenih u skladu sa važećim propisima.

Prema Standardima interne kontrole, **organizaciona struktura** treba biti uspostavljena na način da se osigura ostvarivanje osnovnih funkcija korisnika javnih sredstava i postavljenih ciljeva poslovanja. Rukovodioci trebaju delegirati **ovlaštenja i odgovornosti** na nivou cijelog korisnika javnih sredstava sa ciljem da se osigura razumno uvjerenje da su poslovne aktivnosti u skladu sa ciljevima organizacije.

U ovom dijelu predmet upitnika bilo je imenovanje koordinatora za FUK, jasno definiranje nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica, delegiranje zadataka, te postojanje jasnih procedura komunikacije i izvještavanja o realizaciji ciljeva u organizaciji.

Tabela 3: Rezultati u oblasti organizacione strukture, ovlaštenja i odgovornosti, sistema izvještavanja

ORGANIZACIONA STRUKTURA, OVLAŠTENJA I ODGOVORNOSTI SISTEM IZVJEŠTAVANJA	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Ovlaštena je osoba za finansijsko upravljanje i kontrolu	180	62,72%	107	37,28%	0	0,00%
Nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica u procesu izrade trogodišnjeg plana rada su jasno definirane	170	59,23%	111	38,68%	6	2,09%
Ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/projekata i aktivnosti su jasno definirani	166	57,84%	120	41,81%	1	0,35%
Zadaci vezani za FUK delegirani su zaposlenima i oni izvještavaju o učinku	121	42,16%	162	56,45%	4	1,39%
Postoji organizaciona jedinica/zaposleni odgovoran za komunikaciju sa CHJ za pitanja iz oblasti FUK	138	48,08%	148	51,57%	1	0,35%
Procedure komuniciranja unutar organizacije su uspostavljene	250	87,11%	36	12,54%	1	0,35%

Rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica upravljaju svojim budžetima/fin. planovima	120	41,81%	161	56,10%	6	2,09%
Linije izvještavanja o realizaciji ciljeva i izvršenju budžeta/finansijskog plana (utrošena sredstva po programima, ostvareni prihodi, stvorene obaveze i sl.) su uspostavljene	213	74,22%	73	25,44%	1	0,35%
Rukovodioci programa su izradili izvještaj o realizaciji ciljeva, programa i projekata	136	47,39%	144	50,17%	7	2,44%
Postoje interni akti kojima je detaljnije uređena međusobna saradnja između prvog i drugog nivoa korisnika	94	32,75%	130	45,30%	63	21,95%

Rezultati analize:

Na osnovu podataka koje je dostavilo 287 organizacija, 180 organizacija (62,72%) je formalno imenovalo koordinate za FUK. Polovina korisnika izjavila je da unutar njih postoji organizaciona jedinica/zaposleni odgovoran za komunikaciju sa CHJ za pitanja iz oblasti FUK (uglavnom se radi o koordinatorima za FUK).

Kod približno 60% analiziranih korisnika nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica u procesu izrade trogodišnjeg plana rada su jasno definirane, kao i ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/projekata i aktivnosti.

Procedure komuniciranja unutar organizacije su uspostavljene u 87% organizacija, a u 42% organizacija zadaci vezani za FUK delegirani su zaposlenima i oni izvještavaju o učinku. Također, čak 213 korisnika (74,22%) ima uspostavljene linije izvještavanja o realizaciji ciljeva i izvršenju budžeta/finansijskog plana (utrošena sredstva po programima, ostvareni prihodi, stvorene obaveze i sl.), a u 120 organizacija (41,81%) rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica upravljaju svojim budžetima odnosno finansijskim planovima.

Zaključci:

- Potrebno je da preostali obveznici u skladu sa članom 7. Pravilnika o provođenju FUK imenuju koordinatora za FUK iz reda najvišeg rukovodstva i da svi koji to ranije nisu uradili akt o imenovanju dostave CHJ FMF radi unosa u Registar koordinatora za FUK u javnom sektoru u Federaciji;
- Potrebno je u organizacijama javnog sektora uspostaviti, odnosno unaprijediti postojeće linije izvještavanja o realizaciji ciljeva/programa/projekata.

U razvoju FUK, veoma je bitan **planski pristup poslovanju**. Korisnik javnih sredstava treba da donosi planove putem kojih se u skladu sa raspoloživim sredstvima definiraju aktivnosti neophodne za ostvarivanje ciljeva, kako bi rizici od neostvarenja ciljeva bili minimalni.

Razlog postojanja korisnika javnih sredstava je jasno definiran u ažuriranoj i sažetoj izjavi o misiji, proistekloj iz mandata korisnika javnih sredstava. Misija je prevedena u ciljeve koji predstavljaju željene rezultate korisnika javnih sredstava, čije ostvarivanje se prati i izvještava kroz pokazatelje učinka.

Predmetnom analizom su obuhvaćena pitanja redovnih sastanaka kolegija organizacije, pripreme i izrade strateških planova, da li su pokazatelji učinka definirani u strateškom planu za praćenje ostvarivanja ciljeva i da li se vrši nadzor nad provođenjem strateškog plana. Poseban fokus stavljen je na povezanost ciljeva utvrđenih u budžetu/finansijskom planu sa strateškim ciljevima, te usklađenost operativnih ciljeva sa ciljevima programa i strateškim ciljevima organizacije.

Tabela 4: Rezultati u oblasti planskog pristupa poslovanju

PLANSKI PRISTUP POSLOVANJU	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Održavaju se redovni sastanci Kolegija na kojima se raspravlja o:						
- strateškim ciljevima	182	63,41%	104	36,24%	1	0,35%
- realizaciji programa/projekata, te postignutim rezultatima	208	72,47%	78	27,18%	1	0,35%
- ključnim rizicima u poslovanju	154	53,66%	132	45,99%	1	0,35%
- izvršenju budžeta/fin. plana	245	85,37%	40	13,94%	2	0,70%
Misija i vizija organizacije su utvrđeni	168	58,54%	119	41,46%	0	0,00%
Strateški ciljevi su utvrđeni i objavljeni na web stranici organizacije	94	32,75%	191	66,55%	2	0,70%
Trogodišnji planovi rada su usvojeni	102	35,54%	182	63,41%	3	1,05%
Procedure za pripremu i usvajanje trogodišnjeg plana postoje	120	41,81%	82	28,57%	85	29,62%
Finansijske projekcije trogodišnjih planova postoje	116	40,42%	79	27,53%	92	32,06%
Mjere učinka za praćenje postizanja strateških ciljeva iz trogodišnjih planova rada su definirane	101	35,19%	178	62,02%	8	2,79%
Nadzor nad provođenjem trogodišnjeg plana rada se vrši	96	33,45%	182	63,41%	9	3,14%
Ciljevi utvrđenih programa u budžetu su povezani sa strateškim ciljevima za trogodišnje razdoblje sa vezom sa DOB-om	130	45,30%	147	51,22%	10	3,48%
Mjere učinka programa su definirane i prate se kroz realizaciju ciljeva	144	50,17%	126	43,90%	17	5,92%
Godišnji planovi rada su usvojeni	231	80,49%	51	17,77%	5	1,74%

Operativni ciljevi iz godišnjeg plana rada su usklađeni sa ciljevima programa i strateškim ciljevima iz trogodišnjeg plana rada	138	48,08%	130	45,30%	19	6,62%
Procijenjeni izvori i iznosi sredstava godišnjeg plana rada postoje	144	50,17%	135	47,04%	8	2,79%
Mjere učinka godišnjeg plana rada su definirane i prate se	161	56,10%	111	38,68%	15	5,23%
Korisnici drugog nivoa su uključeni u izradu strateških planova	46	16,03%	173	60,28%	68	23,69%

Rezultati analize:

Analiza dostavljenih podataka ukazala je na pozitivnu praksu redovnih održavanja kolegija u organizacijama javnog sektora. Na održanim kolegijima najviše se raspravlja o izvršenju budžeta/finansijskog plana (85,37%) a najmanje o ključnim rizicima o poslovanju (53,66%).

Približno 60% korisnika ima utvrđenu viziju i misiju organizaciju.

Kada je u pitanju strateško planiranje u javnom sektoru, podaci ukazuju na to da oko 35% korisnika ima usvojene trogodišnje planove rada i definirane mjere učinka za praćenje realizacije strateških ciljeva, međutim, od 287 analiziranih korisnika, tek 94 korisnika (32,75%) utvrđuju i objavljuju strateške ciljeve na web stranici organizacije, a samo 96 korisnika (33,45%) vrše nadzor nad provođenjem trogodišnjeg plana.

