

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNO MINISTARSTVO FINACIJA
FEDERALNO MINISTARSTVO FINACIJA

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

**KONSOLIDIRANO IZVJEŠĆE O FUNKCIONIRANJU SUSTAVA FINACIJSKOG
UPRAVLJANJA I KONTROLE U JAVNOM SEKTORU U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2023. GODINU**

lipanj 2024. godine

SADRŽAJ

1. REZIME	3
2. UVOD	4
2.1. Sustav financijskog upravljanja i kontrola	4
2.2. Svrha i cilj izvješćivanja o funkcioniranju sustava FUK	6
2.3. Izrada i dostavljanje Godišnjeg izvješća o funkcioniranju sustava FUK	6
2.4. Izrada Konsolidiranog izvješća o funkcioniranju sustava FUK	9
3. OCJENA SUSTAVA FUK	10
3.1. Pravac razvoja financijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje	10
3.2. Postojeće stanje razvoja financijskog upravljanja i kontrole	10
I. KONTROLNO OKRUŽENJE	12
II. UPRAVLJANJE RIZICIMA	17
III. KONTROLNE AKTIVNOSTI	19
IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE	23
V. PRAĆENJE I PROCJENA SUSTAVA	25
3.3. Mjere planirane za budući razvoj financijskog upravljanja i kontrole	27
3.4. Pregled ukupnog razvoja sustava FUK u 2023. godini	31
4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA – PROVEDENE AKTIVNOSTI U 2023. GODINI	32
4.1. Dalji razvoj strateškog i regulatornog okvira	32
4.2. Održavanje Registra koordinatora za FUK	34
4.3. Obuke iz oblasti FUK	35
4.4. Planirane aktivnosti za budući razvoj financijskog upravljanja i kontrole	35
4.5. Realizacija zaključka Vlade Federacije BiH broj: 846/2023 od 21. 6. 2023.	36
5. ZAKLJUČAK	37

1. REZIME

Financijsko upravljanje i kontrola (u daljnjem tekstu: FUK) kao sastavni dio sustava javnih unutarnjih financijskih kontrola (eng. skr. PIFC¹) jedan je od instrumenata koji je direktno povezan s procesom pridruživanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji².

Razvoj FUK u Federaciji BiH nastavljen je u 2023. godini u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine za period 2021-2027. (Strategija PIFC 2021-2027.)³ i važećim regulatornim i metodološkim okvirom:

- **Zakon o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 38/16);
- **Pravilnik o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/17 i 3/19)
- **Standardi unutarnje kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 75/16);
- **Priručnik za financijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, broj: 46/23);
- **Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu proračunskih 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: 42/22)
- **Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“, broj: 30/21)

Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva financija (u daljnjem tekstu: CHJ) razvoj FUK prati redovno, svake godine, putem godišnjeg izvješćivanja organizacija javnog sektora. Naime, člankom 15. stavak (2) Zakona o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o FUK), propisano je da CHJ, na temelju dostavljenih godišnjih izvješća o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola organizacija javnog sektora u Federaciji BiH, sačinjava godišnje Konsolidirano izvješće o financijskom upravljanju i kontroli (u daljnjem tekstu: KI FUK) i putem Federalnog ministra financija dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.

KI FUK za 2023. godinu obuhvaća razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2023., a izrađen je na temelju dostavljenih 706 godišnjih izvješća o funkcioniranju sustava FUK koje su dostavile organizacije javnog sektora u Federaciji BiH.

Na temelju dostavljenih podataka iz izvješća, CHJ je izvršila analizu u svrhu procjene stupnja uspostave i razvoja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH i utvrdila da je u određenim segmentima došlo do izvjesnog napretka, ali da se, u cjelini, razvoj sustava unutarnjih kontrola sa zahtjevima Standarda unutarnjih kontrola kod korisnika i dalje odvija sporije, naročito kod manjih organizacija i organizacija na razini kantona, zbog čega je potrebno nastaviti ulagati zajedničke napore na unapređenju i poboljšanju FUK.

¹ Public Unutarnjal Financial Controls – javne unutarnje financijske kontrole

² Prema članku 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, Bosna i Hercegovina je preuzela obvezu suradnje „s ciljem da, izradom i usvajanjem odgovarajućih propisa, razvijaju unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru, uključujući **financijsko upravljanje i kontrole**, funkcionalno neovisnu unutarnju reviziju, te neovisne sustave vanjske revizije u Bosni i Hercegovini, u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima kontrole i revizije, te metodologijama i najboljom praksom EU”.

³ Usvojena na 263. sjednici Vlade Federacije BiH održanoj 15. travnja 2021.

U KI FUK su, po komponentama COSO okvira, na temelju uspoređivanja s podacima za prethodnu izvještajnu godinu, dane preporuke za unapređenje sustava unutarnjih kontrola i kroz naredno izvješćivanje pratit će se realizacija navedenih preporuka, kako kod pojedinačnih korisnika, tako i u javnom sektoru u Federaciji BiH u cjelini.

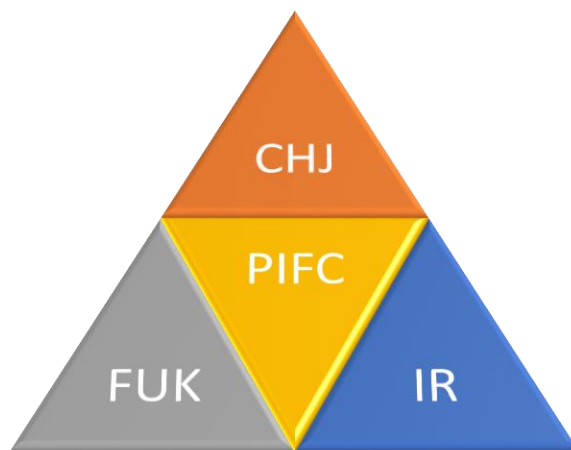
Korisnici su, pored izvršene samoprocjene svojih sustava unutarnjih kontrola, u dostavljenim izvješćima naveli i brojne prijedloge mjera za daljnje unapređenje sustava unutarnjih kontrola. Dio navedenih mjera je prezentiran u KI FUK, a poslužit će i CHJ za planiranje daljnjih aktivnosti u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti.

Federalno ministarstvo financija i CHJ, kao nadležni sektor, u 2023. godini provodili su aktivnosti na unapređenju sustava unutarnjih kontrola kod korisnika, kroz nastavak unapređenja regulatornog i metodološkog okvira za FUK, jačanje informatizacije u oblasti javnih unutarnjih financijskih kontrola⁴, organiziranje edukacija za imenovane koordinate za FUK, te pružanje savjetodavne podrške korisnicima u primjeni Standarda unutarnje kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH i unapređenju postojećih sustava unutarnjih kontrola.

2. UVOD

2.1. Sustav financijskog upravljanja i kontrola

Zadatak sustava javnih unutarnjih financijskih kontrola je da osigura razumno uvjerenje da korisnici javnih sredstava u svom poslovanju zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljaju javnim sredstvima, odnosno da unutarnje kontrole u organizaciji funkcioniraju adekvatno i efikasno, u skladu s važećom regulativom.



Slika 1: Elementi sustava PIFC

Sustav javnih unutarnjih financijskih kontrola (sustav PIFC) čine tri međusobno povezana elementa:

1. **Financijsko upravljanje i kontrola**
2. **Unutarnja revizija**
3. **Centralna harmonizacijska jedinica**

⁴ Aplikacija PIFC je razvijena 2021. godine uz podršku EU projekta „Unapređenja javnih unutarnjih financijskih kontrola u BiH“ i pored ostalog omogućava elektronsko mapiranje poslovnih procesa, upravljanje rizicima, računanje ključnih pokazatelja uspješnosti za javna poduzeća, kvalitetnije godišnje i konsolidirano izvješćivanje i povezivanje organizacije javnog sektora u Federaciji BiH.

Financijsko upravljanje i kontrola predstavlja sveobuhvatan sustav unutarnjih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni rukovoditelji korisnika javnih sredstava, a kojim se upravljajući rizicima osigurava razumno uvjeravanje da će se u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno.⁵

Sustavi unutarnjih kontrola razvijaju se kako bi organizacije javnog sektora unaprijedile i poboljšale poslovanje i donošenje odluka u svrhu ostvarivanja postavljenih ciljeva, a trebaju imati 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 organizacijske strukture s jasno definiranim i transparentnim linijama ovlaštenja i odgovornosti na svim razinama upravljanja);
- **sistemski pristup i razumijevanje kontrola** (da je je FUK razvijen i primijenjen kao cjelina uključujući svih pet komponenti COSO modela).

Razvoj FUK u javnom sektoru u Federaciji zasniva se na primjeni COSO modela kod korisnika. **COSO⁶ model** predstavlja općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sustava unutarnjih kontrola u cilju efikasnosti poslovanja, pouzdanosti finansijskog izvješćivanja, te usklađenosti s važećom regulativom.



Slika 2: Elementi COSO modela

Kako bi sustav unutarnjih kontrola bio efikasan i doprinio ostvarenju misije, vizije i poslovnih ciljeva organizacije, u organizaciji trebaju biti razvijene COSO komponente: Kontrolno okruženje, Upravljanje rizicima, Kontrolne aktivnosti, Informacije i komunikacija, Praćenje i procjena, čiji su zahtjevi precizirani Standardima unutarnje kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH⁷.

⁵Članak 3. stavak (6) Zakona o FUK

⁶ Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

⁷ Zahtjevi pojedinačnih COSO elemenata detaljnije su razrađeni u tabelarnom dijelu ovog izvješća

Razvoj FUK značajno zavisi od razvoja **upravljačke odgovornosti** u organizaciji. Zakon o FUK, vodeći se principima Europske komisije, definirao je upravljačku odgovornost kao obvezu rukovoditelja na svim razinama upravljanja u organizaciji da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im prenio odgovornost. Rukovoditelj korisnika je, prema zakonu, odgovoran za uspostavljanje i razvoj sustava 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 poslovanju⁸.

Nositelj razvoja sustava FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH je, prema važećoj regulativi, **Federalno ministarstvo financija i unutar njega sektor CHJ**, kao organizacijska jedinica ovlaštena za razvoj, rukovođenje i koordinaciju FUK-a i unutarnje revizije u javnom sektoru. Prema Zakonu o FUK, **CHJ je odgovorna za:**

- pripremu strateških, zakonskih, podzakonskih i metodoloških dokumenata iz oblasti FUK, edukaciju i izvješćivanje;
- koordinaciju uspostave i razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- vođenje i održavanje registra osoblja uključenog u FUK u organizacijama u Federaciji (koordinatora za FUK);
- izvješćivanje i ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sustava FUK u organizacijama u Federaciji na godišnjoj razini.

2.2. Svrha i cilj izvješćivanja o funkcioniranju sustava FUK

Godišnje izvješćivanje FUK omogućava procjenu stanja razvoja sustava unutarnjih kontrola kod korisnika u izvještajnom razdoblju. Koordinator za FUK s rukovoditeljima organizacijskih jedinica imaju priliku da minimalno jednom godišnje na razini organizacije prikupe, analiziraju i objedine informacije o trenutnom stanju razvoja sustava unutarnjih kontrola u svojoj organizaciji, naprave pregled realiziranih aktivnosti i plan budućih mjera i sve prezentiraju kroz sačinjeni GI FUK rukovoditelju organizacije. Godišnje izvješćivanje ima značaj i za vanjske strane, na način da se izvješća pored CHJ, dostavljaju i resornim organizacijama i ministarstvima financija, kao i Uredu za reviziju institucija u Federaciji BiH.

Svrha sačinjavanja KI FUK je da se Vlada Federacije BiH i javnost blagovremeno informiraju o stupnju uspostave i razvoja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH, realiziranim i planiranim aktivnostima CHJ u oblasti FUK, kao i dostignutoj razini usklađenosti sa Standardima unutarnje kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH, kao i da se odrede prioritete za djelovanje u budućem razdoblju.

2.3. Izrada i dostavljanje Godišnjeg izvješća o funkcioniranju sustava FUK

Izrada Godišnjeg izvješća o funkcioniranju sustava FUK (u daljem tekstu: GI FUK) se provodi u skladu sa članom 14. Zakona o FUK. Koordinaciju samoprocjene i izrade GI FUK provodi imenovani koordinator za FUK na osnovu dostavljenih podataka koji se odnose na izvještajni period, a sačinjeni izvješće odobrava i potpisuje rukovoditelj organizacije.

⁸ Pitanje upravljačke odgovornosti detaljno je obrađeno Smjernicama o upravljačkoj odgovornosti u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, koje je 2021. godine objavilo Federalno ministarstvo financija.

U skladu s člankom 14. Zakona o FUK, obveznici podnošenja godišnjih izvješća o funkcioniranju sustava FUK su sljedeći korisnici:

- **korisnici javnih sredstava prve razine i izvanproračunski fondovi na federalnoj razini**, koji izvješće dostavljaju Federalnom ministarstvu financija;
- **korisnici javnih sredstava prve razine i izvanproračunski fondovi na kantonalnoj razini**, koji izvješće dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu financija;
- **jedinice lokalne samouprave sa statusom grada**, koji izvješće dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu financija i
- **pravne osobe u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udio**, a koji izvješće dostavljaju nadležnom resornom ministarstvu.

