

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 2018. GODINU**

juni 2019. godine

SADRŽAJ

1. REZIME	3
2. UVOD	4
2.1. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola	4
2.2. Svrha i cilj izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK	7
2.3. Izrada i dostavljanje Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK	7
2.4. Izrada Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK	10
3. OCJENA SISTEMA FUK	11
3.1. Pravac razvoja finansijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje	11
3.2. Postojeće stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole	11
I. KONTROLNO OKRUŽENJE	12
II. UPRAVLJANJE RIZICIMA	19
III. KONTROLNE AKTIVNOSTI	21
IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE	26
V. PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA	29
3.3. Mjere planirane za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	32
4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA - DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI	36
4.1. Razvoj regulatornog okvira	36
4.2. Registar koordinatora za FUK	36
4.3. Obuke iz oblasti FUK	36
4.4. Planirane aktivnosti za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	37
5. ZAKLJUČAK	38

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 koje dostavljaju organizacije javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine, sačinjava godišnji Konsolidovani izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli (u daljem tekstu: KI FUK) i putem federalnog ministra finansija dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.

Finansijsko upravljanje i kontrola (u daljem tekstu: FUK) kao sastavni dio javnih internih finansijskih kontrola (eng. skr. PIFC²), predstavlja jedan od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja i direktno je povezan sa procesom pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji³.

Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u Federaciji BiH provodi se u skladu sa Strategijom razvoja javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) 2015-2018. u Federaciji Bosne i Hercegovine i važećim regulatornim i metodološkim okvirom:

- Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji (u daljem tekstu: Zakon o FUK);
- Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine;⁴
- Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH⁵;
- Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH;⁶
- Smjernice o upravljanju rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine⁷

Godišnji KI FUK za 2018. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2018. godine, a izrađen je na osnovu ukupno dostavljenih 489 godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK koje su dostavile organizacije javnog sektora-obveznici izvještavanja o sistemu FUK.

CHJ FMF izvršila je analizu dostavljenih izvještaja za 2018. godinu u svrhu procjene stepena uspostave i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH i utvrdila da su organizacije javnog sektora nastavile razvijati postojeće sisteme interne kontrole, ali da još uvijek postoje brojne prepreke koje onemogućavaju potpunu realizaciju zahtjeva Standarda interne kontrole, kao i da je evidentan slabiji stepen razvoja sistema internih kontrola na nivou kantona u odnosu na korisnike na federalnom nivou, što zahtijeva veći stepen podrške kantonima u budućem periodu.

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

² Public Internal Financial Controls – javne interne finansijske kontrole

³ Prema 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”.

⁴ „Službene novine Federacije BiH”, broj: 6/17

⁵ „Službene novine Federacije BiH”, broj: 75/16

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

⁷ „Službene novine Federacije BiH”, broj 65/18

CHJ FMF je, izvršivši analizu dostavljenih podataka po komponentama COSO okvira i uporedivši ih sa podacima za 2017. godinu, dala preporuke u cilju unapređenja svakog od COSO elemenata i kroz naredno izvještavanje pratit će realizaciju navedenih preporuka kako kod pojedinačnih korisnika, tako i u javnom sektoru u Federaciji u cjelini.

Korisnici su također u svojim izvještajima, pored izvršene samoprocjene, predložili mjere za unapređenje za svaku od navedenih komponenti koje će CHJ FMF poslužiti kao orijentir za planiranje budućih aktivnosti u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti.

U narednom periodu Federalno ministarstvo finansija-financija i CHJ FMF kao nadležni sektor nastavljaju aktivno raditi na daljnjem razvoju sistema internih kontrola u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH, prvenstveno kroz unapređenje regulatornog i metodološkog okvira, stručno usavršavanje koordinatora za FUK koji se nalaze u registru Federalnog ministarstva finansija, te pružanje savjetodavne podrške organizacijama javnog sektora u tom procesu.

2. UVOD

2.1. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola

Zadatak sistema javnih internih finansijskih kontrola je da osigura razumno uvjerenje da se u poslovanju korisnika javnih sredstava zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravlja javnim sredstvima, odnosno da interne kontrole funkcioniraju adekvatno i efikasno, u skladu sa važećom regulativom.

Sistem javnih internih finansijskih kontrola čine tri neodvojiva 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 prema Zakonu o FUK predstavlja 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.⁸

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:

- 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;

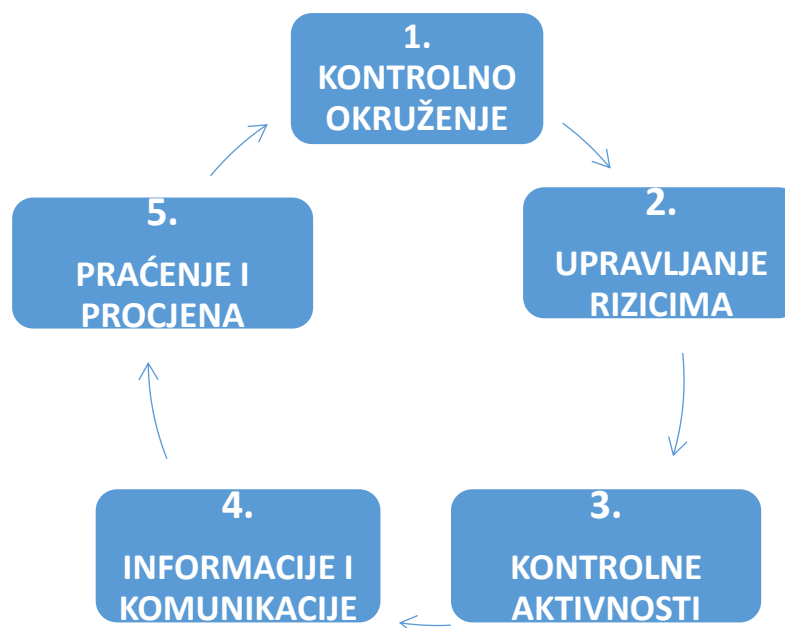
⁸Član 3. stav (6) Zakona o FUK

- 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. **systemski pristup i razumijevanje kontrola**, što znači da je FUK realiziran kroz pet komponenti (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena sistema).

COSO⁹ model kao općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola, definira internu kontrolu kao postupke koje poduzima uprava zajedno sa zaposlenicima 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

⁹ Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

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, izgradnja 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 predstavlja **upravljačka odgovornost** rukovodioca organizacije, definirana članom 12. Zakona o FUK kojim je propisano 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.¹⁰

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 u oblasti FUK vezano 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 imenovani koordinator za FUK na osnovu podataka koji se odnose na izvještajno razdoblje, a odobrava ga i potpisuje 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:

¹⁰"Službene novine Federacije BiH", br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18 i 11/19.

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

Na osnovu iskustava iz prvog izvještavanja o sistemu FUK i povratnih informacija od korisnika, Ministarstvo je u cilju lakšeg razumijevanja i jednostavnijeg popunjavanja obrazaca u januaru 2019. godine objavilo nove ažurirane obrasce za godišnji i konsolidovani izvještaj.

Godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za 2018. godinu dostavili su:

1. Kabinet predsjednika Federacije BiH
2. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1102
3. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1103
4. Ustavni sud Federacije BiH
5. Vrhovni sud Federacije BiH
6. Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine
7. Federalno pravobranilaštvo
8. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine - Generalni sekretarijat
9. Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije
10. Ured za odnose s javnošću Vlade Federacije BiH
11. Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine
12. Služba za zajedničke poslove organa i tijela Federacije Bosne i Hercegovine
13. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
14. Federalno ministarstvo prostornog uređenja
15. Federalno ministarstvo pravde
16. Federalno ministarstvo okoliša i turizma
17. Federalno ministarstvo zdravstva
18. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
19. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike
20. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
21. Federalno ministarstvo kulture i sporta
22. Federalno ministarstvo finansija
23. Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta

24. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova
25. Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije
26. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
27. Federalno ministarstvo trgovine
28. Federalna uprava civilne zaštite
29. Federalna uprava za inspekcijske poslove
30. Federalna direkcija robnih rezervi
31. Federalna uprava policije
32. Sudska policija
33. Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine
34. Agencija za reviziju privatizacije u Federaciji Bosne i Hercegovine
35. Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom
36. JU Federalna novinska agencija
37. Agencija za vodno područje rijeke Save
38. Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje
39. Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije
40. Federalni zavod za zapošljavanje
41. Federalni zavod za statistiku
42. Federalni zavod za programiranje razvoja
43. Federalni zavod za geologiju
44. Federalni zavod za agropedologiju
45. Federalni agromediteranski zavod Mostar
46. Federalni hidrometeorološki zavod Sarajevo
47. Federalni zavod za poljoprivredu Sarajevo
48. Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH
49. Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH
50. Zavod za zbrinjavanje mentalno invalidnih osoba Bakovići
51. Zavod za vaspitanje muške djece i omladine-Sarajevo
52. Ustanova iz djelokruga socijalne zaštite-Ljubuški
53. Zavod za planiranje i izgradnju općine Kakanj
54. Institut za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja
55. Opća bolnica Tešanj
56. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom Federacije Bosne i Hercegovine
57. Fond za zaštitu okoliša
58. Union Banka d.d. Sarajevo
59. Registar vrijednosnih papira u Federaciji BiH d.d. Sarajevo
60. JP Lutrija Bosne i Hercegovine d.o.o.
61. JP "Olimpijski bazen Otoka" d.o.o. Sarajevo
62. JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne d.d. Mostar
63. Hrvatska pošta d.o.o. Mostar
64. BH Telecom d.d. Sarajevo
65. JP Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine d.o.o. Sarajevo
66. JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar (HT Eronet)
67. JP Međunarodni aerodrom "Sarajevo" d.o.o.
68. JP Ceste Federacije BiH d.o.o.
69. JP Autoceste Federacije Bosne i Hercegovine d.o.o. Mostar
70. JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo
71. JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar
72. BH - Gas d.o.o Sarajevo
73. Energoinvest d.d. Sarajevo

- 74. Operator-Terminali Federacije d.o.o. Sarajevo
- 75. Ceste d.d. Mostar
- 76. JP BH Pošta d.o.o.
- 77. UNIS GINEX d.o.o. Goražde
- 78. RMU "BANOVIĆI" d.d. Banovići
- 79. Feroelektro d.d.
- 80. Ministarstvo finansija Kanton 10 (izvještaj za ministarstvo)
- 81. Ministarstvo finansija HNK (izvještaj za ministarstvo).¹¹

Prilikom izvještavanja za 2018. godinu, nisu uzeti u obzir godišnji izvještaji koji su neblagovremeno dostavljeni, niti izvještaji obveznika koji su izvještaj dostavili na starom obrascu (od kojih je zatraženo da izvrše korekciju i izvještaj o funkcionisanju sistema FUK dostave na novom obrascu, ali koji po navedenom zahtjevu nisu postupili).

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, tabelarni pregled provođenja FUK kroz pet komponenti Standarda interne kontrole, kao i mjere planirane za budući razvoj sistema FUK.

Konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za kanton za 2018. godinu dostavili su:

1. Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo (151 korisnik)
2. Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona (12 korisnika)
3. Ministarstvo finansija Posavskog kantona (36 korisnika)
4. Ministarstvo finansija Kantona 10 (32 korisnika)
5. Ministarstvo finansija Unsko-sanskog kantona (12 korisnika)
6. Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona (139 korisnika)
7. Ministarstvo finansija Zapadno-hercegovački kanton (26 korisnika)

Za 2018. godinu objedinjene izvještaje za kanton dostavilo je 7 istih kantonalnih ministarstava koji su i prethodne godine sačinili i dostavili objedinjeni izvještaj za kanton¹².

Dakle, godišnji KI FUK za 2018. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2018. godine, a izrađen je na osnovu dostavljenog 81 godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK direktno CHJ FMF i 7 konsolidovanih izvještaja za kantone koje su dostavila

¹¹ Kantonalna ministarstva pod tačkom 80. i 81. su dostavila svoje GI FUK za 2018. godinu, kao i objedinjeni izvještaj za kanton.

¹² Objedinjene izvještaje za kanton nisu dostavila ministarstva finansija Zeničko-dobojskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona Goražde i Srednjobosanskog kantona.

kantonalna ministarstva finansija, a koja su konsolidovala ukupno 408 godišnjih izvještaja svojih korisnika.

Shodno tome, KI FUK za 2018. godinu uključuje ukupno **489 izvještaja** iz organizacija javnog sektora u Federaciji BiH, značajno više u odnosu na prethodnu, prvu izvještajnu godinu, kada je dostavljeno ukupno 287 godišnjih izvještaja.

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 organizacije.

Na osnovu podataka iz dostavljenih godišnjih i konsolidovanih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK, CHJ FMF je izvršila analizu u pogledu uspostavljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole za ukupno 489 korisnika javnih sredstava u javnom sektoru u Federaciji.

Kada je u pitanju samo popunjavanje obrasca, uvidom u dostavljene izvještaje za 2018. godinu, utvrđen je napredak u popunjavanju obrazaca u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu, ali je i dalje prisutno nezadovoljstvo koordinatora za FUK u pojedinim kantonalnim ministarstvima finansija sadržajem dostavljenih godišnjih izvještaja svojih 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 u skladu sa zahtjevima Standarda interne kontrole. I dalje je evidentna potreba za kontinuiranom edukacijom u oblasti FUK za imenovane koordinate za FUK, a odgovori na dostavljene upitnike o samoprocjeni sistema FUK ukazali su na potrebu unapređenja procesa planiranja i procesa upravljanja rizicima, unapređenje procedura, te povećanje stepena realizacije preporuka interne i vanjske revizije, naročito kod kantonalnih korisnika.

U daljem tekstu dati su pregled i kratka analiza postojećeg stanja FUK po pojedinim pitanjima u okviru COSO komponenti za navedenih 489 korisnika:

I. KONTROLNO OKRUŽENJE

Kontrolno okruženje čini osnovu cijelog sistema interne kontrole i 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** u obrascu godišnjeg izvještaja, traže se informacije o tome da li su uspostavljene i jasno dokumentovane odgovarajuće etičke i institucionalne vrijednosti, da li su rukovodstvo i zaposleni upoznati sa ovim vrijednostima i primjenjuju li ih kroz vlastito ponašanje i donošenje odluka, te kakva je praksa rješavanja mogućih sukoba interesa u organizaciji.

Tabela 1: Rezultati u oblasti etičkih vrijednosti i integriteta

INTEGRITET I ETIČKE VRIJEDNOSTI		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Zaposlenici su upoznati sa sadržajem Etičkog kodeksa za državne službenike, odnosno posebnog kodeksa organizacije.	454	92,84	34	6,95	1	0,20
2)	Za nadzor poštivanja Etičkog kodeksa od strane zaposlenih odgovorna je organizaciona jedinica ili zaposlena osoba u organizaciji.	378	77,30	109	22,29	2	0,41
3)	Organizacija je donijela dodatna interna uputstva kojima se reguliše ponašanje zaposlenika (kućni red i sl.)	344	70,35	135	27,61	10	2,04
4)	Organizacija je internim aktima definirala situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja u tim slučajevima.	224	45,81	263	53,78	2	0,41
5)	U slučaju nepoštivanja Etičkog kodeksa organizacija provodi mjere u skladu sa propisima i internim procedurama	229	46,83	237	48,47	23	4,70

Rezultati analize:

Navedeni podaci pokazuju da je 92,84% zaposlenika upoznato sa Etičkim kodeksom za državne službenike odnosno, posebnim kodeksom organizacije, a u nešto manjem procentu

se vrši nadzor nad provođenjem kodeksa i doneseni su dodatni interni akti o ponašanju zaposlenika.

Međutim, definiranje situacija potencijalnih sukoba interesa i provođenje mjera u slučaju nepoštivanja etičkog kodeksa i dalje je na nezadovoljavajućem nivou, s obzirom da je manje od 50% organizacija dalo pozitivan odgovor na ova pitanja.

Preporuke CHJ:

- 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.
- Predvidjeti provođenja mjera ili povećati stepen provođenja mjera u slučaju nepoštivanja kodeksa ponašanja u organizacijama javnog sektora.

Kada je u pitanju segment **upravljanja ljudskim resursima**, od rukovodstva i zaposlenih u korisniku javnih sredstava očekuje se da posjeduju znanja, vještine i iskustvo kako bi efikasno i efektivno realizirali aktivnosti i zadatke koji su im povjereni, te razumjeli značaj sistema internih kontrola. U tom smislu, pitanja u obrascu godišnjeg izvještaja su se odnosila na planiranje i evidentiranje obuka, ocjenu učinka, te poticajne i korektivne mjere koje provodi organizacija.