Kada je u pitanju izrada godišnjih planova, čak 231 organizacija (80,49%) ima usvojene godišnje planove, međutim tek polovina analiziranih korisnika ima definirane mjere učinka programa i mjere godišnjeg plana rada i prati ih kroz realizaciju ciljeva. Također, analizirani podaci su ukazali i na to da od ukupnog broja analiziranih korisnika tek 138 (48,08%) usklađuje operativne ciljeve iz godišnjeg plana sa strateškim ciljevima iz trogodišnjeg plana rada.

Zaključci:

- Prilikom održavanja kolegija u organizacijama, uključiti i teme procjene i upravljanja rizicima i njihov utjecaj na rad, odnosno poslovanje organizacije;
- Potrebno je da korisnici koji to do sada nisu uradili pristupe izradi vizije i misije organizacije i da istu objave na web stranici organizacije;
- Potrebno je veću pažnju dati procesu strateškog/trogodišnjeg planiranja: usvajati trogodišnje planove rada i definirati mjere učinka, objavljujati ih na web stranici i učiniti dostupnim javnosti i redovno vršiti nadzor nad provođenjem trogodišnjih planova;
- Kod godišnjeg planiranja potrebno je fokus usmjeriti na definiranje i praćenje mjera učinka i obavezno voditi računa da operativni ciljevi iz godišnjih planova budu usklađeni sa prethodno utvrđenim strateškim ciljevima iz trogodišnjih planova rada.

II. UPRAVLJANJE RIZICIMA

Upravljanje rizikom predstavlja cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika za ostvarenje ciljeva korisnika javnih sredstava, kao i poduzimanje potrebnih aktivnosti, posebno kroz sistem FUK u svrhu smanjenja rizika.

Upravljanje rizikom je kontinuirana aktivnost koja obuhvata utvrđivanje rizika, procjenu njihove vjerovatnoće i utjecaja, poduzimanje mjera kao odgovor na rizike, dokumentovanje podataka o najznačajnijim rizicima i praćenje i izvještavanje o rizicima. To je proces kojeg provodi rukovodilac korisnika javnih sredstava u cijeloj organizaciji sa ciljem identifikovanja potencijalnih događaja koji mogu negativno utjecati na korisnika javnih sredstava, kako bi se sveli na granice prihvatljivog.

U cilju razvoja FUK, od korisnika javnih sredstava zahtijeva se da sistematično i najmanje jednom godišnje vrše formalno identifikovanje rizika, procjenu rizika po ostvarivanje ciljeva (analizu utjecaja i vjerovatnoće), da pripremaju plan za postupanje po riziku i osiguravaju stalno praćenje najznačajnijih rizika.

U ovoj fazi razvoja finansijskog upravljanja i kontrole, naglasak je stavljen na razvoj procesa upravljanja rizikom kao sastavnim dijelom procesa planiranja i donošenja odluka, koji obuhvata analizu potencijalnih rizika u vezi sa utvrđenim ciljevima.

U predmetnom obrascu bilo je potrebno dati podatke da li se vrši procjena rizika u organizaciji, da li su rizici dokumentovani kroz registre i strategije rizika, te da li su imenovane osobe čiji je zadatak koordinacija i izvještavanje o procesu upravljanja rizicima u organizaciji.

Tabela 5: Rezultati u oblasti utvrđivanja rizika i analize rizika

UTVRĐIVANJE RIZIKA I ANALIZA RIZIKA	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Izvršeno je utvrđivanje rizika	111	38,68%	173	60,28%	3	1,05%
Vjerovatnoća i utjecaj rizika su procijenjeni	84	29,27%	197	68,64%	6	2,09%
Rizici se navode u pisanoj formi	93	32,40%	166	57,84%	28	9,76%
Ažuriran je registar rizika	71	24,74%	214	74,56%	2	0,70%
Postoji sistem izvještavanja za praćenje najznačajnijih rizika	67	23,34%	216	75,26%	4	1,39%
Zadužena je osoba za koordinaciju upravljanja rizicima	60	20,91%	224	78,05%	3	1,05%
Zadužene su osobe za izvještavanje o rizicima	61	21,25%	220	76,66%	6	2,09%
Korisnici u sastavu izvještavaju o najznačajnijim rizicima u poslovanju	47	16,38%	182	63,41%	58	20,21%
Donesena je strategija upravljanja rizicima	66	23,00%	215	74,91%	6	2,09%

Rezultati analize:

Na osnovu analize podataka iz izvještaja 287 korisnika, utvrđena je nedovoljna razvijenost upravljanja rizicima u organizacijama javnog sektora. Uzrok leži u nedovoljnoj metodološkoj usmjerenosti i nerazumijevanju značaja rizika za rad i poslovanje organizacije. Generalno posmatrajući, ovaj segment više je zastupljen u analiziranim javnim preduzećima koja su, u odnosu na budžetske i vanbudžetske organizacije, više fokusirana na unapređenje poslovanja i u tom smislu vode i više računa o rizicima koji se mogu odraziti na uspjeh preduzeća.

Od ukupnog broja posmatranih korisnika, 38,68% korisnika utvrđuje rizike generalno, a tek 29,27% korisnika procjenjuje vjerovatnoću i utjecaj rizika. Od 287 korisnika, 93 korisnika rizike navode u pisanoj formi, a tek 71 korisnik ima ažuriran registar rizika u organizaciji. Kada su u pitanju sistemi izvještavanja o najznačajnijim rizicima, zaduživanja osoba za koordinaciju upravljanja i izvještavanje o rizicima, te donošenje posebne strategije o rizicima u organizaciji, pozitivan odgovor dalo je tek oko 20% analiziranih korisnika.

Zaključci:

- Potrebno je metodološki, na jedinstven način, urediti upravljanje rizicima u organizacijama javnog sektora;
- Nakon utvrđivanja metodološkog okvira, potrebno je da organizacije javnog sektora posebnu pažnju posvete utvrđivanju rizika kroz procjenu vjerovatnoće i utjecaja rizika, da utvrđene rizike kroz obrasce dokumentuju i objedine u registar rizika organizacije, te da isto redovno ažuriraju;
- Potrebno je da korisnici odrede zaposlenike koji će koordinirati proces upravljanja rizicima i izvještavati rukovodstvo o najznačajnijim rizicima u organizaciji, kako bi se na vrijeme poduzele sve mjere zaštite.

III. KONTROLNE AKTIVNOSTI

Kontrolne aktivnosti su politike, procedure i aktivnosti usvojene od strane rukovodioca koje su utvrđene kao odgovor na rizike i da bi se postigli ciljevi korisnika javnih sredstava. Da bi bile efikasne, kontrolne aktivnosti moraju biti odgovarajuće, funkcionalno povezane sa planskim dokumentima, ekonomične, sveobuhvatne, objektivne i direktno povezane sa ciljevima interne kontrole.

Politike i procedure kojima se detaljnije uređuju postupci i definiraju nadležnosti i odgovornosti u organizaciji trebaju biti usklađene sa važećom zakonskom regulativom i biti dokumentovane kako bi se osiguralo da su svi zaposleni upoznati sa svojim odgovornostima i obavezama i upućeni kako da izvršavaju svoje zadatke. Pisane procedure se trebaju redovno ažurirati i biti jasne i dostupne svim zaposlenima u organizaciji.

Pitanja iz godišnjeg izvještaja bila su usmjerena na interne procedure u organizaciji, dokumentiranje poslovnih procesa, naročito u segmentima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskog plana, nabavke i ugovaranja, evidencije poslovnih događaja i transakcija, upravljanja sredstvima, naplate prihoda i dr.