Obveznici izrade GI FUK dužni su izvješće dostaviti CHJ na način i u rokovima propisanim člankom 10. Pravilnika o provođenju FUK.

GI FUK se popunjava na jedinstvenom propisanom obrascu - upitniku koji se sastoji od 123 pitanja za samoprocjenu sustava FUK u organizaciji, grupiranih prema zahtjevima pet COSO komponenti. Godišnja izvješća se pripremaju jednoobrazno, a podaci iz istih se koriste za izradu KI FUK koji priprema CHJ, u skladu s člankom 15. Zakona o FUK.

Godišnje izvješće o funkcioniranju sustava FUK za 2023. godinu dostavile su direktno CHJ sljedeće organizacije javnog sektora u Federaciji BiH:

1. Agencija za državnu službu Federacije BiH
2. Agencija za reviziju privatizacije u Federaciji Bosne i Hercegovine
3. Agencija za vodno područje Jadranskog mora Mostar
4. Agencija za vodno područje rijeke Save Sarajevo
5. Binas d.d. Bugojno
6. BNT - Tvornica mašina i hidraulike d.d. Novi Travnik
7. CESTE d.d. Mostar
8. Dioničko društvo BH TELECOM Sarajevo
9. Energoinvest d.d. Sarajevo
10. Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom
11. Federalna direkcija robnih rezervi
12. Federalna uprava civilne zaštite
13. Federalna uprava policije
14. Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
15. Federalna uprava za inspeksijske poslove
16. Federalni agromediteranski zavod Mostar
17. Federalni hidrometeorološki zavod
18. Federalni zavod za agropedologiju
19. Federalni zavod za geologiju
20. Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje
21. Federalni zavod za programiranje razvoja
22. Federalni zavod za statistiku
23. Federalni zavod za zapošljavanje
24. Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije
25. Federalno ministarstvo financija-finansija
26. Federalno ministarstvo kulture i sporta
27. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
28. Federalno ministarstvo okoliša i turizma
29. Federalno ministarstvo pravde
30. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
31. Federalno ministarstvo prostornog uređenja
32. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike

33. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
34. Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta
35. Federalno ministarstvo trgovine
36. Federalno ministarstvo unutarnjih poslova
37. Federalno ministarstvo za pitanja branitelja i invalida domovinskog rata
38. Federalno ministarstvo zdravstva
39. Federalno pravobraniteljstvo
40. Federalno tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine
41. Feroelektro d.d.
42. Financijska-finansijska policija
43. Financijsko-informatička agencija
44. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom
45. Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH
46. Gender centar Federacije Bosne i Hercegovine
47. Hrvatska pošta d.o.o. Mostar
48. JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar
49. JP BH POŠTA d.o.o. Sarajevo
50. JP Ceste Federacije BiH d.o.o.
51. JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo
52. JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne dioničko društvo Mostar
53. JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar
54. JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo
55. JP Nacionalni park Una d.o.o. Bihać
56. JP Olimpijski bazen Otoka d.o.o. Sarajevo
57. JP Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine d.o.o. Sarajevo
58. JU Centar za edukaciju sudaca i tužitelja u Federaciji BiH
59. JU Federalna novinska agencija – FENA
60. JU Sveučilišna klinička bolnica Mostar
61. JU Zavod za hitnu medicinsku pomoć Kantona Sarajevo
62. JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla
63. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1102
64. Kabinet potpredsjednika Federacije BiH - 1103
65. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Bihać
66. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Busovača
67. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Mostar
68. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Orašje
69. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Sarajevo
70. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Tuzla
71. Kazneno - popravni zavod poluotvorenog tipa Zenica
72. Komisija za koncesije Federacije Bosne i Hercegovine
73. Konfekcija Borac d.d. Travnik
74. Lutrija Bosne i Hercegovine d.o.o. Sarajevo
75. Odbor državne službe za žalbe Federacije BiH
76. Operator-Terminali Federacije d.o.o. Sarajevo
77. Parlament Federacije BiH
78. Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine
79. Gospodarsko društvo Igman d.d. Konjic
80. Gospodarsko društvo za proizvodnju i transport gasa BH-Gas d.o.o. Sarajevo
81. Razvojna banka Federacije Bosne i Hercegovine
82. Registar vrijednosnih papira u Federaciji Bosne i Hercegovine
83. Rudnici mrkog uglja Banovići d.d. Banovići
84. Rudnik soli Tuzla d.d.
85. Sarajevoputevi d.d. Sarajevo

86. Služba za zajedničke poslove organa i tijela Federacije Bosne i Hercegovine
87. Sudska policija u Federaciji Bosne i Hercegovine
88. Tehničko remontni zavod Hadžići
89. Union banka d.d. Sarajevo
90. UNIS Ginex d.d. Goražde
91. Unis Group d.o.o.
92. Univerzitet u Sarajevu - Pravni fakultet
93. Ustanova za socijalno zbrinjavanje i zdravstvenu njegu – Bakovići
94. Ustanova za socijalno zbrinjavanje i zdravstvenu njegu Drin
95. Ustanova za socijalno zbrinjavanje i zdravstvenu njegu Ljubuški
96. Ustanova za socijalno zbrinjavanje, odgoj i obrazovanje – Sarajevo
97. Ustanova za socijalno zbrinjavanje, zdravstvenu njegu, odgoj i obrazovanje Pazarić
98. Ured predsjednice Federacije BiH
99. Ured za europske integracije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
100. Ured za odnose s javnošću Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
101. Ured za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine
102. Ured za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Europske unije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
103. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine
104. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine – Glavno tajništvo Vlade
105. Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine
106. Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH
107. Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine

2.4. Izrada Konsolidiranog izvješća o funkcioniranju sustava FUK

Člankom 15. Zakona o FUK i čl. 11. i 12. Pravilnika o provođenju FUK propisani su način i rokovi izrade konsolidiranih izvješća o funkcioniranju sustava FUK u kantonu, odnosno KI FUK u Federaciji BiH.

Shodno navedenim odredbama, kantonalna ministarstva financija konsolidiraju izvješća za kanton i dostavljaju CHJ konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava FUK za kanton do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu. CHJ na temelju dostavljenih izvješća priprema KI FUK za razinu Federacije BiH i putem federalnog ministra financija isti do 30. lipnja tekuće godine dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.

Sadržaj KI FUK čine: ocjena sustava FUK na temelju postojećeg stanja, tabelarni pregled provođenja FUK kroz pet komponenti Standarda unutarnje kontrole, s pratećom analizom i preporukama, te realizirane i planirane aktivnosti za daljnji razvoj sustava FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH.

Konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava FUK za kanton za 2023. godinu dostavila su sljedeća kantonalna ministarstva financija:

1. Ministarstvo financija Kanton Sarajevo (za 160 korisnika)
2. Ministarstvo financija Hercegovačko-neretvanskog kantona (za 29 korisnika)
3. Ministarstvo financija Posavskog kantona (za 41 korisnika)
4. Ministarstvo financija Unsko-sanskog kantona (za 97 korisnika)
5. Ministarstvo financija Tuzlanskog kantona (za 129 korisnika)
6. Ministarstvo financija Kanton 10 - Livno (za 44 korisnika)
7. Ministarstvo za financije Bosansko podrinjskog kantona Goražde (za 27 korisnika)
8. Ministarstvo financija Zapadnohercegovačkog kantona (za 43 korisnika)
9. Ministarstvo financija Zeničko-dobojskog kantona (za 29 korisnika).

Konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava FUK za kanton nije dostavilo jedno kantonalno ministarstvo financija:

- Ministarstvo financija Kantona Središnja Bosna.

Dakle, godišnji KI FUK za 2023. godinu obuhvaća razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2023. godine, a izrađen je na temelju **706 izvješća** iz organizacija javnog sektora u Federaciji BiH: 107 godišnjih izvješća o funkcioniranju sustava FUK dostavljenih direktno CHJ i 9 konsolidiranih izvješća za kantone koje su dostavila kantonalna ministarstva financija, a koja su konsolidirala ukupno 599 godišnjih izvješća svojih korisnika.

Bitno je napomenuti da su za potrebe izrade KI FUK za 2023. korišteni podaci iz aplikacije PIFC koje su korisnici unijeli u sustav. Naime, u Pozivu za dostavljanje izvješća o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrole za 2023. godinu, broj: 10-02-8-9522/23 od 19. 12. 2023., koji je FMF uputilo svim obveznicima izvješćivanja o sustavu FUK, navedeno je da je potrebno da korisnici nakon izrade godišnjeg izvješća GI FUK za 2023. godinu, koristeći se prethodno dodijeljenim pristupnim podacima, isti u skladu s korisničkom uputom unesu u aplikaciju PIFC (Modul FUK-Izvješće samoprocjene).⁹

3. OCJENA SUSTAVA FUK

3.1. Pravac razvoja financijskog upravljanja i kontrole – ciljno stanje

Razvoj FUK u organizaciji zavisi od stupnja ispunjenosti zahtjeva Standarda unutarnje kontrole kod korisnika. Potrebno je dalje razvijati postojeće sustave unutarnjih kontrola, s posebnim fokusom na upravljanje rizicima i povezati ih s kvalitetnim planiranjem i uspješnim ostvarivanjem ciljeva organizacije, te redovno mjeriti ostvarene rezultate.

3.2. Postojeće stanje razvoja financijskog upravljanja i kontrole

Opća procjena sustava FUK zasniva se na procjeni adekvatnosti unutarnjih kontrola, odnosno odgovora na pitanje postoje li kontrole, odnosno jesu li postojeće unutarnje kontrole odgovarajuće uspostavljene kako bi spriječile aktiviranje potencijalnih rizika i pomogle u ostvarivanju postavljenih ciljeva organizacije.

Na temelju podataka iz dostavljenih godišnjih i konsolidiranih izvješća o funkcioniranju sustava FUK, CHJ je izvršila analizu u pogledu uspostavljanja i razvoja FUK za ukupno 706 korisnika javnih sredstava u javnom sektoru u Federaciji i utvrdila trenutno stanje i ključne slabosti koje bi trebalo otkloniti ili umanjiti u budućem razdoblju.

Kada je u pitanju popunjavanje izvještajnih obrazaca za 2023. godinu i dalje je prisutna bojazan da isti ne odražavaju u potpunosti realno stanje po pitanju razvoja FUK, jer su uvidom u pojedinačna izvješća primijećene nedoumice i pogrešna tumačenja pitanja iz upitnika¹⁰.

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

⁹ Od dostavljenih 706 izvješća, svoj GI FUK je u aplikaciju PIFC unijelo 469 korisnika. Od 107 korisnika koji su svoje izvješće dostavili direktno CHJ, 91 korisnik je svoje izvješće unio i zaključio u aplikaciji što je omogućilo automatsko povlačenje podataka za potrebe konsolidacije i testiranje navedene aplikativne funkcionalnosti.

¹⁰ U 2024. godini planirane su izmjene izvještajnog obrasca GI IR, te prateće edukacije o popunjavanju upitnika samoprocjene, što bi trebalo doprinijeti otklanjanju nedoumica i pogrešnih tumačenja kod korisnika.

R/br.	COSO ELEMENT	UOČENE SLABOSTI
1.	Kontrolno okruženje	<ul style="list-style-type: none"> - nedostatak internih akata kojima se definiraju sukob interesa i način postupanja u tim slučajevima, - neprovođenje mjera u slučaju nepoštivanja Etičkog kodeksa organizacije, - nedostatak planova obuka i evidencija obuka po zaposleniku, - nedostatak ocjene učinka zaposlenih i izostanak poticajnih i korektivnih mjera za zaposlenike, - nedelegiranje zadataka vezanih za FUK zaposlenima od strane rukovoditelja organizacije, - u proces strateškog planiranja nisu uključene sve organizacijske jedinice u organizaciji - strateški planovi se ne objavljuju i nisu dostupni javnosti, - ne vodi se računa o usklađenosti operativnih planova sa strateškim, - ne utvrđuju se pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva i dr.
2.	Upravljanje rizicima	<ul style="list-style-type: none"> - veliki broj korisnika ne utvrđuje i procjenjuje rizike u ključnim procesima, - utvrđeni rizici se ne dokumentiraju u registrima rizika, - registri rizika se ne ažuriraju redovno i ne postoji sustav izvješćivanja o najznačajnijim rizicima, - rukovodstvo ne zadužuje osobe za koordinaciju upravljanja rizicima u organizaciji i prikupljanje podataka i izvješćivanje o rizicima, - nedostatak procedura za sprječavanje i otkrivanje nepravilnosti i prevara i dr.
3.	Kontrolne aktivnosti	<ul style="list-style-type: none"> - ključni procesi nisu dovoljno pokriveni pisanim procedurama (naročito proces naplate vlastitih prihoda i proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava), - interni akti i procedure se ne ažuriraju redovno, - korisnici ne dokumentiraju ključne poslovne procese i nemaju izrađene mape poslovnih procesa, - veliki broj korisnika ne provodi naknadne kontrole namjenske potrošnje, niti imaju pisane procedure za naknadne kontrole i dr.
4.	Informacije i komunikacije	<ul style="list-style-type: none"> - nedostatak IT sigurnosnih politika, procedura ili uputa, - nedovoljno se vodi računa o međusobnoj integraciji postojećih IT sustava kod korisnika, - korisnici nemaju centralizirane evidencije svih potpisanih ugovora i ugovorenih obveza, - veliki broj korisnika nema uspostavljene određene kontrole pristupa svojim informacijskim sustavima (npr. kontrole za sprječavanje: neovlaštenih izmjena u postojećem softveru, gubitka i razotkrivanja podataka, neovlaštenog fizičkog pristupa opremi i instalacijama i sl.) - nisu razvijeni instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe (što je veoma bitno kod korisnika koji raspolažu značajnim bazama podataka) i dr.

