

BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
FEDERALNO MINISTARSTVO FINACIJA  
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 2020. GODINU**

maj 2021. godine

## SADRŽAJ

<b>1. REZIME</b>	<b>3</b>
<b>2. UVOD</b>	<b>5</b>
2.1. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola	5
2.2. Svrha i cilj izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK	7
2.3. Izrada i dostavljanje Godišnjeg izvještaja o funkcioniranju sistema FUK	7
2.4. Izrada Konsolidovanog izvještaja o funkcioniranju sistema FUK	10
<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>13</b>
<b>II. UPRAVLJANJE RIZICIMA</b>	<b>18</b>
<b>III. KONTROLNE AKTIVNOSTI</b>	<b>20</b>
<b>IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE</b>	<b>23</b>
<b>V. PRAĆENJE I PROCJENA SISTEMA</b>	<b>25</b>
3.3. Mjere planirane za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	27
3.4. Pregled ukupnog razvoja sistema FUK u u 2020. godini	31
<b>4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA – PROVEDENE AKTIVNOSTI u 2020. GODINI</b>	<b>33</b>
4.1. Daljnji razvoj strateškog i regulatornog okvira	33
4.2. Održavanje Registra koordinatora za FUK	34
4.3. Obuke iz oblasti FUK	34
4.4. Planirane aktivnosti za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	35
4.5. Realizacija zaključka Vlade Federacije BiH broj: 1021/2020 od 17.07.2020. godine	36
<b>5. ZAKLJUČAK</b>	<b>37</b>

## 1. REZIME

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

Razvoj FUK u Federaciji BiH nastavio se provoditi u 2020. 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** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 38/16);
- **Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/17 i 3/19)
- **Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 75/16);
- **Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** (10-49-1-4921/19 od 25.06.2019.);
- **Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 15/18);
- **Smjernice o upravljanju rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 65/18)

Praćenje razvoja FUK provodi se redovno, svake godine, putem godišnjeg izvještavanja organizacija javnog sektora. Članom 15. stav (2) Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o FUK), propisano je da Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: CHJ), na osnovu dostavljenih godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrola organizacija javnog sektora u Federaciji BiH, 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 2020. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2020. godine, a izrađen je na osnovu dostavljenih 568 godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK koje su dostavile organizacije javnog sektora u Federaciji BiH.

CHJ je izvršila analizu dostavljenih izvještaja u svrhu procjene stepena uspostave i razvoja FUK 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 korisnika (što je naročito vidljivo kod manjih organizacija i organizacija na nivou kantona) i da je potrebno ulagati daljnje napore na unapređenju i poboljšanju FUK, počevši od upravljačke odgovornosti, unapređenja postojećeg kontrolnog okruženja i praktične primjene Standarda interne kontrole, pa sve do kvalitetnijeg praćenja i procjene sistema internih kontrola u javnom sektoru u Federaciji BiH.

<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 2020. godini nastavljena je realizacija dotad nerealizovanih aktivnosti iz Akcionog plana Strategije

CHJ je u okviru analize dostavljenih podataka za 2020. godinu po komponentama COSO okvira i upoređivanja sa podacima za prethodnu 2019. godinu, dala preporuke za unapređenje sistema internih kontrola i kroz naredno izvještavanje pratit će realizaciju navedenih preporuka kako kod pojedinačnih korisnika, tako i u javnom sektoru u Federaciji BiH u cjelini.

Korisnici su, pored izvršene samoprocjene, u dostavljenim izvještajima naveli i svoje prijedloge mjera za unapređenje sistema internih kontrola koje će poslužiti i CHJ za planiranje daljih aktivnosti u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti.

Na razvoj FUK u 2020. godini je bez sumnje utjecala pandemija virusa Covid-19. Dovala je, s jedne strane, do prolongiranja i otkazivanja planiranih aktivnosti i edukacija, a s druge strane povećanog odsustva zbog izolacije i bolovanja rukovodilaca i zaposlenih, što se u konačnici negativno odrazilo na razvoj FUK u vidu stagnacije u većini dostavljenih izvještaja.

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

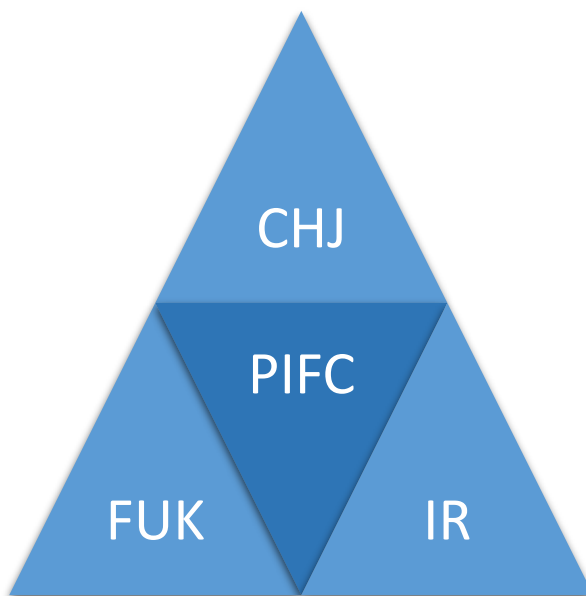
Fokus u narednom periodu će biti na automatizaciji sistema javnih internih finansijskih kontrola koja bi trebala biti od velike pomoći korisnicima za praktičnu primjenu standarda interne kontrole, ali i CHJ za adekvatniju konsolidaciju i kvalitetnije analize datih podataka o funkcioniranju sistema FUK. Naime, u finalnoj fazi je izrada aplikacije PIFC putem koje će i godišnje izvještavanje i konsolidacija podataka o FUK biti automatizirano i unaprijeđeno.

Federalno ministarstvo finansija i CHJ, kao nadležni sektor, nastavljaju provoditi aktivnosti na unapređenju sistema internih kontrola kod korisnika, prvenstveno kroz nastavak unapređenja regulatornog i metodološkog okvira za FUK, razvoj informatizacije za oblast javnih internih finansijskih kontrola, organizovanje edukacija za imenovane koordinateure za FUK, te pružanje savjetodavne podrške svojim korisnicima u navedenom 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.



Slika 1: Elementi sistema PIFC

Sistem javnih internih finansijskih kontrola (sistem PIFC) čine tri neodvojiva elementa:

1. **Finansijsko upravljanje i kontrola**
2. **Interna revizija**
3. **Centralna harmonizacijska jedinica**

**Finansijsko upravljanje i kontrola** je sveobuhvatan sistem internih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni rukovodioci korisnika javnih sredstava, a kojim se upravljajući rizicima osigurava razumno uvjeravanje da će se u ostvarivanju ciljeva budžetska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno.<sup>4</sup>

Sistemi FUK razvijaju se kako bi organizacije u javnom sektoru unaprijedile i poboljšale poslovanje i donošenje odluka u svrhu ostvarivanja postavljenih ciljeva, a trebali bi da imaju sljedeće karakteristike:

- primjena **principa „vrijednost za novac“** (da se pruži kvalitetna usluga uz što je moguće manju potrošnju finansijskih sredstava, uz poštivanje utvrđenih rokova);
- primjena **upravljačke odgovornosti** (uspostavljanje adekvatne organizacione strukture sa jasno definiranim i transparentnim linijama ovlaštenja i odgovornosti na svim nivoima upravljanja);
- **sistemski pristup i razumijevanje kontrola** (da je je FUK razvijen i primijenjen kao cjelina uključujući svih pet komponenti COSO modela).

<sup>4</sup>Član 3. stav (6) Zakona o FUK

**COSO<sup>5</sup> model** je općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola u cilju efikasnosti poslovanja, pouzdanosti finansijskog izvještavanja, te usklađenosti sa važećom regulativom.



*Slika 2: COSO model*

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

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, dobro upravljanje ljudskim resursima i dr.);
2. **upravljanje rizicima** (utvrđivanje i procjenjivanje vjerovatnoće nastanka rizika i njihovih utjecaja, utvrđivanje odgovora na rizike, dokumentovanje rizika u registre rizika, izvještavanje o najznačajnijim rizicima i dr.);
3. **kontrolne aktivnosti** (pisana pravila, postupci, mjere koje se uspostavljaju radi smanjenja rizika na prihvatljiv nivo - postupci odobrenja, prijenos ovlaštenja i odgovornosti, razdvajanje dužnosti, sistem dvostrukog potpisa, postupci potpunog, tačnog, pravilnog i ažurnog evidentiranja poslovnih transakcija i dr.);
4. **informacije i komunikacija** (izgradnja odgovarajućeg upravljačkog sistema informacija, dokumentovanje poslovnih procesa i transakcija 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).

<sup>5</sup> Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

Bitan segment FUK predstavlja **upravljačka odgovornost** rukovodioca organizacije, utvrđena članom 12. Zakona o FUK. Rukovodilac korisnika je prema zakonu 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.

Nosilac razvoja sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH je, prema važećoj regulativi, **Federalno ministarstvo finansija i unutar njega sektor CHJ**, kao organizaciona jedinica ovlaštena za razvoj, rukovođenje i koordinaciju FUK-a i interne revizije u javnom sektoru.

Prema Zakonu o FUK, **CHJ je odgovorna za:**

- pripremu strateških, zakonskih, podzakonskih i metodoloških dokumenata iz oblasti FUK, edukaciju i izvještavanje;
- koordinaciju uspostave i razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- izvještavanje i ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji na godišnjem nivou;
- vođenje i održavanje registra osoblja uključenog u FUK u organizacijama u Federaciji.

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

Godišnje izvještavanje FUK omogućava stvaranje slike stanja sistema internih kontrola kod korisnika za izvještajni period i omogućava da minimalno jednom godišnje koordinatori za FUK sa rukovodiocima organizacionih jedinica na nivou organizacije „savršene“ informacije o razvoju FUK, naprave pregled realizovanih aktivnosti i plan budućih mjera i sve prezentuju kroz izrađeni GI FUK svom rukovodiocu organizacije. Svrha takvog izvještavanja proteže se i u eksternom smislu, na način da se takvi izvještaji dostavljaju i resornim organizacijama i ministarstvima finansija, a služe i za (formalno) prezentovanje trenutnog stanja internih kontrola internoj i vanjskoj reviziji.

Svrha sačinjavanja KI FUK je da se Vlada Federacije BiH i javnost blagovremeno informišu o stepenu uspostave i razvoja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH, realizovanim i planiranim aktivnostima CHJ u oblasti FUK, kao i dostignutom nivou usklađenosti zakonodavstva Federacije BiH sa zahtjevima Evropske komisije.

