

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 2019. GODINU**

juni 2020. godine

## SADRŽAJ

<b>1. REZIME</b>	<b>3</b>
<b>2. UVOD</b>	<b>4</b>
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	8
2.4. Izrada Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK	10
<b>3. OCJENA SISTEMA FUK</b>	<b>11</b>
3.1. Pravac razvoja finansijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje	11
3.2. Postojeće stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole	11
<b>I. KONTROLNO OKRUŽENJE</b>	<b>12</b>
<b>II. UPRAVLJANJE RIZICIMA</b>	<b>19</b>
<b>III. KONTROLNE AKTIVNOSTI</b>	<b>22</b>
<b>IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE</b>	<b>26</b>
<b>V. PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA</b>	<b>29</b>
3.3. Mjere planirane za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	32
3.4. Komparativni pregled ukupnog razvoja sistema FUK u 2018. i 2019. godini	35
<b>4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA – PROVEDENE AKTIVNOSTI u 2019. GODINI</b>	<b>37</b>
4.1. Daljnji razvoj regulatornog okvira	37
4.2. Održavanje Registra koordinatora za FUK	37
4.3. Obuke iz oblasti FUK	38
4.4. Planirane aktivnosti za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	39
<b>5. ZAKLJUČAK</b>	<b>40</b>

## 1. REZIME

Finansijsko upravljanje i kontrola (u daljem tekstu: FUK) kao sastavni dio javnih internih finansijskih kontrola (eng. skr. PIFC<sup>1</sup>), predstavlja jedan od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja i direktno je povezan sa procesom pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji<sup>2</sup>.

Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u Federaciji BiH nastavio se provoditi u 2019. godini u skladu sa Strategijom razvoja javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) 2015-2018. u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> i važećim regulatornim i metodološkim okvirom:

- Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji;
- Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine;
- Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine ;
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine
- Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine;
- Smjernice o upravljanju rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine

Članom 15. stav (2) Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>4</sup>, 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.

KI FUK za 2019. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2019. godine, a izrađen je na osnovu dostavljenih 520 godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK koje su dostavile organizacije javnog sektora-obveznici izvještavanja o sistemu FUK u Federaciji BiH.

CHJ FMF je izvršila analizu dostavljenih izvještaja za 2019. godinu u svrhu procjene stepena uspostave i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH i utvrdila da se usklađivanje sistema internih kontrola sa zahtjevima Standarda internih kontrola i dalje sporo odvija kod većine revidiranih organizacija (što je naročito vidljivo kod manjih korisnika i korisnika na nivou kantona) i da je potrebno ulagati daljnje napore na unapređenju i poboljšanju finansijskog upravljanja i kontrole, počevši prvenstveno od upravljačke odgovornosti, praktične primjene Standarda interne kontrole, pa do unapređenja izvještavanja i kvalitete informacija o stanju FUK u javnom sektoru u Federaciji.

Korisnici su u svojim izvještajima, pored izvršene samoprocjene, naveli i predložene mjere za unapređenje za svaku od navedenih komponenti koje će poslužiti ne samo korisniku za planiranje budućih aktivnosti, nego i CHJ kao orijentir za planiranje aktivnosti u

<sup>1</sup> Public Internal Financial Controls – javne interne finansijske kontrole

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> Iako Strategija obuhvata period 2015-2018, u 2019. godini nastavljena je realizacija dotad nerealizovanih aktivnosti iz Akcionog plana Strategije

<sup>4</sup> „Službene novine Federacije BiH” broj: 38/16

okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti. S tim u vezi, CHJ FMF je također u okviru analize dostavljenih podataka po komponentama COSO okvira i upoređivanja sa podacima za 2018. 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 BiH u cjelini.

U narednom periodu potrebno je i dalje jačati kapacitete imenovanih koordinatora za FUK, te pružati savjetodavnu podršku korisnicima po pitanju mapiranja poslovnih procesa, razvoja upravljanja rizicima, unapređenje procedura, kao i inicirati povećanje stepena realizacije preporuka interne i vanjske revizije.

U narednom periodu Federalno ministarstvo finansija i CHJ FMF kao nadležni sektor nastavljaju aktivno raditi na daljnjem unapređenju sistema internih kontrola u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH, prvenstveno kroz daljnje unapređenje regulatornog i metodološkog okvira za FUK, jačanje kapaciteta imenovanih koordinatora za FUK, 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 (sistem PIFC) čine tri neodvojiva elementa:

*Slika 1: Elementi sistema PIFC*



**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.<sup>5</sup>

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;
- pouzdano, potpuno i blagovremeno finansijsko izvještavanje i praćenje rezultata poslovanja.

Osnovne karakteristike kvalitetnog sistema finansijskog upravljanja i kontrola obuhvataju sljedeće:

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

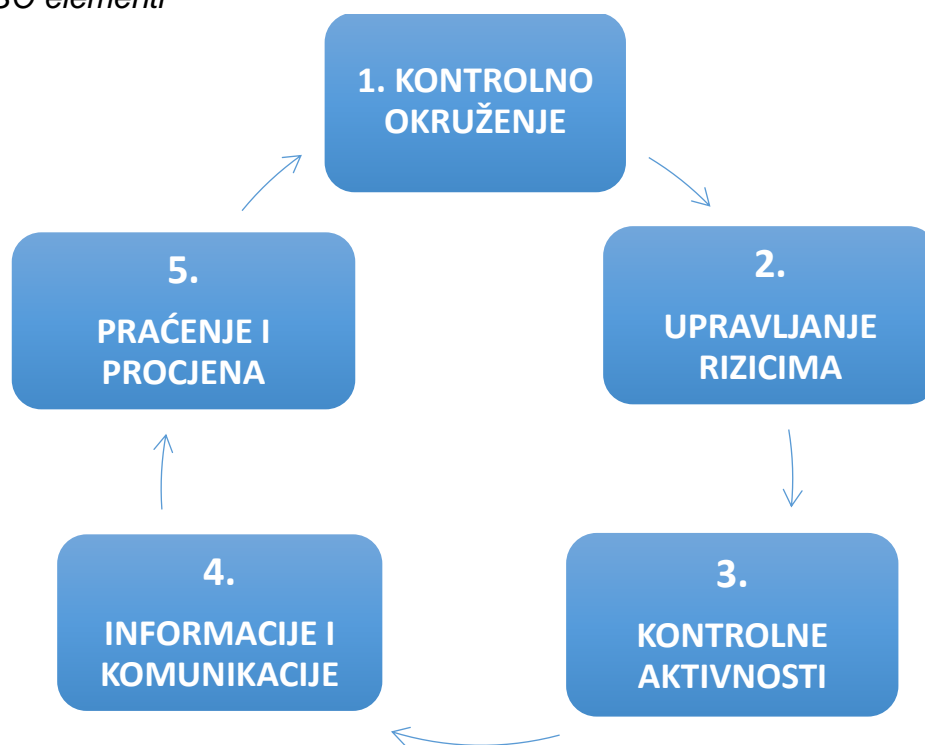
**COSO<sup>6</sup> model** kao općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola, definira internu kontrolu kao postupke koje poduzima uprava zajedno sa zaposlenicima organizacije, a koja je osmišljena da osigura razumno uvjerenje da se postizanja ciljeva poslovanja odvija putem efikasnih i efektivnih procesa, da je osigurana pouzdanost finansijskog izvještavanja, kao i usklađenost sa važećom regulativom.

---

<sup>5</sup>Član 3. stav (6) Zakona o FUK

<sup>6</sup> Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

Slika 2: COSO elementi



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

1. **kontrolno okruženje** (etičke vrijednosti, integritet i kompetentnost zaposlenih, način rukovođenja i stil upravljanja, određivanje misije i ciljeva organizacije, uređena organizaciona struktura sa jasno definiranim ovlaštenjima i odgovornostima za realizaciju aktivnosti, pisana pravila i praksa upravljanja ljudskim resursima);
2. **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);
3. **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.);
4. **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);
5. **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** kao organizaciona jedinica ovlaštena za razvoj, rukovođenje i koordinaciju FUK-a i interne revizije u javnom sektoru.

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

- pripremu zakona i podzakonskih propisa i akata iz područja FUK za organizacije u Federaciji;
- 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;
- koordinaciju uspostave i razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- definiranje sadržaja programa obuke i koordinaciju aktivnosti na provođenju programa obuke iz oblasti FUK u organizacijama u Federaciji;
- definiranje forme i sadržaja godišnjih izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji;
- vršenje analize, davanje preporuka kojima se unapređuje FUK u organizacijama u Federaciji i praćenje njihove realizacije;
- ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji na godišnjem nivou u svrhu prikupljanja informacija za razvoj metodologije i standarda rada;
- 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.

## **2.2. Svrha i cilj izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK**

Zakonom o FUK propisano je da CHJ FMF na osnovu dostavljenih godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK u organizacijama - obveznicima podnošenja godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK, sačinjava KI FUK i dostavlja putem federalnog ministra finansija Vladi Federacije BiH na razmatranje i usvajanje.

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.

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

- **korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na federalnom nivou**, koji izvještaj dostavljaju Federalnom ministarstvu finansija;
- **korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na kantonalnom nivou**, koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija;
- **jedinice lokalne samouprave sa statusom grada**, koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija i
- **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<sup>7</sup>. Obrazac predstavlja upitnik koji se sastoji od niza pitanja za samoprocjenu sistema FUK u organizaciji, grupiranih 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. Dakle, 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.

### **Godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za 2019. godinu dostavile su direktno CHJ FMF sljedeće organizacije javnog sektora u Federaciji BiH:**

1. Agencija za državnu službu Federacije BiH
2. Agencija za privatizaciju u FBiH
3. Agencija za reviziju privatizacije u Federaciji Bosne i Hercegovine
4. Agencija za vodno područje Jadranskog mora Mostar
5. Agencija za vodno područje rijeke Save Sarajevo
6. BH-Gas d.o.o. Sarajevo
7. Binas d.d. Bugojno
8. BH Telecom d.d. Sarajevo
9. Ceste d.d. Mostar
10. Energoinvest d.d. Sarajevo
11. Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom
12. Federalna direkcija robnih rezervi
13. Federalna novinska agencija
14. Federalna uprava civilne zaštite
15. Federalna uprava policije
16. Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove

---

<sup>7</sup> Na osnovu iskustava iz prvog izvještavanja o sistemu FUK i povratnih informacija od korisnika, Federalno ministarstvo finansija je u cilju lakšeg razumijevanja i jednostavnijeg popunjavanja obrazaca u januaru 2019. godine objavilo nove ažurirane obrasce za godišnji i konsolidovani izvještaj.