5.	Praćenje i procjena	<ul style="list-style-type: none"> - kod velikog broja korisnika nije uspostavljena i ne provodi se unutarnja revizija, - nizak stupanj realizacije danih preporuka unutarnje i vanjske revizije, - najveći broj korisnika ne provodi redovne i izvanredne naknadne kontrole, koje su od velikog značaja za određene resore u javnom sektoru i utječu na donošenje odluka, - veoma mali broj korisnika poduzima aktivnosti na temelju nalaza izvanredne kontrole i dr.
----	----------------------------	--

Dostavljeni podaci za 2023. godinu pokazuju nejednaku razvijenost pojedinačnih segmenata COSO kod korisnika - pojedini segmenti su dobro razvijeni, dok je stupanj razvoja drugih segmenata na niskoj razini razvoja. Kako bi FUK kao sustav postigao rezultate u organizaciji, svi COSO elementi u organizaciji (Kontrolno okruženje, Upravljanje rizicima, Kontrolne aktivnosti, Informacije i komunikacije i Praćenje i procjena) trebaju biti jednako ili gotovo jednako razvijeni, jer se njihova (ne)razvijenost u konačnici odražava na efikasnost cjelokupnog sustava unutarnjih kontrola u organizaciji.

U nastavku je, uz prateću analizu i preporuke, dan tabelarni pregled postojećeg stanja FUK po pojedinim pitanjima u okviru COSO komponenti za 706 organizacija javnog sektora:

I. KONTROLNO OKRUŽENJE

Kontrolno okruženje predstavlja bitnu komponentu na kojoj su zasnovane sve ostale COSO komponente i koja određuje disciplinu, strukturu i klimu koja utječe na ukupnu kvalitetu unutarnje kontrole. Utječe na stav i svijest prema unutarnjoj kontroli koju utvrđuju i provode rukovoditelji 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 izvješća, traže se informacije o tome jesu li uspostavljene i jasno dokumentirane odgovarajuće etičke i institucionalne vrijednosti, jesu li rukovodstvo i zaposleni upoznati s 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.	90.08	9.07	0.85
2	Za nadzor poštivanja Etičkog kodeksa od strane zaposlenih odgovorna je organizacijska jedinica ili zaposlena osoba u organizaciji.	70.68	28.61	0.71
3	Organizacija je donijela dodatne interne upute kojima se regulira ponašanje zaposlenika (kućni red i sl.)	76.91	22.52	0.57
4	Organizacija je internim aktima definirala situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja u tim slučajevima.	52.83	46.46	0.71
5	U slučaju nepoštivanja Etičkog kodeksa organizacija provodi mjere u skladu s propisima i internim procedurama	60.48	37.54	1.98

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

Kod 90% korisnika zaposlenici su upoznati sa sadržajem etičkog kodeksa, a preko 70% zadužilo je organizacijsku jedinicu/osobu za nadzor nad poštivanjem etičkog kodeksa i ima dodatne interne upute u vezi s ponašanjem zaposlenih. Međutim, tek polovica korisnika ima definirane situacije potencijalnih sukoba interesa, što je nedovoljan broj, imajući u vidu poslove koje većina korisnika provodi (postupci javnih nabava, natječajne procedure i sl.), te specifične nadležnosti koje pojedine organizacije imaju (npr. dodjela transfera i subvencija).

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 stupanj 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 sustava unutarnjih kontrola. U tom smislu, pitanja u obrascu godišnjeg izvješća su se odnosila na planiranje i evidentiranje obuka, ocjenu učinka, te poticajne i korektivne mjere koje provodi organizacija.

Tablica 2: Rezultati u oblasti upravljanja ljudskim resursima

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA		DA	NE	NO/NP *
Zahtjevi		%	%	%
1	U organizaciji se pripremaju planovi obuka.	65.01	33.29	1.70
2	U organizaciji se vodi evidencija obuka po zaposleniku.	64.73	33.43	1.84
3	Zaposlenici se obučavaju iz oblasti financijskog upravljanja i kontrole (uključujući i obuke iz oblasti strateškog planiranja, pripreme i izrade proračuna/financijskog plana, upravljanja rizicima, nabava i ugovaranja, računovodstvenih sustava, nepravilnosti i prevara i sl.).	67.00	31.59	1.42
4	U godišnjim planovima rada po organizacijskim jedinicama zadaci/aktivnosti se dodjeljuju po pojedinom zaposleniku.	56.37	40.65	2.97
5	Upravljanje ljudskim resursima u organizaciji obavlja posebna organizacijska jedinica.	24.22	70.25	5.52
6	U organizaciji se provodi ocjenjivanje učinka zaposlenih.	73.09	25.35	1.56
7	Organizacija osigurava poticajne mjere za izuzetan učinak zaposlenih.	64.16	32.58	3.26
8	Organizacija provodi korektivne aktivnosti kod lošeg učinka zaposlenih.	61.19	35.84	2.97

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

U preko 60% analiziranih organizacija sačinjavaju se planovi obuka, vode evidencije po zaposleniku i upućuju zaposlenici na edukacije iz oblasti FUK. Imajući u vidu značaj i utjecaj edukacije zaposlenika na učinak rada i razumijevanje sustava unutarnjih kontrola u cjelini, te potrebu sistematičnog upravljanja informacijama o planiranim i provedenim obukama, taj postotak mora u budućnosti biti veći.

Kada su u pitanju ocjena učinka, osiguranje poticajnih mjera za zaposlene, te provođenje korektivnih mjera u slučaju lošeg učinka, u ovogodišnjim izvješćima prisutno je izvjesno poboljšanje u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je zaposlenike kontinuirano upućivati na edukacije iz oblasti FUK (uključujući i obuke iz oblasti strateškog planiranja, pripreme i izrade proračuna/financijskog plana, upravljanja rizicima, javnih nabava i sl.) u cilju jačanja kadrovskih kapaciteta u organizaciji;
- Potrebno je sačinjavati planove obuka za zaposlene u organizaciji i voditi evidenciju obuka po zaposleniku;
- Potrebno je sistematično provoditi ocjenu učinka zaposlenih i osigurati poticajne mjere (materijalne i/ili nematerijalne) za izniman učinak zaposlenih;
- Potrebno je provoditi korektivne mjere kod utvrđenog lošeg učinka zaposlenih u skladu s važećim propisima.

Prema Standardima unutarnje kontrole, uspostavljena **organizacijska struktura** treba osigurati ostvarivanje osnovnih funkcija korisnika javnih sredstava i postavljenih ciljeva poslovanja. Rukovoditelji trebaju delegirati **ovlaštenja i odgovornosti** na razini cijelog korisnika javnih sredstava s ciljem da se osigura razumno uvjerenje da su poslovne aktivnosti u skladu s ciljevima organizacije.

U ovom dijelu fokus upitnika je na imenovanju koordinatora za FUK, jasno definiranim nadležnostima i odgovornostima organizacijskih jedinica, delegiranju zadataka, te postojanju jasnih procedura komunikacije i izvješćivanja o realizaciji ciljeva u organizaciji.

Tablica 3: Rezultati u oblasti organizacijske strukture, ovlaštenja i odgovornosti, sustava izvješćivanja

ORGANIZACIJSKA STRUKTURA, DELEGIRANJE OVLAŠTENJA I ODGOVORNOSTI, SUSTAV IZVJEŠĆIVANJA		DA	NE	NO/NP *
Zahtjevi		%	%	%
1	U organizaciji je imenovan koordinator za financijsko upravljanje i kontrolu.	82.01	17.00	0.99
2	Nadležnosti i odgovornosti organizacijskih jedinica u procesu strateškog planiranja rada su jasno definirane.	56.66	35.69	7.65
3	Ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva programa/ projekata/aktivnosti su jasno definirani.	75.64	19.69	4.67

4	U poslovima koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrole koordinatoru za FUK pruža podršku organizacijska jedinica za financije.	70.82	21.10	8.07
5	Zadaci vezani za FUK delegirani su zaposlenima od strane rukovoditelja organizacije.	53.82	41.22	4.96
6	U organizaciji se provode postupci za razmjenu informacija među zaposlenim (od više razine prema nižoj razini; od niže razine prema višoj razini; komunikacija na istoj razini).	89.09	9.21	1.70
7	Rukovoditelji osnovnih organizacijskih jedinica imaju ovlaštenja da upravljaju svojim proračunima/financijskim planovima.	48.30	42.21	9.49
8	Rukovodstvo je uspostavilo linije izvješćivanja o realizaciji ciljeva i izvršenju proračuna/financijskog plana (utrošena sredstva po programima, ostvareni prihodi, stvorene obveze i sl.).	90.23	7.65	2.12
9	Organizacijske jedinice izrađuju izvješća o realizaciji ciljeva/programa/projekata iz svoje nadležnosti.	80.17	13.46	6.37
10	Postoje interni akti kojima je detaljnije uređena međusobna suradnja između prve i druge razine korisnika.	21.10	50.14	28.75

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

Na temelju podataka koje je dostavilo 706 organizacija javnog sektora, u odnosu na podatke iz 2022. godine, u segmentu organizacijske strukture, ovlaštenja i odgovornosti, sustava izvješćivanja, kod gotovo svih pitanja došlo je do izvjesnih poboljšanja. 82% korisnika je imenovalo koordinatora za FUK, međutim i dalje tek kod polovice korisnika rukovoditelj delegira zaposlenima zadatke vezane za razvoj sustava unutarnjih kontrola. Također nedovoljno se kroz interne akte uređuje međusobna suradnja između prve i druge razine korisnika, te je po tim pitanjima neophodno poduzimati daljnje mjere unapređenja.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je zadatke vezane za razvoj sustava unutarnjih kontrola s rukovodstva delegirati na ostale zaposlenike u organizaciji;
- Potrebno je kroz interne akte urediti međusobnu suradnju s korisnicima druge razine ili korisnicima u svome sastavu u cilju unapređenja sustava 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 pretočena u ciljeve koji predstavljaju željene rezultate korisnika javnih sredstava, čije se ostvarivanje treba pratiti i o njima izvještavati. Korisnik javnih sredstava treba imati jasno utvrđene strateške i operativne 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.

Tablica 4: Rezultati u oblasti planskog pristupa poslovanju

PLANIRANJE, MISIJA I CILJEVI		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Sastanci najvišeg rukovodstva/ kolegija se održavaju redovno.	88.24	8.07	3.68
2	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o strateškim ciljevima.	84.14	11.19	4.67
3	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o realizaciji programa/projekata, te postignutim rezultatima.	90.37	5.95	3.68
4	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o ključnim rizicima u poslovanju.	81.30	14.45	4.25
5	Na sastancima rukovodstva/ kolegija se raspravlja o izvršenju proračuna/financijskog plana.	88.53	7.79	3.68
6	Misija organizacije je utvrđena.	85.41	12.32	2.27
7	Vizija organizacije je utvrđena.	86.26	11.47	2.27
8	Strateški ciljevi organizacije su utvrđeni.	78.19	17.14	4.67
9	Strateški ciljevi organizacije su objavljeni (npr. na web stranici, intranetu i sl.)	54.96	39.24	5.81
10	Strateški planovi rada su usvojeni.	55.95	37.39	6.66
11	U organizaciji postoje organizacijske jedinice ili osobe koje su odgovorne za koordinaciju i razvoj strateškog plana.	48.16	42.63	9.21
12	Sve organizacijske jedinice su uključene u proces strateškog planiranja.	53.82	34.14	12.04
13	Postoje posebni propisi i procedure koji reguliraju proces strateškog plana.	46.46	44.33	9.21
14	Strateški plan obuhvaća i financijske projekcije.	50.99	39.24	9.77
15	U strateškom planu definirani su pokazatelji učinka.	48.30	42.07	9.63
16	Obavlja se nadzor nad provođenjem strateškog plana rada	53.68	35.69	10.62
17	U proračunu/financijskom planu utvrđeni su programi.	71.81	21.81	6.37
18	U proračunu/financijskom planu utvrđeni su ciljevi programa.	71.10	21.67	7.22
19	Ciljevi utvrđenih programa su povezani sa strateškim ciljevima.	64.59	25.50	9.92
20	Godišnji planovi rada su usvojeni.	91.78	5.38	2.83
21	U godišnjem planu rada definirani su ciljevi koje svaka organizacijska jedinica treba realizirati tijekom godine.	79.32	13.74	6.94
22	Operativni ciljevi iz godišnjeg plana rada su usklađeni s ciljevima programa i strateškim ciljevima iz strateškog plana rada.	74.93	18.27	6.80
23	U planskim dokumentima u kojima su navedeni podaci o ciljevima sadržani su i podaci o procijenjenim financijskim sredstvima potrebnim za realizaciju utvrđenih ciljeva.	70.54	23.65	5.81
24	Utvrđeni su pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva.	57.79	35.69	6.52
25	Korisnici druge razine su uključeni u izradu strateških planova.	23.51	44.33	32.15

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

U ovom segmentu, kod gotovo svih pitanja došlo je do izvjesnih poboljšanja. Preko 80% korisnika redovno održava sastanke kolegija i na njima raspravlja o strateškim ciljevima, realizaciji programa/projekata, postignutim rezultatima, ključnim rizicima u poslovanju i o izvršenju proračuna/financijskog plana.