## **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. Koordinaciju samoprocjene i izrade GI FUK provodi imenovani koordinator za FUK na osnovu podataka koji se odnose na izvještajno razdoblje, a izrađeni izvještaj odobrava i potpisuje rukovodilac organizacije.

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

- **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 na način i u rokovima propisanim članom 10. Pravilnika o provođenju FUK.

GI FUK se popunjava na jedinstvenom propisanom obrascu - upitniku koji se sastoji od 123 pitanja za samoprocjenu sistema FUK u organizaciji, grupiranih prema pet međusobno povezanih COSO komponenti. Godišnji izvještaji se pripremaju jednoobrazno, a podaci iz istih se koriste za izradu KI FUK koji priprema CHJ, u skladu sa članom 15. Zakona o FUK.

**Godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za 2020. godinu dostavile su direktno CHJ sljedeće organizacije javnog sektora u Federaciji BiH:**

1. Agencija za državnu službu Federacije BiH
2. Agencija za privatizaciju u Federaciji Bosne i Hercegovine
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. Arhiv Federacije
7. Binas d.d. Bugojno
8. BNT - Tvornica mašina i hidraulike d.d. Novi Travnik
9. Ceste d.d. Mostar
10. Dioničko društvo BH Telecom Sarajevo
11. Energoinvest d.d. Sarajevo
12. Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom
13. Federalna direkcija robnih rezervi
14. Federalna uprava civilne zaštite
15. Federalna uprava policije
16. Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
17. Federalna uprava za inspekcijske poslove
18. Federalni agromediteranski zavod Mostar
19. Federalni hidrometeorološki zavod
20. Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje
21. Federalni zavod za agropedologiju
22. Federalni zavod za geologiju Sarajevo
23. Federalni zavod za poljoprivredu Sarajevo
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 pravobranilaštvo
44. Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine



45. Feroelektro d.d.
46. Finansijska- finansijska policija
47. Finansijsko-informatička agencija
48. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom
49. Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH
50. Gender centar Federacije Bosne i Hercegovine
51. Hrvatska pošta d.o.o. Mostar
52. Institut za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja
53. JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar
54. JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo
55. JP Ceste Federacije BiH d.o.o.
56. JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo
57. JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne dioničko društvo Mostar
58. JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar
59. JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo
60. JP Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine d.o.o. Sarajevo
61. JU Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH
62. JU Federalna novinska agencija - FENA
63. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1102
64. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1103
65. Komisija za koncesije Federacije Bosne i Hercegovine
66. Konfekcija Borac d.d. Travnik
67. Lutrija Bosne i Hercegovine d.o.o. Sarajevo
68. Odbor državne službe za žalbe Federacije BiH
69. Općina Vogošća
70. Operator-Terminali Federacije d.o.o. Sarajevo
71. Parlament Federacije BiH
72. Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine
73. Privredno društvo Igman d.d. Konjic
74. Privredno društvo za proizvodnju i transport gasa BH-Gas d.o.o. Sarajevo
75. Registar vrijednosnih papira u Federaciji Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo
76. Rudnici mrkog uglja Banovići d.d. Banovići
77. Sarajevoputevi d.d. Sarajevo
78. Služba za zajedničke poslove organa i tijela Federacije Bosne i Hercegovine
79. Sudska policija u Federaciji Bosne i Hercegovine
80. Sveučilišna klinička bolnica Mostar
81. Tehničko remontni zavod Hadžići d.d.
82. Union banka d.d. Sarajevo
83. Unis Ginex d.d. Goražde
84. Unis Group d.o.o.
85. Ured predsjednika Federacije BiH
86. Ured za evropske integracije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
87. Ured za odnose s javnošću Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
88. Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
89. Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine
90. Ustanova iz djelokruga socijalne zaštite - Ljubuški
91. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine
92. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine - Generalni sekretarijat Vlade
93. Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine
94. Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH
95. Zavod za planiranje i izgradnju općine Kakanj
96. Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH
97. Zavod za vaspitanje muške djece i omladine - Sarajevo
98. Zavod za zbrinjavanje mentalno invalidnih osoba Bakovići

99. Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine  
100. Zrak d.d. Sarajevo

Prilikom izvještavanja za 2020. godinu, nisu uzeti u obzir godišnji izvještaji korisnika kod kojih su uočeni formalni nedostaci koji nisu otklonjeni u datom roku, a uzeti su u obzir izvještaji dva korisnika koji nisu obveznici izvještavanja, ali su proveli samoprocjenu i dostavili CHJ direktno svoj izvještaj GI FUK<sup>6</sup>.

## **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 konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za kanton do 31. marta tekuće godine za prethodnu. CHJ na osnovu dostavljenih izvještaja priprema KI FUK za nivo Federacije BiH i putem federalnog ministra finansija isti do 30. juna tekuće godine dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.

Sadržaj KI FUK čine: ocjena sistema FUK na osnovu postojećeg stanja, tabelarni pregled provođenja FUK kroz pet komponenti Standarda interne kontrole, sa pratećom analizom i preporukama, te realizovane i planirane aktivnosti za dalji razvoj sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH.

### **Konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK za kanton za 2020. godinu dostavila su sljedeća ministarstva finansija:**

1. Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo (za 154 korisnika)
2. Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona (za 20 korisnika)
3. Ministarstvo finansija Posavskog kantona (za 37 korisnika)
4. Ministarstvo finansija Kantona 10 Livno (za 31 korisnika)
5. Ministarstvo finansija Unsko-sanskog kantona (za 21 korisnika)
6. Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona (za 152 korisnika)
7. Ministarstvo finansija Zapadno-hercegovačkog kantona (za 33 korisnika)
8. Ministarstvo finansija Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (za 20 korisnika)

### **Objedinjene izvještaje za kanton nisu dostavili:**

- Ministarstvo finansija Zeničko-dobojskog kantona i
- Ministarstvo finansija Srednjobosanskog kantona.

Dakle, godišnji KI FUK za 2020. godinu obuhvata razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2020. godine, a izrađen je na osnovu 100 godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK dostavljenih direktno CHJ i 8 konsolidovanih izvještaja za kantone koje su dostavila kantonalna ministarstva finansija, a koja su konsolidovala ukupno 468 godišnjih izvještaja svojih korisnika.

KI FUK za 2020. godinu uključuje ukupno **568 izvještaja** iz organizacija javnog sektora u Federaciji BiH, što je više u odnosu na prethodne dvije izvještajne godine.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Općina Vogošća i Zavod za planiranje i izgradnju Općine Kakanj

<sup>7</sup> Za 2018. godinu dostavljeno je ukupno 489 izvještaja, a za 2019. godinu 520 godišnjih izvještaja o funkcionisanju sistema FUK.

### 3. OCJENA SISTEMA FUK

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

Razvoj FUK zavisi od stepena ispunjenosti zahtjeva Standarda interne kontrole kod korisnika. 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 dalje razvijati postojeće sisteme internih kontrola, naročito u ključnim procesima radi boljeg i transparentnijeg upravljanja javnim sredstvima (strateško planiranje, priprema i izvršenje budžeta/finansijskog plana, ugovaranje i nabavke 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 pitanje 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 je izvršila analizu u pogledu uspostavljanja i razvoja FUK za ukupno 568 korisnika javnih sredstava u javnom sektoru u Federaciji i utvrdila trenutno stanje i ključne slabosti koje bi trebalo otkloniti ili umanjiti u budućem periodu.

Kada je u pitanju popunjavanje izvještajnih obrazaca za 2020. godinu i dalje je prisutna 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. Trenutno je u finalnoj fazi izrada aplikacije PIFC putem koje će i izvještavanje o FUK biti automatizirano, čime bi prisutne poteškoće i nedoumice trebale biti prevaziđene, a izvještavanje i konsolidacija podataka unaprijeđeno.

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

R/ br.	COSO ELEMENT	SLABOSTI
1.	Kontrolno okruženje	<ul style="list-style-type: none"><li>- nedostatak internih akata kojima se definiraju sukob interesa i način postupanja u tim slučajevima,</li><li>- nedostatak planova obuka i evidencija obuka po zaposleniku,</li><li>- nedostatak ocjene učinka zaposlenih i izostanak poticajnih i korektivnih mjera za zaposlenike,</li><li>- nedelegiranje zadataka vezanih za FUK zaposlenima od strane rukovodioca organizacije,</li><li>- strateški planovi se ne usvajaju a usvojeni planovi ne objavljuju,</li><li>- ne vodi se računa o usklađenosti operativnih planova sa strateškim i ne procjenjuju se finansijska sredstva potrebna za realizaciju utvrđenih ciljeva,</li><li>- ne utvrđuju se pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva,</li><li>- ne uređuje se internim aktima međusobna saradnja sa korisnicima u sastavu.</li></ul>

2.	<b>Upravljanje rizicima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veliki broj korisnika ne utvrđuje i procjenjuje rizike u ključnim procesima,</li> <li>- utvrđeni rizici se ne dokumentuju u registrima rizika,</li> <li>- registri rizika se ne ažuriraju redovno i ne postoji sistem izvještavanja o najznačajnijim rizicima,</li> <li>- jako mali broj korisnika je odredio zaposlenike koji će o tome voditi računa u organizaciji,</li> <li>- nedostatak procedura za sprječavanje i otkrivanje nepravilnosti i prevara.</li> </ul>
3.	<b>Kontrolne aktivnosti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ključni procesi su nedovoljno pokriveni pisanim procedurama (naročito proces naplate vlastitih prihoda i proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava),</li> <li>- interni akti se ne ažuriraju redovno,</li> <li>- korisnici nemaju izrađene mape poslovnih procesa,</li> <li>- veliki broj korisnika ne provodi naknadne kontrole namjenske potrošnje.</li> </ul>
4.	<b>Informacije i komunikacije</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nedostatak IT sigurnosnih politika, procedura ili uputstava,</li> <li>- nedovoljno se vodi računa o međusobnoj integraciji postojećih IT sistema kod korisnika,</li> <li>- centralizovane evidencije svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza nisu podržane informacionim sistemom,</li> <li>- veliki broj korisnika nema uspostavljene određene kontrole pristupa svojim informacionim sistemima,</li> <li>- nisu razvijeni instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe (što je veoma bitno kod korisnika koji raspoložu značajnim bazama podataka).</li> </ul>
5.	<b>Praćenje i procjena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kod velikog broja korisnika nije uspostavljena i ne provodi se interna revizija,</li> <li>- nizak stepen realizacije datih preporuka interne i vanjske revizije,</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> <li>- veoma mali broj korisnika poduzima aktivnosti na osnovu nalaza vanredne kontrole.</li> </ul>

Dostavljeni podaci za 2020. godinu i dalje ukazuju na činjenicu da su kod obveznika pojedini segmenti COSO dobro razvijeni, dok je stepen razvoja drugih segmenata na niskom nivou razvoja, što je naročito vidljivo kod manjih korisnika i korisnika na nivou kantona. Da bi FUK 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 tolikoj mjeri međusobno povezani da se to u konačnici odražava na funkcioniranje cjelokupnog sistema internih kontrola u organizaciji.