Tabela 6: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz politike i procedure

PRIMJENA KONTROLNIH AKTIVNOSTI KROZ POLITIKE I PROCEDURE	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Interne procedure postoje za proces izrade i realizacije srednjoročnog plana	138	48,08%	146	50,87%	3	1,05%
Interne procedure postoje za proces izrade i izvršenja budžeta/finansijskog plana	214	74,56%	71	24,74%	2	0,70%
Interne procedure postoje za proces evidencije poslovnih događaja i transakcija	215	74,91%	65	22,65%	7	2,44%
Interne procedure postoje za proces nabavki i ugovaranja	237	82,58%	49	17,07%	1	0,35%
Interne procedure postoje za proces upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom)	209	72,82%	73	25,44%	5	1,74%
Interne procedure postoje za proces naplate vlastitih prihoda	89	31,01%	180	62,72%	18	6,27%
Interne procedure postoje za proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava	58	20,21%	220	76,66%	9	3,14%
Interne procedure se redovno ažuriraju	170	59,23%	117	40,77%	0	0,00%
Interne procedure sadrže i uputstva za korisnike u sastavu	32	11,15%	189	65,85%	66	23,00%
Korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti	92	32,06%	129	44,95%	66	23,00%

Rezultati analize:

Kada su u pitanju politike i procedure u organizacijama javnog sektora, najveći broj pozitivnih odgovora odnosio se na interne procedure za procese nabavki i ugovaranja (82,58%), a oko 70% analiziranih korisnika potvrdilo je da ima interne procedure koje se odnose na proces izrade i izvršenja budžeta/finansijskog plana, proces evidencije poslovnih događaja i transakcije, kao i za proces upravljanja imovinom. Najmanje pozitivnih odgovora u ovom segmentu obrasca dato je na pitanja koja se odnose na postojanje internih procedura za proces naplate vlastitih prihoda, te proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava. Međutim, navedene brojke nisu zabrinjavajuće iz razloga što su na jedan dio analiziranih korisnika ova pitanja neprimjenjiva, a korisnici su odgovarali sa NE (npr. ne naplaćuju vlastite prihode, odnosno ne daju javna sredstva drugim korisnicima).

Od ukupno 287 analiziranih korisnika, 170 korisnika (59,23%) je izjavilo da redovno ažurira interne procedure, dok je preostalih 117 korisnika (nešto više od 40%) dalo negativan odgovor na navedeno pitanje, što dovodi u pitanje adekvatnu primjenjivost pojedinih internih procedura u poslovnim procesima kod takvih korisnika.

Zaključci:

- Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese u organizaciji kojima se jasno uređuju pravila postupanja, učesnici i njihova ovlaštenja i odgovornosti, kontrolni postupci, obrasci i druga relevantna pitanja;
- Postojeće interne procedure potrebno je kontinuirano pratiti i redovno ažurirati.

Korisnici javnih sredstava finansijske i druge transakcije trebaju evidentirati na način koji omogućava praćenje svake transakcije ili događaja od početka, u toku i do završetka, sa ciljem omogućavanja rekonstrukcije svake pojedinačne aktivnosti i njenog odobravanja (revizorski trag), a postupci obrade i evidencije materijalno - finansijske i druge dokumentacije trebaju biti uređeni pisanim procedurama.

Pisane procedure u organizaciji trebaju jasno definirati predmet kontrolisanja, ko i u kojim fazama procesa provodi kontrolu, koja se dokumentacija koristi za kontrole (obraci, kontrolne liste i sl.) i koji se podaci unose u evidencije.

Tabela 7: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz dokumentovanje i evidentiranje finansijskih i drugih transakcija

PRIMJENA KONTROLNIH AKTIVNOSTI KROZ DOKUMENTOVANJE I EVIDENTIRANJE FINANSIJSKIH I DRUGIH TRANSAKCIJA	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Postoje pisane procedure za ex-ante kontrole	95	33,10%	185	64,46%	7	2,44%
Ključni poslovni procesi su dokumentovani	153	53,31%	128	44,60%	6	2,09%
Izrađena je mapa poslovnih procesa	63	21,95%	219	76,31%	5	1,74%
Interni izvještaji o izvršenju budžeta/fin. plana se izrađuju	251	87,46%	35	12,20%	1	0,35%
Interni izvještaji o raspoloživim sredstvima se izrađuju	249	86,76%	37	12,89%	1	0,35%
Interni izvještaji o obavezama i potraživanjima se izrađuju	245	85,37%	41	14,29%	1	0,35%
Naknadne kontrole namjenske potrošnje se provode	160	55,75%	102	35,54%	25	8,71%
Procedure za naknadne kontrole postoje	139	48,43%	119	41,46%	29	10,10%
Naknadne kontrole namjenskih sredstava su dio redovnog poslovanja nadležnih organizacionih jedinica	147	51,22%	109	37,98%	31	10,80%
Naknadne kontrole namjenskih sredstava se provode kao <i>ad hoc</i> zaduženja u slučaju potrebe	146	50,87%	111	38,68%	30	10,45%

Rezultati analize:

U segmentu dokumentovanja i evidentiranja finansijskih i drugih transakcija, najveći broj potvrdnih odgovora (preko 80%) odnosio se na postojanje internih izvještaja o izvršenju budžeta/finansijskog plana, o raspoloživim sredstvima, te obavezama i potraživanjima. Od ukupnog broja analiziranih korisnika, polovica je izjavila da smatra da ima dokumentovane sve ključne poslovne procese, a samo 63 korisnika (21,95%) je izjavilo da ima izrađene mape poslovnih procesa. Pisane procedure za naknadne kontrole ima tek 33,10% analiziranih korisnika, a polovica korisnika je potvrdila da u organizaciji postoje procedure za naknadne kontrole, te da se iste provode kako kao dio redovnog poslovanja nadležnih organizacionih jedinica, tako i kroz povremena odnosno *ad hoc* zaduženja po potrebi.

Postupke naknadne kontrole pojedine organizacije posmatraju kao zadatak budžetske inspekcije, međutim, u skladu sa članom 8. Zakona o FUK, rukovodilac organizacije odlučuje o obliku kontrolnih aktivnosti, a inspeksijski nadzor se može smatrati naknadnom kontrolom u pojedinačnim predmetima. Kontrolni postupci koji se najčešće mogu koristiti u svrhu naknadnih kontrola su izvještaji o utrošku sredstava/realizaciji projekata i kontrole na licu mjesta kod krajnjih korisnika.

Zaključci:

- Potrebno je sačiniti pisane procedure za naknadne kontrole u organizaciji;
- Potrebno je izraditi jedinstveno metodološko usmjerenje za dokumentovanje poslovnih procesa;
- Potrebno je dokumentovati ključne procese i izraditi mape poslovnih procesa u organizaciji.

Princip razdvajanja dužnosti zahtijeva da dužnosti koje se odnose na obradu, odobravanje, evidentiranje i pregled finansijskih i drugih dokumenata, kao i dužnosti koje se odnose na programiranje, održavanje baza podataka, unošenja ulaznih i potvrđivanja izlaznih podataka budu razdvojene i dodijeljene različitim pozicijama. Naime, razdvajanjem dužnosti se smanjuje rizik od grešaka i nepravilnosti, te omogućava da se rad svakog zaposlenog kontroliše u svim fazama poslovanja.

U manjim korisnicima javnih sredstava u kojima nema dovoljno osoblja da primjene potpuno razdvajanje dužnosti, rukovodstvo treba biti svjesno rizika i poduzeti dodatne kontrolne mjere.

Rukovodstvo treba osiguravati **zaštitu imovine i drugih resursa** od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, uključujući sprečavanje nepravilnosti i prevara, a pravo pristupa materijalnim, finansijskim i drugim resursima trebaju imati isključivo ovlaštena lica.

U cilju zaštite resursa potrebno je vršiti periodična sravnjavanja stvarnog stanja u odnosu na postojeću evidenciju od strane lica imenovanih za te aktivnosti, a provođenjem aplikativnih kontrola osiguravati sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje grešaka i nepravilnosti kod protoka informacija u okviru informacionih sistema.

Tabela 8: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz principe razdvajanja dužnosti i zaštite imovine

PRIMJENA KONTROLNIH AKTIVNOSTI KROZ PRINCIP RAZDVAJANJA DUŽNOSTI I PRINCIP ZAŠTITE IMOVINE	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Načelo razdvajanja dužnosti je provedeno i prati se usklađenost	218	75,96%	67	23,34%	2	0,70%
Načelo razdvajanja dužnosti primijenjeno u informacionim sistemima	104	36,24%	178	62,02%	5	1,74%
Evidencija imovine se vodi kroz knjigu stalnih sredstava	269	93,73%	17	5,92%	1	0,35%
Popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem se vrši	282	98,26%	5	1,74%	0	0,00%

Rezultati analize:

U vezi primjene principa razdvajanja dužnosti, od ukupno 287 organizacija čak 218 (75,96%) je izjavilo da provodi princip razdvajanja dužnosti i prati usklađenost istog, međutim kada je u pitanju načelo razdvajanja dužnosti u informacionim sistemima, potvrđan odgovor dalo je tek nešto više od trećine ispitanih korisnika (36,24%).