Preko 85% korisnika ima izrađenu misiju i viziju, a iako gotovo 80% korisnika utvrđuje strateške ciljeve, tek ih polovica objavljuje, dakle polovica strateških planova nije dostupna javnosti. Polovica korisnika uključuje sve organizacijske jedinice u izradu strateškog plana i ima zadužene jedinice/osobe koje koordiniraju taj proces, a tek oko 20% korisnika uključuje korisnike druge razine u izradu svog strateškog plana. Isto tako, oko 50% korisnika u strateškom planu definira pokazatelje učinka i obavlja nadzor nad provođenjem strateškog plana rada, što je nedovoljno za efikasnost strateškog planiranja u organizaciji.

Za razliku od strateškog planiranja, preko 90% korisnika ima usvojene godišnje planove rada. Oko 70% korisnika vodi računa o međusobnoj usklađenosti godišnjeg plana sa strateškim i procjenjuje u planu financijska sredstva potrebna za realizaciju utvrđenih ciljeva, a 58% 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, objavljevati ih na web stranici i učiniti dostupnim javnosti i redovno obavljati 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 s 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 sustav FUK u svrhu smanjenja rizika.

U cilju razvoja FUK, od korisnika javnih sredstava zahtijeva se sistematično i najmanje jednom godišnje formalno identificirati rizike, procijeniti rizike po ostvarivanje ciljeva (analizu utjecaja i vjerojatnosti), pripremiti plan za postupanje po riziku i osiguravati 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.

U predmetnom dijelu obrasca za samoprocjenu FUK zatraženi su podaci o upravljanju rizicima kroz sve faze (identificiranje, procjena, postupanje po rizicima i praćenje i izvješćivanje), te jesu li imenovane osobe čiji je zadatak koordinacija i izvješćivanje o procesu upravljanja rizicima u organizaciji.

Tablica 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.	62.18	33.00	4.82
2	Vjerojatnost i utjecaj rizika se procjenjuju.	57.08	36.97	5.95
3	Rizici se navode u pisanoj formi.	53.12	39.66	7.22
4	Utvrđeni rizici su sadržani u planskim dokumentima.	35.84	49.86	14.31
5	Utvrđeni rizici su dokumentirani u registrima rizika.	39.52	46.32	14.16
6	Registar rizika se ažurira.	36.54	54.53	8.92
7	Postoji sustav izvješćivanja o najznačajnijim rizicima.	31.73	60.20	8.07
8	Zadužena je osoba za koordinaciju upravljanja rizicima u organizaciji.	32.58	59.92	7.51
9	Zadužene su osobe za prikupljanje podataka o rizicima i izvješćivanje o rizicima na razini organizacijskih jedinica.	27.34	62.32	10.34
10	Donesena je strategija upravljanja rizicima u organizaciji.	28.61	63.31	8.07
11	Korisnici u sastavu izvješćuju o najznačajnijim rizicima u poslovanju.	21.95	54.39	23.65

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

Na temelju analize podataka iz izvješća 706 korisnika, također je primjetan određen napredak kod većine odgovora u odnosu na odgovore dane za 2022. godinu, međutim upravljanje rizicima i dalje je nedovoljno razvijeno kod korisnika. Naime, oko 60% korisnika utvrđuje rizike, ali kod narednih pitanja u obrascu vezano za rizike postotni broj pozitivnih odgovora se smanjuje. I dalje tek malo više od polovice korisnika procjenjuju utjecaj i vjerojatnost i rizike navode u pisanoj formi. Trećina korisnika ažurira registre rizika, ima o tome uspostavljen sustav izvješćivanja o tome i zadužene osobe koje koordiniraju i prikupljaju podatke o rizicima.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je, vodeći se Smjernicama za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine¹¹ uspostaviti/unaprijediti postojeći proces upravljanja rizicima vodeći računa o svim fazama upravljanja rizicima (identifikacija rizika, procjena rizika, utvrđivanje odgovora na rizike i praćenje i izvješćivanje o rizicima u organizaciji);
- Potrebno je da korisnici odrede zaposlenike koji će koordinirati proces upravljanja rizicima i izvješćivati rukovodstvo o najznačajnijim rizicima u organizaciji;
- Potrebno je da korisnici uspostave registar rizika na razini organizacije i ažuriraju isti najmanje jednom godišnje.

¹¹ 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 financija, a koje su na jednoobrazan način ponudile korisnicima obrasce za utvrđivanje i procjenu rizika, dokumentiranje u registru rizika i praćenje utvrđenih rizika. Navedenim smjernicama metodološki je pojašnjeno upravljanje rizicima kroz sve faze, uz navođenje praktičnih primjera i obrazaca.

Sukladno članku 17. Zakona o FUK, rukovoditelj 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 rukovoditelju korisnika javnih sredstava, odnosno nadležnom tijelu za postupanje po nepravilnostima i prevarama, u skladu s propisima koji reguliraju ovu oblast.

Shodno tome, od korisnika su u obrascu izvješćivanja zatražene informacije koje se tiču organizacijske jedinice/osobe kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnost ili prevaru i postoje li procedure kojima je to uređeno u organizaciji.

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

PROCJENA RIZIKA OD NEPRAVILNOSTI I PREVARA		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Postoji organizacijska jedinica ili osoba unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji.	70.96	25.50	3.54
2	Procedure sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti i prevara su uspostavljene u organizaciji.	52.83	41.50	5.67

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

Analizirani podaci pokazuju da kod 70,96% korisnika postoji organizacijska jedinica/osoba kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i prevare u organizaciji. Međutim, s obzirom da i dalje tek oko polovice korisnika (52,83,%) 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 aktualnim reformama.

Preporuke CHJ:

- Odrediti organizacijsku 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 predstavljaju politike, procedure i aktivnosti usvojene od strane rukovoditelja koje su utvrđene kao odgovor na rizike i kako bi se postigli ciljevi korisnika javnih sredstava. Kako bi bile efikasne, kontrolne aktivnosti moraju biti odgovarajuće, funkcionalno povezane s planskim dokumentima, ekonomične, sveobuhvatne, objektivne i direktno povezane s ciljevima unutarnje kontrole. Pisane procedure se trebaju redovno ažurirati i biti jasne i dostupne svim zaposlenima u organizaciji.

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

Tablica 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.	39.38	55.10	5.52
2	Pisane interne procedure postoje za proces izrade i izvršenja proračuna/ financijskog plana.	65.86	30.59	3.54
3	Pisane interne procedure postoje za proces evidencije poslovnih događaja i transakcija.	63.03	33.00	3.97
4	Pisane interne procedure postoje za proces nabava i ugovaranja.	83.29	13.31	3.40
5	Pisane interne procedure postoje za proces upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom).	62.04	33.71	4.25
6	Pisane interne procedure postoje za proces naplate vlastitih prihoda.	53.82	35.69	10.48
7	Pisane interne procedure postoje za proces povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih javnih sredstava.	36.40	53.26	10.34
8	Interne procedure se redovno ažuriraju.	54.53	35.69	9.77
9	Pisane interne procedure vezane za izradu i realizaciju strateških planova, izradu i realizaciju proračuna/financijskih planova, nabavu i ugovaranje, naknadne kontrole i sl., sadrže i upute o načinu suradnje i aktivnostima koje se očekuju od korisnika druge razine.	20.96	50.14	28.90
10	Postoje informacije o tome da li korisnici u sastavu provode ključne kontrolne aktivnosti.	19.41	49.43	31.16

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

Po pitanju postojanja politika i procedura u organizacijama javnog sektora, korisnici i dalje najčešće imaju procedure koje se tiču nabava i ugovaranja (83,29% korisnika), a oko 60% korisnika ima izrađene procedure vezane za proces izrade i izvršenja proračuna/financijskog plana, evidencije poslovnih događaja i transakcija, te upravljanja imovinom. Međutim, samo 55% korisnika redovno ažurira svoje procedure, što je nedovoljno, imajući u vidu izmjene regulatornog okvira koje se direktno odražavaju na sadržaj procedura i njihovu primjenu u organizaciji. Također, 36% 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.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je sačiniti interne procedure/pravilnike 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, sudionici i njihova ovlaštenja i odgovornosti, kontrolni postupci, obrasci i druga relevantna pitanja;

- Postojeće interne procedure potrebno je kontinuirano pratiti i redovno ažurirati, a najmanje jednom godišnje izvršiti sveobuhvatnu procjenu potrebe ažuriranja postojećih procedura u organizaciji.

Korisnici javnih sredstava financijske i druge transakcije trebaju **evidentirati** na način koji omogućava praćenje svake transakcije ili događaja od početka, tijekom i do završetka, s ciljem omogućavanja rekonstrukcije svake pojedinačne aktivnosti i njenog odobravanja (revizorski trag), a postupci obrade i evidencije materijalno - financijske 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 izvješća i naknadnih kontrola i pisanih procedura u vezi s istim.

Tablica 8: Rezultati u oblasti primjene kontrolnih aktivnosti kroz dokumentiranje i evidentiranje financijskih i drugih transakcija

DOKUMENTIRANJE I EVIDENTIRANJE FINANCIJSKIH I DRUGIH TRANSAKCIJA		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Postoje pisane procedure za prethodne (ex ante) kontrole.	47.31	45.89	6.80
2	Ključni poslovni procesi su dokumentirani.	57.37	34.14	8.50
3	Postupci, zadaci pojedinih sudionika, ovlaštenja i odgovornosti su jasno definirani.	63.88	30.17	5.95
4	Izrađena je knjiga/mapa poslovnih procesa.	51.70	44.19	4.11
5	Sačinjavaju se interna izvješća za rukovodstvo o izvršenju proračuna/financijskog plana.	87.82	9.49	2.69
6	Sačinjavaju se interna izvješća za rukovodstvo o raspoloživim sredstvima.	85.98	10.20	3.82
7	Sačinjavaju se interna izvješća za rukovodstvo o obvezama.	82.01	13.17	4.82
8	Sačinjavaju se interna izvješća za rukovodstvo o potraživanjima.	73.80	18.70	7.51
9	Naknadne kontrole namjenske potrošnje se provode.	48.16	32.58	19.26
10	Pisane procedure za naknadne kontrole postoje.	35.69	47.73	16.57
11	Naknadne kontrole namjenskih sredstava su dio redovnog poslovanja nadležnih organizacijskih jedinica.	35.98	42.78	21.25
12	Naknadne kontrole namjenskih sredstava se provode i kao povremena (ad hoc) zaduženja u slučaju potrebe.	52.69	31.59	15.72

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

U segmentu dokumentiranja i evidentiranja financijskih i drugih transakcija na temelju analize pristiglih izvješća 706 korisnika evidentno je sljedeće: izrađene mape poslovnih procesa ima 51,84% korisnika, što pokazuje da je po tom pitanju bilo napretka u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu kada je taj postotak iznosio 39,66%. Najveći broj potvrdnih odgovora (oko 85%) odnosi se na postojanje internih izvješća o izvršenju proračuna/financijskog plana, te raspoloživim sredstvima i obvezama.

I dalje tek oko polovice korisnika provodi naknadne kontrole namjenske potrošnje, a samo 36% korisnika ima pisane procedure za naknadne kontrole. Kod trećine korisnika naknadne

kontrole predstavljaju dio redovnog poslovanja, a polovica korisnika je navela da se naknadne kontrole provode kao povremena ad hoc zaduženja u slučaju potrebe.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je dokumentirati ključne procese i izraditi mape poslovnih procesa u organizaciji, kao preduvjet za izradu registara rizika;
- Potrebno je izraditi pisane procedure za prethodne i naknadne kontrole u organizaciji;
- Potrebno je 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 financijskih i drugih dokumenata, kao i dužnosti koje se odnose npr. 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 kontrolira u svim fazama poslovanja. Kod manjih korisnika javnih sredstava u kojima nema dovoljno osoblja da primijene 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 raditi periodična savjnjivanja stvarnog stanja u odnosu na postojeću evidenciju od strane osoba imenovanih za te aktivnosti, a provođenjem aplikativnih kontrola osiguravati sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje grešaka i nepravilnosti kod protoka informacija u okviru informacijskih sustava.