Tabela 2: Rezultati u oblasti upravljanja ljudskim resursima

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
Zahtjevi							
1)	U organizaciji se pripremaju planovi obuka.	309	63,19	180	36,81	0	0,00
2)	U organizaciji se vodi evidencija obuka po zaposleniku.	275	56,24	210	42,94	4	0,82
3)	Zaposlenici se obučavaju iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole (uključujući i obuke iz oblasti strateškog planiranja, pripreme i izrade budžeta/finansijskog plana, upravljanja rizicima, nabavki i ugovaranja, računovodstvenih sistema, nepravilnosti i prevara i sl.).	261	53,37	226	46,22	2	0,41
4)	U godišnjim planovima rada po organizacionim jedinicama zadaci/aktivnosti se dodjeljuju po pojedinom zaposleniku.	195	39,88	291	59,51	3	0,61
5)	Upravljanje ljudskim resursima u organizaciji vrši posebna organizaciona jedinica.	116	23,72	371	75,87	2	0,41

6)	U organizaciji se provodi ocjenjivanje učinka zaposlenih.	292	59,71	194	39,67	3	0,61
7)	Organizacija osigurava poticajne mjere za izuzetan učinak zaposlenih.	267	54,60	221	45,19	1	0,20
8)	Organizacija provodi korektivne aktivnosti kod lošeg učinka zaposlenih.	243	49,69	245	50,10	1	0,20

Rezultati analize:

U odnosu na podatke za prethodnu godinu, evidentan je porast organizacija u kojima se pripremaju planovi obuka (63,19%), a polovina organizacija vodi evidenciju obuka po zaposleniku i upućuje zaposlenike na obuke iz oblasti FUK. 59,71% organizacija ocjenjuje učinak zaposlenih, poticajne mjere se provode u slučaju dobrog učinka kod polovine organizacija (54,60% organizacija), a ta brojka je neznatno niža kada je u pitanju provođenje korektivnih aktivnosti kod nepoštivanja kodeksa.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je uspostaviti i ažurirati evidencije obuka po zaposleniku u cilju praćenja usavršavanja zaposlenih i kvalitetnijeg upravljanja ljudskim resursima u organizaciji;
- Potrebno je 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, DELEGIRANJE OVLAŠTENJA I ODGOVORNOSTI, SISTEM IZVJEŠTAVANJA		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	U organizaciji je imenovan koordinator za finansijsko upravljanje i kontrolu.	244	49,90	245	50,10	0	0,00
2)	Nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica u	223	45,60	258	52,76	8	1,64

	procesu strateškog planiranja rada su jasno definirane.						
3)	Ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/projekata/aktivnosti su jasno definirani.	268	54,81	219	44,79	2	0,41
4)	U poslovima koordinacije razvoja finansijskog upravljanja i kontrole koordinatoru za FUK pruža podršku organizaciona jedinica za finansije.	214	43,76	264	53,99	11	2,25
5)	Zadaci vezani za FUK delegirani su zaposlenima od strane rukovodioca organizacije.	170	34,76	316	64,62	3	0,61
6)	U organizaciji se provode postupci za razmjenu informacija među zaposlenim (od višeg nivoa prema nižem nivou; od nižeg nivoa prema višem nivou; komunikacija na istom nivou).	367	75,05	120	24,54	2	0,41
7)	Rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica imaju ovlaštenja da upravljaju svojim budžetima/finansijskim planovima.	188	38,45	291	59,51	10	2,04
8)	Rukovodstvo je uspostavilo linije izvještavanja o realizaciji ciljeva i izvršenju budžeta/finansijskog plana (utrošena sredstva po programima, ostvareni prihodi, stvorene obaveze i sl.).	350	71,57	134	27,40	5	1,02
9)	Organizacione jedinice izrađuju izvještaje o realizaciji ciljeva/programa/projekata iz svoje nadležnosti.	316	64,62	167	34,15	6	1,23
10)	Postoje interni akti kojima je detaljnije uređena međusobna saradnja između prvog i drugog nivoa korisnika.	169	34,56	210	42,94	110	22,49

Rezultati analize:

Na osnovu podataka koje je dostavilo 489 organizacija javnog sektora 49,90% organizacija je formalno imenovalo koordinatore za FUK, a 43% izjavilo je da jedinica za finansije pruža podršku imenovanom koordinatoru za FUK.

Nešto manje od polovine analiziranih korisnika jasno definira nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica u procesu izrade strateškog plana rada, kao i ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/projekata i aktivnosti.

Oko 70% korisnika ima uspostavljenu razmjenu informacija među zaposlenim (od višeg nivoa prema nižem nivou; od nižeg nivoa prema višem nivou; komunikacija na istom nivou),

kao i linije izvještavanja o realizaciji ciljeva i izvršenju budžeta/finansijskog plana uspostavljene od strane rukovodstva.

I dalje je na nezadovoljavajućem nivou broj organizacija u kojima se poslovi vezani za razvoj sistema internih kontrola prenose sa rukovodstva na ostale zaposlene (34,76%), te broj korisnika u kojima rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica imaju ovlaštenje da upravljaju svojim budžetima odnosno finansijskim planovima (38,45%).

Kod pitanja u obrascu izvještaja koji se odnosi na postojanje internih akata kojima se detaljnije uređuje međusobna saradnja između prvog i drugog nivoa korisnika, 34,56% organizacija je dalo pozitivan odgovor, dok na 22,49% organizacija ovo pitanje nije bilo primjenjivo, jer nemaju korisnike drugog nivoa.

Preporuke CHJ:

- 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 zadatke vezane za razvoj sistema internih kontrola sa rukovodstva delegirati na ostale zaposlenike u organizaciji.
- Urediti (kroz interne akte) međusobnu saradnju sa korisnicima drugog nivoa ili korisnicima u svome sastavu.

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

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

U tom smislu, u ovom dijelu obrasca zatraženi su odgovori na pitanja redovnog održavanja i tema sastanaka kolegija organizacije, postojanja misije i vizije, strateških i godišnjih ciljeva i planova, te praćenje pokazatelja uspješnosti.

Tabela 4: Rezultati u oblasti planskog pristupa poslovanju

PLANIRANJE, MISIJA I CILJEVI		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Sastanci najvišeg rukovodstva/kolegija se održavaju redovno.	335	68,51	152	31,08	2	0,41
2)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o strateškim ciljevima.	329	67,28	156	31,90	4	0,82

3)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o realizaciji programa/projekata, te postignutim rezultatima.	368	75,26	118	24,13	3	0,61
4)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o ključnim rizicima u poslovanju.	327	66,87	158	32,31	4	0,82
5)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o izvršenju budžeta/finansijskog plana.	384	78,53	102	20,86	3	0,61
6)	Misija organizacije je utvrđena.	401	82,00	88	18,00	0	0,00
7)	Vizija organizacije je utvrđena.	326	66,67	163	33,33	0	0,00
8)	Strateški ciljevi organizacije su utvrđeni.	293	59,92	190	38,85	6	1,23
9)	Strateški ciljevi organizacije su objavljeni (npr. na web stranici, intranetu i sl.)	194	39,67	290	59,30	5	1,02
10)	Strateški planovi rada su usvojeni.	159	32,52	323	66,05	7	1,43
11)	U organizaciji postoje organizacione jedinice ili osobe koje su odgovorne za koordinaciju i razvoj strateškog plana.	128	26,18	348	71,17	13	2,66
12)	Sve organizacione jedinice su uključene u proces strateškog planiranja.	151	30,88	324	66,26	14	2,86
13)	Postoje posebni propisi i procedure koji regulišu proces strateškog plana.	111	22,70	367	75,05	11	2,25
14)	Strateški plan obuhvata i finansijske projekcije.	143	29,24	335	68,51	11	2,25
15)	U strateškom planu definirani su pokazatelji učinka.	126	25,77	352	71,98	11	2,25
16)	Vrši se nadzor nad provođenjem strateškog plana rada.	148	30,27	332	67,89	9	1,84
17)	U budžetu/finansijskom planu utvrđeni su programi.	248	50,72	231	47,24	10	2,04
18)	U budžetu/finansijskom planu utvrđeni su ciljevi programa.	239	48,88	236	48,26	14	2,86
19)	Ciljevi utvrđenih programa su povezani sa strateškim ciljevima.	225	46,01	245	50,10	19	3,89
20)	Godišnji planovi rada su usvojeni.	420	85,89	63	12,88	6	1,23
21)	U godišnjem planu rada definirani su ciljevi koje svaka organizaciona jedinica treba realizovati u toku godine.	365	74,64	111	22,70	13	2,66

22)	Operativni ciljevi iz godišnjeg plana rada su usklađeni sa ciljevima programa i strateškim ciljevima iz strateškog plana rada.	255	52,15	209	42,74	25	5,11
23)	U planskim dokumentima u kojima su navedeni podaci o ciljevima, sadržani su i podaci o procijenjenim finansijskim sredstvima potrebnim za realizaciju utvrđenih ciljeva.	252	51,53	230	47,03	7	1,43
24)	Utvrđeni su pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva.	170	34,76	309	63,19	10	2,04
25)	Korisnici drugog nivoa su uključeni u izradu strateških planova.	122	24,95	258	52,76	109	22,29

Rezultati analize:

Analiza dostavljenih podataka ukazala je na to da 68,51% organizacija održava redovno sastanke najvišeg rukovodstva na kojima se i dalje najviše raspravlja o izvršenju budžeta/finansijskog plana (78,53%) i realizaciji programa/projekata i ostvarenim rezultatima (75,26%).