17. Federalna uprava za inspekcijske poslove
18. Federalni agromediteranski zavod Mostar
19. Federalni hidrometeorološki zavod
20. Federalni zavod za agropedologiju
21. Federalni zavod za geologiju
22. Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje
23. Federalni zavod za poljoprivredu
24. Federalni zavod za programiranje razvoja
25. Federalni zavod za statistiku
26. Federalni zavod za zapošljavanje
27. Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije
28. Federalno ministarstvo finansija
29. Federalno ministarstvo kulture i sporta
30. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
31. Federalno ministarstvo okoliša i turizma
32. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
33. Federalno ministarstvo pravde
34. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
35. Federalno ministarstvo prostornog uređenja
36. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike
37. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
38. Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta
39. Federalno ministarstvo trgovine
40. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova
41. Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata
42. Federalno ministarstvo zdravstva
43. Federalno pravobraniteljstvo
44. Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine
45. Feroelektro d.d.
46. Finansijska policija
47. Finansijsko - informatička agencija
48. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom FBiH
49. Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH
50. Gender centar Federacije Bosne i Hercegovine
51. Generalni sekretarijat Vlade FBiH
52. Grad Srebrenik
53. Hrvatska pošta Mostar
54. Igman d.d. Konjic
55. Institut za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja
56. JU Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH
57. JP "Olimpijski bazen Otoka" doo Sarajevo
58. JP Autoceste FBiH Mostar
59. JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo
60. JP Ceste Federacije BiH doo
61. JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne dd Mostar
62. JP Hrvatske telekomunikacije dd Mostar (HT Eronet)
63. JP Međunarodni aerodrom "Sarajevo" doo Sarajevo
64. JP Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine
65. JU "Opća bolnica Prim dr. Abdulah Nakaš"
66. JU Zavod za zbrinjavanje mentalno invalidne djece i omladine Pazarić
67. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1102
68. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1103
69. Komisija za koncesije FBiH
70. Lutrija Bosne i Hercegovine doo Sarajevo

71. Odbor državne službe za žalbe
72. Operator - Terminali Federacije doo Sarajevo
73. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
74. Porezna uprava Federacije BiH
75. Registar vrijednosnih papira u FBiH dd Sarajevo
76. Rudnici mrkog uglja "Banovići" dd Banovići
77. Sarajevoputevi d.d. Sarajevo
78. Služba za zajedničke poslove organa i tijela FBiH
79. Sudska policija Federacije Bosne i Hercegovine
80. Tehničko remontni zavod Hadžići d.d.
81. Union Banka d.d. Sarajevo
82. UNIS-GROUP d.o.o. Ilidža
83. Ured predsjednika Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
84. Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU
85. Ured za europske integracije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
86. Ured za odnose s javnošću Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
87. Ustanova iz djelokruga socijalne zaštite - Ljubuški
88. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine
89. Vrhovni sud FBiH
90. Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH
91. Zavod za planiranje i izgradnju Općine Kakanj
92. Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH
93. Zavod za vaspitanje muške djece i omladine - Sarajevo
94. Zavod za zbrinjavanje mentalno invalidnih osoba Bakovići
95. Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine

Prilikom izvještavanja za 2019. godinu, nisu uzeti u obzir godišnji izvještaji obveznika koji su izvještaj dostavili na starom obrascu (od kojih je zatraženo da izvrše korekciju i izvještaj o funkcioniranju 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 2019. godinu dostavila su sljedeća ministarstva finansija:**

1. Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo (154 korisnika)
2. Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona (13 korisnika)
3. Ministarstvo finansija Posavskog kantona (37 korisnika)

4. Ministarstvo finansija Kantona 10 Livno (29 korisnika)
5. Ministarstvo finansija Unsko-sanskog kantona (17 korisnika)
6. Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona (126 korisnika)
7. Ministarstvo finansija Zapadno-hercegovački kanton (33 korisnika)
8. Ministarstvo finansija Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (16 korisnika)<sup>8</sup>

Dakle, godišnji KI FUK za 2019. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2019. godine, a izrađen je na osnovu dostavljenog 95 godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK direktno CHJ FMF i 8 konsolidovanih izvještaja za kantone koje su dostavila kantonalna ministarstva finansija, a koja su konsolidovala ukupno 425 godišnjih izvještaja svojih korisnika. KI FUK za 2019. godinu uključuje ukupno **520 izvještaja** iz organizacija javnog sektora u Federaciji BiH, što je više u odnosu na prethodne dvije izvještajne godine.<sup>9</sup>

### 3. OCJENA SISTEMA FUK

#### 3.1. Pravac razvoja finansijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje

Razvoj FUK usmjeren je na ispunjavanje zahtjeva Standarda interne kontrole. Razvoj FUK je posebno usmjeren na povezivanje planiranja i izvršenja budžeta/finansijskog plana 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 i dr.).

#### 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 520 korisnika javnih sredstava u javnom sektoru u Federaciji i utvrdila trenutno stanje, stepen napretka u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu, te ključne slabosti na koje bi se trebalo usmjeriti u budućem periodu.

Kada je u pitanju popunjavanje izvještajnih obrazaca, uvidom u dostavljene izvještaje za 2019. godinu prilikom konsolidacije podataka prisutna je i dalje bojazan da isti ne odražavaju u potpunosti realno stanje po pitanju razvoja FUK, jer su uvidom u pojedinačne izvještaje primijećene i dalje nedoumice i pogrešna tumačenja pitanja iz upitnika, kao i nedostavljanje odgovora na određena pitanja. Pojedini korisnici su za određena pitanja navodili da su neprimjenjiva za njihovu organizaciju što u određenim slučajevima nije moguće.<sup>10</sup>

Iz dostavljenih izvještaja utvrđene su sljedeće slabosti kod organizacija javnog sektora:

---

<sup>8</sup> Objedinjene izvještaje za kanton nisu dostavila ministarstva finansija Zeničko-dobojskog kantona i Srednjobosanskog kantona.

<sup>9</sup> Za 2017. godinu dostavljeno je ukupno 287 izvještaja, a za 2018. godinu 489 godišnjih izvještaja o funkcionisanju sistema FUK.

<sup>10</sup> Primjerice, pojedini korisnici su za pitanje „Utvrdjete li rizike koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva(...)?” stavljali odgovor „Neprijemljivo“.

R/br.	COSO ELEMENT	SLABOSTI
1.	<b>Kontrolno okruženje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nije uređena oblast sukoba interesa i postoji mali broj internih akata koji to uređuju u organizaciji,</li> <li>- slabo ili nikako se provodi ocjena učinka zaposlenih i izostaju poticajne i korektivne mjere za zaposlenike,</li> <li>- strateški planovi su nedovoljno transparentni,</li> <li>- ne vodi se računa o usklađenosti operativnih planova sa strateškim, kao i pokazateljima učinka;</li> </ul>
2.	<b>Upravljanje rizicima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- evidentan je izostanak utvrđivanja i procjene rizika u ključnim procesima, što je neophodno za dobro upravljanje organizacijom,</li> <li>- jako mali broj korisnika je odredio zaposlenike koji će o tome voditi računa u organizaciji,</li> <li>- u najvećem broju organizacija javnog sektora ne postoje osobe kojima se mogu prijaviti sumnje na nepravilnosti i prevare niti procedure kojima je to uređeno u organizaciji;</li> </ul>
3.	<b>Kontrolne aktivnosti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ključni procesi su nedovoljno pokriveni pisanim procedurama (naročito po pitanju kontrola namjenske potrošnje),</li> <li>- interni akti se ne ažuriraju u dovoljnoj mjeri,</li> <li>- veliki broj korisnika nema jasno razdvojene dužnosti u IT segmentu</li> <li>- kod velikog broja korisnika ne postoji jasno utvrđen sistem prijenosa ovlaštenja u organizaciji.</li> </ul>
4.	<b>Informacije i komunikacije</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mali broj korisnika ima IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva,</li> <li>- nedovoljno se vodi računa o međusobnoj integraciji postojećih IT sistema kod korisnika,</li> <li>- nisu razvijeni instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe (što je veoma bitno kod korisnika koji raspolažu značajnim bazama podataka);</li> </ul>
5.	<b>Praćenje i procjena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utvrđeno je da ova komponenta još uvijek slabo razvijena kod korisnika,</li> <li>- nedovoljno se provode interne i vanjske revizije, a još manje radi na realizaciji preporuka istih;</li> <li>- najveći broj korisnika ne provodi redovne i vanredne naknadne kontrole, koje su od velikog značaja za određene resore u javnom sektoru i utječu na donošenje odluka.</li> </ul>

Dostavljeni podaci su pokazali da su kod obveznika pojedini segmenti COSO dobro razvijeni, dok je stepen razvoja drugih segmenata na jako niskom nivou, što je naročito vidljivo kod manjih korisnika i korisnika na nivou kantona. Da bi finansijsko upravljanje i kontrola kao sistem postigao rezultate u organizaciji, moraju biti ispunjeni zahtjevi svih pet COSO elemenata u organizaciji (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje i procjena), jer su isti u velikoj mjeri međusobno povezani što se u konačnici odražava na funkcioniranje adekvatnog kompletnog sistema internih kontrola u organizaciji.

U daljem tekstu uz prateću analizu i preporuke dat je tabelarni pregled postojećeg stanja FUK po pojedinim pitanjima u okviru COSO komponenti za navedenih 520 korisnika:

## I. KONTROLNO OKRUŽENJE

**Kontrolno okruženje** je veoma važna komponenta koja 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. Utječe na stav i svijest prema internoj kontroli koju utvrđuju i provode rukovodioci i zaposleni u korisniku javnih sredstava i odnosi se na stil rukovođenja 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	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Zaposlenici su upoznati sa sadržajem Etičkog kodeksa za državne službenike, odnosno posebnog kodeksa organizacije.	471	90,58	48	9,23	1	0,19
2)	Za nadzor poštivanja Etičkog kodeksa od strane zaposlenih odgovorna je organizaciona jedinica ili zaposlena osoba u organizaciji.	384	73,85	134	25,77	2	0,38
3)	Organizacija je donijela dodatna interna uputstva kojima se regulira ponašanje zaposlenika (kućni red i sl.)	397	76,35	122	23,46	1	0,19
4)	Organizacija je internim aktima definirala situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja u tim slučajevima.	259	49,81	256	49,23	5	0,96
5)	U slučaju nepoštivanja Etičkog kodeksa organizacija provodi mjere u skladu sa propisima i internim procedurama	308	59,23	198	38,08	14	2,69

### Rezultati analize:

Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na izvještaj za 2018. godinu došlo do izvjesnog poboljšanja u procentualnom smislu. Napredak je evidentan i u dijelu koji se odnosi na donošenje internih akata kojim se definiraju situacije potencijalnih sukoba interesa i provođenje mjera u slučaju nepoštivanja kodeksa ponašanja, ali je i dalje potrebno unapređivati procedure u tom dijelu (naročito procedure kojima se uređuje sukob interesa koje ima još uvijek samo 49,81% korisnika).