Tablica 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	Je li osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti, odnosno je li osigurano da ista osoba ne obavlja poslove planiranja, nabava i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole?	70.68	23.09	6.23
2	Je li osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti u IT sustavima kako bi se osiguralo da ista osoba ne obavlja sve faze IT operacija (npr. instaliranja softvera, programiranje, testiranje, održavanje)?	32.44	52.97	14.59
3	Postoji li u organizaciji sustav delegiranja/prijenosa ovlaštenja?	57.08	35.84	7.08
4	Vodite li evidenciju imovine? (knjiga stalnih sredstava)	92.07	5.67	2.27
5	Obavlja li se popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem?	97.03	1.13	1.84
6	Obavlja li se izvanredan popis imovine?	31.02	65.44	3.54

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

70% korisnika primjenjuje princip razdvajanja dužnosti u segmentu planiranja, nabava i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole, međutim, primjena načela razdvajanja dužnosti u IT sustavima prisutna je tek kod 32,58% korisnika. Oko polovice korisnika ima uspostavljen sustav delegiranja ovlaštenja, što je nedovoljan broj imajući u vidu zahtjeve važeće regulative iz oblasti FUK.

Po pitanju zaštite imovine, najveći broj korisnika je potvrdio da vodi evidenciju imovine kroz knjigu stalnih sredstava (92,07%) i obavlja redovan popis imovine u smislu usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem u organizaciji (97,03%). Po pitanju provođenja izvanrednog popisa imovine, oko 30% korisnika je izjavilo da je obavljalo izvanredan popis u svojoj organizaciji u izvještajnoj godini, što je gotovo isti broj u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

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 sustav delegiranja/prijenosa ovlaštenja u organizaciji.

IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE

Kvaliteta dobro razvijenog segmenta **informacija i komunikacija** je od iznimnog značaja za kvalitetu samog sustava FUK i utječe na sve aspekte poslovanja korisnika javnih sredstava, pružajući podršku sustavu unutarnje kontrole. Važnost informacija i komunikacijskih kanala kojima se informacije prenose, direktno je vidljiva u procesu donošenja odluka jer kvaliteta informacije u smislu njene pravovremenosti, adekvatnosti, točnosti i dostupnosti, uvjetuje kvalitetu 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 unutarnje kontrole i zajedno s rukovodstvom osigurati efektivnost i dosljednost komunikacije u organizaciji. Veoma je bitna i uspostava odgovarajuće eksterne komunikacije s drugim organizacijama, koja omogućava efikasno i efektivno postizanje zajedničkih ciljeva, a sustavi upravljanja podacima trebaju biti usklađeni s relevantnim zakonskim propisima, obaveznim mjerama sigurnosti i pravilima o zaštiti osobnih i službenih podataka.

U tom smislu, u izvještajnom obrascu, korisnicima su postavljena pitanja zasnivaju li rukovoditelji svoje odluke i kontrolu poslovanja na odgovarajućim, blagovremenim, tekućim i točnim informacijama iz internih i eksternih izvora, postoje li IT procedure, što omogućavaju računovodstveni sustavi po ovom pitanju i postoje li centralizirane evidencije i dodatna izvješćivanja.

Tablica 10: Rezultati u oblasti informacija i komunikacija

INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Postoje IT sigurnosne politike, procedure ili upute.	30.17	56.09	13.74
2	Uspostavljen je sustav praćenja i analiziranja izvršenja proračuna/ financijskog plana od strane najvišeg rukovodstva.	81.44	15.30	3.26
3	Sve organizacijske jedinice sudjeluju u pripremi proračuna/financijskog plana.	70.68	20.82	8.50
4	Sve organizacijske jedinice dobivaju informacije o odobrenim sredstvima za realizaciju programa/ projekata/aktivnosti za koje su nadležni.	78.05	11.33	10.62
5	Računovodstveni sustav omogućava praćenje po programima/projektima/aktivnostima.	70.11	21.53	8.36
6	Računovodstveni sustav omogućava praćenje troškova po organizacijskim jedinicama.	52.12	35.69	12.18
7	U organizaciji postoji centralizirana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovorenih obveza.	62.18	33.00	4.82
8	Uspostavljena centralizirana evidencija je podržana informacijskim sustavom.	30.31	59.35	10.34
9	Uz propisane financijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o neizmirenim obvezama po programima/projektima/ organizacijskim jedinicama.	61.47	29.60	8.92
10	Uz propisane financijske izvještaje sastavlja se i izvještaj o ugovorenim, a još nefakturiranim obvezama.	31.73	55.81	12.46
11	Uz propisane financijske izvještaje sastavljaju se i izvještaji o ostvarenim rezultatima programa/projekata.	53.54	36.26	10.20
12	Postoji informatička povezanost s korisnicima u sastavu.	30.17	51.27	18.56
13	Poslovni sustavi su u dovoljnoj mjeri podržani IT sustavima (financije, nabava i ugovaranje, upravljanje imovinom, praćenje kapitalnih projekata, materijalne evidencije, kadrovi i sl.).	43.34	47.73	8.92
14	IT sustavi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno su integrirani.	33.43	52.55	14.02
15	Postavljene su kontrole pristupa informacijskim sustavima kako bi spriječile neovlaštene izmjene u postojećem softveru.	55.38	30.88	13.74
16	Postavljene su kontrole pristupa informacijskim sustavima kako bi spriječile gubitak i razotkrivanje podataka.	55.81	31.73	12.46
17	Postavljene kontrole pristupa informacijskim sustavima kako bi spriječile vanjske prijetnje (kao što su virusi).	62.32	27.05	10.62
18	Postavljene kontrole pristupa informacijskim sustavima kako bi spriječile neovlašten fizički pristup opremi i instalacijama.	63.74	26.49	9.77
19	Postoje instrumenti i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe.	38.10	51.27	10.62

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

U dijelu izvještajnog obrasca koji se bavi razvojem segmenta informacija i komunikacija u organizacijama javnog sektora u Federaciji, neznatno je povećan broj pozitivnih odgovora u

odnosu na prethodnu izvještajnu godinu. 43% analiziranih korisnika smatra da su poslovni sustavi u organizaciji u dovoljnoj mjeri podržani IT sustavom, a trećina korisnika ima IT sigurnosne politike procedure ili upute i smatraju da su IT sustavi koji podržavaju određene poslovne procese međusobno integrirani.

Kada su u pitanju kontrole pristupa informacijskim sustavima, oko 55% korisnika ima uspostavljene kontrole pristupa informacijskim sustavima u cilju sprječavanja gubitka i razotkrivanja podataka, vanjskih prijetnji (npr. virusi), neovlaštenog fizičkog pristupa opremi i instalacijama. 38% 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 sektora¹².

Centralizirana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovoreni obveza uspostavljena je kod 62% korisnika, međutim tek 30% korisnika istu tu evidenciju imaju podržanu informacijskim sustavom.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je donijeti IT sigurnosne politike, procedure i upute u organizacijama javnog sektora kod kojih postoje odgovarajući informacijski sustavi;
- Uspostaviti centralizirane evidencije svih potpisanih ugovora i ugovoreni obveza;
- Ojačati kontrole pristupa informacijskim sustavima kod korisnika;
- Osigurati instrumente i procedure za oporavak i obnovu u slučaju katastrofe kod korisnika koji raspolažu značajnim bazama podataka.

V. PRAĆENJE I PROCJENA SUSTAVA

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

Rukovodstvo treba biti usmjereno na praćenje i procjenu unutarnjih kontrola, te njihovu usklađenost sa zakonskim propisima i ciljevima korisnika javnih sredstava. Svi zaposleni u korisniku javnih sredstava su u određenoj mjeri odgovorni za praćenje i procjenu, a stupanj odgovornosti zavisi od dodijeljenih ovlaštenja i odgovornosti zaposlenih u korisniku javnih sredstava.

Analiza podataka u ovom izvještajnom segmentu bila je usmjerena na to da li rukovodstvo na višim razinama ima uspostavljen sustav izvješćivanja s ciljem da se dobiju

¹² Npr. organizacije koje imaju minimalne potrebe uspostave IT sustava, kao i brojni korisnici za koje pitanja nisu bila primjenjiva jer imaju vanjske pružatelj IT usluga ili su npr. navedeni poslovi u nadležnosti Glavnog tajništva Vlade Federacije BiH.

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

Tablica 11: Rezultati u oblasti praćenja i procjene sustava

PRAĆENJE I PROCJENA		DA	NE	NO/NP*
Zahtjevi		%	%	%
1	Uspostavljen je sustav izvješćivanja od strane najvišeg rukovodstva koji im omogućava dobivanje redovnih izvješća o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola za koji su odgovorni (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti).	67.56	26.35	6.09
2	U izvještajnoj godini obavljene su unutarnje revizije u organizaciji.	19.83	74.65	5.52
3	Ukupan broj danih preporuka u izvješćima unutarnje revizije.	1344		
4	Ukupan broj realiziranih preporuka iz izvješća unutarnje revizije.	701		
5	Praćenje realizacije preporuka unutarnje revizije provodi se u skladu sa Zakonom o unutarnjoj reviziji.	28.61	43.48	27.90
6	Realizacija preporuka iz izvješća unutarnje revizije se obavlja u skladu s planovima aktivnosti za provođenje preporuka.	27.76	44.48	27.76
7	U izvještajnoj godini je obavljena vanjska revizija.	24.79	67.00	8.22
8	Ukupan broj preporuka u izvješću vanjske revizije.	674		
9	Ukupan broj realiziranih preporuka vanjske revizije.	265		
10	Praćenje realizacije preporuka vanjske revizije je uspostavljeno.	45.18	31.87	22.95
11	Naknadne (<i>ex post</i>) kontrole kroz postupak stalnog praćenja su uspostavljene.	40.23	43.34	16.43
12	Naknadne (<i>ex post</i>) kontrole se obavljaju redovno.	36.54	45.89	17.56
13	Naknadne (<i>ex post</i>) kontrole se obavljaju izvanredno po nalogu rukovoditelja ovisno o slučaju.	41.22	42.78	16.01
14	Poduzete su aktivnosti na temelju nalaza izvanredne kontrole.	33.43	47.17	19.41
15	Kod organizacija koje imaju korisnike u svom sastavu, uspostavljeni su odgovarajući sustavi izvješćivanja koji osiguravaju praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola kod tih korisnika (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti)?	13.74	48.73	37.54

* Nema odgovora/nije primjenjivo

Rezultati analize:

U odnosu na prethodnu izvještajnu godinu u ovom segmentu nije bilo primjetnog razvoja. Od ukupno 706 promatranih korisnika, 67% korisnika ima uspostavljen sustav izvješćivanja o funkcioniranju sustava FUK u organizaciji. Unutarnja revizija je u 2023. godini obavljena samo kod 20% korisnika, a i dalje je prisutan nizak stupanj realizacije preporuka unutarnje revizije (postotak realiziranih preporuka iznosi 52%).¹³

Četvrtinu promatranih korisnika revidirala je vanjska revizija u 2023. godini, a 60% danih preporuka vanjske revizije je realizirano. Kod broja preporuka unutarnje i vanjske revizije potrebno je naglasiti da podaci nisu potpuni zbog toga što pojedini korisnici koji su izjavili da

¹³ U 2022. godini unutarnji revizori su u svojim izvješćima dali 565 preporuka, međutim tek 265 preporuka je realizirano (stupanj realizacije preporuka unutarnje revizije u 2022. godini iznosio je 47%)

je tijekom prethodne godine izvršena unutarnja/vanjska revizija, nisu dali precizne podatke o broju preporuka¹⁴.

Po pitanju obavljanja naknadnih kontrola, 45% korisnika ima uspostavljene naknadne kontrole u organizaciji. Naknadne kontrole se obavljaju redovno kod 37% korisnika, a 41% korisnika je izjavilo da naknadne kontrole obavljaju i izvanredno po nalogu rukovoditelja, ovisno o slučaju. Trećina korisnika je u izvješću izjavila da su u 2023. godini na temelju provedenih izvanrednih kontrola poduzete određene aktivnosti.

Analiza dostavljenih podataka u ovom dijelu izvješća ukazala je na nerazvijenost ovog segmenta usprkos činjenici da je veoma bitan za organizaciju u cjelini, jer ocjenjuje koliko je zaista djelotvoran uspostavljeni sustav unutarnjih kontrola u organizaciji.

Preporuke CHJ:

- Potrebno je da obveznici uspostave unutarnje revizije pristupe uspostavi i popunjavanju jedinica unutarnje revizije;
- Potrebno je poduzeti aktivnosti na povećanju stupnja realizacije preporuka unutarnje i vanjske revizije;
- Potrebno je na sistematičan način uspostaviti u organizaciji praćenje realizacija preporuka unutarnje i vanjske revizije, kao i planove aktivnosti s utvrđenim rokovima i zaduženim organizacijskim jedinicama/zaposlenicima;
- Potrebno je da organizacije javnog sektora povećaju broj redovnih i izvanrednih naknadnih kontrola naročito u procesima velike financijske značajnosti (npr. dodjela sredstava putem transfera i dr.).