82% korisnika ima utvrđenu misiju, a 66,67% korisnika je definiralo svoju viziju organizacije. 59,92% korisnika ima utvrđene strateške ciljeve, međutim tek 39,67% korisnika, te ciljeve objavljuje na svojoj web stranici.

Trećina analiziranih korisnika ima usvojene strateške planove rada, u strateško planiranje uključuje sve svoje organizacione jedinice, te vrši nadzor nad provođenjem strateškog plana, međutim i dalje je nizak broj korisnika koji definiraju pokazatelje učinka u strateškim planovima (25,77%), kao i onih u kojima postoje osobe zadužene za koordinaciju i razvoj strateškog plana (26,18%).

Analiza je ukazala na dosta bolju situaciju po pitanju godišnjeg planiranja: čak 85,89% korisnika ima usvojene godišnje planove rada, a 74% definirane ciljeve koje organizacione jedinice trebaju ostvariti tokom godine. Međutim, samo polovina organizacija vodi računa o međusobnoj usklađenosti godišnjeg plana sa strateškim, a tek trećina analiziranih korisnika utvrđuje pokazatelje uspješnosti kroz koje prate realizaciju godišnjih ciljeva.

Preporuke CHJ:

- 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 posvetiti procesu strateškog/trogodišnjeg planiranja: usvajati trogodišnje planove rada i definirati mjere učinka, objavljuvati 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 dijelu obrasca za izvještavanje zatraženi su podaci o upravljanju rizicima kroz sve faze (identifikovanje, procjena, postupanje po rizicima i praćenje i izvještavanje), 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

UPRAVLJANJE RIZICIMA		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	U organizaciji se utvrđuju rizici koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva.	199	40,70	285	58,28	5	1,02
2)	Vjerovatnoća i utjecaj rizika se procjenjuju.	171	34,97	309	63,19	9	1,84
3)	Rizici se navode u pisanoj formi.	174	35,58	306	62,58	9	1,84
4)	Utvrđeni rizici su sadržani u planskim dokumentima.	149	30,47	314	64,21	26	5,32
5)	Utvrđeni rizici su dokumentovani u registrima rizika.	115	23,52	352	71,98	22	4,50
6)	Registar rizika se ažurira.	107	21,88	369	75,46	13	2,66
7)	Postoji sistem izvještavanja o najznačajnijim rizicima.	112	22,90	364	74,44	13	2,66

8)	Zadužena je osoba za koordinaciju upravljanja rizicima u organizaciji.	66	13,50	414	84,66	9	1,84
9)	Zadužene su osobe za prikupljanje podataka o rizicima i izvještavanje o rizicima na nivou organizacionih jedinica.	64	13,09	410	83,84	15	3,07
10)	Donesena je strategija upravljanja rizicima u organizaciji.	80	16,36	401	82,00	8	1,64
11)	Korisnici u sastavu izvještavaju o najznačajnijim rizicima u poslovanju.	47	9,61	330	67,48	112	22,90

Rezultati analize:

Na osnovu analize podataka iz izvještaja 489 korisnika, primjetan je razvoj upravljanja rizicima u organizaciji: 40,70% korisnika utvrđuje rizike, 34,97% korisnika procjenjuje njihov utjecaj i vjerovatnoću, a trećina korisnika rizike dokumentuje i uključuje u planove rada. Međutim, tek 22,90% analiziranih korisnika ima uspostavljen sistem izvještavanja o utvrđenim rizicima, a u samo 13% korisnika postoje osobe koje su zadužene za koordinaciju procesa upravljanja rizicima, odnosno prikupljanje i izvještavanje o rizicima u organizaciji.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je uspostaviti proces upravljanja rizicima vodeći računa o svim fazama u tom procesu: utvrditi rizike, procijeniti njihov utjecaj i vjerovatnoću, razmotriti odgovore na rizike i uspostaviti sistem praćenja i izvještavanja o rizicima u organizaciji.
- 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 od aktiviranja rizika.

U skladu sa članom 17. Zakona o FUK, rukovodilac korisnika javnih sredstava odgovoran je za upravljanje rizicima od nepravilnosti i prevara i provođenje radnji za sprečavanje i otklanjanje nepravilnosti i prevara u svojoj organizaciji. Zakonom je propisano da su svi zaposleni u organizaciji dužni prijaviti svaku značajnu nepravilnost i eventualnu sumnju na prevaru rukovodiocu korisnika javnih sredstava, odnosno nadležnom tijelu za postupanje po nepravilnostima i prevarama, u skladu sa propisima koji reguliraju ovu oblast.

U tom smislu od korisnika su u obrascu izvještavanja zatražene informacije koje se tiču organizacione jedinice/osobe kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnost ili prevaru i da li postoje procedure kojima je to uređeno.

Tabela 6: Rezultati u oblasti procjene rizika od nepravilnosti i prevara

PROCJENA RIZIKA OD NEPRAVILNOSTI I PREVARA		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Postoji organizaciona jedinica ili osoba unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji.	248	50,72	232	47,44	9	1,84
2)	Procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara su uspostavljene u organizaciji.	164	33,54	316	64,62	9	1,84

Rezultati analize:

Analizirani podaci ukazuju na to da polovina korisnika ima zaduženu organizacionu jedinicu ili osobu unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji, međutim procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara su uspostavljene tek kod 33,54% korisnika.

Preporuke CHJ:

- Odrediti organizacionu jedinicu ili osobu unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji.
- Izraditi procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara u organizaciji

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 7: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz politike i procedure

POLITIKE I PROCEDURE		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i realizacije strateškog plana.	204	41,72	277	56,65	8	1,64
2)	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i izvršenja budžeta/finansijskog plana.	370	75,66	117	23,93	2	0,41
3)	Pisane interne procedure postoje za proces evidencije poslovnih događaja i transakcija.	380	77,71	107	21,88	2	0,41
4)	Pisane interne procedure postoje za proces nabavki i ugovaranja.	413	84,46	75	15,34	1	0,20
5)	Pisane interne procedure postoje za proces upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom).	376	76,89	111	22,70	2	0,41
6)	Pisane interne procedure postoje za proces naplate vlastitih prihoda.	310	63,39	151	30,88	28	5,73
7)	Pisane interne procedure postoje za proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava.	280	57,26	185	37,83	24	4,91
8)	Interne procedure se redovno ažuriraju.	296	60,53	149	30,47	44	9,00
9)	Pisane interne procedure vezane za izradu i realizaciju strateških planova, izradu i realizaciju budžeta/finansijskih planova, nabavku i ugovaranje, naknadne kontrole i sl., sadrže i uputstva o načinu saradnje i aktivnostima koje se očekuju od korisnika drugog nivoa.	94	19,22	285	58,28	110	22,49
10)	Postoje informacije o tome da li korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti.	79	16,16	294	60,12	116	23,72

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

(84,46%), proces evidencije poslovnih događaja i transakcija (77,71%), proces upravljanja imovinom (76,89%), kao i za proces izrade i izvršenja budžeta/finansijskog plana (75,66%).

Više negativnih odgovora 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 greškom umjesto „nije primjenjivo“ odgovarali sa „ne“ (npr. ne naplaćuju vlastite prihode, odnosno ne daju javna sredstva drugim korisnicima).

Od ukupno 489 analiziranih korisnika, (60,53%) je izjavilo da redovno ažurira interne procedure, a i dalje je evidentan nedovoljan stepen uređenja međusobnih odnosa kroz procedure sa korisnicima drugog nivoa (19,22%).

Preporuke CHJ:

- 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, kao i odnos sa korisnicima drugog nivoa;
- 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.

U skladu sa članom 8. Zakona o FUK, rukovodilac organizacije odlučuje o obliku kontrolnih aktivnosti, a inspekcijски 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.