## 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	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	U organizaciji se pripremaju planovi obuka.	337	64,81	182	35,00	1	0,19
2)	U organizaciji se vodi evidencija obuka po zaposleniku.	336	64,62	178	34,23	6	1,15
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.).	309	59,42	209	40,19	2	0,38
4)	U godišnjim planovima rada po organizacionim jedinicama zadaci/aktivnosti se dodjeljuju po pojedinom zaposleniku.	218	41,92	295	56,73	7	1,35
5)	Upravljanje ljudskim resursima u organizaciji vrši posebna organizaciona jedinica.	108	20,77	406	78,08	6	1,15
6)	U organizaciji se provodi ocjenjivanje učinka zaposlenih.	239	45,96	276	53,08	5	0,96
7)	Organizacija osigurava poticajne mjere za izuzetan učinak zaposlenih.	232	44,62	283	54,42	5	0,96
8)	Organizacija provodi korektivne aktivnosti kod lošeg učinka zaposlenih.	262	50,38	253	48,65	5	0,96

## Rezultati analize:

U odnosu na podatke za prethodnu godinu, evidentan je porast pozitivnih odgovora kod prva četiri pitanja. Slabije (u odnosu na 2018. godinu) su ocijenjena pitanja koja se odnose na posebne organizacione jedinice koje vrše upravljanje ljudskih resursima, ocjenjivanje učinka zaposlenih, te poticajne mjere koje se provode u slučaju dobrog učinka. Navedeno smanjenje broja pozitivnih odgovora u 2019. godini vezano je za manje ili specifične korisnike koji su dostavili izvještaj u 2019. godini prvi put, a kod kojih organizaciona struktura i nadležnosti utječu na odgovore (npr. nemaju posebnu organizacionu jedinicu koja upravlja ljudskim resursima, već to radi jedan zaposlenik i sl.).

## Preporuke CHJ:

- Potrebno je zaposlenike kontinuirano obučavati 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.) u cilju jačanja kapaciteta ljudskih resursa 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.	410	78,85	109	20,96	1	0,19
2)	Nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica u procesu strateškog planiranja rada su jasno definirane.	277	53,27	230	44,23	13	2,50
3)	Ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/projekata/aktivnosti su jasno definirani.	310	59,62	204	39,23	6	1,15
4)	U poslovima koordinacije razvoja finansijskog upravljanja i kontrole koordinatoru za FUK pruža podršku organizaciona jedinica za finansije.	352	67,69	158	30,38	10	1,92
5)	Zadaci vezani za FUK delegirani su zaposlenima od strane rukovodioca organizacije.	218	41,92	295	56,73	7	1,35
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).	395	75,96	119	22,88	6	1,15
7)	Rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica imaju ovlaštenja da upravljaju svojim budžetima/finansijskim planovima.	220	42,31	284	54,62	16	3,08
8)	Rukovodstvo je uspostavilo linije izvještavanja o realizaciji ciljeva i izvršenju budžeta/finansijskog plana (utrošena sredstva po programima, ostvareni prihodi, stvorene obaveze i sl.).	396	76,15	116	22,31	8	1,54
9)	Organizacione jedinice izrađuju izvještaje o realizaciji ciljeva/programa/projekata iz svoje nadležnosti.	348	66,92	157	30,19	15	2,88
10)	Postoje interni akti kojima je detaljnije uređena međusobna saradnja između prvog i drugog nivoa korisnika.	199	38,27	193	37,12	128	24,62



## Rezultati analize:

Na osnovu podataka koje je dostavilo 520 organizacija javnog sektora, u odnosu na podatke iz 2018. godine, u segmentu organizacione strukture, ovlaštenja i odgovornosti, sistema izvještavanja došlo je do poboljšanja u svim pitanjima. Najveće poboljšanje ogleđa se kod pitanja o imenovanju koordinatora za FUK. Naime, za 2018. godinu, 49,90% korisnika je odgovorilo da je imenovalo koordinatora za FUK u svojoj organizaciji, dok je za 2019. godinu taj procenat narastao na 78,85%.

I dalje kod manje od 50% korisnika rukovodstvo delegira zaposlenima zadatke vezane za razvoj sistema internih kontrola i nedovoljno se kroz interne akte uređuje međusobna saradnja između prvog i drugog nivoa korisnika, te je po tim pitanjima neophodno poduzimati daljnje mjere unapređenja.

## Preporuke CHJ:

- Potrebno je zadatke vezane za razvoj sistema internih kontrola sa rukovodstva delegirati na ostale zaposlenike u organizaciji;
- Potrebno je kroz interne akte urediti 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 definiraju aktivnosti neophodne za ostvarivanje ciljeva, kako bi rizici od neostvarenja ciljeva bili minimalni. Zbog toga razlog postojanja korisnika javnih sredstava treba biti jasno definiran u ažuriranoj i sažetoj izjavi o misiji, proistekloj iz mandata korisnika javnih sredstava, a misija treba biti prevedena u ciljeve koji predstavljaju željene rezultate korisnika javnih sredstava, 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.	384	73,85	130	25,00	6	1,15
2)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o strateškim ciljevima.	371	71,35	141	27,12	8	1,54
3)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o realizaciji programa/projekata, te postignutim rezultatima.	401	77,12	112	21,54	7	1,35
4)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o ključnim rizicima u poslovanju.	367	70,58	144	27,69	9	1,73
5)	Na sastancima rukovodstva/kolegija se raspravlja o izvršenju budžeta/finansijskog plana.	397	76,35	115	22,12	8	1,54

6)	Misija organizacije je utvrđena.	444	85,38	70	13,46	6	1,15
7)	Vizija organizacije je utvrđena.	438	84,23	76	14,62	6	1,15
8)	Strateški ciljevi organizacije su utvrđeni.	401	77,12	108	20,77	11	2,12
9)	Strateški ciljevi organizacije su objavljeni (npr. na web stranici, intranetu i sl.)	233	44,81	275	52,88	12	2,31
10)	Strateški planovi rada su usvojeni.	207	39,81	298	57,31	15	2,88
11)	U organizaciji postoje organizacione jedinice ili osobe koje su odgovorne za koordinaciju i razvoj strateškog plana.	178	34,23	319	61,35	23	4,42
12)	Sve organizacione jedinice su uključene u proces strateškog planiranja.	246	47,31	245	47,12	29	5,58
13)	Postoje posebni propisi i procedure koji reguliraju proces strateškog plana.	173	33,27	324	62,31	23	4,42
14)	Strateški plan obuhvata i finansijske projekcije.	239	45,96	258	49,62	23	4,42
15)	U strateškom planu definirani su pokazatelji učinka.	180	34,62	314	60,38	26	5,00
16)	Vrši se nadzor nad provođenjem strateškog plana rada.	195	37,50	244	46,92	81	15,58
17)	U budžetu/finansijskom planu utvrđeni su programi.	277	53,27	223	42,88	20	3,85
18)	U budžetu/finansijskom planu utvrđeni su ciljevi programa.	267	51,35	232	44,62	21	4,04
19)	Ciljevi utvrđenih programa su povezani sa strateškim ciljevima.	269	51,73	226	43,46	25	4,81
20)	Godišnji planovi rada su usvojeni.	470	90,38	40	7,69	10	1,92
21)	U godišnjem planu rada definirani su ciljevi koje svaka organizaciona jedinica treba realizovati u toku godine.	408	78,46	92	17,69	20	3,85
22)	Operativni ciljevi iz godišnjeg plana rada su usklađeni sa ciljevima programa i strateškim ciljevima iz strateškog plana rada.	308	59,23	192	36,92	20	3,85
23)	U planskim dokumentima u kojima su navedeni podaci o ciljevima, sadržani su i podaci o procijenjenim finansijskim sredstvima potrebnim za realizaciju utvrđenih ciljeva.	302	58,08	203	39,04	15	2,88
24)	Utvrđeni su pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva.	226	43,46	275	52,88	19	3,65
25)	Korisnici drugog nivoa su uključeni u izradu strateških planova.	173	33,27	220	42,31	127	24,42

## **Rezultati analize:**

Analiza dostavljenih podataka ukazala je na to da je u segmentu planskog pristupa poslovanju došlo do određenog pomaka u svim datim pitanjima.

Ono što je potrebno poboljšati u narednom periodu jeste strateško planiranje: transparentnost strateških ciljeva nije na zadovoljavajućem nivou (čak 52,88% korisnika ne objavljuje nigdje svoje utvrđene strateške ciljeve), otprilike trećina korisnika usvaja svoje strateške planove, delegira poslova strateškog planiranja na organizacione jedinice ili osobe u organizaciji i uključuje korisnike drugog nivoa u izradu strateškog plana. Također, tek trećina korisnika u strateškom planu definira pokazatelje učinka i vrši nadzor nad provođenjem strateškog plana rada, što je nedovoljno za efikasnost strateškog planiranja u organizaciji.

Analiza je ukazala na dosta bolju situaciju po pitanju godišnjeg planiranja: čak 90,38% korisnika ima usvojene godišnje planove rada, a 78,46% definirane ciljeve koje organizacione jedinice trebaju ostvariti tokom godine. Međutim, tek 59,23 % organizacija vodi računa o međusobnoj usklađenosti godišnjeg plana sa strateškim, a 43,46 % analiziranih korisnika utvrđuje pokazatelje uspješnosti kroz koje prate realizaciju utvrđenih 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, objavljivati ih na web stranici i učiniti dostupnim javnosti i redovno vršiti nadzor nad provođenjem trogodišnjih planova;
- Kod godišnjeg planiranja potrebno je fokus usmjeriti na definiranje i praćenje mjera učinka i obavezno voditi računa da operativni ciljevi iz godišnjih planova budu usklađeni sa prethodno utvrđenim strateškim ciljevima iz trogodišnjih planova rada.

## **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. Radi se o kontinuiranoj aktivnosti 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.	238	45,77	273	52,50	9	1,73
2)	Vjerovatnoća i utjecaj rizika se procjenjuju.	208	40,00	299	57,50	13	2,50
3)	Rizici se navode u pisanoj formi.	217	41,73	290	55,77	13	2,50
4)	Utvrđeni rizici su sadržani u planskim dokumentima.	188	36,15	308	59,23	24	4,62
5)	Utvrđeni rizici su dokumentovani u registrima rizika.	141	27,12	353	67,88	26	5,00
6)	Registar rizika se ažurira.	135	25,96	361	69,42	24	4,62
7)	Postoji sistem izvještavanja o najznačajnijim rizicima.	132	25,38	376	72,31	12	2,31
8)	Zadužena je osoba za koordinaciju upravljanja rizicima u organizaciji.	87	16,73	421	80,96	12	2,31
9)	Zadužene su osobe za prikupljanje podataka o rizicima i izvještavanje o rizicima na nivou organizacionih jedinica.	85	16,35	420	80,77	15	2,88
10)	Donesena je strategija upravljanja rizicima u organizaciji.	98	18,85	410	78,85	12	2,31
11)	Korisnici u sastavu izvještavaju o najznačajnijim rizicima u poslovanju.	72	13,85	324	62,31	124	23,85

### **Rezultati analize:**

Na osnovu analize podataka iz izvještaja 520 korisnika, primjetan je određen napredak kod svih odgovora u odnosu na odgovore date za 2018. godinu, međutim i dalje je prisutan nedovoljan stepen razvoja upravljanja rizicima kod korisnika. Naime, i dalje manje od polovine korisnika utvrđuje rizike (45,77%), procjenjuje njihov utjecaj i vjerovatnoću (40%), i navode rizike u pisanoj formi (41,73%). Samo 27,12% korisnika dokumentuje rizike u registrima rizika, a 25,38% analiziranih korisnika ima uspostavljen sistem izvještavanja o utvrđenim rizicima.