**U nastavku je, uz prateću analizu i preporuke, predstavljen tabelarni pregled postojećeg stanja FUK po pojedinim pitanjima u okviru COSO komponenti za navedenih 568 korisnika:**

## I. KONTROLNO OKRUŽENJE

**Kontrolno okruženje** je veoma značajna komponenta na kojoj su zasnovane sve ostale COSO komponente i koja određuje disciplinu, strukturu i klimu koja utječe na ukupan kvalitet interne kontrole. Utječe na stav i svijest prema internoj kontroli koju utvrđuju i provode rukovodioci i zaposleni u korisniku javnih sredstava i vezana je za 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Zaposlenici su upoznati sa sadržajem Etičkog kodeksa za državne službenike, odnosno posebnog kodeksa organizacije.	88,91	8,98	2,11
2	Za nadzor poštivanja Etičkog kodeksa od strane zaposlenih odgovorna je organizaciona jedinica ili zaposlena osoba u organizaciji.	71,83	25,70	2,46
3	Organizacija je donijela dodatna interna uputstva kojima se regulira ponašanje zaposlenika (kućni red i sl.)	72,71	25,18	2,11
4	Organizacija je internim aktima definirala situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja u tim slučajevima.	54,58	42,61	2,82
5	U slučaju nepoštivanja Etičkog kodeksa organizacija provodi mjere u skladu sa propisima i internim procedurama	58,45	35,74	5,81

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na prethodni period došlo do izvjesnog poboljšanja. Gotovo 90% korisnika ima etičke kodekse, ali u slučaju nepoštivanja istog, mjere provodi tek oko 58% korisnika. Također, oko polovine korisnika je definiralo internim aktima sukob interesa, što je nedovoljan broj imajući u vidu nadležnosti koje organizacije imaju (posebno kada su u pitanju korisnici koju dodjeljuju javna sredstva).

### 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 postojećeg 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	U organizaciji se pripremaju planovi obuka.	62,50	35,21	2,29
2	U organizaciji se vodi evidencija obuka po zaposleniku.	61,62	35,39	2,99
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.).	61,27	36,27	2,46
4	U godišnjim planovima rada po organizacionim jedinicama zadaci/aktivnosti se dodjeljuju po pojedinom zaposleniku.	44,37	52,64	2,99
5	Upravljanje ljudskim resursima u organizaciji vrši posebna organizaciona jedinica.	25,88	71,30	2,82
6	U organizaciji se provodi ocjenjivanje učinka zaposlenih.	54,05	43,31	2,64
7	Organizacija osigurava poticajne mjere za izuzetan učinak zaposlenih.	50,88	46,30	2,82
8	Organizacija provodi korektivne aktivnosti kod lošeg učinka zaposlenih.	48,06	49,47	2,46

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

Oko 60% analiziranih korisnika sačinjava planove obuka, na koje upućuje svoje zaposlenike i vodi evidenciju o istom. To je i dalje nedovoljan broj korisnika imajući u vidu utjecaj edukacije zaposlenika na učinak rada i razumijevanje sistema internih kontrola u cjelini.

S druge strane, kada je u pitanju ocjena učinka zaposlenih, tek polovina korisnika ocjenjuje učinak rada svojih zaposlenih i provodi poticajne/korektivne mjere u slučaju izuzetnog/lošeg učinka.

### Preporuke CHJ:

- Potrebno je zaposlenike kontinuirano upućivati na edukacije iz oblasti FUK (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 kadrovskih kapaciteta 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 fokus upitnika je na imenovanju koordinatora za FUK, jasno definiranim nadležnostima i odgovornostima organizacionih jedinica, delegiranju zadataka, te postojanju 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	U organizaciji je imenovan koordinator za finansijsko upravljanje i kontrolu.	76,76	21,48	1,76
2	Nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica u procesu strateškog planiranja rada su jasno definirane.	52,99	43,31	3,70
3	Ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/projekata/aktivnosti su jasno definirani.	64,61	32,22	3,17
4	U poslovima koordinacije razvoja finansijskog upravljanja i kontrole koordinatoru za FUK pruža podršku organizaciona jedinica za finansije.	71,83	21,83	6,34
5	Zadaci vezani za FUK delegirani su zaposlenima od strane rukovodioca organizacije.	47,54	48,24	4,23
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).	76,06	20,60	3,35
7	Rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica imaju ovlaštenja da upravljaju svojim budžetima/finansijskim planovima.	38,20	56,34	5,46
8	Rukovodstvo je uspostavilo linije izvještavanja o realizaciji ciljeva i izvršenju budžeta/finansijskog plana (utrošena sredstva po programima, ostvareni prihodi, stvorene obaveze i sl.).	73,59	22,54	3,87
9	Organizacione jedinice izrađuju izvještaje o realizaciji ciljeva/programa/projekata iz svoje nadležnosti.	67,96	27,29	4,75
10	Postoje interni akti kojima je detaljnije uređena međusobna saradnja između prvog i drugog nivoa korisnika.	39,26	32,92	27,82

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

Na osnovu podataka koje je dostavilo 568 organizacija javnog sektora, u odnosu na podatke iz 2019. godine, u segmentu organizacione strukture, ovlaštenja i odgovornosti, sistema izvještavanja, došlo je također do izvjesnog poboljšanja. Oko dvije trećine korisnika ima imenovanog koordinatora za FUK. Međutim i dalje kod manje od polovine korisnika rukovodilac 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 cilju unapređenja sistema FUK.

U razvoju FUK, veoma je bitan **planski pristup poslovanju**. 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 se ostvarivanje treba pratiti i izvještavati kroz pokazatelje učinka. Korisnik javnih sredstava treba imati jasno utvrđene strateške i operative planove koji su međusobno usklađeni i transparentni i čiju realizaciju je moguće efikasno pratiti.

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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Sastanci najvišeg rukovodstva/ kolegija se održavaju redovno.	71,13	26,06	2,82
2	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o strateškim ciljevima.	69,01	27,29	3,70
3	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o realizaciji programa/projekata, te postignutim rezultatima.	74,82	22,01	3,17
4	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o ključnim rizicima u poslovanju.	68,13	28,52	3,35
5	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o izvršenju budžeta/finansijskog plana.	74,47	22,01	3,52
6	Misija organizacije je utvrđena.	82,39	14,96	2,64
7	Vizija organizacije je utvrđena.	80,99	15,49	3,52
8	Strateški ciljevi organizacije su utvrđeni.	74,47	21,83	3,70
9	Strateški ciljevi organizacije su objavljeni (npr. na web stranici, intranetu i sl.)	42,61	52,82	4,58
10	Strateški planovi rada su usvojeni.	41,73	52,99	5,28
11	U organizaciji postoje organizacione jedinice ili osobe koje su odgovorne za koordinaciju i razvoj strateškog plana.	35,04	57,75	7,22
12	Sve organizacione jedinice su uključene u proces strateškog planiranja.	41,20	50,88	7,92
13	Postoje posebni propisi i procedure koji reguliraju proces strateškog plana.	35,04	57,57	7,39
14	Strateški plan obuhvata i finansijske projekcije.	38,03	54,40	7,57
15	U strateškom planu definirani su pokazatelji učinka.	36,09	57,39	6,51
16	Vrši se nadzor nad provođenjem strateškog plana rada.	39,26	54,05	6,69



17	U budžetu/finansijskom planu utvrđeni su programi.	52,82	42,08	5,11
18	U budžetu/finansijskom planu utvrđeni su ciljevi programa.	51,06	40,85	8,10
19	Ciljevi utvrđenih programa su povezani sa strateškim ciljevima.	47,18	46,13	6,69
20	Godišnji planovi rada su usvojeni.	88,03	8,27	3,70
21	U godišnjem planu rada definirani su ciljevi koje svaka organizaciona jedinica treba realizovati u toku godine.	76,94	17,61	5,46
22	Operativni ciljevi iz godišnjeg plana rada su usklađeni sa ciljevima programa i strateškim ciljevima iz strateškog plana rada.	56,69	36,97	6,34
23	U planskim dokumentima u kojima su navedeni podaci o ciljevima sadržani su i podaci o procijenjenim finansijskim sredstvima potrebnim za realizaciju utvrđenih ciljeva.	55,99	38,91	5,11
24	Utvrđeni su pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva.	45,42	49,82	4,75
25	Korisnici drugog nivoa su uključeni u izradu strateških planova.	26,76	49,47	23,77

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

U odnosu na prethodnu godinu prisutno je smanjenje broja pozitivnih odgovora u pojedinim segmentima što se može direktno povezati sa epidemijom Covid-19 (npr. smanjenje broja sastanaka kolegija i shodno tome tema vezanih za FUK koje su razmatrane na istima i sl.).

Po pitanju strateškog planiranja, iako oko 75% korisnika utvrđuje strateške ciljeve, čak 53% korisnika ih ne objavljuje, te nisu dostupni javnosti. I dalje manje od polovine korisnika uključuje sve organizacione jedinice u izradu strateškog plana i ima zadužene jedinice/osobe koje vrše koordinaciju tog procesa, a tek trećina korisnika navodi da ima posebne propise koji uređuju strateško planiranje i uključuje korisnike drugog nivoa u izradu svog strateškog plana. Isto tako, oko 40% 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 bolju situaciju po pitanju godišnjeg planiranja korisnika: skoro 90% korisnika ima usvojene godišnje planove rada, a 77% definirane ciljeve koje organizacione jedinice trebaju ostvariti tokom godine. Međutim, tek polovina korisnika vodi računa o međusobnoj usklađenosti godišnjeg plana sa strateškim i procjenjuje u planu finansijska sredstva potrebna za realizaciju utvrđenih ciljeva, a samo 45% analiziranih korisnika utvrđuje pokazatelje uspješnosti kroz koje prate realizaciju utvrđenih ciljeva.