Tabela 8: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz dokumentovanje i evidentiranje finansijskih i drugih transakcija

DOKUMENTOVANJE I EVIDENTIRANJE FINANSIJSKIH I DRUGIH TRANSAKCIJA		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Postoje pisane procedure za prethodne (ex ante) kontrole.	170	34,76	280	57,26	39	7,98
2)	Ključni poslovni procesi su dokumentovani.	183	37,42	300	61,35	6	1,23

3)	Postupci, zadaci pojedinih učesnika, ovlaštenja i odgovornosti su jasno definirani.	200	40,90	283	57,87	6	1,23
4)	Izrađena je knjiga/mapa poslovnih procesa.	146	29,86	336	68,71	7	1,43
5)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o izvršenju budžeta/finansijskog plana.	361	73,82	127	25,97	1	0,20
6)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o raspoloživim sredstvima.	364	74,44	124	25,36	1	0,20
7)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o obavezama.	347	70,96	140	28,63	2	0,41
8)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o potraživanjima.	318	65,03	167	34,15	4	0,82
9)	Naknadne kontrole namjenske potrošnje se provode.	232	47,44	219	44,79	38	7,77
10)	Pisane procedure za naknadne kontrole postoje.	128	26,18	337	68,92	24	4,91
11)	Naknadne kontrole namjenskih sredstava su dio redovnog poslovanja nadležnih organizacionih jedinica.	134	27,40	290	59,30	65	13,29
12)	Naknadne kontrole namjenskih sredstava se provode i kao povremena (<i>ad hoc</i>) zaduženja u slučaju potrebe.	229	46,83	234	47,85	26	5,32

Rezultati analize:

U segmentu dokumentovanja i evidentiranja finansijskih i drugih transakcija, najveći broj potvrdnih odgovora (preko 70%) odnosio se na postojanje internih izvještaja o raspoloživim sredstvima, izvršenju budžeta/finansijskog plana, te obavezama i potraživanjima.

Od ukupnog broja analiziranih korisnika, tek 37,42% korisnika je izjavilo da ima dokumentovane ključne poslovne procese, a 29,86% korisnika ima izrađene mape poslovnih procesa.

34,76% analiziranih korisnika ima pisane procedure za prethodne kontrole, a tek 26,18% korisnika je izjavilo da kod njih postoje procedure za naknadne kontrole, koje se uglavnom provode kao povremena/*ad hoc* zaduženja po potrebi.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je dokumentovati ključne procese i izraditi mape poslovnih procesa u organizaciji.
- Potrebno je sačiniti pisane procedure za prethodne i naknadne kontrole 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 9: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz principe razdvajanja dužnosti i zaštite imovine

RAZDVAJANJE DUŽNOSTI I ZAŠTITA RESURSA IMOVINE		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Da li je osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti, odnosno da li je osigurano da ista osoba ne obavlja poslove planiranja, nabavki i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole?	346	70,76	140	28,63	3	0,61
2)	Da li je osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti u IT sistemima da bi se osiguralo da ista osoba ne vrši sve faze IT operacija (npr. instaliranja softvera, programiranje, testiranje, održavanje)?	205	41,92	275	56,24	9	1,84
3)	Postoji li u organizaciji sistem delegiranja/prijenosa ovlaštenja?	267	54,60	208	42,54	14	2,86
4)	Da li vodite evidenciju imovine? (knjiga stalnih sredstava)	474	96,93	14	2,86	1	0,20
5)	Da li se vrši popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem?	484	98,98	4	0,82	1	0,20

6)	Da li se vrši vanredan popis imovine?	94	19,22	389	79,55	6	1,23
----	---------------------------------------	----	-------	-----	-------	---	------

Rezultati analize:

Prema dostavljenim podacima, princip razdvajanja dužnosti u segmentu planiranja, nabavki i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole primjenjuje 346 organizacija javnog sektora (70,76%), dok načelo razdvajanja dužnosti u informacionim sistemima ima osigurano 41,92% analiziranih korisnika. Sistem delegiranja ovlaštenja i dalje je na nezadovoljavajućem nivou i primjenjuje ga tek polovina korisnika (54,60%).

U pogledu zaštite imovine, gotovo svi korisnici su potvrdili da vode evidenciju imovine kroz knjigu stalnih sredstava (96,93%), te da vrše redovan popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem u organizaciji (98,98%). Kada je u pitanju provođenje vanrednog popisa imovine, 19,22% korisnika je izjavilo da je vršilo vanredan popis u svojoj organizaciji.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je u organizaciji voditi računa o razdvajanju dužnosti u ključnim poslovnim procesima naročito u IT sistemima, kako bi se smanjila mogućnost grešaka i spriječila nepravilnosti i prevare u navedenim procesima.
- Razviti sistem delegiranja/prijenosa ovlaštenja u organizaciji.

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 operative, 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.

Također, veoma je bitna 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, obaveznim 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 10: Rezultati u oblasti informacija i komunikacija

INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Postoje IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva.	131	26,79	352	71,98	6	1,23
2)	Uspostavljen je sistem praćenja i analiziranja izvršenja budžeta/finansijskog plana od strane najvišeg rukovodstva.	317	64,83	171	34,97	1	0,20
3)	Sve organizacione jedinice učestvuju u pripremi budžeta/finansijskog plana.	285	58,28	193	39,47	11	2,25
4)	Sve organizacione jedinice dobijaju informacije o odobrenim sredstvima za realizaciju programa/projekata/aktivnosti za koje su nadležni.	282	57,67	185	37,83	22	4,50
5)	Računovodstveni sistem omogućava praćenje po programima/projektima/aktivnostima.	287	58,69	181	37,01	21	4,29
6)	Računovodstveni sistem omogućava praćenje troškova po organizacionim jedinicama.	241	49,28	228	46,63	20	4,09

7)	U organizaciji postoji centralizovana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza.	290	59,30	195	39,88	4	0,82
8)	Uspostavljena centralizovana evidencija je podržana informacionim sistemom.	127	25,97	327	66,87	35	7,16
9)	Uz propisane finansijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o neizmirenim obavezama po programima/projektima/organizacionim jedinicama.	242	49,49	234	47,85	13	2,66
10)	Uz propisane finansijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o ugovorenim, a još nefakturisanim obavezama.	129	26,38	345	70,55	15	3,07
11)	Uz propisane finansijske izvještaje sastavljaju se i izvještaji o ostvarenim rezultatima programa/projekata.	213	43,56	263	53,78	13	2,66
12)	Postoji informatička povezanost sa korisnicima u sastavu.	107	21,88	322	65,85	60	12,27
13)	Poslovni sistemi su u dovoljnoj mjeri podržani IT sistemima (finansije, nabavka i ugovaranje, upravljanje imovinom, praćenje kapitalnih projekata, materijalne evidencije, kadrovi i sl.).	213	43,56	269	55,01	7	1,43
14)	IT sistemi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno su integrirani.	127	25,97	355	72,60	7	1,43
15)	Postavljene su kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile neovlaštene izmjene u postojećem softveru.	259	52,97	220	44,99	10	2,04
16)	Postavljene su kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile gubitak i razotkrivanje podataka.	271	55,42	210	42,94	8	1,64
17)	Postavljene kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile vanjske prijetnje (kao što su virusi).	286	58,49	196	40,08	7	1,43
18)	Postavljene kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile neovlašten fizički pristup opremi i instalacijama.	281	57,46	202	41,31	6	1,23

19)	Postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.	200	40,90	285	58,28	4	0,82
-----	--	-----	-------	-----	-------	---	------

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. Naime, od posmatranih 489 korisnika 26,79% korisnika ima IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva, kod 25,97%, uspostavljena centralizovana evidencija je podržana informacionim sistemom, a najmanji broj pozitivnih odgovora odnosio se na pitanja u vezi s međusobnom integracijom IT sistema u organizaciji (25,97%) i informatičke povezanosti sa korisnicima u sastavu (21,88%).

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 npr. navedeni poslovi u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH).

Najviše pozitivnih odgovora (64,83%) odnosilo se na uspostavu praćenja i analiziranja izvršenja budžeta/finansijskog plana od strane najvišeg rukovodstva i na postojanje centralizovane evidencije svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza (59,30%), a otprilike jednak broj korisnika je pozitivno odgovorio u vezi s pitanjem učešća svih organizacionih jedinica u procesu pripreme budžeta/finansijskog plana (58,28%) i informisanja svih organizacionih jedinica o odobrenim sredstvima za realizaciju njihovih aktivnosti (57,67%).

Približno 59,30% analiziranih korisnika izjavilo je da njihov računovodstveni sistem omogućava praćenje po programima, aktivnostima i projektima, kao i praćenje troškova po organizacionim jedinicama, a 49,28% da ima i praćenje po organizacionim jedinicama. 43,56% analiziranih korisnika smatra da su poslovni sistemi u organizaciji u dovoljnoj mjeri podržani IT sistemom, kod 40,90% korisnika postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe, a polovina korisnika je izjavila da ima uspostavljen sistem kontrole pristupa informacionim sistemima.