Iako je povećan broj potvrdnih odgovora u odnosu na 2018. godinu, i dalje veoma mali broj korisnika ima osobe koje su zadužene za koordinaciju procesa upravljanja rizicima (16,35%), odnosno osobe prikupljanje i izvještavanje o rizicima u organizaciji (18,85%).

## Preporuke CHJ:

- Potrebno je, vodeći se Smjernicama za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>11</sup> razviti 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 na nivou organizacije utvrde registar rizika i ažuriraju isti na godišnjem nivou;
- 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.	296	56,92	208	40,00	16	3,08
2)	Procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara su uspostavljene u organizaciji.	194	37,31	309	59,42	17	3,27

## Rezultati analize:

Analizirani podaci ukazuju na to da 56,92% korisnika ima zaduženu organizacionu jedinicu ili osobu unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji, ali je i dalje nizak procent korisnika (37,31%) koji ima uspostavljene procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara. Došlo je do određenog napretka u odnosu na 2018. godinu, međutim, imajući u vidu značaj koji aktivnosti protiv nepravilnosti i prevara imaju u aktuelnim reformama, potrebno je ojačati navedeni segment.

<sup>11</sup> Za provođenje upravljanja rizicima, organizacije javnog sektora u Federaciji BiH imaju na raspolaganje Smjernice za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, koje je objavilo Federalno ministarstvo finansija, a koje su na jednoobrazan način ponudile korisnicima obrasce za utvrđivanje i procjenu rizika, dokumentovanje u registru rizika i praćenje utvrđenih rizika. Navedenim smjernicama metodološki je pojašnjeno upravljanje rizicima kroz sve faze, uz navođenje praktičnih primjera i obrazaca.

## 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	
		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i realizacije strateškog plana.	254	48,85	254	48,85	12	2,31
2)	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i izvršenja budžeta/finansijskog plana.	391	75,19	123	23,65	6	1,15
3)	Pisane interne procedure postoje za proces evidencije poslovnih događaja i transakcija.	396	76,15	121	23,27	3	0,58
4)	Pisane interne procedure postoje za proces nabavki i ugovaranja.	434	83,46	82	15,77	4	0,77
5)	Pisane interne procedure postoje za proces upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom).	395	75,96	120	23,08	5	0,96

6)	Pisane interne procedure postoje za proces naplate vlastitih prihoda.	327	62,88	150	28,85	43	8,27
7)	Pisane interne procedure postoje za proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava.	295	56,73	192	36,92	33	6,35
8)	Interne procedure se redovno ažuriraju.	357	68,65	136	26,15	27	5,19
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.	167	32,12	241	46,35	112	21,54
10)	Postoje informacije o tome da li korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti.	127	24,42	271	52,12	122	23,46

### Rezultati analize:

Kada su u pitanju politike i procedure u organizacijama javnog sektora, nije bilo značajnijeg napretka u izvještajima u odnosu na 2018. godinu. Čak je primjetno određeno pogoršanje kod većine pitanja (vjerovatno uzrokovano većim brojem izvještaja manjih organizacija kod kojih nisu razvijene određene procedure za pojedine procese ili to za njih obavljaju druge organizacije). Došlo je do napretka vezano za ažuriranje internih procedura (68,65% korisnika), saradnju sa korisnicima drugog nivoa po pitanju postojanja procedura o načinu saradnje i aktivnostima koje se očekuju od korisnika drugog nivoa (2018. godine taj procent je iznosio 19,22%, a sada je 32,12%) te posjedovanje informacije o tome da li korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti (procent pozitivnih odgovora se sa 16,6% za 2018. godinu povećao na 24,42% za 2019. godinu).

### Preporuke CHJ:

- Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese u organizaciji (naročito za procese kao što su proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava) 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.
- Potrebno je kroz pisane procedure urediti međusobnu saradnju sa korisnicima drugog nivoa i unaprijediti razmjenu informacija o provođenju ključnih kontrolnih aktivnosti

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 kontrolni postupci koji se mogu koristiti u svrhu naknadnih kontrola su npr. 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.	201	38,65	306	58,85	13	2,50
2)	Ključni poslovni procesi su dokumentovani.	222	42,69	284	54,62	14	2,69
3)	Postupci, zadaci pojedinih učesnika, ovlaštenja i odgovornosti su jasno definirani.	290	55,77	219	42,12	11	2,12
4)	Izrađena je knjiga/mapa poslovnih procesa.	225	43,27	284	54,62	11	2,12
5)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o izvršenju budžeta/finansijskog plana.	391	75,19	123	23,65	6	1,15
6)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o raspoloživim sredstvima.	396	76,15	119	22,88	5	0,96
7)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o obavezama.	384	73,85	130	25,00	6	1,15
8)	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o potraživanjima.	347	66,73	161	30,96	12	2,31
9)	Naknadne kontrole namjenske potrošnje se provode.	275	52,88	198	38,08	47	9,04
10)	Pisane procedure za naknadne kontrole postoje.	183	35,19	300	57,69	37	7,12
11)	Naknadne kontrole namjenskih sredstava su dio redovnog poslovanja nadležnih organizacionih jedinica.	185	35,58	267	51,35	68	13,08
12)	Naknadne kontrole namjenskih sredstava se provode i kao povremena (ad hoc) zaduženja u slučaju potrebe.	288	55,38	202	38,85	30	5,77



## Rezultati analize:

U segmentu dokumentovanja i evidentiranja finansijskih i drugih transakcija došlo je do povećanja broja potvrdnih odgovora u odnosu na odgovore date u izvještajima za 2018. godinu. Najveći broj potvrdnih odgovora (preko 70%) odnosio se na postojanje internih izvještaja o raspoloživim sredstvima, izvršenju budžeta/finansijskog plana, te obavezama i potraživanjima.

U odnosu na podatke iz 2018. godine došlo je do značajnog poboljšanja po pitanju izrade mapa poslovnih procesa. Naime, sa prethodnih 29,86% broj korisnika koji ima izrađene mape procesa porastao je na 43,27% ali je taj broj i dalje nedovoljan imajući u vidu značaj koji mape poslovnih procesa imaju prilikom utvrđivanja rizika u organizaciji.

Iako je povećan broj potvrdnih odgovora o postojanju pisanih procedura za prethodne i naknadne kontrole u odnosu na podatke iz 2018. godine, i dalje tek trećina korisnika provodi naknadne kontrole u okviru redovnog poslovanja organizacije.

## Preporuke CHJ:

- Potrebno je dokumentovati ključne procese i izraditi mape poslovnih procesa u organizaciji, kao preduslov za kvalitetne registre rizika;
- Potrebno je sačiniti pisane procedure za prethodne i naknadne kontrole u organizaciji, te provoditi naknadne kontrole u okviru redovnog poslovanja.

**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	375	72,12	138	26,54	7	1,35

	ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole?						
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)?	233	44,81	267	51,35	20	3,85
3)	Postoji li u organizaciji sistem delegiranja/prijenosa ovlaštenja?	339	65,19	163	31,35	18	3,46
4)	Da li vodite evidenciju imovine? (knjiga stalnih sredstava)	499	95,96	19	3,65	2	0,38
5)	Da li se vrši popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem?	511	98,27	8	1,54	1	0,19
6)	Da li se vrši vanredan popis imovine?	150	28,85	361	69,42	9	1,73

### Rezultati analize:

Prema dostavljenim podacima, princip razdvajanja dužnosti u segmentu planiranja, nabavki i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole primjenjuje 375 organizacija javnog sektora (72,12%), dok načelo razdvajanja dužnosti u informacionim sistemima ima osigurano 44,81% analiziranih korisnika. Sistem delegiranja ovlaštenja i dalje je na nezadovoljavajućem nivou i primjenjuje ga 65,19% korisnika.

U pogledu zaštite imovine, gotovo svi korisnici su potvrdili da vode evidenciju imovine kroz knjigu stalnih sredstava (95,96%), te da vrše redovan popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem u organizaciji (98,27%). 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

Kvaliteta dobro razvijenog segmenta **informacija i komunikacija** je od izuzetnog značaja za kvalitet samog sistema 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. U organizaciji trebaju biti uspostavljeni mehanizmi interne komunikacije: rukovodstvo zaposlenim treba osigurati informacije potrebne za redovno, efikasno i efektivno obavljanje njihovih strateških, programskih i operativnih aktivnosti, a 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	
Zahtjevi		Broj organizacija	%	Broj organizacija	%	Broj organizacija	%
1)	Postoje IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva.	151	29,04	357	68,65	12	2,31
2)	Uspostavljen je sistem praćenja i analiziranja izvršenja budžeta/finansijskog plana od strane najvišeg rukovodstva.	364	70,00	153	29,42	3	0,58
3)	Sve organizacione jedinice učestvuju u pripremi budžeta/finansijskog plana.	312	60,00	189	36,35	19	3,65
4)	Sve organizacione jedinice dobijaju informacije o odobrenim sredstvima za realizaciju programa/projekata/aktivnosti za koje su nadležni.	305	58,65	187	35,96	28	5,38
5)	Računovodstveni sistem omogućava praćenje po programima/projektima/aktivnostima.	319	61,35	179	34,42	22	4,23
6)	Računovodstveni sistem omogućava praćenje troškova po organizacionim jedinicama.	250	48,08	242	46,54	28	5,38
7)	U organizaciji postoji centralizovana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovoreni obaveza.	342	65,77	173	33,27	5	0,96
8)	Uspostavljena centralizovana evidencija je podržana informacionim sistemom.	167	32,12	328	63,08	25	4,81