### Preporuke CHJ:

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

## II. UPRAVLJANJE RIZICIMA

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

U cilju razvoja FUK, od korisnika javnih sredstava zahtijeva se da sistematično i najmanje jednom godišnje vrše formalno identifikovanje rizika, procjenu rizika po ostvarivanju ciljeva (analizu utjecaja i vjerovatnoće), da pripremaju plan za postupanje po riziku i osiguravaju stalno praćenje najznačajnijih rizika. U ovoj fazi razvoja FUK, 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	U organizaciji se utvrđuju rizici koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva.	49,82	46,13	4,05
2	Vjerovatnoća i utjecaj rizika se procjenjuju.	43,66	51,58	4,75
3	Rizici se navode u pisanoj formi.	44,19	50,70	5,11
4	Utvrđeni rizici su sadržani u planskim dokumentima.	37,85	52,29	9,86
5	Utvrđeni rizici su dokumentovani u registrima rizika.	30,99	59,15	9,86
6	Registar rizika se ažurira.	31,51	60,56	7,92
7	Postoji sistem izvještavanja o najznačajnijim rizicima.	32,92	62,32	4,75
8	Zadužena je osoba za koordinaciju upravljanja rizicima u organizaciji.	23,24	71,48	5,28
9	Zadužene su osobe za prikupljanje podataka o rizicima i izvještavanje o rizicima na nivou organizacionih jedinica.	22,18	72,18	5,63
10	Donesena je strategija upravljanja rizicima u organizaciji.	24,47	69,37	6,16
11	Korisnici u sastavu izvještavaju o najznačajnijim rizicima u poslovanju.	19,37	59,15	21,48

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

Na osnovu analize podataka iz izvještaja 568 korisnika, primjetan je izvjestan napredak kod gotovo svih odgovora u odnosu na odgovore date za 2019. godinu, međutim i dalje je prisutan nedovoljan stepen razvoja upravljanja rizicima kod korisnika. Naime, polovina korisnika utvrđuje rizike, ali kod narednih pitanja procentualni broj pozitivnih odgovora se smanjuje – trećina korisnika ima registre rizika i iste ažurira, a tek petina organizacija koje su dostavile izvještaj imaju zadužene osobe koje koordiniraju i prikupljaju podatke o rizicima. Kada su u pitanju informacije o rizicima kod korisnika u sastavu, samo 19%

korisnika je navelo u svojim izvještajima da ih korisnici izvještavaju o svojim rizicima u organizaciji.

### Preporuke CHJ:

- Potrebno je, vodeći se Smjernicama za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>8</sup> uspostaviti/unaprijediti postojeći proces upravljanja rizicima vodeći računa o svim fazama (identifikacija rizika, procjena rizika, utvrđivanje odgovora na rizike i praćenje i izvještavanje o rizicima u organizaciji);
- Potrebno je da korisnici uspostave registar rizika na nivou organizacije i ažuriraju isti najmanje jednom godišnje;
- Potrebno je da korisnici odrede zaposlenike koji će koordinirati proces upravljanja rizicima i izvještavati rukovodstvo o najznačajnijim rizicima u organizaciji.

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 u organizaciji.

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

PROCJENA RIZIKA OD NEPRAVILNOSTI I PREVARA		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Postoji organizaciona jedinica ili osoba unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji.	60,74	30,63	8,63
2	Procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara su uspostavljene u organizaciji.	42,08	50,00	7,92

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

U odnosu na 2019. godinu, došlo je do povećanja broja pozitivnih odgovora kod korisnika. Analizirani podaci pokazuju da kod 60% korisnika postoji organizaciona jedinica/osoba kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji, međutim, s obzirom da i dalje manje od polovine korisnika (42%) ima uspostavljene procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara, potrebno je ojačati navedeni segment imajući u vidu značaj koji aktivnosti protiv nepravilnosti i prevara imaju u aktuelnim reformama.

### Preporuke CHJ:

<sup>8</sup> Za provođenje upravljanja rizicima, organizacije javnog sektora u Federaciji BiH imaju na raspolaganju 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.

- 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. 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i realizacije strateškog plana.	41,90	54,05	4,05
2	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i izvršenja budžeta/ finansijskog plana.	71,65	25,18	3,17
3	Pisane interne procedure postoje za proces evidencije poslovnih događaja i transakcija.	72,36	25,18	2,46
4	Pisane interne procedure postoje za proces nabavki i ugovaranja.	82,57	14,79	2,64
5	Pisane interne procedure postoje za proces upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom).	72,01	25,35	2,64
6	Pisane interne procedure postoje za proces naplate vlastitih prihoda.	59,86	33,10	7,04
7	Pisane interne procedure postoje za proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava.	51,76	41,90	6,34
8	Interne procedure se redovno ažuriraju.	61,27	30,46	8,27
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.	23,06	55,46	21,48
10	Postoje informacije o tome da li korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti.	23,42	52,99	23,59

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

#### Rezultati analize:

Kada su u pitanju politike i procedure u organizacijama javnog sektora, korisnici najviše imaju procedure koje se tiču nabavki i ugovaranja (82,57% korisnika), a otprilike dvije trećine korisnika ima izrađene procedure vezane za proces izrade i izvršenja budžeta/finansijskog plana, evidencije poslovnih događaja i transakcija, te upravljanja

imovinom. Međutim, samo 60% korisnika redovno ažurira svoje procedure, što je nedovoljno, imajući u vidu izmjene regulative koje se direktno odražavaju na sadržaj procedura i promjene rukovodstva.

Također, samo polovina korisnika ima procedure koje uređuju naplatu vlastitih prihoda i proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava, što je nedovoljno za „domaćinski“ pristup javnom novcu.

Po pitanju saradnje sa korisnicima drugog nivoa, tek oko 20% korisnika ima procedure koje sadrže uputstva o načinu saradnje i aktivnostima koje se očekuju od korisnika drugog nivoa i posjeduje informacije o tome da li korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti.

### Preporuke CHJ:

- Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese u organizaciji (naročito za procese kao što su proces naplate vlastitih prihoda i 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 a najmanje jednom godišnje izvršiti sveobuhvatnu procjenu potrebe ažuriranja postojećih procedura u organizaciji.
- 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.

Upitnikom su od korisnika zatraženi odgovori u vezi s mapiranjem poslovnih procesa, postojanja i ažuriranja pisanih procedura, te internih izvještaja i naknadnih kontrola i pisanih procedura u vezi s istim.

*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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Postoje pisane procedure za prethodne (ex ante) kontrole.	45,77	50,00	4,23
2	Ključni poslovni procesi su dokumentovani.	50,00	44,89	5,11
3	Postupci, zadaci pojedinih učesnika, ovlaštenja i odgovornosti su jasno definirani.	55,99	39,61	4,40
4	Izrađena je knjiga/mapa poslovnih procesa.	35,56	60,39	4,05
5	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o izvršenju budžeta/finansijskog plana.	73,24	23,59	3,17
6	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o raspoloživim sredstvima.	73,59	23,59	2,82

7	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o obavezama.	70,60	26,06	3,35
8	Sačinjavaju se interni izvještaji za rukovodstvo o potraživanjima.	63,38	31,16	5,46
9	Naknadne kontrole namjenske potrošnje se provode.	48,42	39,44	12,15
10	Pisane procedure za naknadne kontrole postoje.	33,98	56,51	9,51
11	Naknadne kontrole namjenskih sredstava su dio redovnog poslovanja nadležnih organizacionih jedinica.	37,32	47,36	15,32
12	Naknadne kontrole namjenskih sredstava se provode i kao povremena ( <i>ad hoc</i> ) zaduženja u slučaju potrebe.	51,23	39,61	9,15

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

U segmentu dokumentovanja i evidentiranja finansijskih i drugih transakcija na osnovu analize pristiglih izvještaja 568 korisnika evidentno je sljedeće: iako polovina korisnika navodi da dokumentuje poslovne procese, samo 35% korisnika ima izrađene mape poslovnih procesa. Najveći broj potvrdnih odgovora (preko 70%) odnosi se na postojanje internih izvještaja o izvršenju budžeta/finansijskog plana, o raspoloživim sredstvima i obavezama.

Po pitanju postojanja pisanih procedura i dalje manje od polovine korisnika ima pisane procedure za prethodne kontrole (45,77% korisnika) i pisane procedure za naknadne kontrole (33,98% korisnika).

Vezano za provođenje naknadnih kontrola, 48% korisnika provodi naknadne kontrole namjenske potrošnje, s tim da kod 37% korisnika naknadne kontrole predstavljaju dio redovnog poslovanja, a 51% korisnika su naveli da se naknadne kontrole provode kao povremena *ad hoc* zaduženja u slučaju potrebe.

### 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 namjenske potrošnje u okviru redovnog poslovanja organizacije.

**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. 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.

Pored navedenog, rukovodstvo treba osiguravati **zaštitu imovine i drugih resursa** od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, a u cilju zaštite resursa potrebno je vršiti periodična savjavanja 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Da li je osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti, odnosno da li je osigurano da ista osoba ne obavlja poslove planiranja, nabavki i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole?	67,78	28,52	3,70
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)?	42,43	51,41	6,16
3	Postoji li u organizaciji sistem delegiranja/prijenosa ovlaštenja?	66,90	26,06	7,04
4	Da li vodite evidenciju imovine? (knjiga stalnih sredstava)	93,13	3,87	2,99
5	Da li se vrši popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem?	95,42	1,58	2,99
6	Da li se vrši vanredan popis imovine?	27,11	67,08	5,81

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

Prema dostavljenim podacima, blizu 70% korisnika primjenjuje princip razdvajanja dužnosti u segmentu planiranja, nabavki i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole i ima uspostavljen sistem delegiranja ovlaštenja.

U pogledu zaštite imovine, gotovo svi korisnici su potvrdili da vode evidenciju imovine kroz knjigu stalnih sredstava (93,13%) i vrše redovan popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem u organizaciji (98,27%). Po pitanju provođenja vanrednog popisa imovine, 27% korisnika je izjavilo da je vršilo vanredan popis u svojoj organizaciji u izvještajnoj godini, što je više u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu (19%).

### Preporuke CHJ:

- Potrebno je u organizaciji voditi računa o razdvajanju dužnosti u ključnim poslovnim procesima, kako bi se smanjila mogućnost grešaka i spriječile mogućnosti nepravilnosti i prevara;
- 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.