Preporuke CHJ:

- 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 međusobnoj integraciji IT sistema kao i 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 11: Rezultati u oblasti praćenja i procjene sistema

PRAĆENJE I PROCJENA		DA		NE		NEMA ODGOVORA/ NIJE PRIMJENJIVO	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Uspostavljen je sistem izvještavanja od strane najvišeg rukovodstva koji omogućava dobijanje redovnih izvještaja o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrole za koji su odgovorni (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti).	183	37,42	297	60,74	9	1,84
2)	U izvještajnoj godini obavljene su interne revizije u organizaciji.	78	15,95	399	81,60	12	2,45
3)	Ukupan broj datih preporuka u izvještajima interne revizije.	831	-	-	-	-	-
4)	Ukupan broj realiziranih preporuka iz izvještaja interne revizije	396	-	-	-	-	-
5)	Praćenje realizacije preporuka interne revizije provodi se u skladu sa Zakonom o internoj reviziji.	82	16,77	319	65,24	88	18,00
6)	Realizacija preporuka iz izvještaja interne revizije se vrši u skladu sa planovima aktivnosti za provođenje preporuka.	86	17,59	320	65,44	83	16,97
7)	U izvještajnoj godini je obavljena eksterna revizija.	111	22,70	367	75,05	11	2,25
8)	Ukupan broj preporuka u izvještaju eksterne revizije.	356	-	-	-	-	-

9)	Ukupan broj realiziranih preporuka eksterne revizije.	162	-	-	-	-	-
10)	Praćenje realizacije preporuka eksterne revizije je uspostavljeno.	177	36,20	253	51,74	59	12,07
11)	Naknadne (ex post) kontrole kroz postupak stalnog praćenja su uspostavljene.	151	30,88	318	65,03	20	4,09
12)	Naknadne (ex post) kontrole se obavljaju redovno.	127	25,97	312	63,80	50	10,22
13)	Naknadne (ex post) kontrole se obavljaju vanredno po nalogu rukovodioca ovisno o slučaju.	118	24,13	350	71,57	21	4,29
14)	Poduzete su aktivnosti na osnovu nalaza vanredne kontrole.	81	16,56	374	76,48	34	6,95
15)	Kod organizacija koje imaju korisnike u svom sastavu, uspostavljeni su odgovarajući sistemi izvještavanja koji osiguravaju praćenje funkcioniranja sistema finansijskog upravljanja i kontrola kod tih korisnika (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti)?	28	5,73	342	69,94	119	24,34

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. U novom obrascu za izvještavanje pojedina pitanja su dodatno precizirana, što je doprinijelo i većem stepenu preciznosti pojedinih odgovora.

Od ukupno 489 posmatranih korisnika, 37,42% korisnika je izjavilo da je rukovodstvo uspostavilo sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK u organizaciji.

Interna revizija je u 2018. godini obavljena kod 15,95% korisnika i kod 16,77% provodi se praćenje realizacije preporuka u skladu sa Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji BiH.

Vanjska revizija u 2018. godini obavljena je kod 22,70% korisnika, a kod 36,20% korisnika uspostavljen je sistem praćenja realizacije preporuka vanjske revizije.

Broj preporuka interne i vanjske revizije nije naveden kod svih korisnika koji su u obrascu izjavili da je tokom prethodne godine izvršena interna odnosno vanjska revizija, tako da broj datih i realiziranih preporuka interne i vanjske revizije naveden u prethodnoj tabeli ne predstavlja potpunu informaciju.

Trećina posmatranih korisnika ima uspostavljene naknadne kontrole u organizaciji i iste se vrše redovno kod 25,97% korisnika, a vanredno kod 24,13% korisnika. Kod 16,56% korisnika su na osnovu vanredne kontrole poduzete određene aktivnosti.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je u organizaciji uspostaviti sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK (npr. kroz GI FUK, Izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dr.) u cilju unapređenja + sistema internih kontrola u organizaciji.
- 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
Donošenje strateškog plana za trogodišnji period (2019-2021.g) – direktor
Napraviti mapu poslovnih procesa (dat je rok svim organizacionim jedinicama da popišu poslovne procese i njihove aktivnosti do 31.03.2019. godine.
Izgradnja upravljačkog sistema informacija sa tačno određenom ulogom svakog zaposlenika, te razvoj efektivnog, pravovremenog i pouzdanog sistema izvještavanja – direktor.
Izrada plana integriteta ministarstva.
Izrada plana obuke zaposlenih i vođenje evidencije o edukacijama svakog zaposlenika.
Donijeti poseban interni akt kojim se definiraju situacije mogućih sukob interesa i način postupanja.
Donijeti poseban interni akt kojim će se urediti provođenje korektivnih mjera kod utvrđenog lošeg rezultata rada uposlenih.
Osigurati poticajne mjere i nagrade za izuzetan učinak zaposlenih.
Potrebno je da se vizija i misija organizacije objave na web stranici.
Kontinuirano educiranje zaposlenika po svim razinama i svim područjima, a posebno na području finansijskog upravljanja i kontrola.
Produblivanje svijesti svih zaposlenika o važnosti ostvarivanja općih i posebnih ciljeva kako bi organizacija što djelotvornije ostvarivala svoju misiju i viziju.
Definiranje pokazatelja uspješnosti, kako organizacionih jedinica, tako i zaposlenih, a u cilju objektivne procjene učinka zaposlenih i adekvatnog nagrađivanja (razvoj sistema za procjenu učinka zaposlenih).
Prilikom prijema novih zaposlenika dosljedno birati najbolje kandidate.
Pratiti provođenje svih internih akata koji se tiču finansijsko-računovodstvenog sustava i predlagati izmjene i dopune istih u slučaju uočene potrebe.
Izmijeniti i dopuniti pravilnik o unutrašnjoj organizaciji u dijelu preciziranja ovlaštenja i odgovornosti za finansijsko upravljanje i kontrolu.

Ažurirati trogodišnje planove ministarstva prema novoj metodologiji Federalnog zavoda za programiranje razvoja (strateški ciljevi se definiraju na bazi usvojenih strategija).
Izraditi procedure izvještavanja kako bi se pratili realizirani strateški ciljevi u skladu sa pokazateljima uspješnosti i odobrenog budžeta.
Potrebno ažurirati etički kodeks – rok odmah (zadužen Sektor za opće i pravne poslove).
Donijeti pravilnik o standardima ponašanja zaposlenika (kućni red i sl., rok odmah, zadužen Sektor za opće i pravne poslove).
Prilikom strateškog planiranja, jasno definirati ciljeve i projekte kojima će se učvrstiti jasna vizija poslovanja organizacije sa tendencijom preslikavanja vizije na svakog zaposlenika ponaosob kako bi zajednički stremili ka boljem poslovanju tj. ostvarivanju boljih rezultata.
Uvesti češće održavanje sastanaka kolegija, sačiniti novi poslovnik o radu stručnog kolegija.
Poboljšati edukaciju zaposlenika koji rade na poslovima finansija kroz prisustvo različitim oblicima seminara i sl.
II. PROCJENA RIZIKA
Upravljanje rizikom
Direktor će imenovati osobu odgovornu za koordinaciju aktivnosti za uspostavljanje procesa upravljanja rizicima na nivou organizacije – rok 31.03.2019. godine.
Koordinator za upravljanje rizicima treba da pokrene aktivnosti na uvođenju procesa upravljanja rizicima i odredi rokove za pojedine aktivnosti – donošenje registara rizika po organizacionim jedinicama i njihovo objedinjavanje u registar na nivou organizacije.
Uspostaviti registar rizika u skladu sa Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima kod korisnika javnih sredstava u Federaciji BiH – zadužen menadžment sa rukovodiocima službi.
Kod godišnjeg planiranja staviti fokus na definiranje i praćenje rizika.
Izvršiti procjenu rizika u svim ključnim segmentima poslovanja organizacije, evidentirati i pratiti rizik i poduzeti potrebne radnje u svrhu smanjenja rizika.
Detaljnije analizirati i pristupiti identifikaciji rizika kroz procese; procijeniti vjerovatnoću rizika; unaprijediti metode izbjegavanja odnosno smanjenje rizika na prihvatljiv nivo.
Nastaviti sa analizom procesa i prepoznati eventualno još neke nove rizike, te iste uvrstiti u mapu rizika.
Izvršiti dokumentovanje i objedinjavanje utvrđenih rizika kroz registar rizika.
Imenovati organizacionu jedinicu (službu) ili osobu unutar organizacione jedinice (službe) kojoj zaposlenici mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i/ili prevare.
Imenovati osobe u osnovnim organizacionim jedinicama koje će biti odgovorne za prikupljanje informacija o rizicima po pojedinim organizacionim jedinicama.
Intenzivirati proces procjene rizika u svim aspektima poslovanja, ugovaranju, realizaciji projekata, ljudskim resursima i finansijama.
Kroz usvojeni standard CAF – Zajednički okvir za samoprocjenu, vršiti korektivne mjere na utvrđivanju rizika u primjeni pozitivnih propisa i planiranju mjera na otklanjanju potencijalnih rizika.
Sačiniti Plan aktivnosti po organizacionim jedinicama – nadležnostima za provođenje preporuka dobijenih od strane Ureda za reviziju institucija Federacije BiH i interne revizije.
Donijeti plan i strategiju upravljanja rizicima kojom će se definirati ciljevi, odgovornosti, pokazatelji kontrole i ažurnosti.
Potrebno je, uz pravilnik o internim kontrolama, propisati i obrasce za utvrđivanje i popis poslovnih procesa, obrazac mape procesa, obrazac za utvrđivanje i procjenu rizika, obrazac za registar rizika i plan kontrole i provesti proceduru usvajanja od strane upravnog odbora.
III. KONTROLNE AKTIVNOSTI