9)	Uz propisane finansijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o neizmirenim obavezama po programima/projektima/organizacionim jedinicama.	282	54,23	219	42,12	19	3,65
10)	Uz propisane finansijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o ugovorenim, a još nefakturisanim obavezama.	158	30,38	336	64,62	26	5,00
11)	Uz propisane finansijske izvještaje sastavljaju se i izvještaji o ostvarenim rezultatima programa/projekata.	238	45,77	256	49,23	26	5,00
12)	Postoji informatička povezanost sa korisnicima u sastavu.	129	24,81	306	58,85	85	16,35
13)	Poslovni sistemi su u dovoljnoj mjeri podržani IT sistemima (finansije, nabavka i ugovaranje, upravljanje imovinom, praćenje kapitalnih projekata, materijalne evidencije, kadrovi i sl.).	236	45,38	272	52,31	12	2,31
14)	IT sistemi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno su integrirani.	170	32,69	332	63,85	18	3,46
15)	Postavljene su kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile neovlaštene izmjene u postojećem softveru.	287	55,19	213	40,96	20	3,85
16)	Postavljene su kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile gubitak i razotkrivanje podataka.	293	56,35	211	40,58	16	3,08
17)	Postavljene kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile vanjske prijetnje (kao što su virusi).	317	60,96	191	36,73	12	2,31
18)	Postavljene kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile neovlašten fizički pristup opremi i instalacijama.	315	60,58	194	37,31	11	2,12
19)	Postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.	226	43,46	279	53,65	15	2,88

### Rezultati analize:

U dijelu izvještajnog obrasca koji se bavi razvojem segmenta informacija i komunikacija u organizacijama javnog sektora u Federaciji, podaci su pokazali da iako je došlo do izvjesnih poboljšanja kod 18 (od ukupno 19) pitanja, međutim i dalje postoji potreba za unapređenjem ovog COSO elementa. 29,04% korisnika ima IT sigurnosne politike procedure ili uputstva, 45,38% analiziranih korisnika smatra da su poslovni sistemi u organizaciji u dovoljnoj mjeri

podržani IT sistemom a kod 32,69% korisnika su IT sistemi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno integrirani. Najviše pozitivnih odgovora (oko 60% korisnika) kod IT segmenta imaju pitanja vezana za kontrole pristupa informacionim sistemima u cilju sprječavanja vanjske prijetnje (npr. virusi), neovlaštenog fizičkog pristupa opremi i instalacijama, te gubitka i razotkrivanja podataka, a kod 43,46% korisnika postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe. U ovom dijelu upitnika svakako treba imati u vidu različitost tipova organizacija javnog sektora<sup>12</sup>.

Najviše pozitivnih odgovora (70%) u upitniku 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 (65,77%), međutim, tek 32,12% korisnika istu tu evidenciju imaju podržanu informacionim sistemom.

### **Preporuke CHJ:**

- Potrebno je donijeti IT sigurnosne politike, procedure i uputstva u organizacijama javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacioni sistemi;
- Unaprijediti izvještavanje rukovodstvu naročito izvještaje o neizmirenim obavezama, izvještaje o ugovorenim a još nefakturisanim obavezama te izvještaje o ostvarenim rezultatima programa/projekata;
- 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 kod korisnika koji raspolažu značajnim bazama podataka.

## **V. PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA**

Korisnik javnih sredstava osigurava upravljačke i nadzorne aktivnosti koje se obavljaju u toku redovnog poslovanja u svrhu stalnog **praćenja i procjene** uspostavljenih internih kontrola. Naime, sistem FUK zahtijeva kontinuirano praćenje u svrhu procjenjivanja njegovog funkcioniranja, blagovremenog ažuriranja u slučaju promjene uslova i načina poslovanja, te utvrđivanje mjera za kontinuirani razvoj sistema. Praćenje i procjena sistema FUK provodi se putem: stalnog praćenja, samoprocjene i interne revizije.

Rukovodstvo treba da se usmjeri na praćenje i procjenu internih kontrola, te njihovu usklađenost sa zakonskim propisima i ciljevima korisnika javnih sredstava, a 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.

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.

---

<sup>12</sup> 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.

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 kontrola za koji su odgovorni (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti).	265	50,96	248	47,69	7	1,35
2)	U izvještajnoj godini obavljene su interne revizije u organizaciji.	97	18,65	409	78,65	14	2,69
3)	Ukupan broj datih preporuka u izvještajima interne revizije.	802	-	-	-	-	-
4)	Ukupan broj realiziranih preporuka iz izvještaja interne revizije	404	-	-	-	-	-
5)	Praćenje realizacije preporuka interne revizije provodi se u skladu sa Zakonom o internoj reviziji.	136	26,15	299	57,50	85	16,35
6)	Realizacija preporuka iz izvještaja interne revizije se vrši u skladu sa planovima aktivnosti za provođenje preporuka.	142	27,31	296	56,92	82	15,77
7)	U izvještajnoj godini je obavljena eksterna revizija.	153	29,42	357	68,65	10	1,92
8)	Ukupan broj preporuka u izvještaju eksterne revizije.	411	-	-	-	-	-
9)	Ukupan broj realiziranih preporuka eksterne revizije.	243	-	-	-	-	-
10)	Praćenje realizacije preporuka eksterne revizije je uspostavljeno.	241	46,35	229	44,04	50	9,62
11)	Naknadne (ex post) kontrole kroz postupak stalnog praćenja su uspostavljene.	193	37,12	287	55,19	40	7,69
12)	Naknadne (ex post) kontrole se obavljaju redovno.	174	33,46	291	55,96	55	10,58
13)	Naknadne (ex post) kontrole se obavljaju vanredno po nalogu rukovodioca ovisno o slučaju.	157	30,19	331	63,65	32	6,15
14)	Poduzete su aktivnosti na osnovu nalaza vanredne kontrole.	119	22,88	350	67,31	51	9,81

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)?	51	9,81	328	63,08	141	27,12
-----	--	----	------	-----	-------	-----	-------

### Rezultati analize:

Po pitanju komponente nadzora i praćenja, u odnosu na izvještaje za 2018. godinu, došlo je do povećanja broja pozitivnih odgovora kod svih pitanja, izuzev kod broja datih preporuka interne revizije<sup>13</sup>. Međutim uprkos izvjesnom poboljšanju i dalje je prisutna nerazvijenost ovog segmenta koji je veoma bitan jer ocjenjuje koliko je zaista djelotvoran uspostavljeni sistem internih kontrola u organizaciji. Od ukupno 520 posmatranih korisnika, 50,96% korisnika je izjavilo da je rukovodstvo uspostavilo sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK u organizaciji. Međutim, interna revizija je u 2019. godini obavljena samo kod 18,65%, a praćenje realizacije preporuka interne revizije u skladu sa Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji BiH vrši 26,15% korisnika.

Vanjska revizija u 2019. godini obavljena je kod 29,42% korisnika, a kod 46,35% korisnika uspostavljen je sistem praćenja realizacije preporuka vanjske revizije.

I dalje 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<sup>14</sup>.

Po pitanju vršenja naknadnih kontrola, 37,12% korisnika ima uspostavljene naknadne kontrole u organizaciji. Naknadne kontrole se vrše redovno kod 25,97% korisnika, a 30,19% korisnika je izjavilo da naknadne kontrole obavljaju i vanredno po nalogu rukovodioca, ovisno o slučaju. Kod 22,88% korisnika su u 2019. godini na osnovu provedenih vanrednih kontrola poduzete određene aktivnosti, što je više u odnosu na 2018. godinu kada je taj procent iznosio samo 16,56%.

### Preporuke CHJ:

- 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.
- Potrebno je da organizacije javnog sektora povećaju broj redovnih i vanrednih naknadnih kontrola naročito u procesima velike finansijske značajnosti (npr. dodjela namjenskih sredstava, dodjele iz sredstava tekuće rezerve, praćenje realizacije ugovora javnih nabavki, raspolaganja sredstvima rezerve, i sl.)

<sup>13</sup> Taj broj u 2018. godini iznosio je 831, a u 2019. godini 802.

<sup>14</sup> Trenutni obrasci omogućavaju korisnicima da u rubrike unose nebrojčane podatke, tako da je u dostavljenim izvještajima na pitanje npr. o broju realizovanih preporuka bilo odgovora poput „nekoliko“, „gotovo sve“, „većina preporuka“ i sl. što nije moguće niti konsolidovati niti analizirati, zbog čega navedeni odgovori nisu ni mogli biti uzeti u obzir.

### 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:

<b>I. KONTROLNO OKRUŽENJE</b>	
<b>Integritet i etičke vrijednosti, Profesionalna stručnost i kompetentnost, Organizaciona struktura i delegiranje ovlaštenja i odgovornosti, Misija i ciljevi, Planiranje</b>	
1.	Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji dodijeliti nadležnosti za nadzor nad primjenom Kodeksa određenim radnim mjestima, odnosno organizacionim jedinicama.
2.	Potrebno je ažurirati etički kodeks i donijeti pravilnik o standardima ponašanja zaposlenika.
3.	Imenovati osobu nadležnu za nadzor primjene etičkog kodeksa.
4.	Donijeti pravilnik kojim se definiraju situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja.
5.	Uspostaviti ocjenjivanje učinka zaposlenih.
6.	Donijeti poseban interni akt kojim će se urediti provođenje poticajnih i korektivnih mjera za zaposlene.
7.	Ažuriranje i izrada planova za obuke državnih službenika uključujući i obuku vezanu za FUK.
8.	Provođenje internih obuka iz oblasti FUK-a za rukovodioce i radnike.
9.	Sačiniti plan obuke zaposlenih vezan za obavljanje poslova iz njihovog djelokruga rada.
10.	Definirati pokazatelje uspješnosti, kako organizacionih jedinica, tako i zaposlenih, a u cilju objektivne procjene učinka zaposlenih i adekvatnog nagrađivanja.
11.	Izgradnja upravljačkog sistema informacija sa tačno određenom ulogom svakog zaposlenika.
12.	Utvrđiti misiju i viziju.
13.	Utvrđiti strateški cilj i sačiniti strateški plan.
14.	Unaprijediti proces planiranja u smislu usklađivanja programa i ciljeva utvrđenih u srednjoročnom i godišnjem programu rada i budžetskim programima u konsultacijama sa Federalnim ministarstvom finansija.
15.	Planirano uvođenje detaljnih operativnih godišnjih planova sa detaljnom analitikom po organizacionim jedinicama i redovnim mjesečnim izvještavanjem.
<b>II. PROCJENA RIZIKA</b>	
<b>Upravljanje rizikom</b>	
1.	Utvrđiti rizike koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva.
2.	Utvrđiti rizike kroz procjenu vjerojatnosti i utjecaja rizika.
3.	Utvrđene rizike kroz obrasce dokumentovati i objediniti u registar rizika.
4.	Intenzivirati proces procjene rizika u svim aspektima poslovanja, realizaciji projekata, ljudskih resursa i finansija.
5.	Utvrđiti i procijeniti vjerojatnoću i utjecaj utvrđenih rizika u izrađenom obrascu za utvrđivanje i procjenu rizika.
6.	Rukovodstvo će uspostaviti registar rizika, sistem stalnog praćenja rizika i izvještavanje o rizicima.
7.	Kontinuirano ažurirati registar rizika i unapređivati upravljanje rizicima u skladu sa Strategijom upravljanja rizicima.
8.	Donijeti strategiju upravljanja rizicima i redovno ažurirati registar rizika do kraja 2021.godine.
9.	Ažurirati strategiju upravljanja rizicima.