U pogledu zaštite imovine, gotovo svi korisnici su potvrdili da vode evidenciju imovine kroz knjigu stalnih sredstava, te da vrše redovan popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem u organizaciji.

Zaključci:

- Potrebno je u organizaciji voditi računa o razdvajanju dužnosti u ključnim poslovnim procesima, kako bi se smanjila mogućnost grešaka i spriječila nepravilnosti i prevare u navedenim procesima.

IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE

Dobar informacioni i komunikacioni sistem je od izuzetnog značaja za kvalitet FUK i utječe na sve aspekte poslovanja korisnika javnih sredstava, pružajući podršku sistemu interne kontrole. Važnost informacija i komunikacijskih kanala kojima se informacije prenose, direktno je vidljiva u procesu donošenja odluka, jer kvalitet informacije u smislu njene pravovremenosti, adekvatnosti, tačnosti i dostupnosti, uslovljava kvalitet odluke.

Poseban naglasak je na visokokvalitetnom sistemu evidentiranja, bazama podataka i kanalima izvještavanja koji su napravljeni radi uspostavljanja, prikupljanja i razmjene tačnih, blagovremenih i korisnih informacija, potrebnih za donošenje odluka i praćenje njihove realizacije.

Tok informacija treba se odvijati u svim pravcima kako bi svi zaposleni u korisniku javnih sredstava bili informisani, odnosno u svrhu prenošenja i koordiniranja odluka i aktivnosti različitih organizacionih jedinica. Informacija je korisna ako je blagovremena, dovoljno detaljna i relevantna za korisnika.

FUK od korisnika javnih sredstava zahtijeva da ima uspostavljene adekvatne upravljačko-informacione sisteme, uključujući i računovodstvene sisteme, kojima se osigurava da su finansijski i nefinansijski podaci potpuni, pouzdani i tačni i da takvi informacioni sistemi omogućavaju pripremu izvještaja koji sadrže potpune, pouzdane i tačne operativne, finansijske i nefinansijske informacije.

U organizaciji trebaju biti uspostavljeni mehanizmi interne i eksterne komunikacije, a rukovodstvo zaposlenim treba osigurati informacije potrebne za redovno, efikasno i efektivno obavljanje njihovih strateških, programskih i operativnih aktivnosti. S druge strane, zaposleni su dužni rukovodstvu dostavljati informacije o mogućim slabostima interne kontrole i zajedno sa rukovodstvom osigurati efektivnost i dosljednost komunikacije u organizaciji.

Veoma je bitna, također, i uspostava odgovarajuće eksterne komunikacije sa drugim organizacijama, koja omogućava efikasno i efektivno postizanje zajedničkih ciljeva, a sistemi upravljanja podacima trebaju biti usklađeni sa relevantnim zakonskim propisima, obavezanim mjerama sigurnosti i pravilima o zaštiti ličnih i službenih podataka.

U tom smislu, u predmetnom dijelu obrasca, korisnicima su postavljena pitanja da li rukovodioci svoje odluke i kontrolu poslovanja zasnivaju na odgovarajućim, blagovremenim, tekućim i tačnim informacijama iz internih i eksternih izvora, da li postoje IT procedure, šta omogućavaju računovodstveni sistemi po ovom pitanju i da li postoje centralizovane evidencije i dodatna izvještavanja.

Tabela 9: Rezultati u oblasti informacija i komunikacija

INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
Kriteriji	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Postoje IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva	94	32,75%	190	66,20%	3	1,05%
Sistem praćenja i analiziranja izvršenja budžeta/fin. plana od strane najvišeg rukovodstva je uspostavljen	242	84,32%	38	13,24%	7	2,44%
Sve organizacione jedinice učestvuju u pripremi budžeta/fin. plana	192	66,90%	86	29,97%	9	3,14%
Sve organizacione jedinice dobijaju informacije o odobrenim sredstvima po	142	49,48%	138	48,08%	7	2,44%

programima/ projektima/aktivnostima						
Računovodstveni sistem omogućava praćenje po programima	121	42,16%	159	55,40%	7	2,44%
Računovodstveni sistem omogućava praćenje troškova po aktivnostima i projektima	139	48,43%	145	50,52%	3	1,05%
Računovodstveni sistem omogućava praćenje troškova po organizacionim jedinicama	104	36,24%	176	61,32%	7	2,44%
Centralizovana evidencija svih ugovora i ugovorenih obaveza je podržana informacionim sistemom	73	25,44%	210	73,17%	4	1,39%
Korisnici u sastavu izvještavaju dodatno	122	42,51%	125	43,55%	40	13,94%
Postoji informatička povezanost sa korisnicima u sastavu	64	22,30%	188	65,51%	35	12,20%
Poslovni sistemi su podržani IT sistemima	90	31,36%	194	67,60%	3	1,05%
Planiranje i praćenje kapitalnih projekata je podržano IT sistemom	101	35,19%	175	60,98%	11	3,83%
Sistem kontrola pristupa informacionim sistemima, softveru i instalacijama je uspostavljen	144	50,17%	132	45,99%	11	3,83%
Postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe	110	38,33%	167	58,19%	10	3,48%

Rezultati analize:

U dijelu izvještajnog obrasca koji se bavi razvojem segmenta informacija i komunikacija u organizacijama javnog sektora u Federaciji, podaci su pokazali da postoji potreba za unapređenjem, međutim i u ovom dijelu treba imati u vidu različitost tipova organizacija javnog sektora (npr. organizacije koje imaju minimalne potrebe uspostave IT sistema, kao i brojni korisnici za koje pitanja nisu bila primjenjiva jer imaju vanjske pružaoce IT usluga ili su navedeni poslovi u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH).

Od posmatranih 287 korisnika, najviše pozitivnih odgovora (84,32%) odnosilo se na uspostavu praćenja i analiziranja izvršenja budžeta/finansijskog plana od strane najvišeg rukovodstva, dok je najmanje pozitivnih odgovora (između 20% i 25%) dato na pitanje u vezi informatičke povezanosti sa korisnicima u sastavu i podržanosti centralizovane evidencije svih ugovora i ugovorenih obaveza informacionim sistemom.

Od ukupnog broja korisnika, kod 192 korisnika (66,90%) u pripremi budžeta/finansijskog plana učestvuju sve organizacione jedinice, a 142 korisnika (49,48%) korisnika su potvrdila da sve organizacione jedinice dobijaju informacije o odobrenim sredstvima po programima/projektima/aktivnostima.

Približno 40% analiziranih korisnika izjavili su da njihov računovodstveni sistem omogućava praćenje po programima, praćenje troškova po aktivnostima i projektima, kao i praćenje troškova po organizacionim jedinicama.

Trećina analiziranih korisnika izjavila je da primjenjuje princip razdvajanja dužnosti u informacionim sistemima, da postoje IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva

u njihovoj organizaciji, te da su poslovni sistemi i planiranje i praćenje kapitalnih projekata podržani odgovarajućim IT sistemom.

Polovica korisnika smatra da ima uspostavljen sistem kontrole pristupa informacionim sistemima, softveru i instalacijama, dok je oko 40% korisnika potvrdilo postojanje instrumenata i procedura za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.

Zaključci:

- Potrebno je primjenjivati princip razdvajanja dužnosti u organizacijama javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacioni sistemi;
- Potrebno je donijeti IT sigurnosne politike, procedure i uputstva u organizacijama javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacioni sistemi;
- Kod organizacija javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacioni sistemi potrebno je voditi računa o osiguranju instrumenata i procedura za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.

V. PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA

Korisnik javnih sredstava osigurava upravljačke i nadzorne aktivnosti koje se obavljaju u toku redovnog poslovanja u svrhu stalnog praćenja internih kontrola.

Naime, sistemi FUK zahtijevaju stalno praćenje i ocjenjivanje radi njihovog adekvatnog funkcioniranja i blagovremenog ažuriranja. Praćenje podrazumijeva pregled aktivnosti i transakcija korisnika javnih sredstava u svrhu procjene kvaliteta poslovanja u određenom razdoblju, te utvrđivanje djelotvornosti sistema internih kontrola.