Politike i procedure, Dokumentovanje i evidentiranje finansijskih i drugih transakcija, Razdvajanje dužnosti, Zaštita resursa/imovine
Uspostavljanje sistema finansijskih i drugih kontrola od strane direktora kako bi se osiguralo zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima – realizacija u toku 2019. godine.
Provođenje aktivnosti za ublažavanje i smanjenje rizika, praćenje rizika i provjeravanje da li uvedene kontrolne aktivnosti sprečavaju, odnosno ublažavaju rizik.
Rukovodilac će donijeti strategiju upravljanja rizicima – odmah po donošenju registra rizika.
Ažuriranje postojećih internih akata i izrada novih: <ul style="list-style-type: none"> – Procedura za planiranje i izradu prijedloga budžeta Ministarstva – Pravilnik o planiranju i kontroli namjenskog utroška sredstava transfera Ministarstva
Mapiranje ključnih procesa u Ministarstvu
Izrada/dorada internih akata i poduzimanje dodatnih mjera za potpunu primjenu principa razdvajanja dužnosti (davanje ovlaštenja za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje).
Sačiniti plan kontrola i obrazac naloga za kontrolnu aktivnost.
Sačiniti proceduru za proces izrade i realizacije strateškog plana – zadužen menadžment sa rukovodiocima službi.
Izveštavanje ministra o stepenu izvršenja preporuka poštovanja zakonitosti procedura iz nadležnosti organizacionih jedinica.
Delegiranje pojedinih zadataka, ovlasti i odgovornosti djelatnicima kako bi se provodili akti.
Donijeti akte o internom izvještavanju i obavezama.
Centralizovati evidenciju svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza i uvezati sa informacionim sistemom.
Mapirati procese, definirati i imenovati resurse za realizaciju procesa, odgovornosti i ovlaštenja unutar istih.
Redovno sačinjavati interne izvještaje za rukovodstvo o obavezama, potraživanjima.
Izraditi pisanu proceduru za povrat više ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava sa računa Trezora.
IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJA
Relevantne i potrebne informacije, Interna i eksterna komunikacija, Poslovna korespondencija, čuvanje i arhiviranje dokumentacije
Utvrđiti načine komunikacije i razmjene informacija između organizacionih jedinica i zaposlenih za potrebe planiranja i izvršenja budžeta, provođenja programa (u našem slučaju revizija), praćenje ostvarenih rezultata u odnosu na planove.
Nastaviti saradnju sa Vladom Federacije i FMF u pogledu IT sistema koje koristimo kao budžetski korisnici i organi uprave.
Evidenciju svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza podržati informacionim sistemom.
Veći stepen integracije različitih IT sistema.
Voditi računa o osiguranju instrumenata i procedura za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.
Poboljšati sistem informisanja i praćenja realizacije projekata.
Intenzivirati ex post kontrole.
Napraviti plan redovnih kontrola.
Unaprijediti sistem koji će omogućiti bolju informisanost rukovodstva za praćenje i ocjenu efekata poslovanja, finansijske informacije, kao i informacije o nepravilnostima.
Uspostavljanje većeg stepena sigurnosti IT sektora.
Unaprijediti komunikaciju između organizacionih jedinica i organizacionih jedinica i radnika kroz izradu pisanih procedura i uvođenje intraneta.
Žurno podići sigurnost podataka na viši nivo.

Uvođenje troškovnog računovodstva koje će omogućiti praćenje troškova po aktivnostima.
Uvesti procedure o informacijskoj sigurnosti koji se temelje na ISO 27001 i ISO 27002.
Donijeti podzakonski akt za praćenje troškova/prihoda po programima, projektima, aktivnostima i organizacionim jedinicama.
Za svaku okončanu kontrolu aktivnosti prema planu kontrola, sačiniti odgovarajući formalizovan izvještaj, a upravu organizacije obavijestiti o rezultatima kontrola.
Planirano uvođenje detaljnih operativnih planova sa detaljnom analitikom po organizacionim cjelinama i redovnim mjesečnim izvještavanjem.
Uvesti i unaprijediti sisteme elektronske komunikacije, evidencije i izvještavanja unutar organizacionih jedinica i direktora uz kreiranje i instaliranje računovodstvenih programa prilagođenih potrebama sistema, te uz stručnu podršku osposobiti radnike za rad sa istim.
Potrebno je u većoj mjeri koristiti digitalne tehnologije za evidentiranje svih procesa kako rada, tako i tekućih finansijskih aktivnosti.
Započeti sa izradom novog CSD sistema koji će biti usklađen sa najnovijim tendencijama u EU, a u vezi s procesuiranjem transakcija na i izvan uređenog tržišta i sigurnoj pohrani, te osiguranju transparentnosti i dostupnosti javnih podataka.
Finalizirati produkciju nove DR virtualizacijske platforme, rok 12 mjeseci, nadležan Sektor za informacione sisteme.
U narednom periodu osigurat će se centralizacija i kontrola realizacije ugovora i ugovorenih obaveza u softverskoj podršci.
Izraditi politike i procedure sigurnosti informacijskog sistema, uspostaviti back up rješenja i Disaster Recovery sistema. Uvesti dodatne mjere tehničke zaštite za sistem sale.
V. PRAĆENJE I PROCJENA
Stalno praćenje, Samoprocjena sistema internih kontrola, interna revizija
Praćenje i procjenu sistema FUK-a će obavljati svi zaposleni kroz obavljanje svojih redovnih aktivnosti i to u zavisnosti od odgovornosti koju imaju, a što je definirano u opisu radnog mjesta. Zaposleni će davati prijedloge koje mjere treba poduzeti kada se uoče određene slabosti i poteškoće u provođenju određenih aktivnosti.
Procjena sistema FUK-a će obuhvatati i samoprocjenu. Samoprocjenom će se utvrditi da li u organizaciji postoji adekvatan sistem finansijskog upravljanja i kontrola sa pravilima i procedurama koje će omogućiti da se poslovanje odvija pravilno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno. Samoprocjena će se provoditi na godišnjem nivou, a provodit će je direktor zajedno sa svim zaposlenicima.
Dosljedno primijeniti preporuke interne i eksterne revizije.
Analizirati svakih pola godine šta je završeno u vezi preporuka interne i eksterne revizije – zaduženi Sektor za opće i pravne poslove i Sektor za finansijske poslove.
Prepoznavanje nedostataka i izvještavanje o njima, korištenje relevantnih podataka, analiziranje ciljeva kontrole itd.
Poboljšanje sistema informisanja i praćenja realizacije programa/projekata.
Doraditi interne akte u smislu da se dnevno i sedmično izvještavanje obavlja pismeno prema direktoru, u skladu sa mogućnostima zbog redovitih poslova.
U skladu sa Pravilnikom o uspostavljanju sistema za FUK, jednom godišnje će radna grupa nadležna za uspostavljanje sistema FUK vršiti procjenu sistema i predlagati mjere za unapređenje.
Uspostaviti sistem izvještavanja (Top-Down pristup) od rukovodstva do zaposlenika.
Putem CAF sistema za upravljanje kvalitetom, pratiti i procjenjivati stanje.
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.

Unaprijediti sistem izvještavanja uvođenjem tipiziranih izvještaja radi bolje preglednosti i uvida u stanje.

Redovno godišnje, a po potrebi i ranije provoditi internu reviziju primjene QMS procedura i ostalih internih akata, te kontinuirano ažurirati i unapređivati sistem.

4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA - DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

4.1. Razvoj regulatornog okvira

Kao što je navedeno, razvoj regulatornog okvira za FUK u Federaciji BiH formalno je započeo 2016. godine usvajanjem Zakona o FUK, čime je uspostavljen zakonski okvir za oblast finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji. U 2016. godini su također 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), a početkom 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.

U cilju unapređenja internih kontrola u oblasti dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u organizacijama javnog sektora, u 2018. godini Federalno ministarstvo je objavilo Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH koje imaju za cilj povećanje zakonitosti i transparentnosti, te racionalniju potrošnju budžetskih sredstava.

Pored navedenog metodološkog akta, Federalno ministarstvo finansija-financija u 2018. godini je objavilo još jedan metodološki akt - Smjernice o upravljanju rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, kako bi se unaprijedio segment upravljanja rizicima i pomoglo organizacijama u ostvarivanju strateških i godišnjih ciljeva.