3.3. Mjere planirane za budući razvoj financijskog upravljanja i kontrole

Korisnici javnih sredstava su u svojim izvješćima o funkcioniranju sustava FUK dostavljenim CHJ iznijeli brojne konkretne mjere koje planiraju poduzeti u svrhu razvoja sustava 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 primjera pojedinih mjera korisnika strukturiranih prema COSO komponentama dat je u nastavku:

I. KONTROLNO OKRUŽENJE	
Integritet i etičke vrijednosti, Profesionalna stručnost i kompetentnost, Organizacijska struktura i delegiranje ovlaštenja i odgovornosti, Misija i ciljevi, Planiranje	
1.	Napraviti smjernice o standardima ponašanja - "kućni red" za zaposlenike; rok 06/2024; Odjel za razvoj, opće, pravne i financijske poslove
2.	Donošenje etičkog kodeksa, I. kvartal 2024 godine, Odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova
3.	Imenovanje osobe nadležne za nadzor primjene Etičkog kodeksa
4.	Donijeti interne akte kojima se definira sukob interesa
5.	Podizanje razine informiranja o provedenim disciplinskim postupcima (s ciljem generalne prevencije i proaktivno djelovanje po pitanju edukacije iz ove oblasti)

¹⁴ Prilikom konsolidacije nisu uzeti u obzir opisni odgovori poput „većina preporuka“, „nekoliko“, „gotovo sve“, i sl.

6.	Uspostaviti sustav ocjenjivanja postignutog učinka zaposlenih (koliko to specifičnosti poslovnog procesa omogućavaju)
7.	Nastaviti voditi program obuke i evidenciju, kontinuirano raditi obuku i na transparentan način određivati opis poslova kroz odgovarajuće akte, kao i dodjeljivati poslove i radne zadatke, a sukladno opsegu poslova Uprave.
8.	Donošenje novog Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu
9.	Nabavka H alata za Performanse managementa
10.	Utvrđiti misiju, viziju i strateške ciljeve i iste javno objaviti na web stranici
11.	Popuniti relevantno radno mjesto u Sektoru 03 za poslove planiranja i izvješćivanja
12.	Unaprijediti proces planiranja u smislu usklađivanja programa i ciljeva utvrđenih u srednjoročnom i godišnjem programu rada i proračunskim programima, u konzultacijama s Federalnim ministarstvom financija, kontinuirano,
13.	Veća uključenost organizacijskih jedinica u proces strateškog planiranja, pomoćnici i šefovi organizacijskih jedinica, kontinuirano
14.	Imenovanje osobe nadležne za koordinaciju planiranja rada i izvještavanja o radu
15.	Definirati praćenje mjera rezultata kako bi operativni ciljevi iz godišnjih planova bili usklađeni s prethodno utvrđenim strateškim ciljevima iz trogodišnjih planova rada
II. PROCJENA RIZIKA	
Upravljanje rizikom	
1.	Imenovati osobu za koordinaciju upravljanja rizicima u organizaciji, rok 31.12.2024. godine, odgovorna organizacijska jedinica Kabinet direktora.
2.	Nastaviti provoditi mjere utvrđivanja i procjenjivanja rizika vezanih za financijske, socijalne, tehnološke, reputacijske, zakonodavne, okolišne, rizike konkurentnosti i korisničke rizike.
3.	Ažuriranje registra rizika i usklađivanje s obrascem koji se vodi u PIFC aplikaciji
4.	Zadužiti osobe po pojedinim organizacijskim jedinicama koje će biti odgovorne za prikupljanje podataka o rizicima i izvješćivanje o rizicima.
5.	Donijeti procedure za praćenje i izvješćivanje o upravljanju rizicima, te za sprečavanje i otkrivanje nepravilnosti i prevara
6.	Stvaranje ambijenta kod zaposlenih da su rizici stalne prepreke u radu, ako se zanemare i paušalno se pristupi istim
7.	Uspostaviti registar rizika u skladu sa Smjernicama za upravljanje rizicima u javnom sektoru u FBiH, rok 30. 9. 2024., rukovoditelji sektora
8.	Uspostaviti sustav izvješćivanja o najznačajnijim rizicima putem pisane procedure
9.	Praćenje stanja rizika u poslovanju i u skladu s trenutnim stanjem i poslovnim procesima i okruženjem, stalno poboljšavanje upravljanja rizicima kroz pisane procedure, postupanje po preporukama revizije, po preporukama FMF, upotpunjavanje registra rizika
10.	Uspostaviti sustav unutarnjih kontrola kako bi upravljanje rizicima postalo sastavni dio postojećih procesa upravljanja i rangirati rizike
11.	Praćenje evidentiranih rizika i njihovo umanjeње i/ili održavanje na prihvatljivoj razini
12.	Utvrđivanje i procjena vjerojatnosti i utjecaja na utvrđene rizike u izrađenom obrascu za utvrđivanje i procjenu rizika, kontinuirano
13.	Izvršiti ažuriranje Registra rizika Ministarstva u 2024. godini. Rok: 12. 2024. Odgovorna organizacijska jedinica: Sve
14.	Potpuna integracija procesa upravljanja rizicima s procesom strateškog i operativnog planiranja

15.	Imenovati osobu unutar organizacije kojoj zaposleni mogu prijaviti sumnju na nepravilnosti i/ili prevare
III. KONTROLNE AKTIVNOSTI	
Politike i procedure, Dokumentiranje i evidentiranje financijskih i drugih transakcija, Razdvajanje dužnosti, Zaštita resursa/imovine	
1.	Nastaviti primjenu općih kontrola: politike i postupke koje se odnose na pruženu uslugu; kontrole nad IT sustavom; zaštitom okoliša; razvojem aplikacija i softvera, održavanjem i dokumentiranjem ; zaštita i sigurnost informacija
2.	Uspostaviti pisane unutarnje procedure (pravilnike, uputa, instrukcije, smjernice) koje u skladu sa zakonskom regulativom detaljnije uređuju proces izrade i realizacije strateškog plana
3.	Donijeti nedostajuće unutarnje akte na bazi utvrđenih rizika, rok 2024, sve organizacijske jedinice
4.	Donošenje internih pisanih procedura koje se pokažu kao potrebne na temelju nalaza dobivenih iz samoprocjene sustava financijskog upravljanja i kontrole, izvješća unutarnje i vanjske revizije
5.	Kreirati pisane interne procedure za poboljšanje procesa evidencije i naplate vlastitih prihoda/ kraj 2024. godine/ odjel ekonomskih i financijskih poslova i odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova
6.	Izvršiti pregled svih internih procedura i pravila koje su donesene prije 2019., nakon analize izvršiti potrebna ažuriranja
7.	Ažurirati postojeće procedure za poslove planiranja, pripreme, realizacije i nadzora nad namjenskim utroškom sredstava, kontinuirano
8.	Ažuriranje postojećih i izrada novih internih akata: Procedura za planiranje i izradu prijedloga proračuna Ministarstva, Pravilnik o planiranju i kontroli namjenskog utroška sredstava transfera, Mapiranje procesa, rok 30. 6. 2024., rukovoditelji sektora
9.	Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese u Agenciji
10.	Izraditi knjigu/mapu ključnih poslovnih procesa
11.	Potrebno je sačiniti interne procedure za ključne poslovne procese u Agenciji
12.	Uspostavljanje razdvajanja dužnosti za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje
13.	Novim zapošljavanjima ili internim premještanjem osigurati primjenu načela razdvajanja dužnosti
14.	Razmotriti način osiguranja primjene načela razdvajanja dužnosti u IT sustavima kako bi se osiguralo da ista osoba ne obavlja sve faze IT operacija (npr. instaliranja softvera, programiranje, testiranje, održavanje
15.	Osigurati razdvajanje dužnosti kojom se sprečava da je jedna osoba istovremeno odgovorna za odlučivanje, izvršenje, evidentiranje i kontrolu
IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJA	
Relevantne i potrebne informacije, Interna i eksterna komunikacija, Poslovna korespondencija, čuvanje i arhiviranje dokumentacije	
1.	Razmotriti donošenje IT sigurnosnih politika, procedura, uputa
2.	Nastaviti s redovnim ažuriranje sadržaja Baze znanja, koja je namijenjena svim zaposlenicima
3.	Poboljšanje procesa komunikacije na različitim razinama (rukovoditelj-zaposlenik, organizacija-povezane organizacije, organizacija-javnost, korisnici usluga, organizacija-druge organizacije)
4.	Razvijanje novih pristupa i strategija djelovanja s javnošću
5.	Redovno informirati ostale službe o financijskom poslovanju Zavoda, izraditi elektronski registar ugovora Zavoda
6.	Uspostaviti centraliziranu evidenciju svih potpisanih ugovora i ugovorenih obveza

7.	Uvesti i unaprijediti sustave elektroničke komunikacije, evidencije i izvješćivanja unutar organizacijskih jedinica i direktora uz kreiranje i instaliranje računovodstvenih programa prilagođenih potrebama sustava te uz stručnu podršku osposobiti radnike za rad na istim
8.	Uspostava DMS sustava
9.	Kontinuirano poboljšavati mehanizme interne i eksterne komunikacije, da rukovodstvo zaposlenim kontinuirano osigurava informacije potrebne za redovno, efikasno i efektivno obavljanje njihovih strateških, programskih i operativnih aktivnosti
10.	Sastavljati izvješće o ugovorenim a još nefakturiranim obvezama, rok izvještajno razdoblje, Sektor za računovodstvene, planske i komercijalne poslove
11.	Unaprijediti sustav koji će omogućiti bolju informiranost rukovodstva za praćenje i ocjenu efekata poslovanja, financijske informacije kao i informacije o nepravilnostima
12.	Digitalizacija procesa unutar organizacija, povećanje dostupnosti svih izvješća, programa i projekata, poboljšanje informatičke sigurnosti dodatnim sigurnosnim sustavima
13.	Kontinuirano IT sustav nadograđivati u cilju zaštite od vanjskih prijetnji (virusa) i internog neovlaštenog pristupa opremi i instalacijama
14.	Modernizirati IT opremu kao preduvjet bolje povezanosti, komunikacija i razmjene informacija
15.	Povećanje dostupnosti svih izvješća, projekata i programa.
V. PRAĆENJE I PROCJENA	
Stalno praćenje, Samoprocjena sustava unutarnjih kontrola, unutarnja i vanjska revizija	
1.	Potrebno je kroz formalne i dokumentirane procese provoditi godišnje samo procjene sustava unutarnjih kontrola, kako bi se omogućilo utvrđivanje i ispravljanje nedostataka u sustavu.
2.	Unaprijediti sustav unutarnjih kontrola u smislu provođenja godišnje samoprocjene sustava unutarnjih kontrola od strane odgovornih rukovoditelja i poduzimanjem korektivnih aktivnosti.
3.	Uspostavit će se redovan sustav izvješćivanja o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola od strane svih sektora, do kraja 2024
4.	Uspostaviti odgovarajuće sustave izvješćivanja koji osiguravaju praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola kod korisnika druge razine (npr. GI FUK, Izjava o fiskalnoj odgovornosti), 2024. godina, svi sektori
5.	Uspostaviti funkcionalnu jedinicu za unutarnju reviziju
6.	Provođenje unutarnje revizije od strane uspostavljene jedinice za unutarnju reviziju.
7.	Realizirati preporuku unutarnje revizije iz 2022. godine, koja se odnosi na izmjene Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu
8.	Redovno praćenje statusa preporuka kroz naknadni pregled
9.	Preporuke vanjske revizije maksimalno realizirati u dovoljnoj mjeri kojom bi se postigla puna efikasnost u ostvarivanju ciljeva i otklanjanju nedostataka utvrđenih izvršenom revizijom
10.	Poduzimanje kontinuiranih aktivnosti na realizaciji preporuka vanjske revizije
11.	Uspostaviti sustav praćenje realizacija preporuka unutarnje kontrole, unutarnje i vanjske revizije i planove aktivnosti s utvrđenim rokovima i zaduženim sektorima/uposlenim
12.	Redovne aktivnosti upravljanja i nadgledanja, samoprocjene i unutarnje revizije kako bi blagovremeno mogli djelovati u slučajevima promjene uvjeta i načina poslovanja, te utvrditi mjere za stalni razvoj FUK-a