Rukovodstvo treba da se usmjeri na praćenje i procjenu internih kontrola, te njihovu usklađenost sa zakonskim propisima i ciljevima korisnika javnih sredstava. Svi zaposleni u korisniku javnih sredstava su u određenoj mjeri odgovorni za praćenje i procjenu, a stepen odgovornosti zavisi od dodijeljenih ovlaštenja i odgovornosti zaposlenih u korisniku javnih sredstava.

Potrebno je kroz formalne i dokumentovane procese provoditi godišnje samoprocjene sistema internih kontrola, kako bi se omogućilo utvrđivanje i ispravljanje nedostataka u sistemu.

Analiza podataka u ovom segmentu bila je usmjerena na to da li rukovodstvo na višim nivoima ima uspostavljen sistem izvještavanja sa ciljem da se dobiju informacije o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrole, da li prati primjenu preporuka interne i vanjske revizije, te na koji način su uspostavljene i provode se naknadne (*ex post*) kontrole.

Tabela 10: Rezultati u oblasti praćenja i procjene sistema

PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA	DA		NE		BEZ ODGOVORA	
	Broj organizacija		Broj organizacija		Broj organizacija	
Sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK je uspostavljen od strane najvišeg rukovodstva	116	40,42%	163	56,79%	8	2,79%
Date preporuke vezane za sistem internih kontrola u izvještajima interne revizije	54	18,82%	200	69,69%	33	11,50%
Realizirane su preporuke vezane za sistem interne kontrole proistekle iz izvještaja interne revizije	51	17,77%	188	65,51%	48	16,72%
Praćenje realizacije preporuka interne revizije je uspostavljeno	78	27,18%	166	57,84%	43	14,98%
Realizacija preporuka iz izvještaja interne revizije se vrši u skladu sa planovima aktivnosti za provođenje preporuka	62	21,60%	172	59,93%	53	18,47%
Date preporuke vezane za sistem internih kontrola u izvještajima eksterne revizije	53	18,47%	192	66,90%	42	14,63%
Realizirane su preporuke vezane za sistem interne kontrole proistekle iz izvještaja eksterne revizije	47	16,38%	192	66,90%	48	16,72%
Praćenje realizacije preporuka eksterne revizije je uspostavljeno	116	40,42%	144	50,17%	27	9,41%
Ex-post kontrole kroz postupak stalnog praćenja su uspostavljene	111	38,68%	154	53,66%	22	7,67%
Ex-post kontrole se obavljaju redovno	116	40,42%	151	52,61%	20	6,97%
Ex-post kontrole se obavljaju po nalogu rukovodioca ovisno o slučaju	95	33,10%	166	57,84%	26	9,06%
Vršene ad hoc kontrole u izvještajnom periodu	52	18,12%	177	61,67%	58	20,21%
Poduzete su aktivnosti na osnovu nalaza stalnog praćenja	49	17,07%	170	59,23%	68	23,69%
Korisnici prvog nivoa su uspostavili odgovarajuće sisteme izvještavanja koji im osigurava praćenje funkcioniranja sistema FUK kod korisnika u sastavu	33	11,50%	178	62,02%	76	26,48%

Rezultati analize:

Po pitanju komponente nadzora i praćenja, evidentna je nedovoljna razvijenost ovog segmenta, ali također i nerazumijevanje korisnika šta zapravo predstavlja nadzor i praćenje (na primjer, određen broj korisnika u izvještajima poistovjećuje vanjsku i

internu reviziju, iako su pitanja u vezi s jednom i drugom vrstom revizije jasno razdvojena).

Od ukupno 287 posmatranih korisnika, 116 korisnika je izjavilo da je rukovodstvo uspostavilo sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK u organizaciji.

Vezano za internu reviziju, oko 18% korisnika izjavilo je da su u izvještajima interne revizije date preporuke vezane za sistem internih kontrola i da su iste realizirane, dok 27,18% korisnika ima uspostavljeno praćenje realizacije preporuka interne revizije. Značajan broj negativnih odgovora na pitanja u vezi s internom revizijom uzrokovan je neuspostavljanjem interne revizije u skladu sa važećim propisima.

Približan postotak je pozitivnih odgovora i na pitanja u vezi s datim i realiziranim preporukama vanjske revizije (oko 18% korisnika), dok je 40,42% korisnika izjavilo da ima uspostavljeno praćenje realizacije preporuka vanjske revizije.

Oko 40% posmatranih korisnika ima uspostavljene naknadne kontrole i iste se u njihovim organizacijama obavljaju redovno, dok naknadne kontrole po nalogu rukovodioca (tzv. *ad hoc* kontrole) se vrše kod 33,10% korisnika. S tim u vezi, od ukupno 287 analiziranih korisnika, 52 korisnika (18,12%) je u izvještajnom periodu vršilo *ad hoc* kontrole, a 49 korisnika (17,07%) je poduzelo aktivnosti na osnovu nalaza stalnog praćenja.

Zaključci:

- Potrebno je da preostali obveznici uspostave interne revizije pristupe uspostavi i popunjavanju jedinica interne revizije;
- Potrebno je na sistematičan način uspostaviti u organizaciji praćenje realizacija preporuka interne i vanjske revizije, kao i planove aktivnosti sa utvrđenim rokovima i zaduženim organizacionim jedinicama/zaposlenicima.

3.3. Mjere planirane za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole

Korisnici javnih sredstava su u svojim izvještajima o funkcioniranju sistema FUK dostavljenim CHJ FMF iznijeli brojne konkretne mjere koje planiraju poduzeti u svrhu razvoja sistema FUK.

Pregled pojedinih mjera strukturiranih prema COSO komponentama predstavljamo u nastavku:

I. KONTROLNO OKRUŽENJE
Integritet i etičke vrijednosti, Profesionalna stručnost i kompetentnost, Organizaciona struktura i delegiranje ovlaštenja i odgovornosti, Misija i ciljevi, Planiranje
Izrada interne procedure o definiranju potencijalnih sukoba interesa i načina postupanja sa njima;
Donijeti pravilnik/interni akt o standardima ponašanja zaposlenika;
Ažurirati Etički kodeks;
Izrada plana obuke za zaposlene, te uspostava posebne evidencije o završenim obukama;
Obučiti zaposlenike za oblast FUK;
Izmijeniti i dopuniti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji u dijelu preciziranja ovlaštenja i odgovornosti za FUK;
Uspostava odgovarajućih linija izvještavanja;
Dodjeljivanje ovlasti i odgovornosti šefovima službi;
Kontinuirano praćenje funkcioniranja organizacione strukture i postojećeg sistema raspodjele ovlaštenja i odgovornosti;
Sačiniti novi poslovnik o radu Stručnog kolegija;
Planiranje održavanja sastanaka Stručnog kolegija najmanje jedanput mjesečno sa stalnom tačkom dnevnog reda koja se tiče uspostave sistema FUK;
Sačiniti dokument o misiji, viziji i ciljevima;
Ažuriranje trogodišnjih planova rada po novoj metodologiji FZzPR (strateški ciljevi se definiraju na bazi usvojenih strategija);
Unapređenje procesa planiranja u smislu usklađivanja utvrđenih ciljeva u srednjoročnom i godišnjem programu rada i ciljeva utvrđenih u budžetskim programima;
U pripremu i definiranje godišnjeg budžeta uključiti sve organizacione jedinice;
Izrada godišnjih planova rada po organizacionim jedinicama po pojedinom zaposleniku;
Definirati pokazatelje učinka i definirati ostvarenje principa vrijednost za novac.

II. PROCJENA RIZIKA
Upravljanje rizikom
Ažurirati Strategiju upravljanja rizicima
Identificirati sve potencijalne rizike koji mogu biti prijetnja ostvarivanju misije, ciljeva organizacije i ciljeva na svakom nivou upravljanja
Mapirati-opisati aktivnost u pojedinačnom poslovnom procesu
Sačiniti knjigu/mapu ključnih poslovnih procesa;
Ažurirati registar rizika i procijeniti rizike (odrediti vjerovatnoću i utjecaj) u skladu sa Smjernicama za upravljanje rizicima
Uspostaviti kontrolne aktivnosti srazmjerne rizicima
Uspostaviti sistem izvještavanja o najznačajnijim rizicima putem pisane procedure;
Raditi na proširenju mogućnosti i analize određenih rizika koji se ponavljaju dva ili više puta
Vršiti redovno izvještavanje o postojećim rizicima i metodama smanjenja rizika za određene oblasti poslovanja
Izraditi plan djelovanja koji vodi do ublažavanja rizika.