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. 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	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Postoje IT sigurnosne politike, procedure ili uputstva.	32,92	62,50	4,58
2	Uspostavljen je sistem praćenja i analiziranja izvršenja budžeta/ finansijskog plana od strane najvišeg rukovodstva.	71,83	25,53	2,64
3	Sve organizacione jedinice učestvuju u pripremi budžeta/finansijskog plana.	62,15	32,92	4,93
4	Sve organizacione jedinice dobijaju informacije o odobrenim sredstvima za realizaciju programa/projekata/aktivnosti za koje su nadležni.	58,27	34,51	7,22
5	Računovodstveni sistem omogućava praćenje po programima/projektima/aktivnostima.	59,15	35,74	5,11
6	Računovodstveni sistem omogućava praćenje troškova po organizacionim jedinicama.	46,30	47,01	6,69
7	U organizaciji postoji centralizovana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza.	62,50	34,68	2,82
8	Uspostavljena centralizovana evidencija je podržana informacionim sistemom.	31,51	62,85	5,63
9	Uz propisane finansijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o neizmirenim obavezama po programima/ projektima/ organizacionim jedinicama.	51,23	43,66	5,11
10	Uz propisane finansijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o ugovorenim, a još nefakturisanim obavezama.	30,99	62,32	6,69
11	Uz propisane finansijske izvještaje sastavljaju se i izvještaji o ostvarenim rezultatima programa/projekata.	44,01	48,94	7,04
12	Postoji informatička povezanost sa korisnicima u sastavu.	26,58	60,39	13,03
13	Poslovni sistemi su u dovoljnoj mjeri podržani IT sistemima (finansije, nabavka i ugovaranje, upravljanje imovinom, praćenje kapitalnih projekata, materijalne evidencije, kadrovi i sl.).	42,43	52,29	5,28
14	IT sistemi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno su integrirani.	33,80	59,86	6,34



15	Postavljene su kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile neovlaštene izmjene u postojećem softveru.	53,52	40,49	5,99
16	Postavljene su kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile gubitak i razotkrivanje podataka.	54,93	40,14	4,93
17	Postavljene kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile vanjske prijetnje (kao što su virusi).	59,15	36,44	4,40
18	Postavljene kontrole pristupa informacionim sistemima kako bi spriječile neovlašten fizički pristup opremi i instalacijama.	58,80	36,44	4,75
19	Postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.	42,25	52,29	5,46

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

### Rezultati analize:

U dijelu izvještajnog obrasca koji se bavi razvojem segmenta informacija i komunikacija u organizacijama javnog sektora u Federaciji, podaci su pokazali da trećina korisnika ima IT sigurnosne politike procedure ili uputstva, 42% analiziranih korisnika smatra da su poslovni sistemi u organizaciji u dovoljnoj mjeri podržani IT sistemom, a kod 34% korisnika su IT sistemi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno integrirani.

Kada su u pitanju kontrole pristupa informacionim sistemima, otprilike polovina korisnika ima uspostavljene kontrole pristupa informacionim sistemima u cilju sprječavanja gubitka i razotkrivanja podataka, vanjskih prijetnji (npr. virusi), neovlaštenog fizičkog pristupa opremi i instalacijama. 42% korisnika imaju instrumente i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe. U ovom dijelu upitnika svakako treba imati u vidu različitost tipova organizacija javnog sektora<sup>9</sup>.

Najviše pozitivnih odgovora u upitniku (72%) 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 (62%), međutim tek 31% 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.

<sup>9</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.

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 FUK, da li prati primjenu preporuka interne i vanjske revizije, te na koji način su uspostavljene i provode se naknadne (*ex post*) kontrole.

Tabela 11: Rezultati u oblasti praćenja i procjene sistema

PRAĆENJE I PROCJENA		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Uspostavljen je sistem izvještavanja od strane najvišeg rukovodstva koji im omogućava dobijanje redovnih izvještaja o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za koji su odgovorni (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti).	52,99	42,61	4,40
2	U izvještajnoj godini obavljene su interne revizije u organizaciji.	20,77	73,06	6,16
3	Ukupan broj datih preporuka u izvještajima interne revizije.	1071		
4	Ukupan broj realiziranih preporuka iz izvještaja interne revizije.	408		
5	Praćenje realizacije preporuka interne revizije provodi se u skladu sa Zakonom o internoj reviziji.	32,04	47,71	20,25
6	Realizacija preporuka iz izvještaja interne revizije se vrši u skladu sa planovima aktivnosti za provođenje preporuka.	31,34	47,54	21,13
7	U izvještajnoj godini je obavljena eksterna revizija.	31,34	62,68	5,99
8	Ukupan broj preporuka u izvještaju eksterne revizije.	413		
9	Ukupan broj realiziranih preporuka eksterne revizije.	196		
10	Praćenje realizacije preporuka eksterne revizije je uspostavljeno.	50,18	36,27	13,56
11	Naknadne ( <i>ex post</i> ) kontrole kroz postupak stalnog praćenja su uspostavljene.	40,85	46,13	13,03
12	Naknadne ( <i>ex post</i> ) kontrole se obavljaju redovno.	38,73	44,37	16,90
13	Naknadne ( <i>ex post</i> ) kontrole se obavljaju vanredno po nalogu rukovodioca ovisno o slučaju.	35,56	54,40	10,04
14	Poduzete su aktivnosti na osnovu nalaza vanredne kontrole.	27,99	57,92	14,08
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)?	50,18	36,27	13,56

\* Nema odgovora/nije primjenjivo

## Rezultati analize:

Po pitanju komponente nadzora i praćenja, u odnosu na izvještaje za 2019. godinu, došlo je do povećanja broja pozitivnih odgovora kod svih pitanja, izuzev kod broja realizovanih preporuka eksterne revizije<sup>10</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 568 posmatranih korisnika, tek polovina korisnika ima uspostavljen sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK u organizaciji. Također, interna revizija je u 2020. godini obavljena samo kod 20% korisnika, a i dalje je prisutan veoma nizak stepen realizacije preporuka interne revizije.<sup>11</sup>

Vanjska revizija u 2020. godini obavljena je kod 31% korisnika, a 47% preporuka je realizovano. Kod broja preporuka interne i vanjske revizije potrebno je naglasiti da podaci nisu potpuni zbog toga što pojedini korisnici koji su izjavili da je tokom prethodne godine izvršena interna/vanjska revizija, nisu dali precizne podatke o broju preporuka<sup>12</sup>.

Po pitanju vršenja naknadnih kontrola, 40% korisnika ima uspostavljene naknadne kontrole u organizaciji. Naknadne kontrole se vrše redovno kod 39% korisnika, a 35% korisnika je izjavilo da naknadne kontrole obavljaju i vanredno po nalogu rukovodioca, ovisno o slučaju. Kod 28% korisnika su u 2020. godini na osnovu provedenih vanrednih kontrola poduzete određene aktivnosti.

## Preporuke CHJ:

- Potrebno je da obveznici uspostave interne revizije pristupe uspostavi i popunjavanju jedinica interne revizije;
- Potrebno je poduzeti aktivnosti na povećanju stepena realizacije preporuka interne i vanjske 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.).

## 3.3. Mjere planirane za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole

Korisnici javnih sredstava su u svojim izvještajima o funkcioniranju sistema FUK dostavljenim CHJ iznijeli brojne konkretne mjere koje planiraju poduzeti u svrhu razvoja sistema FUK. Navedene mjere služit će korisnicima kao svojevrsan plan aktivnosti za razvoj FUK u njihovoj organizaciji, a CHJ kao orijentir za planiranje budućih edukacija i drugih aktivnosti.

Pregled pojedinih mjera korisnika strukturiranih prema COSO komponentama dat je kao primjer u nastavku:

<sup>10</sup> Taj broj u 2019. godini iznosio je 243, a u 2020. godini 196.

<sup>11</sup> U 2019. godini stupanj realizacije preporuka interne revizije bio je 50%, a u 2020. taj postotak je iznosio 38%

<sup>12</sup> Prilikom konsolidacije nisu uzeti u obzir opisni odgovori poput „nekoliko preporuka“, „gotovo sve“, „najveći broj preporuka je realizovan“ i sl.

<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.	Ažurirati pravilnik o unutrašnjoj organizaciji institucije u smislu definiranja obaveza rukovodilaca na svim nivoima za uspostavljanje, razvoj i provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima iz njihove nadležnosti
2.	Potrebno ažurirati etički kodeks
3.	Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji institucija dodijeliti nadležnosti za nadzor nad primjenom Kodeksa određenim radnim mjestima, odnosno organizacionim jedinicama
4.	Potrebno je donijeti interne procedure kojima će se regulirati ponašanje zaposlenih, rješavanje eventualnih slučajeva sukoba interesa i mjere u slučaju nepoštivanja Kodeksa
5.	Donijeti pravilnik kojim se definiraju situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja, vidjeti iskustva drugih institucija
6.	Interna edukacija o elementima i standardima za kontrolno okruženje sa akcentom na integritet i etičke vrijednosti, profesionalne stručnosti i kompetentnosti, delegiranje ovlaštenja i odgovornosti na rukovodiocima organizacionih jedinica.
7.	Kontinuirane obuke iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole, naročito iz oblasti upravljanja rizicima, posebno unaprjeđenja sistema postupka indeksiranja rizika kao i koordinacije i izvještavanja.
8.	Izrada Plana obuke zaposlenih i vođenje evidencije o edukacijama za svakog zaposlenika
9.	U godišnjim planovima rada po organizacionim jedinicama dodijeliti zadatke aktivnosti po pojedinom zaposleniku (zbog pandemije Covid-a 19 i nepostojanja imenovanog rukovodioca navedena aktivnost nije realizovana u 2020.godini)
10.	Nakon usvajanja godišnjeg plana rada, unutar sektora dodijeliti zadatke po zaposleniku sa kvartalnom dinamikom izvještavanja
11.	Definiranje pokazatelja uspješnosti, kako organizacionih jedinica, tako i zaposlenih, a u cilju objektivne procjene učinka zaposlenih i adekvatnog nagrađivanja (razvoj sustava za procjenu učinka zaposlenih)
12.	Donijeti poseban interni akt kojim će se urediti provođenje korektivnih mjera kod utvrđeno loših rezultata rada zaposlenih
13.	Usklađivanje trogodišnjih i godišnjih planova rada sa novom Uredbom o trogodišnjem i godišnjem planiranju rada, monitoringu i izvještavanju u FBiH (mentorstvo od strane nadležnog Zavoda za programiranje i razvoj)
14.	Redovno održavanje sastanaka kolegija
15.	Donošenje internih akata kojima bi se detaljnije uredila međusobna saradnja između korisnika koji su u nadležnosti Ministarstva
<b>II. PROCJENA RIZIKA</b>	
<b>Upravljanje rizikom</b>	
1.	U proceduri je izrada mape poslovnih procesa u saradnji sa pomoćnicima organizacionih jedinica, a nakon što se završi ova aktivnost, aktivno će se tokom godine raditi na procesu definiranja i upravljanja rizicima, izrade registra upravljanja rizicima i praćenja da bi se ciljevi institucije ostvarili na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način
2.	Adekvatna procjena rizika u cilju svođenja istih na prihvatljivu razinu, s naglaskom na rizike na koje preduzeće nema direktan utjecaj, a tiču se promjena na tržištu.
3.	Uspostaviti registar rizika u skladu sa Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima kod korisnika javnih sredstava Federaciji BiH
4.	Utvrditi rizike kroz procjenu vjerojatnosti i utjecaja rizika, te utvrđene rizike kroz obrasce dokumentovati i objediniti u registar Agencije
5.	Sačiniti registar rizika i imenovati osobu zaduženu za koordinaciju upravljanja rizicima
6.	Nastaviti provoditi mjere utvrđivanja i procjenjivanja rizika vezanih za finansijske, socijalne, tehnološke, reputacijske, zakonodavne, okolišne, rizike konkurentnosti i korisničke rizike
7.	Napraviti novi registar upravljanja rizicima (dati rok i uputstva svim organizacionim jedinicama da popišu rizike koji se mogu javiti u njihovom djelokrugu rada).
8.	Uspostavljen način i linija izvještavanja o rizicima, nepravilnostima i prevarama.