10.	Zadužiti osobu koja će koordinirati procesom upravljanja rizicima.
11.	Uspostaviti sistem izvještavanja o najznačajnijim rizicima putem pisane procedure.
12.	Izveštavati direktora o najznačajnijim rizicima kako bi se na vrijeme poduzele sve mjere zaštite.
13.	Uspostaviti mehanizme i procedure za sprječavanje i otkrivanje nepravilnosti i prevara.
14.	Imenovati osobu unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare.
15.	Uspostaviti procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara.
<b>III. KONTROLNE AKTIVNOSTI</b>	
<b>Politike i procedure, Dokumentovanje i evidentiranje finansijskih i drugih transakcija, Razdvajanje dužnosti, Zaštita resursa/imovine</b>	
1.	Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese.
2.	Sačiniti pisane interne procedure (pravilnike, uputstva, instrukcije, smjernice) koje u skladu sa zakonskom regulativom detaljnije uređuju proces izrade i realizacije strateškog plana.
3.	Sagledati i kontinuirano ažurirati interne akte u skladu sa zakonskim propisima.
4.	Donijeti pravilnik o FUK-u u 2020. godini i pisane interne procedure za sistem FUK-a do kraja 2021.godine.
5.	Ažurirati i/ili donijeti nove interne akte za proces upravljanja materijalnom i nematerijalnom imovinom.
6.	Izvršiti izmjene i dopune Procedura o procesu planiranja i pripreme budžeta i ostalih planskih dokumenata koji se odnosi na mjesečno, kvartalno i godišnje planiranje i periodično izvještavanje o izvršenju budžeta.
7.	Analizirati postojeće procese, procedure, dokumente i u slučaju potrebe nastaviti doradu ili uspostavu novih, te dosljedno primjenjivati iste u praksi.
8.	Sačiniti knjigu/mapu ključnih poslovnih procesa.
9.	Dokumentiranje poslovnih procesa kroz Mapu procesa.
10.	Ažurirati popis poslovnih procesa unutar odjeljenja.
11.	Postojeće interne procedure potrebno je kontinuirano pratiti i redovito ažurirati.
12.	Razdvajanje dužnosti u IT sistemima kako ne bi jedna osoba vršila sve faze IT operacija.
13.	Naknadne kontrole propisati kroz procedure.
14.	U pisanim procedurama jasno definirati ovlaštenja i odgovornosti svih učesnika u jednom poslovnom procesu, rokove i kontrolne mehanizme za svaku aktivnost.
15.	Izradom i usvajanjem Pravilnika o FUK-u, težit će se boljem reguliranju i kontroli svakog pojedinačnog procesa koji se obavlja, a cilj je veća ekonomičnost, efektivnosti, te efikasnost u trošenju sredstava Društva.
<b>IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJA</b>	
<b>Relevantne i potrebne informacije, Interna i eksterna komunikacija, Poslovna korespondencija, čuvanje i arhiviranje dokumentacije</b>	
1.	U narednom periodu pratit će se implementacija Politika i procedura informacione sigurnosti, te predlagati poboljšanja i izmjene prema izvršenim analizama i eventualnim zakonskim zahtjevima.
2.	Izraditi nove politike i procedure o upravljanju informacionim sistemom.
3.	Izgradnja što učinkovitijeg upravljačkog sistema informacija, s točno određenom ulogom svakog zaposlenika uključenog u FUK, dokumentiranje svih procesa i transakcija, uključujući opise sistema putem dijagrama toka, računovodstvo i sistem arhiviranja s ciljem izrade odgovarajućeg revizijskog traga, razvoja pravodobnog i pouzdanog sistema izvještavanja.
4.	Kontinuirano će se unaprjeđivati sistemi koji rukovodstvu pružaju blagovremene informacije potrebne za praćenje i ocjenu poslovanja, pokazatelje učinka, finansijske

	informacije, informacije o nepravilnostima, pokazatelje koji se odnose na ljudske resurse i sl.
5.	Finalizirati produkciju nove DR virtualizacijske platforme, nadležan Sektor za informacione sisteme.
6.	Donijeti interni akt o razvoju IT sigurnosne politike.
7.	Utvrđiti načine komunikacije i razmjene informacija između organizacionih jedinica i zaposlenih za potrebe planiranja i izvršenja budžeta, provođenja programa, praćenje ostvarenih rezultata u odnosu na planove.
8.	Rukovodstvo će zaposlenim osiguravati informacije potrebne za njihovo redovno, efikasno i efektivno obavljanje strateških, programskih i operativnih aktivnosti.
9.	Zaposleni trebaju blagovremeno izvještavati odgovorne osobe o svim uočenim slabostima, nepravilnostima i rizicima internih kontrola.
10.	Izvještaje/ informacije o realizaciji planskih aktivnosti, strateških i operativnih ciljeva redovno dostavljati rukovodiocu organizacije.
11.	Uspostaviti centralizovanu bazu svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza.
12.	U narednom periodu osigurati će se centralizacija i kontrola realizacije ugovora i ugovorenih obaveza u softverskoj podršci.
13.	Poboljšati sistem informisanja i praćenje realizacije projekata.
14.	Uspostavljanje efikasne komunikacije između zaposlenih i informisanje istih o neophodnim aktivnostima u redovnom poslovanju koje se moraju provoditi radi razvijanja FUK-a, a naročito jačanje svijesti o važnosti upravljanja rizicima. Treba osigurati da su informacije točne, blagovremene i potpune.
15.	Unapređenje komunikacije, upravljačkog sistema informacijama i njihova blagovremena razmjena u međusobno povezanim procesima.

#### **V. PRAĆENJE I PROCJENA**

##### **Stalno praćenje, Samoprocjena sistema internih kontrola, interna revizija**

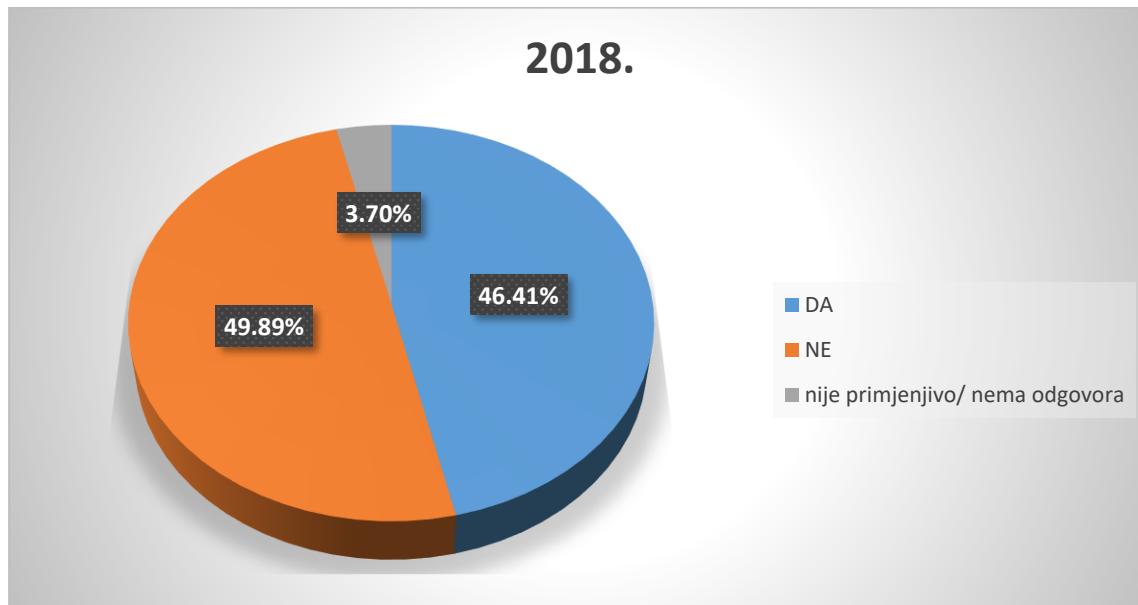
1.	U skladu sa Pravilnikom o uspostavljanju sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu jednom godišnje radna grupa nadležna za uspostavljanje sistema FUK će vršiti procjenu sistema i predlagati mjere za unapređenje.
2.	Sačinjavanje redovnih mjesečnih izvještaja za Stručni kolegij o FUK-u uključujući realizaciju preporuka interne revizije.
3.	Potrebno je uspostaviti sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK na nivou resornog ministarstva radi lakše konsolidacije podataka.
4.	Ojačati ulogu koordinatora FUK kako bi se implementacija i razvoj FUK provodila u cijelosti.
5.	Nastaviti saradnju sa CHJ FMF u svrhu boljeg provođenja sistema FUK.
6.	Uspostaviti efektivnu internu reviziju u organizaciji.
7.	Dosljedno primijeniti preporuke interne i eksterne revizije.
8.	Na sistematičan način uspostaviti praćenje realizacije preporuka interne i vanjske revizije, kao i planove aktivnosti sa utvrđenim rokovima i zaduženim organizacionim jedinicama.
9.	Svaki 6 mjeseci analizirati realizaciju preporuka interne i vanjske revizije.
10.	Uspostaviti sistem naknadne kontrole.
11.	Napraviti plan redovnih kontrola.
12.	Intenzivirati ex post kontrole.
13.	Uključiti procjenu nakon implementacije standarda internih kontrola.
14.	Dodatno zapošljavanje, kako bi se moglo kontinuirano raditi i primijeniti FUK u organizaciji.
15.	Održavati sastanke koordinatora za FUK i zaposlenih iz svih sektora.