III. KONTROLNE AKTIVNOSTI
Politike i procedure, Dokumentovanje i evidentiranje finansijskih i drugih transakcija, Razdvajanje dužnosti, Zaštita resursa/imovine
Izmjene i dopune procedura o procesu planiranja i pripreme budžeta i ostalih planskih dokumenata u dijelu koji se odnosi na mjesečno, kvartalno i godišnje planiranje i periodično izvještavanje o izvršenju budžeta;
Kontinuirano ažurirati interne akte u skladu sa novim propisima za procese koji se odvijaju u organu;
Sačiniti proceduru za proces izrade i realizacije strateškog plana;
Unapređenje prethodnih kontrola suštinskom primjenom principa dvostrukog potpisa, putem pisanih ovlaštenja i odgovornosti;
Kroz procedure propisati naknadne kontrole;
Sačiniti plan kontrola i obrazac naloga za kontrolnu aktivnost;
Donijeti pravilnik o planiranju i izvještavanju na temelju Uredbe o planiranju i izvještavanju u Federaciji („Službene novine Federacije BiH“ br. 89/14 i 107/14);
Razdvajanje dužnosti za davanje ovlaštenja za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje;
Razdvajanje dužnosti u cilju utvrđivanja odgovornosti za svaku fazu obavljene aktivnosti;
Izraditi pravilnik o planiranju budžetskih sredstava, ugovaranju, praćenju i evaluaciji rezultata utroška sredstava dodijeljenih putem transfera, javno objavljivanje i izvještavanje;
Ažurirati postojeće procedure za poslove planiranja, pripreme, realizacije i nadzora nad namjenskim utroškom sredstava tekućih transfera;
Ažurirati IT sigurnosne politike, procedure, uputstva.

IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJA
Relevantne i potrebne informacije, Interna i eksterna komunikacija, Poslovna korespondencija, čuvanje i arhiviranje dokumentacije
Izveštaje/informacije dostavljati u propisanim rokovima organima rukovođenja i drugim nadležnim institucijama;
Izrada plana (način i periodi) izvještavanja o FUK-u;
Kontinuirano unapređivati sistem izvještavanja u sklopu svih kontrolnih postupaka;
Izraditi evidencije potpisanih ugovora i ugovoreni obaveza;
Uraditi bazu podataka ugovora i ugovora za nabavke;
Podići sigurnost podataka na viši nivo
Uspostava Disaster Recovery sistema;
Uspostaviti web stranicu organa;
Razviti IT sistem i zaposliti jednog inženjera informatike;
Izraditi računovodstveni sistem za organizacione jedinice;
Rad na jačanju sistema interne komunikacije i prenosa važnih informacija u oba smjera (procedura za sve zaposlene)
Unapređenje upravljačkog sistema informacijama i njihova blagovremena razmjena u međusobno povezanim procesima;
Uspostaviti odgovarajuće linije izvještavanja o realizaciji strateških ciljeva sadržanih u strateškim dokumentima;
Izveštavanja rukovodstva o stepenu izvršenja preporuka poštovanja zakonitosti procedura iz nadležnosti organizacionih jedinica;
Nastaviti saradnju sa Vladom Federacije i FMF u pogledu IT sistema koje koristimo kao budžetski korisnici i organi uprave;
Poboljšanje izvještavanja informacionog sistema u cilju probavljanja tačne i dostupne informacije za potrebe finansijskog upravljanja, razvijati opise sistema preko dijagrama toka;
Provesti aktivnosti na poboljšanju informacijske i komunikacijske tehnologije sa ciljem poboljšanja ažurnosti i tačnosti informacija;
Uspostaviti način i linije izvještavanja o rizicima, nepravilnostima i prevarama;
Uspostaviti redovnu komunikaciju između rukovodioca organa i rukovodioca sektora u cilju prenošenja informacija poslovnim ciljevima, te očekivanim rezultatima i učincima, kao i uspostaviti komunikaciju između rukovodioca sektora i zaposlenika na način da su zaposlenici upoznati s poslovnim ciljevima, rezultatima i učincima koji se očekuju, te na koji način će njihovi projekti i aktivnosti doprinijeti realizaciji poslovnih ciljeva organa.

V. PRAĆENJE I PROCJENA
Stalno praćenje, Samoprocjena sistema internih kontrola, interna revizija
Radna grupa nadležna za uspostavljanje sistema FUK će jednom godišnje vršiti procjenu sistema i predlagati mjere za unapređenje;
Praćenje i procjena sistema kroz implementaciju novog pravilnika o internoj kontroli;
Redovnim analiziranjem kvartalnih i godišnjeg izvještaja o ostvarenju ciljeva iz programa rada, rukovodstvo će poduzimati potrebne aktivnosti u slučaju promjene uslova i načina poslovanja vodeći računa o strateškim ciljevima, misiji i viziji ministarstva;

Utvrđivanje mjera i aktivnosti za dalja unapređenja i poboljšanja sistema FUK (koje nužno ne znače postojanje slabosti u sistemu) na osnovu podataka o sistemu FUK dobivenih iz nalaza stalnog praćenja, samoprocjene sistema FUK, izvještaja interne i eksterne revizije;
U okviru praćenja i procjene sistema, interna revizija će nastojati i dalje unaprijediti poslovanje putem nadzora onih oblasti i poslovnih funkcija koje do sada eventualno nisu bile predmet revizije ili od čijeg je nadzora prošlo već izvjesno vrijeme, te obuhvata istih oblasti ili funkcija, ali sa drugim ciljevima ili drugačijim obimom revizije, putem kontinuiranog ocjenjivanja adekvatnosti i dostatnosti internih kontrola u organizaciji, davanja odgovarajućih preporuka za poboljšanja itd;
Sačiniti Plan aktivnosti za provođenje preporuka dobijenih od strane Ureda za reviziju institucija Federacije BiH i interne revizije;
Preporuke revizije učiniti dostupnim svim zaposlenicima na koje se odnose preporuke za otklanjanje nedostataka;
Unaprijediti procese izvršavanja preporuka eksterne revizije vezanih za funkcioniranje sistema FUK;
Analizirati svakih pola godine šta je završeno od preporuka interne i eksterne revizije

4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA - DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

4.1. Razvoj regulatornog okvira

Kao što je rečeno, razvoj regulatornog okvira za FUK u Federaciji BiH formalno je započeo usvajanjem Zakona o FUK, čime je uspostavljen zakonski okvir za oblast finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji. U 2016. godini također su objavljeni i Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji su popunili prazninu nastalu prestankom važenja Smjernica za uspostavu i jačanje interne kontrole kod budžetskih korisnika („Službene novine Federacije BiH“ broj: 19/05).

Početakom 2017. godine donesen je Pravilnik o provođenju FUK koji je uveo obavezu imenovanja koordinatora za FUK i dodatno razradio odredbe i obrasce u vezi s izvještavanjem o sistemu FUK u organizacijama javnog sektora.

4.2. Uspostava Registra koordinatora za FUK

Uspostavljen je Registar koordinatora za FUK u koji je na osnovu dostavljenih akata o imenovanju, na dan 31.12.2017. godine upisano 142 koordinatora za FUK u organizacijama iz svih nivoa vlasti u Federaciji BiH.

Iako je Pravilnikom o provođenju FUK precizirano da se koordinatori imenuju iz reda najvišeg rukovodstva u organizaciji, uvidom u dostavljene akte o imenovanju utvrđeno je da je veliki broj organizacija koordinatore imenovao iz reda nerukovodećih zaposlenika, što nije u skladu sa Pravilnikom o provođenju FUK. Također, u nekoliko slučajeva primijećena je praksa imenovanja postojećih internih revizora za koordinatore za FUK što predstavlja i svojevrsan sukob interesa.

Naime, koordinator za FUK zadužen je za koordinaciju sistema internih kontrola u organizaciji, što obuhvata, između ostalog i pružanje savjeta i podrške u vezi s provođenjem i razvojem sistema FUK, te koordinaciju izrade internih akata u organizaciji. S druge strane, zadatak internog revizora je da revidira uspostavljene interne kontrole u organizaciji i daje ocjenu sistema internih kontrola u cjelini. Dakle, FUK i interna revizija su dvije povezane, ali različite komponente javnih internih finansijskih kontrola i nije moguće njihovo objedinjavanje u jednoj osobi odnosno dodjeljivanje ovih poslova internom revizoru, a da pri tom ne dođe do sukoba interesa i ugrožavanja principa nezavisnosti i objektivnosti.