9.	Potrebno je zadužiti osobe po pojedinim organizacionim jedinicama koje će biti odgovorne za prikupljanje podataka o rizicima i izvještavanje o rizicima
10.	Uspostavljanje sistema izvještavanja o najznačajnijim rizicima u Zavodu
11.	Izbor, osmišljavanje i primjena mjera za smanjenje rizika
12.	Donijeti strategiju upravljanja rizicima Grada do kraja 2021. godine.
13.	Izraditi proceduru za sprječavanje i otkrivanje nepravilnosti i prevara
14.	Osigurati razmjenu informacija o uočenim slabostima ili nepravilnostima unutar Agencije
15.	Edukacija i trening timova za procjenu rizika i drugih ključnih funkcija vezano za proces upravljanja rizicima
<b>III. KONTROLNE AKTIVNOSTI</b>	
<b>Politike i procedure, Dokumentovanje i evidentiranje finansijskih i drugih transakcija, Razdvajanje dužnosti, Zaštita resursa/imovine</b>	
1.	Izraditi nove interne akte u cilju uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole
2.	Sagledati i kontinuirano ažurirati interne akte u skladu sa zakonskim propisima
3.	Sačiniti proceduru za proces izrade i realizacije strateškog plana
4.	Izraditi proceduru za planiranje i izradu prijedloga budžeta Ministarstva
5.	U pisanim procedurama jasno definirati ovlaštenja i odgovornosti svih učesnika u jednom poslovnom procesu, rokove i kontrolne mehanizme za svaku aktivnost
6.	Donijeti interne procedure kojima se uređuje proces izrade i realizacije srednjoročnog plana
7.	Potrebno je pratiti da se interne procedure redovno ažuriraju i da se prati postupanje i izvršavanje aktivnosti u skladu sa procedurama
8.	Unaprjeđenje pisanih pravila, procedura i drugih mjera i aktivnosti sa ciljem uspostavljanja kontinuiranog praćenja namjenskog utroška sredstava i izvještavanja
9.	Sačiniti plan kontrola i obrazac naloga za kontrolnu aktivnost
10.	Naknadne kontrole propisati kroz procedure
11.	Izraditi Pravilnik o planiranju i kontroli namjenskog utroška sredstava transfera Ministarstva.
12.	Pojačati fizičke kontrole kao što su odobravanje postupka, razdvajanje dužnosti, nadzor kao i nezavisne provjere (revizije, prijave grešaka i sl.)
13.	Izraditi dijagram toka procesa
14.	Sačiniti knjigu, mapu ključnih poslovnih procesa
15.	Osigurati primjenu načela razdvajanja dužnosti
<b>IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJA</b>	
<b>Relevantne i potrebne informacije, Interna i eksterna komunikacija, Poslovna korespondencija, čuvanje i arhiviranje dokumentacije</b>	
1.	U planu donošenje odgovarajuće IT sigurnosne politike.
2.	Ažurirati IT sigurnosne politike, procedure, uputstva
3.	Uspostaviti centralizovanu evidenciju svih potpisanih ugovora i ugovorenih obaveza
4.	U narednom periodu osigurati će se centralizacija i kontrola realizacije ugovora i ugovorenih obaveza u softverskoj podršci.
5.	Izraditi evidencije potpisanih ugovora podržane IT sistemom
6.	Uraditi bazu podataka ugovora i ugovora za nabavke Zavoda
7.	Veći stupanj integracije različitih IT sistema
8.	Poboljšanje sistema informisanja i praćenja realizacija programa, projekata
9.	Potrebno poboljšanje izvještavanja putem informacionog sistema u cilju pribavljanja tačne i dostupne informacije za potrebe finansijskog upravljanja, razvijati opise sistema preko dijagrama toka
10.	Definirati aktivnosti vezane za vanjsku komunikaciju, tj. aktivnosti vezane za informisanje javnosti, odnosno ostvariti komunikaciju sa svim drugim zainteresovanim subjektima putem transparentnih informacija o poslovanju i prezentacije ciljeva i ostvarenih rezultata rada Agencije.
11.	Izgradnja upravljačkog sistema informacija sa tačno određenom ulogom svakog zaposlenika, te razvoj efektivnog, pravovremenog i pouzdanog sistema izvještavanja.

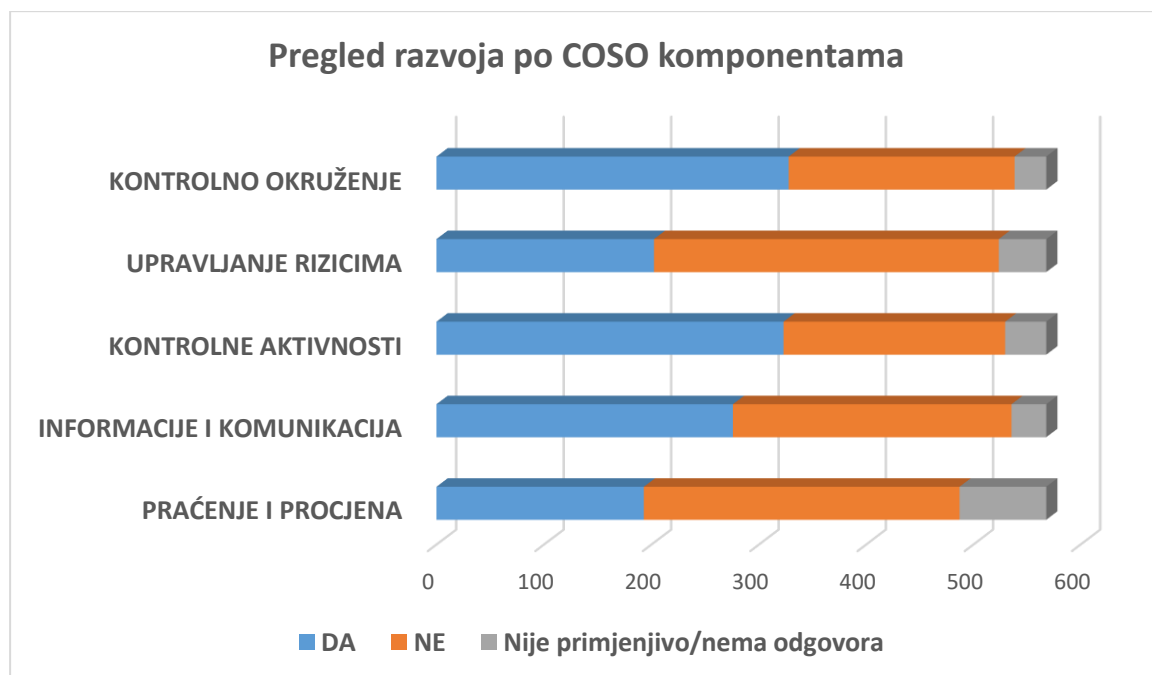
12.	Utvrđiti načine komunikacije i razmjene informacija između organizacionih jedinica i zaposlenih za potrebe planiranja i izvršenja budžeta, provođenja programa (u našem slučaju revizija), praćenje ostvarenih rezultata u odnosu na planove.
13.	Unaprijediti sistem koji će omogućiti bolju informisanost rukovodstva za praćenje i ocjenu efekata poslovanja, finansijske informacije kao i informacije o nepravilnostima.
14.	Hitno podići sigurnost podataka na viši nivo
15.	Izrada interne procedure za Disaster Recovery Plan (IT oprema, backup podataka) koje će osigurati da u slučaju neočekivanih događaja ključne operacije obavljaju bez prekida, a ključni podatci budu zaštićeni
<b>V. PRAĆENJE I PROCJENA</b>	
<b>Stalno praćenje, Samoprocjena sistema internih kontrola, interna revizija</b>	
1.	Uspostaviti sistem redovnog izvještavanja o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrola od strane najvišeg rukovodstva ministarstva za koji su odgovorni
2.	Kontinuirana procjena sistema finansijskog upravljanja i kontrola kroz stalno praćenje i samoprocjenu, procjene sistema finansijskog upravljanja i kontrola datih u izvještajima interne i eksterne revizije kako bi se uočile određene slabosti i nedostaci.
3.	Procjena sistema FUK-a će obuhvatiti i samoprocjenu. Samoprocjenom će se utvrditi da li u Agenciji postoji adekvatan sistem finansijskog upravljanja i kontrola sa pravilima i procedurama koje će omogućiti da se poslovanje odvija pravilno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno. Samoprocjena će se provoditi na godišnjem nivou, a provodit će je direktor zajedno sa svim zaposlenicima.
4.	Uspostaviti sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK-a u Ministarstvu
5.	Praćenje i procjenu sistema FUK-a će obavljati svi zaposleni kroz obavljanje svojih redovnih aktivnosti i to u zavisnosti od odgovornosti koju imaju, a što je definirano u opisu radnog mjesta. Zaposleni će davati prijedloge koje mjere treba poduzeti kako su uočene određene slabosti i poteškoće u provođenju određenih aktivnosti.
6.	Jačanje aktivnosti na upravljanju sistemom FUK-a. Kontinuirano nadgledanje i samoprocjena funkcioniranja sistema.
7.	Potrebno osigurati kontinuitet praćenja i procjene sistema u cilju ostvarivanja postavljenih ciljeva institucije
8.	Uspostaviti sistem praćenja i izvještavanja o provođenju preporuka interne i eksterne revizije
9.	Preporuke interne revizije i eksterne revizije svakih pola godine analizirati što je završeno
10.	Uspostaviti sistem praćenje realizacija preporuka interne kontrole interne i eksterne revizije i planove aktivnosti s utvrđenim rokovima i zaduženim sektorima/uposlenim
11.	Utvrđivanje mjera i aktivnosti za dalja unaprjeđenja i poboljšanja sistema finansijskog upravljanja i kontrola (koje nužno ne znače postojanje slabosti u sistemu) na osnovu podataka o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole dobivenih iz nalaza stalnog praćenja, samoprocjene sistema finansijskog upravljanja i kontrole, izvještaja interne revizije i izvještaja eksterne revizije.
12.	Intenzivirati ex post kontrole i napraviti plan redovnih kontrola.
13.	Uspostaviti sistem naknadne kontrole.
14.	Potrebno je donositi planove aktivnosti za provođenje preporuka interne revizije i vršiti praćenje provođenja datih preporuka
15.	Potrebno je uspostaviti sistem izvještavanja o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrole na nivou resornog ministarstva radi lakše konsolidacije podataka