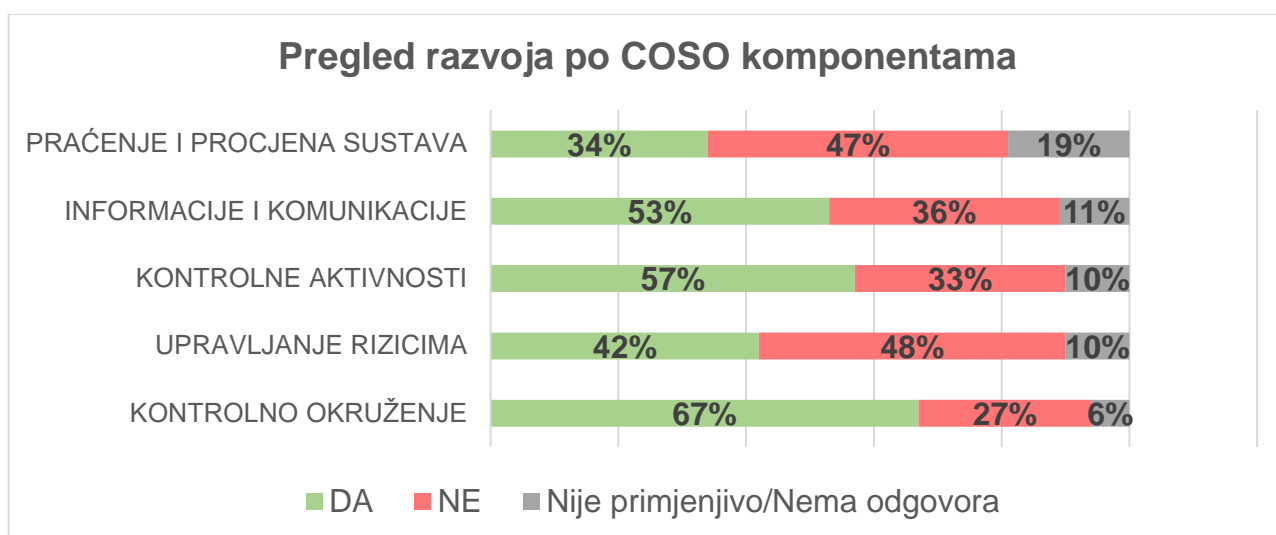
13.	Uspostaviti funkcionalan Inspektorat
14.	Provođenje ad-hoc kontrola po nalogu koordinatora za FUK
15.	Uvođenje sustava praćenja i upravljanja predmetima

3.4. Pregled ukupnog razvoja sustava FUK u 2023. godini

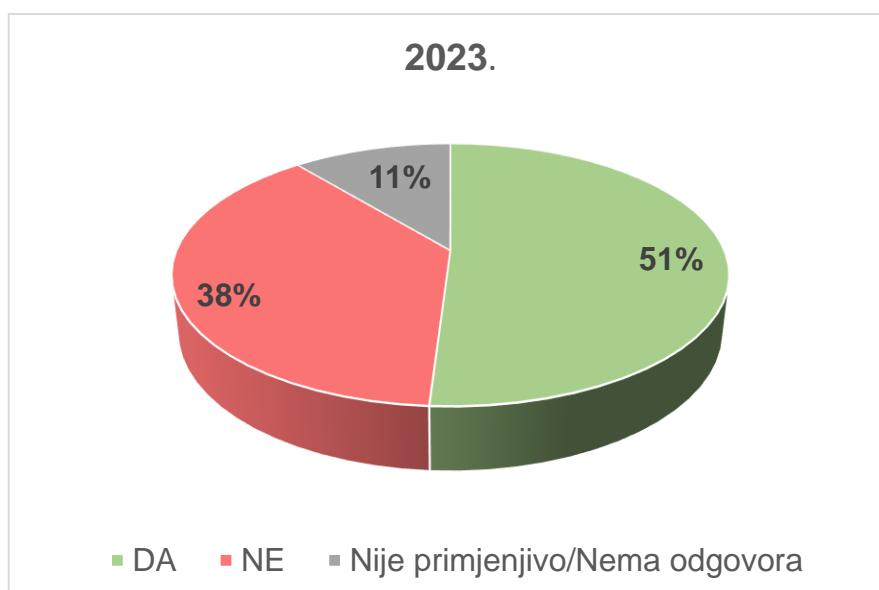
Upitnik koji popunjavaju korisnici javnog sektora u Federaciji BiH u okviru izvješćivanja o funkcioniranju sustava FUK u svojoj organizaciji sastoji se od ukupno 123 pitanja podijeljena u pet COSO segmenata. Veći broj pozitivnih odgovora znači i veću usklađenost sa zahtjevima Standarda unutarnjih kontrola.

U nastavku su dani grafikoni koji prikazuju ukupne rezultate upitnika (ukupne odgovore „da“, „ne“ i „np/no“) za izvještajnu 2023. godinu, kako po pojedinim COSO segmentima, tako i u cjelini:

Grafikon 1: Pregled FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH po COSO elementima u 2023. godini



Grafikon 2: Pregled stanja FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH u 2023. godini



Kao što vidljivo iz navedenih grafikona, unatoč vidljivim naporima organizacija javnog sektora da unaprijede COSO segmente i realiziraju planirane mjere za unapređenje koje su naveli u izvješću za prethodnu izvještajnu godinu, razvoj sustava unutarnjih kontrola kod korisnika u javnom sektoru u Federaciji i dalje nije na zadovoljavajućoj razini. Naime, iako je posljednjih godina prisutan napredak kod korisnika u pojedinim segmentima, nije bilo značajnijeg napretka za FUK u cjelini. Na to su bez sumnje utjecale sve poteškoće s kojima se korisnici susreću u svakodnevnom radu, a posebno nedostatak kadrovskih kapaciteta.

Dakle, iz navedenih grafikona je vidljivo da se usklađivanje sustava unutarnjih kontrola sa zahtjevima Standarda unutarnjih kontrola i dalje sporo odvija kod većine organizacija koje su dostavile svoja izvješća 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 sustavima unutarnjih kontrola u cjelini.

Na pregled stanja sustava FUK utjecali su dosad i sami izvještajni upitnici, dostavljanje izvješća na starim, nevažećim obrascima, nedostavljanje odgovora i davanje očito pogrešnih odgovora. U narednom razdoblju očekuje se da će aplikacija PIFC otkloniti pojedine poteškoće u procesu izvješćivanja, te da će unaprijediti kvalitetu izvješćivanja o funkcioniranju sustava FUK u javnom sektoru u Federaciji BiH.¹⁵

4. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA – PROVEDENE AKTIVNOSTI u 2023. GODINI

4.1. Daljnji razvoj strateškog i regulatornog okvira

Razvoj regulatornog okvira za FUK u Federaciji BiH započeo je 2016. godine usvajanjem Zakona o FUK, a do kraja 2023. godine objavljeni su:

- Standardi unutarnje kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine
- Pravilnik o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru Federacije BiH
- Smjernice o minimalnim standardima za dodjelu proračunskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH
- Smjernice o upravljanju rizicima u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine
- Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine
- Priručnik za provođenje financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine

Federalno ministarstvo financija i CHJ kao nadležni sektor, regulatorni i metodološki okvir za FUK razvijaju u skladu sa zahtjevima međunarodnih standarda i potreba prakse, obraćajući posebno pažnju na povratne informacije od svojih korisnika, jer je cilj imati na snazi regulativu i metodološke dokumente koji su primjenjivi u praksi i pomažu korisnicima u radu.

¹⁵ Aplikacija PIFC u segmentu izvješćivanja, između ostalog, uklanja mogućnost da bilo koje pitanje korisnik ostavi neodgovorenim, što utječe na cjelokupnost izvještajnih podataka i unaprijedilo i kvalitetu dostavljenog upitnika

U 2023. godini nastavljena je realizacija Strategije razvoja sustava javnih unutarnjih financijskih kontrola (PIFC) u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021-2027. zajedno s Akcijskim planom¹⁶. Strategija PIFC je sveobuhvatna, odražava problematiku i potrebe javnog sektora po pitanju razvoja oblasti FUK i zahtijeva aktivan angažman svih sudionika i kvalitetnu međuinstitucionalnu suradnju.

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

- 1.1. Unutarnje kontrole su usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obvezama
- 1.2. Unutarnje kontrole su usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje
- 1.3. Unutarnje 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 poduzeća.

U 2023. godini objavljen je novi Priručnik za financijsko upravljanje i kontrolu javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine.¹⁷ Prvi Priručnik za financijsko upravljanje i kontrolu javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine Federalno ministarstvo financija objavilo 2019. godine, u formi praktičnog vodiča čija je svrha organizacijama javnog sektora pruži upute za razvoj FUK, te pruži unificirane obrasce za mapiranje poslovnih procesa. Novi Priručnik je usklađen s funkcionalnostima aplikacije PIFC i zahtjevima prakse, a ažuriran je u svrhu daljnjeg unapređenja praktične primjene FUK kod korisnika.

Priručnik sadrži osnovna obilježja FUK koje bi svi korisnici trebali primijeniti pri uspostavi ovog sustava, pri čemu svakako treba imati u vidu i poštovati različitost organizacija u javnom sektoru i potrebu za određenim prilagođavanjima koja će proizaći u tom procesu. Šira svrha Priručnika za FUK jeste da rukovoditeljima organizacija i imenovanim koordinatorima za FUK pomogne u osmišljavanju i provođenju FUK radi efikasnog izvršavanja aktivnosti, projekata i programa.

U posljednjem kvartalu 2023. godine, izrađen je Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, čija se objava u „Službenim novinama Federacije BiH“ očekuje krajem svibnja 2024. godine. Navedenim prijedlogom predviđeni su novi obrasci za izvješćivanje o FUK, uvedeni obrasci za izradu planova razvoja FUK i praćenje realizacije planova razvoja FUK, te dodatno razrađene i praksi prilagođene odredbe vezane za imenovanje koordinatora za FUK i provođenje provjere kvalitete od CHJ.

Pored navedenog, krajem 2023. godine, u cilju daljnjeg jačanja zakonitog, namjenskog, efikasnog i ekonomičnog raspolaganja proračunskim sredstvima, Federalno ministarstvo financija započelo je proces izrade novih Smjernica o minimalnim standardima za dodjelu

¹⁶Strategiju PIFC Vlada Federacije BiH usvojila je 15. 4. 2021.

¹⁷ „Službene novine Federacije BiH“, broj: 46/23

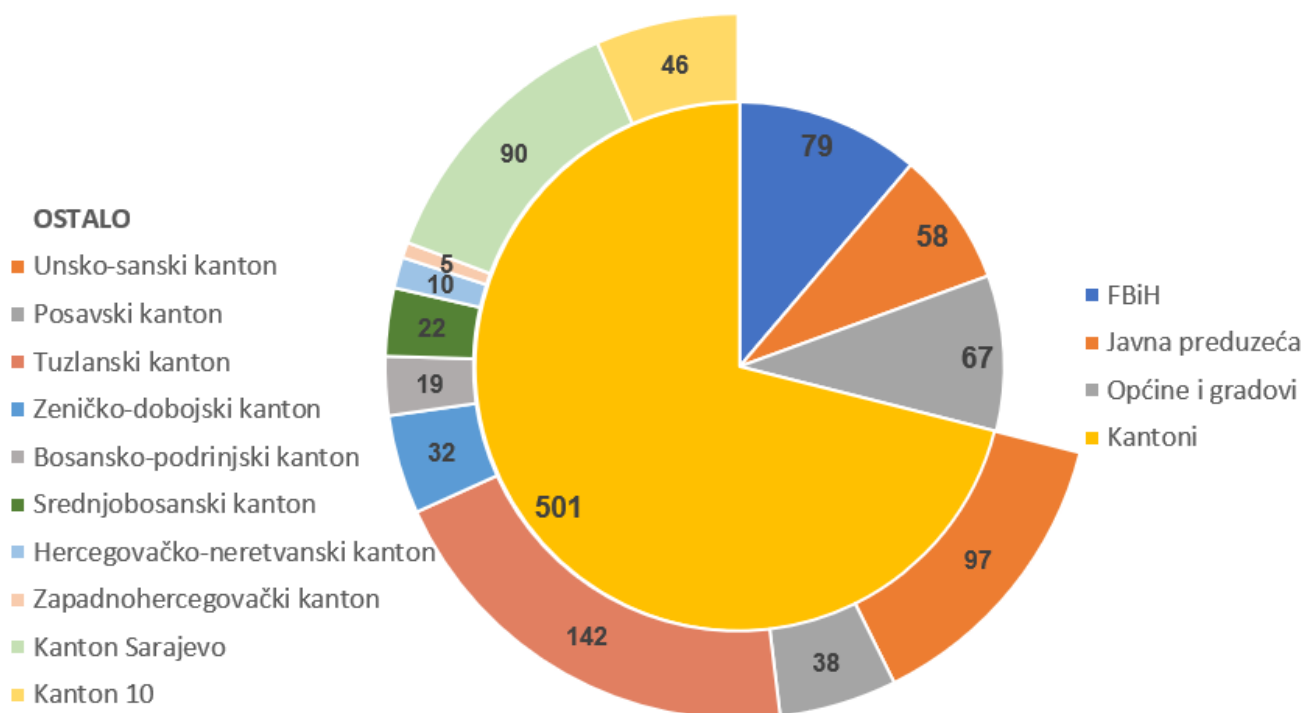
proračunskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji BiH. U navedeni proces uključene su sve organizacije javnog sektora koje su imale priliku dostaviti svoje komentare, primjedbe i prijedloge za unapređenje. Objava novih Smjernica u „Službenim novinama Federacije BiH“ očekuje se krajem svibnja 2024. godine.