4.3. Projekat „Jačanje finansijskog upravljanja i kontrole“

Federalno ministarstvo finansija je, u saradnji sa Uredom Svjetske banke u BiH, tokom 2016. i 2017. godine realiziralo desetomjesečni projekat pod nazivom „Jačanje finansijskog upravljanja i kontrole“ finansiran od strane „SAFE“ povjerilačkog fonda. Nosilac projektnih aktivnosti bila je CHJ FMF, a uz podršku konsultantskog tima sastavljenog od stranih i domaćih konsultanata. U implementaciji projekta, pored Federalnog ministarstva finansija, učestvovalo je i pet federalnih ministarstava u ulozi pilot ministarstava.¹⁰ U drugoj polovini projekta implementacijom su i obuhvaćena ostala federalna ministarstva i tri federalna vanbudžetska fonda.

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

Realizacija ovog projekta zvanično je započela u julu 2016. godine i trajala je do kraja aprila 2017. godine, a tokom deset mjeseci trajanja ovog projekta, Federalno ministarstvo finansija je, uz podršku vanjskih saradnika, provelo sljedeće aktivnosti u skladu sa ciljevima projekta:

- razvoj metodologije za procjenu sistema finansijskog upravljanja i kontrola u oblasti transfera i subvencija iz federalnog budžeta i provođenje procjene u pet pilot ministarstava;
- izradu Izvještaja o obavljenoj procjeni sa akcionim planom za unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u oblasti transfera i subvencija iz federalnog budžeta;
- provođenje mjera iz akcionog plana kroz izradu nacрта sistemskih smjernica i pružanje stručne pomoći prilikom ažuriranja internih akata pilot ministarstava;
- obuka iz oblasti javnih internih finansijskih kontrola za 172 službenika, uključujući teme povezanosti budžetskih reformi i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole, značaja i uloge upravljanja rizicima i interne revizije.¹¹

¹⁰ Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica i Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata.

¹¹ U okviru projekta, održano je osam jednodnevnih radionica, te dvije konferencije.

Projekat je doprinio realizaciji sljedećih mjera iz Akcionog plana Strategije PIFC:

- Provođenje detaljnih analiza postojećih kontrola sa aspekta njihove funkcionalnosti i efektivnosti u sprečavanju rizika i odgovora na rizike u planiranju, izvršavanju budžeta i računovodstvu (grantovi, subvencije, kapitalni projekti) u pilot institucijama (3.1.)
- Donošenje internih procedura kojima će se na nivou budžetskih korisnika detaljnije urediti postupci, rokovi, ovlaštenja i odgovornosti u ključnim procesima iz budžetskog ciklusa u pilot institucijama (3.2.)
- Jačanje kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole (2.1/2.2/2.3),
- Jačanje kapaciteta i povećanje učinka interne revizije (6.3/7.1),
- Razvoj koordinacione uloge CHJ FMF (8.1/8.2/8.3/8.4/8.7).

U okviru projekta izrađene su Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija, na osnovu potreba identifikovanih u izvještajima vanjske i interne revizije i iskustava u postupcima dodjele transfera, grantova i subvencija kod pet pilot ministarstava. Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija objavljene su u februaru 2018. godine kao metodološko uputstvo davaocima ovih sredstava, a objava ovih Smjernica je vezana za realizaciju cilja 3. Akcionog plana Strategije PIFC „Jačanje kontrola u cilju osiguranja fiskalne odgovornosti“.

Smjernice predstavljaju metodološki akt nastao kao produkt analize i direktnog učešća ministarstava - davalaca javnih sredstava i njihova namjena je višestruka: sprečavanje nezakonitosti i nepravilnosti, transparentnije planiranje i dodjela navedenih sredstava, vođenje računa o namjenskom utrošku. Naime, tokom pripreme i realizacije projekta prikupljeni su i analizirani podaci dobijeni od pomenutih ministarstava, ali i podaci iz izvještaja vanjske revizije, interne revizije, te ostale relevantne informacije koje se odnose na oblast transfera u Federaciji BiH. Navedeni podaci ukazali su na prisustvo brojnih nepravilnosti i dilema prilikom dodjele budžetskih sredstava putem transfera i grantova, što je rezultiralo negativnim mišljenjima i mišljenjima sa rezervom vanjske revizije, nezadovoljavajućim mišljenjima interne revizije, ali i podnesenim krivičnim prijavama:

- nedovoljno jasno i detaljno definirani kriteriji za dodjelu sredstava, naročito u dijelu dokazivanja ispunjenosti uslova,
- nedosljedna primjena kriterija i procedura za utvrđivanje prava i pojedinačnih iznosa,
- poteškoće prilikom pravdanja namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava,
- nedostatak sankcijskih mjera za nenamjensko trošenje i nepoštivanje propisanih procedura,
- utrošak sredstava ne može se u cijelosti jasno povezati sa provođenjem planiranih aktivnosti,
- nisu dokumentovani efekti koji su se postigli, rezultati kao i svrsishodnost potrošenog javnog novca,
- sredstva se dodjeljuju u većim iznosima od onih propisanih određenim pravilnicima ili korisnicima koji ne ispunjavaju propisane uvjete.
- naknadne (ex-post) kontrole, nisu sistematične i provode se bez da su prethodno jasno utvrđeni kriteriji za odabir korisnika koji će biti predmet kontrola,
- zapisnici i izvještaji o obavljenim kontrolama u najvećem broju slučajeva ne sadrže najznačajnije zaključke nakon provedenih kontrola, niti preporuke za

daljnje unapređenje u dodjeli sredstava kako bi se u budućnosti spriječile uočene slabosti ili nepravilnosti.

S tim u vezi, provedena je kompleksna dijagnostička procjena postupka dodjele transfera u odabranim ministarstvima o čemu je sačinjen dokument pod nazivom „Izveštaj o procjeni sistema finansijskog upravljanja i kontrole nad sredstvima transfera i subvencija iz Budžeta Federacije BiH“, koji je poslužio kao orijentir prilikom izrade navedenih Smjernica.

U narednom periodu, CHJ FMF će pružati direktnu podršku korisnicima u primjeni navedeno metodološkog akta, a na osnovu dobijenih povratnih informacija o praktičnoj primjeni istog, po potrebi će izvršiti ažuriranje i unapređenje sadržaja.

4.4. Obuke iz oblasti FUK

Vezano za edukacije iz oblasti javnih internih finansijskih kontrola, one se provode najvećim dijelom u okviru projekata tehničke podrške, te u saradnji sa drugim dvjema centralnim harmonizacijskim jedinicama kroz Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH.

S tim u vezi su u periodu 2010-2015. implementirana dva projekta tehničke pomoći finansirana iz IPA sredstava¹² koji su imali za cilj da doprinesu povećanju transparentnosti i efikasnosti u trošenju javnih sredstava na svim nivoima vlasti u BiH. U okviru navedenih projekata, kroz saradnju sa međunarodnim stručnjacima predstavnicima Delegacije EU, korisnicima javnog sektora, kao i saradnju sa svim interesnim grupama u razvoju interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole, u Federaciji BiH organizovane su edukacije i realizovane aktivnosti u kojima su učestvovali interni revizori, ali i zaposlenici jedinica za finansije zaposleni u organizacijama u Federaciji BiH.

U periodu mart-maj 2015. godine održane su tri obuke za zaposlenike jedinica za finansije na temu finansijskog upravljanja i kontrole i po okončanju projekta dodijeljeni su certifikati za 40 državnih službenika. Cilj provedenih obuka bilo je teoretsko i praktično usavršavanje državnih službenika, kao i prenošenje iskustava od strane lokalnih i stranih eksperata iz oblasti PIFC.