U januaru 2019. godine objavljen je Pravilnik o izmjenama Pravilnika o provođenju FUK¹³ sa novim ažuriranim obrascima za izvještavanje. Obrasci su ažurirani na osnovu povratnih informacije koje su CHJ FMF pružili koordinatori FUK, kao i na osnovu kvalitativne ocjene CHJ FMF u prethodnom procesu analize dostavljenih izvještaja (za 2017. godinu).

4.2. Registar koordinatora za FUK

I u 2018. godini nastavljeno je imenovanje koordinatora za FUK, te, shodno tome i aktivnosti upisa i održavanja podataka u uspostavljeni Registar koordinatora za FUK u koji je na osnovu dostavljenih akata o imenovanju, na dan 31.12.2018. godine upisano ukupno 236 koordinatora za FUK.¹⁴

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 i dalje prisutan trend imenovanja koordinatora iz reda nerukovodećih zaposlenika, što nije u skladu sa Pravilnikom o provođenju FUK.

4.3. Obuke iz oblasti FUK

¹³ „Službene novine Federacije BiH“, broj: 33/19

¹⁴ Poređenja radi, na dan 31.12.2017. godine bilo je upisano 142 koordinatora za 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.

U 2018. godini nastavljena je saradnja sa međunarodnim donatorima putem projekata tehničke podrške u cilju daljnjeg unapređenja javnih internih finansijskih kontrola u Federaciji BiH. Tako je u okviru komponente 3 Projekta podrške Vladi Federacije BiH od strane Ambasade Velike Britanije (projekat „*Podrška Vladama Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine u borbi protiv korupcije*“) u junu 2018. godine u Sarajevu organizovana radionica „*Dobre prakse u dodjeli i upravljanju grantovima*“, a uz podršku istog donatora nastavljena je realizacija aktivnosti podrške pilot korisnicima u provođenju Smjernica o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH.

Krajem 2018. godine započeta je implementacija trećeg po redu IPA projekta, pod nazivom „*Unapređenje javnih internih finansijskih kontrola u Bosni i Hercegovini*“. U okviru navedenog projekta započete su edukacije iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrola za imenovane koordinateure za FUK. Tako je u decembru 2018. godine u Sarajevu održana obuka početnog nivoa za prvu grupu koordinatora, a u 2019. godini slijedi nastavak edukacija za ostale grupe koordinatora sa ciljem unapređenja profesionalnih kapaciteta.

U decembru 2018. godine putem Koordinacionog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u Tesliću je održana druga po redu zajednička konferencija iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole. Konferenciji pod nazivom „*Finansijsko upravljanje i kontrola u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini – stanje i perspektive*“ prisustvovalo je oko 200 učesnika sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (imenovani koordinateuri za FUK i osoblje za FUK).

Kada su obuke u pitanju, CHJ FMF prilikom planiranja i organizacije edukacija iz oblasti javnih internih finansijskih kontrola vodi računa da iste budu kvalitetne, besplatne i primjenjive za praksu. Putem evaluacijskih upitnika i direktnih razgovora traže se povratne informacije o temama koje korisnici smatraju bitnim i zanimljivim i prikupljeni prijedlozi služe za potrebe planiranja budućih obuka i konferencija.

4.4. 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 sačinjenog 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 daje uputstva za adekvatno funkcioniranje internih kontrola u organizacijama/korisnicima javnih sredstava, te definira 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, ali sadrži i konkretnu upute za realizaciju pojedinih aktivnosti (npr. mapiranje poslovnih procesa, identifikacija kontrolnog okruženja u organizaciji i sl.)
- b) Nastavak provođenja aktivnosti na razvoju oblasti FUK kroz IPA projekat „*Unapređenje javnih internih finansijskih kontrola u Bosni i Hercegovini*“. U okviru navedenog projekta planirana je realizacija obuka početnog i naprednog nivoa iz oblasti FUK, provođenje pilot aktivnosti kod korisnika, te izrada informatičkih alata u svrhu unapređenja sistema izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK.

- c) Nastavak realizacije zajedničkih aktivnosti putem Koordinacionog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH (zajednički sastanci, godišnje konferencije i druge aktivnosti usmjerene na jačanje saradnje i harmonizaciju u oblasti FUK na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini).
- d) Pružanje direktne pojedinačne podrške korisnicima u primjeni Standarda interne kontrole u cilju unapređenja sistema internih kontrola u organizacijama javnog sektora.

5. ZAKLJUČAK

KI FUK za 2018. godinu predstavlja drugi po redu objedinjeni izvještaj o funkcioniranju sistema FUK na nivou Federacije, izrađen u skladu sa zakonom i na osnovu godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK za 2018. godinu koje je dostavilo ukupno 489 organizacija javnog sektora.

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.

U izvještaju je predstavljen tabelarni pregled razvoja FUK u organizacijama javnog sektora kroz pet komponenti Standarda interne kontrole, izvršena je analiza datih podataka sa pratećim preporukama, te date preporuke za dalji razvoj sistema FUK, uz navođenje primjera konkretnih mjera koje su sami korisnici iznijeli u svojim izvještajima i ocijenili kao prioritetne za naredni period (od donošenja konkretnih internih akata do nadogradnje segmenata ljudskih resursa, informacionih sistema i dr.).

Na osnovu uvida u dostavljene izvještaje o funkcioniranju sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH, uočena su unapređenja u pojedinim segmentima i nastojanja organizacija javnog sektora da unaprijede postojeće sisteme internih kontrola u skladu sa zahtjevima koje postavljaju važeći propisi i Standardi interne kontrole.

Poteškoće u navedenom procesu ogledaju se prvenstveno u nedostatku kadrovskih kapaciteta i nedostatku iskustva za razvoj sistema FUK, a zatim i nedostatku razumijevanja i podrške za razvoj sistema FUK i njegovog značaja za rad i poslovanje organizacije. Pored navedenog, uočeno je odstupanje u razvoju korisnika na nivou kantona u odnosu na federalne korisnike, što zahtijeva pružanje veće podrške kantonalnim korisnicima, kako bi i oni unaprijedili i razvili novi pristup u svome radu i poboljšali procese planiranja, upravljanja rizicima, te unaprijedili interne kontrole u cjelini.

Dostavljeni godišnji izvještaji su ukazali da i dalje postoji potreba unapređenja upravljanja ljudskim resursima kroz zapošljavanje stručnih i kompetentnih osoba, ulaganje u njihovo kontinuirano usavršavanje u skladu sa potrebama radnog mjesta, nadogradnju sistema motiviranja i nagrađivanja zaposlenih. Pored navedenog i dalje postoji potreba unapređenja procesa upravljanja rizicima u organizaciji u skladu sa Smjernicama za upravljanje rizicima, jer dobro upravljanje rizicima u organizaciji i izrada adekvatnih odgovora na identifikovane i procijenjene rizike direktno unapređuje strateške i godišnje planove i uspostavljene interne kontrole u organizaciji. Ta uzročno posljedična veza ponovo dolazi do izražaja u fazi koja slijedi, jer uspostavljanjem dobrih internih kontrola, spriječit će se aktiviranje potencijalnih

rizika i pomoći u ostvarivanju postavljenih ciljeva poslovanja, a ujedno izbjeći propusti i nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima.

Za razvoj dobrog sistema internih kontrola neophodna je dobra komunikacija i saradnja, kako sa CHJ FMF tako i sa korisnicima u sastavu, tako i sa drugim organizacijama javnog sektora. S obzirom da razvoj FUK nije moguće okončati jer predstavlja trajni proces u kojem se organizacija neprestano razvija i unapređuje, neophodno je kontinuirano dobijati informacije o stanju sistema internih kontrola kod korisnika kako bi se omogućio uvid u trenutno stanje i planirale aktivnosti za daljnji razvoj i unapređenje. Pritom treba uvijek imati u vidu da unapređenje rada i poslovanja organizacija javnog sektora u Federaciji u konačnici unapređuje usluge koje oni pružaju svojim korisnicima.

Dostavljeni podaci su ukazali na to da su kod obveznika pojedini segmenti COSO dobro razvijeni, dok je stepen razvoja drugih segmenata na jako niskom nivou. Da bi finansijsko upravljanje i kontrola kao sistem postigao rezultate u organizaciji, mora biti ostvarena sinergija svih pet COSO elemenata u organizaciji (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje i procjena).

U tom smislu, daljnji razvoj FUK zahtijeva unapređenje važećeg regulatornog i metodološkog okvira, kvalitetno i kontinuirano educiranje kako rukovodstva, tako i imenovanih koordinatora za FUK, te neprestano pružanje kvalitetne savjetodavne podrške korisnicima putem dobrog sistema internih kontrola, kako bi se povećali stepen ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim sredstvima koje koriste.

Broj: 10-14-7-158/19
Sarajevo, 28.06.2019. godine

MINISTRICA
Jelka Milićević