### 3.4. Komparativni pregled ukupnog razvoja sistema FUK u 2018. i 2019. godini

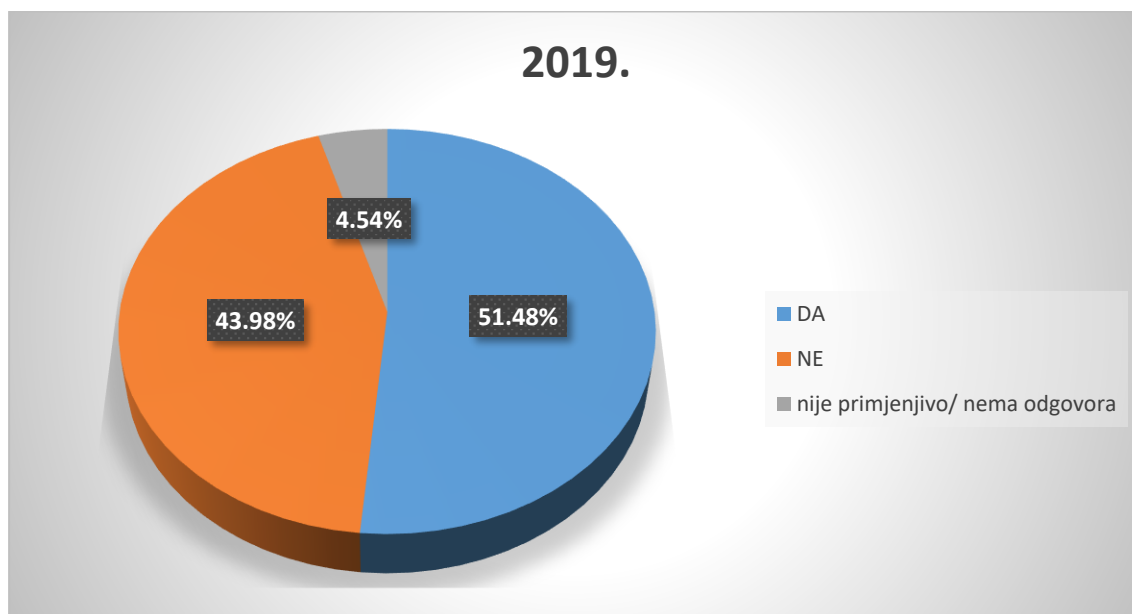
Upitnik koji popunjavaju korisnici javnog sektora u Federaciji BiH u okviru izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK u svojoj organizaciji sastoji se od ukupno 123 pitanja podijeljena u pet COSO segmenata. Veći broj pozitivnih odgovora znači i veću usklađenost sa zahtjevima Standarda internih kontrola.

U nastavku su data tri grafikona koja prikazuju ukupne rezultate upitnika u 2018. i 2019. godini te uporedni pregled stanja iz navedene dvije izvještajne godine:

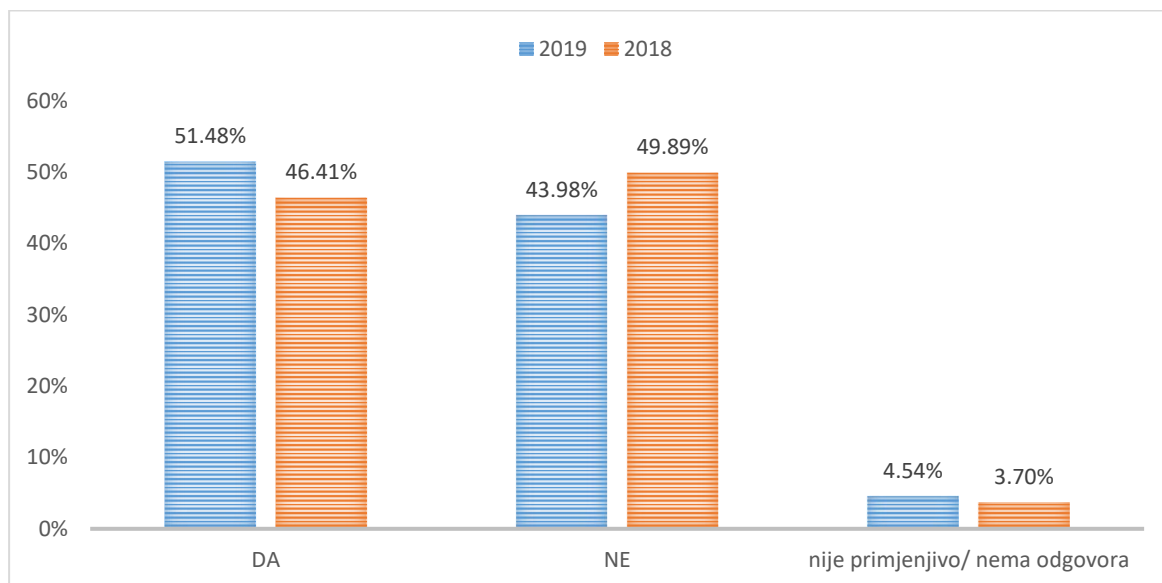
*Grafikon 1: Pregled stanja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH u 2018. godini*



*Grafikon 2: Pregled stanja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH u 2019. godini*



Grafikon 3: Uporedni pregled stanja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH u 2018. i 2019. godini



Kao što se može vidjeti iz gore navedenih grafikona, broj pozitivnih odgovora povećan je u upitniku za 2019. godinu i u gotovo svim segmentima došlo je do određenog poboljšanja. Taj napredak još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, ali je potrebno u određenoj mjeri unaprijediti i izvještajne upitnike. Naime, pojedina pitanja nisu primjenjiva za pojedine kategorije korisnika, što iziskuje potrebu razdvajanja upitnika za različite korisnike kako bi i odgovori bili funkcionalniji.<sup>15</sup>

Međutim, imajući u vidu sve poteškoće s kojima se korisnici susreću u svakodnevnom radu, evidentan je trud organizacija javnog sektora da unaprijede COSO segmente i realizuju planirane mjere za unapređenje koje su naveli u izvještaju za 2018. godinu<sup>16</sup>.

Zaključak je da se usklađivanje sistema internih kontrola sa zahtjevima Standarda internih kontrola i dalje sporo odvija kod većine revidiranih organizacija i da je da je potrebno ulagati daljnje napore na unapređenju i poboljšanju finansijskog upravljanja i kontrole, počevši prvenstveno od upravljačke odgovornosti, praktične primjene Standarda interne kontrole, pa do unapređenja izvještavanja i kvalitete informacija o stanju FUK u javnom sektoru u Federaciji.

<sup>15</sup> Planirana informatizacija izvještavanja koja bi trebala biti realizovana u okviru aktuelnog projekta IPA trebala bi, između ostalog, ukloniti mogućnost da bilo koje pitanje korisnik ostavi neodgovorenim, što bi utjecalo na cjelokupnost izvještajnih podataka i unaprijedilo i kvalitetu dostavljenog upitnika

<sup>16</sup> Prilikom analize dostavljenih izvještaja, za određen broj korisnika izvršen je uporedni pregled dostavljenih izvještaja za 2018. i 2019. godinu, odnosno u kojem stepenu su u 2019. godini realizovane planirane mjere koje su korisnici naveli u posljednjem dijelu izvještaja za 2018. godinu („Mjere koje se planiraju poduzeti za dalji razvoj finansijskog upravljanja i kontrole po COSO komponentama“).

## 4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA – PROVEDENE AKTIVNOSTI u 2019. GODINI

### 4.1. Daljnji razvoj regulatornog okvira

Razvoj regulatornog okvira za FUK u Federaciji BiH započeo je 2016. godine usvajanjem Zakona o FUK, čime je uspostavljen zakonski osnov za razvijanje finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji. Do 2019. godine objavljeni su Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, Pravilnik o provođenju FUK, Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH i Smjernice o upravljanju rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Federalno ministarstvo finansija i CHJ FMF, kao nadležni sektor, regulatorni i metodološki okvir za FUK razvijaju u skladu sa zahtjevima međunarodnih standarda i potreba prakse, posebno obraćajući pažnju na povratne informacije od svojih korisnika. Cilj je imati regulativu koja je primjenjiva u praksi i pomaže korisnicima. U tom smislu, u januaru 2019. godine objavljen je Pravilnik o izmjenama Pravilnika o provođenju FUK<sup>17</sup> sa novim ažuriranim obrascima za izvještavanje. Obrasci su ažurirani na osnovu povratnih informacija koje su CHJ FMF pružili koordinatori za FUK, kao i na osnovu kvalitativne ocjene CHJ FMF u prethodnom procesu analize dostavljenih izvještaja.

Zatim, uočivši potrebu za dodatnim pojašnjenjima Standarda interne kontrole i bitnih elemenata razvoja sistema FUK u organizacijama javnog sektora, u junu 2019. godine izrađen je Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>18</sup> zajedno sa pratećim obrascima za identifikaciju kontrolnog okruženja i mapiranje poslovnih procesa u organizaciji.

U 2019. godini izrađen je i nacrt Strategije razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2020-2025. zajedno sa prijedlogom Akcionog plana. Sadržaj Strategije je sveobuhvatan, odražava problematiku i potrebe javnog sektora po pitanju razvoja oblasti PIFC i zahtijeva kvalitetnu međuinstitucionalnu saradnju. Usvajanje Nacrta Strategije očekuje se tokom 2020. godine.

### 4.2. Održavanje Registra koordinatora za FUK

Pravilnikom o provođenju FUK u javnom sektoru FBiH propisana je obaveza rukovodioca korisnika javnih sredstava da iz reda najvišeg rukovodstva organizacije imenuje **koordinatora za FUK**, koji obavlja sljedeće aktivnosti u organizaciji, uz podršku organizacione službe za finansije:

- pružanje savjeta i podrške rukovodiocu korisnika javnih sredstava o načinu uspostavljanja, provođenja i razvoja FUK na nivou organizacije,
- pružanje savjeta i podrške rukovodiocima organizacionih jedinica o načinu uspostavljanja, provođenja i razvoja FUK u dijelu za koji su oni nadležni,
- planiranje, pripremu i praćenje provođenja planiranih aktivnosti na uspostavljanju i razvoju FUK,
- koordinaciju samoprocjene i izrade Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK,

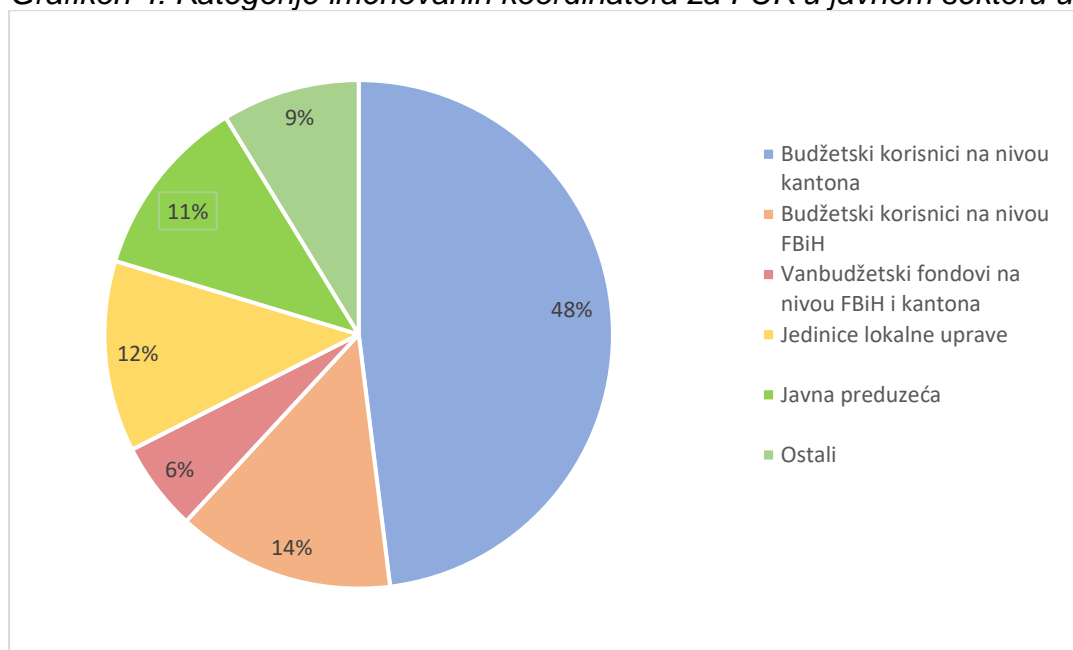
<sup>17</sup> „Službene novine Federacije BiH“, broj: 33/19

<sup>18</sup> Broj 10-49-1-4921/19 od 25.06.2019. godine, objavljeno na web stranici FMF

- u kantonalnim ministarstvima finansija vrši koordinaciju izrade Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK za kanton,
- koordinaciju izrade internih akata iz budžetskog ciklusa (pravilnika, instrukcija, uputstava, smjernica) kojima se razrađuju postupci, definišu nadležnosti i odgovornosti svih učesnika, te uređuju kontrolne aktivnosti u procesu planiranja, programiranja, izrade i realizacije budžeta, odnosno finansijskog plana, te u procesu nabavki i ugovaranja,
- saradnja sa CHJ FMF.