U okviru prethodno pomenutog projekta „Jačanje finansijskog upravljanja i kontrole“ u periodu juli 2016. – april 2017. godine, Federalno ministarstvo finansija organiziralo je ukupno 10 edukacija za učesnike projekta. Održano je osam interaktivnih radionica za ukupno 172 zaposlenika (sekretari, pomoćnici ministara i direktora, interni revizori i ostali službenici) koje su imale za cilj prezentaciju preliminarne nalaza iz provedene dijagnostičke procjene stanja finansijskog upravljanja i kontrole nad transferima i subvencijama u odabranim (pilot) ministarstvima. Interaktivni karakter radionice podrazumijevao je da svi pozvani predstavnici pilot ministarstava aktivno učestvuju u diskusiji o nalazima i potrebnim poboljšanjima sistema u pomenutim procesima, te da svojim stručnim znanjem doprinesu nacrtu izvještaja o provedenoj procjeni i preporučenim mjerama za

¹² „Podrška uvođenju javne interne finansijske kontrole u Bosni i Hercegovini“, 2010 – 2012. godine i „Jačanje upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini“, 2013 – 2015. godine

poboljšanja. Također, na održanim jednodnevnim radionicama, u svrhu diskusije i dobijanja povratnih informacija, predstavljeni su nacrti metodoloških dokumenata: Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija i Smjernice za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Pored navedenih radionica, organizovane su i dvije konferencije (konferencija za najviše rukovodstvo sa ciljem podizanja svijesti o potrebi jačanja FUK u javnom sektoru i završna konferencija za interne revizore zaposlene u organizacijama javnog sektora na temu FUK i revidiranih standarda interne revizije), a tokom 2016. godine realizovana je i obuka na radnom mjestu za zaposlene CHJ FMF, čime su unaprijeđeni kapaciteti za realizaciju mandata na usklađivanju prakse finansijskog upravljanja i kontrole, te interne revizije sa međunarodnim standardima i dobrim praksama.

Nadalje, CHJ FMF je putem Koordinacionog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH sudjelovala u organizaciji zajedničke konferencije iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole, održane dana 06.12.2018. godine u Banjaluci. Konferenciji je prisustvovalo oko 90 učesnika sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, kojima su pored predstavljanja obaveza i ciljeva FUK predstavljeni i Standardi FUK te efekti uvođenja FUK u javni sektor.

4.5. Planirane aktivnosti za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole

U narednom periodu planirane su sljedeće aktivnosti u svrhu razvoja FUK u organizacijama javnog sektora:

- a) Objava Smjernica za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine. Namjera Federalnog ministarstva finansija-financija je da objavom ovih Smjernica rukovodiocima i zaposlenima kod korisnika javnih sredstava približe upravljanje rizicima i zašto je ono značajno za poslovanje korisnika javnih sredstava, šta je potrebno uraditi da se rizicima upravlja sistematično i učinkovito, kao i ko je nadležan (i u kojem segmentu) da osigura da upravljanje rizicima predstavlja dio upravljačkih procesa. Imajući u vidu da su određeni korisnici u svojim izvještajima u segmentu upravljanje rizicima dali negativne odgovore, nadamo se da će im u ovom procesu navedeni metodološki dokument biti od velike pomoći.;
- b) Objava Priručnika za FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH koji treba pomoći korisnicima javnih sredstava u lakšoj primjeni Standarda interne kontrole, odnosno uspostave i razvoja sistema FUK. Priručnik će dati uputstva za adekvatno funkcioniranje internih kontrola u organizacijama/korisnicima javnih sredstava, te definirati odgovornosti za efikasno upravljanje javnim sredstvima i okvir za internu kontrolu u organizacijama u Federaciji BiH. Priručnik pruža širi okvir unutar kojeg korisnici razrađuju interne kontrole u skladu sa svojim specifičnostima i propisima koje primjenjuju;
- c) Nastavak provođenja edukacija iz oblasti FUK kroz Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH, te u okviru projekata tehničke podrške. Ovakvi projekti su i dalje neophodni u fazi razvoja kapaciteta javne uprave u cilju pridruživanja Evropskoj uniji i imaju brojne prednosti, npr: edukacije koje se

finansiraju iz IPA sredstava predvode domaći i inostrani stručnjaci, besplatne su, provedene edukacije značajno utječu na povećanje stručnosti internih revizora, osoblja u finansijama i zaposlenih u CHJ FMF. Prilikom planiranja edukacija, CHJ FMF će se dobrim dijelom rukovoditi potrebama i prijedlozima koje su u godišnjim izvještajima za 2017. godinu iskazale organizacije javnog sektora.

5. ZAKLJUČAK

Konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (KI FUK) za 2017. godinu predstavlja prvi objedinjeni izvještaj o funkcioniranju sistema FUK na nivou Federacije, izrađen u skladu sa zakonom na osnovu dostavljenih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK za 2017. godinu koje je dostavilo ukupno 287 organizacija javnog sektora.

U izvještaju je dat tabelarni pregled provođenja FUK u organizacijama javnog sektora kroz pet komponenti Standarda interne kontrole, izvršena je analiza datih podataka sa pratećim zaključcima, te predložene mjere za dalji razvoj sistema FUK.

Na osnovu uvida u dostavljene izvještaje o funkcioniranju sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH, utvrđeno je da interne kontrole postoje u organizacijama javnog sektora, ali da one, u kontekstu reformskih procesa u našoj zemlji, trebaju evoluirati u skladu sa zahtjevima koje postavljaju važeći propisi i Standardi interne kontrole. Shodno tome, pored dosadašnjeg načina kontrole, potrebno je razviti novi pristup u poslovanju uz primjenu strateškog planiranja, upravljačke odgovornosti, upravljanja rizicima i drugim pomenutim elementima kao alatima u radu organizacija javnog sektora.

Korisnici su u dostavljenim izvještajima predložili brojne mjere za unapređenje sistema FUK u svojim organizacijama (od donošenja konkretnih internih akata do nadogradnje segmenata ljudskih resursa, planiranja i nadzora), a prilikom narednog izvještavanja, CHJ FMF pratit će realizaciju navedenih prijedloga.

Svrha izvještaja o FUK je upoznati Vladu Federacije, korisnike javnih sredstava i građane o dostignutom stepenu razvoja u oblasti FUK u javnom sektoru u Federaciji, dosadašnjim aktivnostima u svrhu unapređenja ovog sistema, te aktivnostima koje Federalno ministarstvo finansija i sektor CHJ FMF planiraju u budućnosti u cilju uvođenja viših standarda kontrole u upravljanje javnim sredstvima i razvijanje jačeg sistema odgovornosti, veće zakonitosti i pravilnosti u trošenju javnih sredstava.

Dostavljeni godišnji izvještaji su ukazali i na potrebu fokusiranja na segment upravljanja ljudskim resursima: zapošljavanje stručnih i kompetentnih osoba, ulaganje u njihovo kontinuirano usavršavanje u skladu sa potrebama posla, sistem motiviranja i nagrađivanja zaposlenih, sistem informisanja i razmjene informacija i uvažavanje mišljenja zaposlenih. Dakle, koliko uspješno će korisnik javnih sredstava realizovati postavljene strateške i operativne ciljeve u velikoj mjeri zavisi od stručnih kompetencija zaposlenih, njihove spremnosti i motivacije za saradnju, pa je stoga neophodno definirati potrebni nivo kompetentnosti zaposlenih i

omogućiti provođenje odgovarajuće politike i prakse u tom području. Naime, niti najbolja raspoloživa oprema, niti najsavremenija informaciono-komunikaciona tehnologija neće doprinijeti uspješnosti poslovanja ukoliko ne postoje stručni i obučeni zaposlenici koji će je znati upotrijebiti i rukovodstvo koje ljudskim resursima u svojoj organizaciji uspješno rukovodi.

Od upravljačkih struktura se zahtjeva da uz novi pristup doprinesu promjenama u dosadašnjem upravljanju i korištenju javnih sredstava postepeno implementirajući i uvodeći više odgovornosti u sve poslovne procese. Odgovarajućim uspostavljanjem internih kontrola, spriječit će se aktiviranje potencijalnih rizika i pomoći u ostvarivanju postavljenih ciljeva poslovanja, te izbjeći propusti i nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima.

Veoma je bitno naglasiti da sve navedeno zahtijeva snažnu međuinstitucionalnu saradnju u prilagođavanju postojećih i donošenju novih propisa, dodatni razvoj stručne edukacije, te kvalitetnu komunikaciju među svim korisnicima.

Radi se o dugotrajnom procesu koji zahtijeva angažman svih zainteresovanih strana utemeljen na zajedničkom razumijevanju i odobravanju, kako bi interne kontrole u dovoljnoj mjeri bile integrirane u procese upravljanja i sve finansijske i nefinansijske procese u poslovanju i doprinijele ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim sredstvima Federacije.

Broj: 10-14-7-392/18
Sarajevo, 25.07.2018. godine

MINISTRICA

Jelka Milićević