### 3.4. Pregled ukupnog razvoja sistema FUK u u 2020. godini

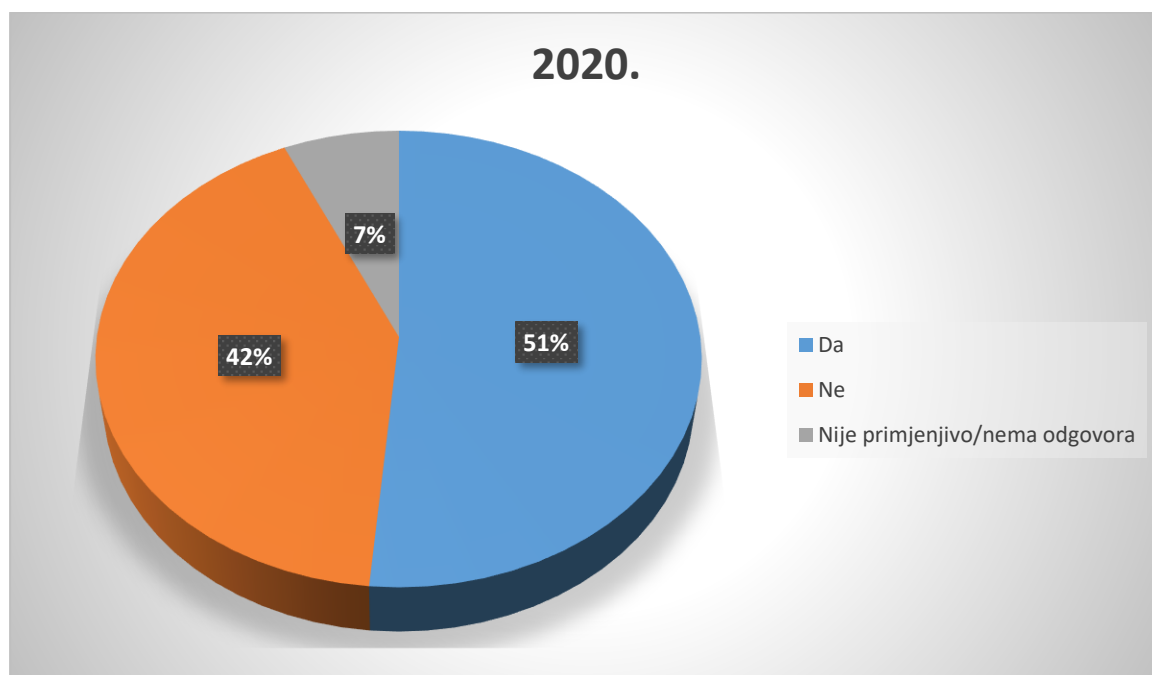
Upitnik koji popunjavaju korisnici javnog sektora u Federaciji BiH u okviru izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK u svojoj organizaciji sastoji se od ukupno 123 pitanja podijeljena u pet COSO segmenata. Veći broj pozitivnih odgovora znači i veću usklađenost sa zahtjevima Standarda internih kontrola.

U nastavku su dati grafikoni koji prikazuju ukupne rezultate upitnika (ukupne odgovore „da“, „ne“ i „np/no“) za izvještajnu 2020. godinu, kako po pojedinim COSO segmentima, tako i u cjelini:

*Grafikon 1: Pregled FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH po COSO elementima u 2020. godini*



*Grafikon 2: Pregled stanja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH u 2020. godini*



Kao što vidljivo iz navedenih grafikona, razvoj sistema internih kontrola kod korisnika u javnom sektoru u Federaciji nije na zadovoljavajućem nivou. Iako je posljednjih godina prisutan napredak kod korisnika u pojedinim segmentima, nije bilo značajnijeg napretka za FUK u cjelini. Na daljnji razvoj FUK nesumnjivo je utjecala pandemija Covid-19, zbog kojeg tokom godine dolazilo do kraćih ili dužih prekida rada, zaposlenici su često bili odsutni zbog bolovanja ili izolacije i sve se to u konačnici negativno odrazilo na dalji razvoj sistema internih kontrola.

Na pregled stanja sistema FUK utječu i sami izvještajni upitnici. Naime, pojedina pitanja nisu primjenjiva za pojedine kategorije korisnika, što iziskuje potrebu razdvajanja upitnika za različite korisnike kako bi i odgovori bili funkcionalniji, te unapređenje sistema izvještavanja.<sup>13</sup>

Međutim, imajući u vidu sve poteškoće s kojima se korisnici susreću u svakodnevnom radu, uključujući aktuelnu situaciju sa epidemijom Covid-19, vidljivi su napor organizacija javnog sektora da unaprijede COSO segmente i realizuju planirane mjere za unapređenje koje su naveli u izvještaju za 2019. godinu<sup>14</sup>.

Dakle, iz navedenih grafikona je vidljivo da se usklađivanje sistema internih kontrola sa zahtjevima Standarda internih kontrola i dalje sporo odvija kod većine organizacija koje su dostavile svoje izvještaje i da je da je i dalje potrebno ulagati zajedničke napore na unapređenju i poboljšanju FUK, imajući u vidu neophodnost razvoja i jačanja svih COSO komponenti istovremeno, što bi doprinijelo boljim sistemima internih kontrola u cjelini.

---

<sup>13</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>14</sup> Prilikom analize dostavljenih izvještaja, za određen broj korisnika izvršen je uporedni pregled dostavljenih izvještaja za 2019. i 2020. godinu, odnosno u kojem stepenu su u 2020. godini realizovane planirane mjere koje su korisnici naveli u posljednjem dijelu izvještaja za 2019. godinu („Mjere koje se planiraju poduzeti za dalji razvoj finansijskog upravljanja i kontrole po COSO komponentama“).



## 4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA – PROVEDENE AKTIVNOSTI u 2020. GODINI

### 4.1. Daljnji razvoj strateškog i regulatornog okvira

Razvoj regulatornog okvira za FUK u Federaciji BiH započet je 2016. godine usvajanjem Zakona o FUK, a do kraja 2020. godine objavljeni su Standardi interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru Federacije BiH, 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 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 2020. godini finaliziran je nacrt Strategije razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021-2027. zajedno sa Akcionim planom. Sadržaj Strategije je sveobuhvatan, odražava problematiku i potrebe javnog sektora po pitanju razvoja oblasti FUK i zahtijeva kvalitetnu međuinstitucionalnu saradnju.<sup>15</sup>

Strategija PIFC po pitanju oblasti FUK fokus stavlja na strateški cilj 1. „Unaprijeđeno upravljanje rizicima u ključnim procesima kroz jačanje finansijskog upravljanja i kontrole“ koji će u periodu obuhvaćenom Strategijom (2021-2027) biti razrađen na pet prioriteta:

- 1.1. Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama
- 1.2. Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje
- 1.3. Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije
- 1.4. Pojačana je upravljačka odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije
- 1.5. Unaprijeđeno je upravljanje rizicima javnih preduzeća

Pored navedenog, u 2020. godini finalizirani su nacrti Smjernica za razvoj upravljačke odgovornosti u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine i novih Smjernica za upravljanje rizicima u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine usklađenih sa zahtjevima prakse i planiranoj automatizaciji upravljanja rizicima.<sup>16</sup>

Pored navedenog, izrađena je analiza Zakona o javnim preduzećima u Federaciji BiH i prijedlog za izmjene i dopune istog vezano za FUK i internu reviziju i dostavljeni resornom ministarstvu zaduženom za navedeni zakon<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Strategija PIFC usvojena je na 263.sjednici Vlade Federacije BiH održanoj 15.04.2021. godine

<sup>16</sup> Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine objavljene su u aprilu 2021. („Službene novine Federacije BiH“, broj 30/21)

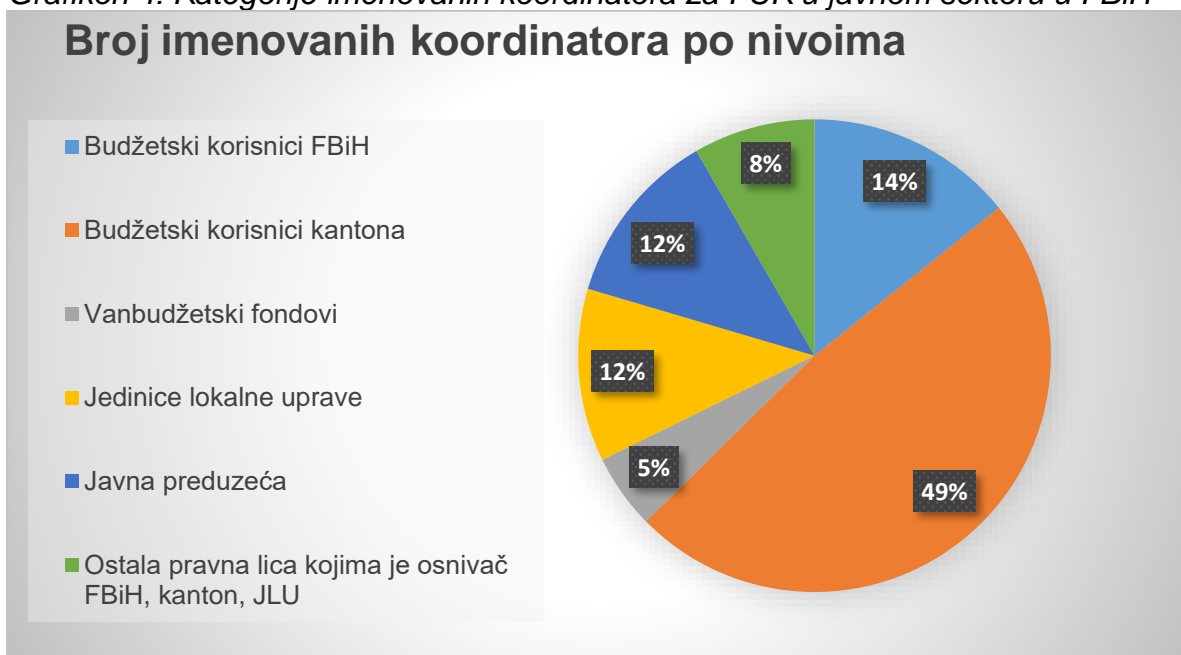
<sup>17</sup> Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije

## 4.2. Održavanje Registra koordinatora za FUK

Članom 7. Pravilnika o provođenju FUK u javnom sektoru u FBiH propisana je obaveza rukovodioca korisnika javnih sredstava da iz reda najvišeg rukovodstva organizacije imenuje **koordinatora za FUK**, čiji je zadatak da u skladu sa odgovornostima utvrđenim u stavu (2) istog člana, pomaže u razvoju i unapređenju sistema internih kontrola u organizaciji u kojoj je imenovan.