U skladu sa Zakonom o FUK, Registar koordinatora za FUK vodi i održava CHJ FMF<sup>19</sup>. Kao i prethodnih godina, u 2019. godini organizacije javnog sektora su nastavile 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, upisano ukupno 354 koordinatora za FUK. Imenovanje koordinatora za FUK vrši se kontinuirano na svim nivoima vlasti u Federaciji i u različitim vrstama organizacija, što je moguće vidjeti u narednom grafikonu:

*Grafikon 4: Kategorije imenovanih koordinatora za FUK u javnom sektoru u FBiH*



#### 4.3. Obuke iz oblasti FUK

Edukacije iz oblasti FUK koje organizuje CHJ FMF se provode najvećim dijelom u okviru projekata tehničke podrške, te u saradnji sa drugim dvjema centralnim harmonizacionim jedinicama kroz aktivnosti Koordinacionog odbora centralnih harmonizacionih jedinica u BiH. CHJ FMF prilikom organizacije edukacija vodi računa da iste budu kvalitetne, besplatne i primjenjive za praksu, a putem evaluacionih upitnika i direktnih razgovora sa korisnicima prikuplja prijedloge i sugestije korisnika za potrebe planiranja budućih edukacija.

U okviru trećeg po redu IPA projekta, pod nazivom „Unapređenje javnih internih finansijskih kontrola u Bosni i Hercegovini“, održane su dvije konferencije iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrola za imenovane koordinate za FUK na temu upravljanja rizicima:

<sup>19</sup> Podaci iz registra koriste se u svrhu unapređenja komunikacije sa organizacijama javnog sektora i za organizaciju edukacija iz oblasti FUK koje CHJ FMF organizuje.

- Konferencija za imenovane koordinate FUK iz budžetskih organizacija i vanbudžetskih fondova pod nazivom „*Implementacija upravljanja rizicima u javnom sektoru Federacije BiH*“, održana 13.09.2019. godine u Sarajevu, kojoj je prisustvovalo 126 učesnika.
- Konferencija za imenovane koordinate FUK u javnim preduzećima pod nazivom „*Implementacija upravljanja rizicima u javnim preduzećima Federacije BiH*“, održana 21.11.2019. godine u Sarajevu kojoj je prisustvovalo 70 učesnika.

Pored ovih konferencija, u saradnji sa navedenim projektom, u 2019. godini održane su višednevne praktične pojedinačne radionice na temu izrade registra rizika za 17 korisnika.<sup>20</sup>

Pored edukacija provedenih u okviru navedenog projekta tehničke podrške, u decembru 2019. godine putem Koordinacionog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH organizovana je treća po redu zajednička konferencija iz oblasti FUK. Godišnja konferencija pod nazivom „*Upravljanje rizicima u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini*“, održana je 05-06.12.2019. godine u Tesliću i istoj je prisustvovalo je oko 150 učesnika sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (imenovani koordinatori za FUK i osoblje za FUK), od čega 45 učesnika iz organizacija javnog sektora u Federaciji BiH.

#### **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 u Federaciji BiH:

- Usvajanje sačinjenog Nacrta Strategije javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u Federaciji BiH 2020-2025. koja će poslužiti za daljnji sistematičan razvoj oblasti PIFC u javnom sektoru u Federaciji BiH;
- Izrada Smjernica za upravljačku odgovornost u javnom sektoru u Federaciji BiH, koje će korisnicima pojasniti značaj upravljačke odgovornosti i na koji način provesti praktičnu primjenu u organizaciji;
- Nastavak provođenja aktivnosti na razvoju oblasti FUK kroz IPA projekat „*Unapređenje javnih internih finansijskih kontrola u Bosni i Hercegovini*“ (u okviru navedenog projekta planiran je nastavak projektnih aktivnosti: praktičnih radionica na temu izrade registara rizika, provođenje pilot aktivnosti, izrada informatičkih alata u svrhu unapređenja sistema izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK i dr.);
- 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);
- Pružanje direktne pojedinačne savjetodavne podrške korisnicima u primjeni Standarda interne kontrole u cilju unapređenja sistema internih kontrola u organizacijama javnog sektora.

<sup>20</sup> Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, Federalno ministarstvo kulture i sporta, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalna uprava policije, Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Porezna uprava Federacije BiH, Federalna uprava civilne zaštite, Federalni zavod za zapošljavanje, Služba za zapošljavanje Kantona Sarajevo, Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH, Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo i Federalno ministarstvo prometa i komunikacija.

## 5. ZAKLJUČAK

KI FUK za 2019. godinu predstavlja treći 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 2019. godinu koje je dostavilo ukupno 520 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 razvijanja jačeg sistema odgovornosti, veće zakonitosti i pravilnosti u trošenju javnih sredstava.

Za razvoj dobrog sistema FUK neophodna je kvalitetna komunikacija i saradnja korisnika, kako sa CHJ FMF tako i sa korisnicima u svom sastavu, kao i sa drugim organizacijama javnog sektora. Obzirom da razvoj FUK 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 planirale aktivnosti za daljnji razvoj i unapređenje rada i poslovanja organizacija javnog sektora u Federaciji, a time i unapređenje usluga koje oni pružaju svojim korisnicima.

Pored činjenice da je povećan broj dostavljenih godišnjih izvještaja u odnosu na 2018. godinu (sa 489 na 520 izvještaja), na osnovu uvida u dostavljene izvještaje o funkcioniranju sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH, uočena su izvjesna unapređenja u izvještajnim segmentima i nastojanja organizacija javnog sektora da u skladu sa svojim kapacitetima dalje razvijaju sisteme internih kontrola prema zahtjevima koje pred njih stavljaju važeći propisi i Standardi interne kontrole.

Dostavljeni godišnji izvještaji su ukazali da i dalje postoji potreba unapređenja svakog od pet COSO elemenata sa akcentom na jačanje pojedinih segmenata:

- **Kontrolnog okruženja** (sukoba interesa, ocjena učinka zaposlenih i poticajne i korektivne mjere za zaposlenike; transparentnost strateških planova, međusobna usklađenost strateških i operativnih planova, primjena pokazatelja učinka);
- **Upravljanja rizicima** (utvrđivanje i procjena rizika u ključnim procesima, određivanje zaposlenika koji će voditi računa o rizicima u organizaciji, određivanje osobe kojoj se mogu prijaviti sumnje na nepravilnosti i prevare i donošenje procedura o prijavama nepravilnosti i prevara u organizaciji);
- **Kontrolne aktivnosti** (postojanje pisanih procedura za ključne procese, ažuriranje internih akata i procedura, razdvajanje dužnosti u IT segmentu, jasno utvrđen sistem prijenosa ovlaštenja u organizaciji);
- **Informacije i komunikacije** (postojanje IT sigurnosnih politika, procedura ili uputstava, međusobna integracija postojećih IT sistema kod korisnika, postojanje instrumenata i procedura za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe);
- **Praćenja i procjene** (provođenje interne i vanjske revizije, povećan stepen realizacije preporuka interne i vanjske revizije; provođenje redovnih i vanrednih naknadnih kontrola).

Prisutne su i dalje poteškoće u vidu nedostatnih 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.

Dostavljeni podaci su ponovo ukazali na to da su kod obveznika pojedini segmenti COSO modela dobro razvijeni, dok je stepen razvoja drugih segmenata na jako niskom



nivou, što je naročito vidljivo kod manjih korisnika i korisnika na nivou kantona. Međutim, da bi FUK kao sistem postigao rezultate u organizaciji, trebaju biti ispunjeni zahtjevi svih pet COSO elemenata u organizaciji (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje i procjena), jer se njihova povezanost u konačnici odražava na adekvatnost kompletnog sistema internih kontrola u organizaciji. Tako recimo, dobro upravljanje rizicima u organizaciji i izrada adekvatnih odgovora na identifikovane i procijenjene rizike direktno doprinosi kvaliteti strateških i godišnjih planova i kvaliteti uspostavljenih internih kontrola, a uspostavljanjem kvalitetnih internih kontrola, spriječit će se aktiviranje potencijalnih rizika, izbjeci propusti i nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima i pomoći u ostvarivanju postavljenih ciljeva poslovanja.

Analiza dostavljenih izvještaja pokazala je da se usklađivanje sistema internih kontrola sa zahtjevima Standarda internih kontrola i dalje sporo odvija kod većine organizacija i da je potrebno ulagati daljnje napore na unapređenju i poboljšanju finansijskog upravljanja i kontrole, počevši prvenstveno od upravljačke odgovornosti, praktične primjene Standarda interne kontrole pa sve do unapređenja izvještavanja i kvalitete informacije o stanju FUK u javnom sektoru u Federaciji. Međutim, imajući u vidu sve poteškoće s kojima se korisnici susreću u svakodnevnom radu, evidentan je trud organizacija javnog sektora da unaprijede COSO segmente i realizuju planirane mjere za unapređenje koje su naveli u izvještaju za 2018. godinu.

U narednom periodu potrebno je i dalje jačati kapacitete imenovanih koordinatora za FUK i pružati savjetodavnu podršku korisnicima (naročito po pitanju mapiranja poslovnih procesa, upravljanja rizicima, unapređenja procedura), te inicirati povećanje stepena realizacije preporuka interne i vanjske revizije, kao ključnog segmenta za procjenu adekvatnosti sistema FUK, kako bi se ojačao postojeći sistem internih kontrola i povećao stepen ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim sredstvima Federacije BiH.

**MINISTRICA**

**Jelka Milićević**

**Broj: 10-02-8-10094/19**  
**Sarajevo, 30.06.2020. godine**