4.2. Održavanje Registra koordinatora za FUK

Člankom 7. Pravilnika o provođenju FUK u javnom sektoru u FBiH propisana je obveza rukovoditelja korisnika javnih sredstava da iz reda najvišeg rukovodstva organizacije imenuje **koordinatora za FUK**, čiji je zadatak da u skladu s odgovornostima utvrđenim u stavku (2) istoga članka, pomaže u razvoju i unapređenju sustava unutarnjih kontrola u organizaciji u kojoj je imenovan.

Sukladno Zakonu o FUK, Registar koordinatora za FUK vodi i održava CHJ¹⁸. Kao i prethodnih godina, u 2023. 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 temelju dostavljenih akata o imenovanju, zaključno sa 31. 12. 2023., upisano **ukupno 705 koordinatora za FUK**. Imenovanje koordinatora za FUK vrši se kontinuirano na svim razinama vlasti u Federaciji i u različitim vrstama organizacija, što je moguće vidjeti u narednom grafikonu¹⁹:

Grafikon 3: Kategorije imenovanih koordinatora za FUK u javnom sektoru u FBiH



¹⁸ Podaci iz registra koriste se u svrhu unapređenja komunikacije korisnicima i za organizaciju edukacija iz oblasti FUK koje CHJ organizira.

¹⁹ U Registar su upisani i koordinatori koje su imenovali rukovoditelji pravnih osoba kojima su osnivači JLU ili u kojima JLU ima većinski vlasnički udio

4.3. Obuke iz oblasti FUK

Edukacije iz oblasti FUK koje organizira CHJ provode se najvećim dijelom u okviru projekata tehničke podrške, te u suradnji s drugim centralnim harmonizacijskim jedinicama kroz aktivnosti Koordinacijskog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH²⁰. CHJ prilikom organizacije edukacija vodi računa da iste budu kvalitetne, besplatne za sudionike i primjenjive za praksu, a putem evaluacijskih upitnika i direktnih razgovora s korisnicima prikuplja prijedloge i sugestije korisnika za potrebe planiranja budućih edukacija.

U 2023. godini nastavljena je aktivna suradnja s drugim CHJ putem Koordinacijskog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH (KO CJH). Održano je 12 sastanaka Koordinacijskog odbora CHJ u BiH i realizirane su zajedničke aktivnosti:

- 29. 8. 2023. u Sarajevu organizirana je radionica za koordinate FUK u suradnji s Nacionalnom akademijom za ekonomiju i financije Ministarstva financija Kraljevine Nizozemske, na kojoj je fokus stavljen na ulogu menadžmenta u FUK-u, upravljanje rizicima u procesima javnih financija, te procjeni kvalitete FUK.
- 13-14.11.2023. održana je 6. zajednička godišnja konferencija iz oblasti FUK kojoj je prisustvovalo oko 160 sudionika. Održane su panel diskusije koje su se bavile aktualnim temama: trenutno stanje uspostave i razvoja FUK u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini, organizacijske probleme u uspostavljanju efikasnog, ekonomičnog i efektivnog sustava FUK, te mjesto i ulogu sustava unutarnjih kontrola u reviziji javnog sektora.

Potreba za osnaživanjem kapaciteta u oblasti FUK prepoznata je i od Agencije za državnu službu Federacije BiH koja je obuke iz oblasti FUK i unutarnje revizije uvrstila u planove obuka i za 2023. godinu. Tako je u 2023. godini Agencija za državnu službu Federacije BiH organizirala čak 20 obuka iz oblasti FUK koje su se bavile temama od velikog značaja za razvoj sustava unutarnjih kontrola kod korisnika (upravljačka odgovornost, mapiranje poslovnih procesa, izrada registara rizika, značaj i uloga samoprocjene FUK, i dr.) i time doprinijela boljem razumijevanju FUK i kvalitetnijoj praktičnoj primjeni važećih propisa i metodologija.

4.4. Planirane aktivnosti za budući razvoj financijskog upravljanja i kontrole

U 2024. godini planirane su sljedeće aktivnosti u svrhu razvoja FUK u organizacijama javnog sektora u Federaciji BiH u skladu s Akcijskim planom Strategije javnih unutarnjih financijskih kontrola (PIFC) u Federaciji BiH 2021-2027. godine:

- Unapređenje upravljanja rizicima kod korisnika u skladu sa Smjernicama za upravljanje rizicima u javnom sektoru u Federaciji BiH usklađenih s funkcionalnostima aplikacije PIFC i zahtjevima prakse;
- Objava Smjernica o minimalnim standardima za dodjelu proračunskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine

²⁰ Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH, Centralna jedinica za harmonizaciju Ministarstva financija Republike Srpske i Centralna harmonizacijska jedinica Brčko distrikta BiH

- Objava Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH u cilju usklađivanja sa zahtjevima prakse i unapređenja sustava izvješćivanja FUK;
- Pružanje podrške korisnicima u izradi planova za razvoj FUK;
- Razvoj modela za provjeru kvalitete FUK kod korisnika;
- Realizacija zajedničkih aktivnosti putem Koordinacijskog odbora centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH (zajednički sastanci, godišnje konferencije i druge aktivnosti usmjerene na jačanje suradnje i harmonizaciju u oblasti FUK na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini);
- Pružanje direktne pojedinačne savjetodavne podrške korisnicima u primjeni Standarda unutarnje kontrole u cilju unapređenja sustava unutarnjih kontrola u organizacijama javnog sektora i dr.

4.5. Realizacija zaključka Vlade Federacije BiH broj: 846/2023 od 21. 6. 2023.

Vlada Federacije BiH je na 6. sjednici održanoj 21. 6. 2023. usvojila Godišnje konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH za 2022. godinu koji je sačinila Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva financija. Uz Godišnje konsolidirano izvješće, Vlada Federacije BiH je usvojila i Zaključak broj: 846/2023 koji je glasio:

1. *Usvaja se Konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2022. godinu.*
2. *Zadužuju se obveznici primjene Zakona o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 38/16) da najkasnije do 30. 11. 2023. sačine mape poslovnih procesa i registre rizika i izvrše unos istih u aplikaciju PIFC (Modul za financijsko upravljanje i kontrolu).*
3. *Zadužuju se obveznici primjene Zakona o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine koji nisu imenovali koordinatora za financijsko upravljanje i kontrolu iz reda najvišeg rukovodstva, da to učine u skladu s Pravilnikom o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, te da akt o imenovanju dostave Federalnom ministarstvu financija najkasnije do 30. 11. 2023., radi unosa u Registar koordinatora za financijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji BiH i dodjele pristupnih podataka za aplikaciju PIFC.*
4. *Zadužuje se Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva financija da nastavi pružati podršku organizacijama u javnom sektoru u Federaciji BiH u procesu uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrole, u cilju ispunjavanja obveza iz članka 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.*
5. *Ovaj Zaključak stupa na snagu danom donošenja.*

Vezano za točku 1. ovoga Zaključka, isti je 5. 7. 2023. elektroničkim putem dostavljen organizacijama javnog sektora na znanje uz informaciju o usvajanju Godišnjeg konsolidiranog izvješća o funkcioniranju sustava FUK. KI FUK je nakon usvajanja također objavljen i na web stranici Federalnog ministarstva financija i time dostupan javnosti.

Vezano za realizaciju točke 2. ovoga Zaključka, obveznici primjene Zakona FUK unosili su podatke (elektronske mape procesa i elektronske registre rizika) u aplikaciju PIFC – Modul FUK, a CHJ im je u tom procesu pružala savjetodavnu i tehničku podršku. Zaključno sa 30. 11. 2023. ukupno 341 korisnik je izvršio unos podataka u aplikaciju PIFC-Modul FUK²¹.

Vezano za realizaciju točke 3. ovoga Zaključka, obveznici su nastavili dostavljati akte o imenovanju koordinatora za FUK, te je ukupan broj koordinatora za FUK zaključno sa 31. 12. 2023. iznosio 705²². Imenovanja koordinatora za FUK je i u 2024. godini potrebno intenzivirati, jer i dalje veliki broj korisnika nema imenovanog koordinatora za FUK, zbog čega nemaju dodijeljene pristupne podatke za aplikaciju PIFC, niti blagovremene informacije o aktualnostima u vezi s razvojem FUK i planiranim edukacijama.

Vezano za realizaciju točke 4. ovoga Zaključka, CHJ je u 2023. godini nastavila pružati podršku organizacijama javnog sektora kako kroz edukacije, tako i kroz pružanje pojedinačne savjetodavne i tehničke podrške u vezi s razvojem FUK i korištenja aplikacije PIFC, kao i putem konzultativnih pojedinačnih sastanaka s koordinatorima za FUK na temu izrade mape procesa, registra rizika i ostalih aktivnosti za unapređenje sustava unutarnjih kontrola.

5. ZAKLJUČAK

KI FUK za 2023. godinu predstavlja sedmo po redu konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava FUK na razini Federacije BiH, izrađeno u skladu s važećim propisima i na temelju godišnjih izvješća o funkcioniranju sustava FUK za 2023. godinu koje je dostavilo ukupno 706 organizacija javnog sektora.

Svrha izvješća o FUK je upoznati Vladu Federacije, korisnike javnih sredstava i građane o dostignutom stupnju razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru u Federaciji, dosadašnjim aktivnostima u svrhu unapređenja ovog sustava, te aktivnostima koje Federalno ministarstvo financija i sektor CHJ planiraju u budućnosti u cilju uvođenja viših standarda kontrole u upravljanje javnim sredstvima i razvijanja jačeg sustava odgovornosti, veće zakonitosti i pravilnosti u trošenju javnih sredstava.

Prilikom izrade KI FUK korišteni su velikim dijelom podaci iz aplikacije PIFC, a planirano je da naredno konsolidirano izvješće bude u potpunosti sačinjeno na temelju podataka iz aplikacije PIFC, unesenih od strane korisnika.

Razvoj FUK u javnom sektoru predstavlja kontinuirani proces u kojem organizacije javnog sektora neprestano razvijaju i unapređuju svoje sustave unutarnjih kontrola, a time i usluge koje pružaju svojim korisnicima. Tome doprinosi redovna godišnja samoprocjena FUK koja korisnicima pruža informaciju na kojem se stupnju razvoja njihovi sustavi unutarnjih kontrola nalaze i koje aktivnosti u cilju daljnjeg poboljšanja trebaju realizirati u budućnosti.

²¹ Taj broj je u prethodnoj izvještajnoj godini, 2022. iznosio 113

²² Što je značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada je na dan 31. 12. 2022. u Registru evidentirano ukupno 557 koordinatora.

Iz dostavljenih izvješća FUK vidljivo je da je u određenim segmentima došlo do poboljšanja, ali da se u cjelini razvoj FUK i dalje nedovoljno razvija kod velikog broja korisnika. Pritom treba imati na umu da se razvoj FUK treba odvijati ravnomjerno u svim COSO segmentima. Kako bi primjena COSO okvira postigla rezultate u organizaciji, trebaju biti ispunjeni zahtjevi svih pet COSO elemenata (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje i procjena).

Razlog sporijeg razvoja FUK kod korisnika, prema navedenim podacima, predstavljaju ranije istaknute poteškoće u vidu nedostatnih kadrovskih kapaciteta i nedostatku razumijevanja i podrške za razvoj sustava FUK i njegovog značaja za rad i poslovanje organizacije. Međutim, usprkos tome, vidljiva su nastojanja organizacija javnog sektora da u skladu sa svojim kapacitetima nastave razvijati sustave unutarnjih kontrola prema zahtjevima koje pred njih stavljaju važeći propisi i Standardi unutarnje kontrole.

Federalno ministarstvo financija i CHJ, kao nadležni sektor, nastavljaju provoditi aktivnosti na unapređenju sustava unutarnjih kontrola kod korisnika, u skladu sa Strategijom PIFC 2021-2027. kroz nastavak unapređenja regulatornog i metodološkog okvira za FUK, organiziranje edukacija za imenovane koordinate za FUK, te pružanje savjetodavne podrške svojim korisnicima u navedenom procesu, naročito u primjeni aplikacije PIFC. Od posebne koristi bile su praktične tematske radionice i razmjena dobrih praksi između korisnika.

Fokus rada u narednom razdoblju bit će usmjeren na unapređenje upravljanja rizicima u organizaciji, izradu adekvatnih planova razvoja FUK u organizacijama javnog sektora u FBiH, kao i na pitanje provjere kvalitete financijskog upravljanja i kontrole, u cilju stvaranja vjerodostojnije i cjelovitije slike stanja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru u Federaciji BiH.

Razvoj FUK u javnom sektoru zahtijeva aktivan angažman svih sudionika na unapređenju i poboljšanju rada i poslovanja organizacije. Dobro razvijen sustav unutarnjih kontrola omogućava uspješniju realizaciju ciljeva i primjenu principa ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u funkcioniranju organizacija javnog sektora. Rezultati su višestruki: donošenje kvalitetnijih odluka i bolje upravljanje organizacijom, blagovremeno i efikasno upravljanje rizicima, pozitivna izvješća unutarnje i vanjske revizije, te u konačnici kvalitetnije usluge svojim korisnicima, čemu treba težiti svaka organizacija javnog sektora.

Broj: 10-02-8-9522/23
Sarajevo, 7. lipnja 2024.