U skladu sa Zakonom o FUK, Registar koordinatora za FUK vodi i održava CHJ<sup>18</sup>. Kao i prethodnih godina, u 2020. godini organizacije javnog sektora su nastavile imenovanje koordinatora za FUK, te, shodno tome i aktivnosti upisa i održavanja podataka u uspostavljenom Registru koordinatora za FUK u koji je na osnovu dostavljenih akata o imenovanju, zaključno sa 31.12.2020. godine upisano ukupno 372 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<sup>19</sup>:

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 provode se najvećim dijelom u okviru projekata tehničke podrške, te u saradnji sa drugim dvjema centralnim harmonizacijskim jedinicama kroz aktivnosti Koordinacionog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH. CHJ prilikom organizacije edukacija vodi računa da iste budu kvalitetne, besplatne i primjenjive za praksu, a putem evaluacijskih 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“, u prvom kvartalu 2020. godine održane su višednevne praktične pojedinačne radionice na temu izrade registra rizika za 13 korisnika.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Podaci iz registra koriste se u svrhu unapređenja komunikacije sa organizacijama javnog sektora i za organizaciju edukacija iz oblasti FUK koje CHJ organizuje.

<sup>19</sup> U Registar su upisani i koordinatori koje su imenovali rukovodioci pravnih lica kojima su osnivači JLU ili u kojima JLU ima većinski vlasnički udio

<sup>20</sup> Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, Federalno ministarstvo trgovine, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo, Ministarstvo finansija Bosansko-podrinjskog kantona, Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona, Ministarstvo finansija Posavskog kantona, Ministarstvo finansija

U martu 2020. godine uz podršku Ministarstva finansija Kraljevine Nizozemske održana je obuka pod nazivom “*Koristi od razvoja i primjene finansijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora – praktična iskustva Kraljevine Nizozemske*” namijenjena koordinatorima za FUK i internim revizorima. Preostale planirane edukacije prolongirane su zbog pandemije virusa COVID-19.

Također, u okviru projekta tehničke podrške “*Unapređenje javne interne finansijske kontrole u Bosni i Hercegovini*”, započete su aktivnosti izrade aplikacije PIFC za sve korisnike javnog sektora u FBiH. Planirano je da se putem navedene aplikacije omogući na jednom mjestu, između ostalog, automatizovano mapiranje poslovnih procesa, upravljanje rizicima, te godišnje izvještavanje o funkcioniranju sistema FUK, i u tom kontekstu, održan je niz online obuka i prezentacija za osoblje sve tri CHJ u BiH u cilju poboljšanja funkcionalnosti aplikacije i pripreme iste za testiranje sa korisnicima.<sup>21</sup>

#### **4.4. Planirane aktivnosti za budući razvoj finansijskog upravljanja i kontrole**

U 2021. godini planirane su sljedeće aktivnosti u svrhu razvoja FUK u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH:

- Realizacije Akcionog plana Strategije javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u Federaciji BiH 2021-2027. koja će poslužiti za daljnji sistematičan razvoj oblasti PIFC u javnom sektoru u Federaciji BiH;
- Primjena objavljenih 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;
- Objava novih Smjernica za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji BiH usklađenih sa zahtjevima prakse i automatiziranim upravljanjem rizicima;
- 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: edukacija na temu izrade registara rizika, provođenje pilot aktivnosti, izrada informatičkih alata u svrhu unapređenja sistema izvještavanja o funkcioniranju sistema FUK i dr.);
- Razvoj modela za provjeru kvalitete FUK kod korisnika;
- Realizacija zajedničkih aktivnosti putem Koordinacionog odbora centralnih harmonizacionih 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.

---

Srednjobosanskog kantona, Ministarstvo finansija Kantona 10, Ministarstvo finansija Zeničko-dobojskog kantona, Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona, Ministarstvo finansija Zapadnohercegovačkog kantona

<sup>21</sup> Testna verzija aplikacije za Federaciju BiH je izrađena u posljednjem kvartalu 2020. godine, a testiranje sa korisnicima je započelo 2021. godine i još uvijek se provodi.

#### **4.5. Realizacija zaključka Vlade Federacije BiH broj: 1021/2020 od 17.07.2020. godine**

Vlada Federacije BiH je na 230. sjednici održanoj 17.07.2020. godine usvojila Godišnji konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH za 2019. godinu koji je sačinila Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija. Uz Godišnji konsolidovani izvještaj, Vlada Federacije BiH je usvojila i Zaključak broj: 1021/2020 koji je glasio:

- 1. Usvaja se Konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2019. godinu.*
- 2. Zadužuju se obveznici primjene Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 38/16) da nastave aktivnosti na razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa važećim zakonskim, podzakonskim i metodološkim aktima iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole.*
- 3. Zadužuje se Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija da nastavi pružati podršku organizacijama u javnom sektoru u Federaciji BiH u procesu uspostave i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole, u cilju ispunjavanja obaveza iz člana 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.*

Vezano za realizaciju tačke 2. ovog Zaključka, do 31.12.2020. godine, obveznici uspostave FUK su nastavili realizaciju aktivnosti u cilju daljeg usklađivanja sistema internih kontrola sa zahtjevima Standarda interne kontrole, te nastavili dostavljati akte o imenovanju koordinatora za FUK. Navedene aktivnosti je potrebno intenzivirati, jer i dalje veliki broj korisnika nema imenovanog koordinatora za FUK zbog čega nemaju blagovremene informacije o aktuelnostima u vezi s FUK-om, testiranju aplikacije PIFC i planiranim edukacijama.

Vezano za realizaciju tačke 3. ovog Zaključka, CHJ je u 2020. godini nastavila pružati podršku organizacijama javnog sektora kroz edukacije sa posebnim fokusom na upravljanje rizicima, te pružati pojedinačne konsultativne sastanke sa koordinatorima za FUK na temu izrade mape procesa, registra rizika, te pojedinačnih aktivnosti za unapređenje sistema internih kontrola. Zbog epidemije virusa Covid-19, veliki broj aktivnosti je prolongiran ili su savjetodavne aktivnosti vršene online, ali se u 2021. godini očekuje nastavak planiranih aktivnosti i konkretnije djelovanje u odnosu na prethodnu godinu.

## 5. ZAKLJUČAK

KI FUK za 2020. godinu predstavlja četvrti po redu konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK na nivou Federacije BiH, izrađen u skladu sa zakonom i na osnovu godišnjih izvještaja o funkcioniranju sistema FUK za 2020. godinu koje je dostavilo ukupno 568 organizacija javnog sektora.

Svrha izvještaja o FUK je upoznati Vladu Federacije, korisnike javnih sredstava i građane o dostignutom stepenu razvoja sistema internih kontrola u javnom sektoru u Federaciji, dosadašnjim aktivnostima u svrhu unapređenja ovog sistema, te aktivnostima koje Federalno ministarstvo finansija i sektor CHJ 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.

Razvoj FUK predstavlja kontinuirani proces u kojem organizacije javnog sektora stalno razvijaju i unapređuju svoje sisteme internih kontrole, a time i usluge koje pružaju svojim korisnicima. U tom kontekstu je neophodno uspostaviti kvalitetnu komunikaciju i saradnju korisnika, kako sa CHJ tako i sa korisnicima u svom sastavu, kao i sa drugim organizacijama javnog sektora.

Broj dostavljenih godišnjih izvještaja je povećan u odnosu na 2019. godinu (sa 520 na 568 izvještaja), međutim, uprkos vidljivim nastojanjima 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, i dalje je prisutna stagnacija razvoja po izvještajnim segmentima.

Naime, u izvještajima su ponovo iznesene 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.

Tako su kod korisnika pojedini segmenti COSO modela dobro razvijeni, dok je stepen razvoja drugih segmenata na niskom nivou, što je i dalje posebno 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.

Godišnje izvještavanje o FUK za 2020. godinu pokazalo je da nije bilo značajnijeg napretka za FUK u cjelini. Na daljnji razvoj FUK nesumnjivo je utjecala pandemija Covid-19, zbog koje je tokom godine dolazilo do kraćih ili dužih prekida rada, zaposlenici su često bili odsutni zbog bolovanja ili izolacije i sve se to u konačnici negativno odrazilo na dalji razvoj sistema internih kontrola.

Međutim, imajući u vidu sve poteškoće s kojima su se korisnici susreli, uključujući aktuelnu situaciju sa epidemijom Covid-19, ipak su vidljivi naponi organizacija javnog sektora da unaprijede sistem FUK i realizuju planirane mjere za unapređenje.

Federalno ministarstvo finansija i CHJ, kao nadležni sektor, nastavljaju provoditi aktivnosti na unapređenju sistema internih kontrola kod korisnika, prvenstveno kroz nastavak unapređenja regulatornog i metodološkog okvira za FUK, razvoj informatizacije za oblast javnih internih finansijskih kontrola, organizovanje edukacija za imenovane koordinateure za FUK, te pružanje savjetodavne podrške svojim korisnicima u navedenom procesu.

Fokus u narednom periodu će biti na edukaciji korisnika i PIFC automatizaciji koja bi trebala biti od velike pomoći korisnicima u praktičnoj primjeni Standarda interne kontrole, i doprinijeti jednostavnijoj konsolidaciji i kvalitetnijim analizama podataka za procjenu adekvatnosti sistema FUK u Federaciji BiH.

Zbog toga je neophodno nastaviti ulagati zajedničke napore na unapređenju i poboljšanju sistema FUK imajući u vidu neophodnost razvoja i jačanja sistema internih kontrola u cjelini, a ne samo po pojedinim COSO segmentima u cilju povećanja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim sredstvima te kvalitete rada i poslovanja organizacija javnog sektora.