

BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO FINANSIJA/
FINANSIJA I TREZORA



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
И ТРЕЗОРА

BOSNIA AND HERCEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

CENTRALNA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

**КОНСОЛИДОВАНИ ИЗВЈЕШТАЈ О СИСТЕМУ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И
КОНТРОЛЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ ЗА 2017. ГОДИНУ**

Сарајево, март 2018. године

Садржај

1. Сажетак	3
2. Увод	9
2.1. Регулаторни оквир	9
2.2. Сврха примјене јавне интерне финансијске контроле у БиХ	10
2.3. Правни основ и рокови извјештавања	11
3. Систем финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ	12
3.1. Појам и методолошки оквир финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ	12
3.2. Оцјена система финансијског управљања и контроле	14
3.2.1. Правац развоја финансијског управљања и контроле – циљно стање	14
3.2.2. Постојеће стање развоја финансијског управљања и контроле	15
I КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ	15
II УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА	26
III КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ	28
IV ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ	35
V ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА	37
4. Реализација Оперативног годишњег акционог плана за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину	39
5. Мјере и активности, планиране за будући развој финансијског управљања и контроле	43
5.1. Мјере и активности, планиране за будући развој финансијског управљања и контроле од стране институција Босне и Херцеговине	43
5.2. Мјере и активности, планиране за будући развој финансијског управљања и контрола од стране ЦХЈ МФИТ БиХ	44
6. ЗАКЉУЧЦИ	45

1. Сажетак

У складу са чланом 33ф. став (2) тачка х) Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине¹ (у даљњем тексту: Закон), Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ЦХЈ МФиТ БиХ) обавезна је да сачињава годишњи консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. Сврха годишњег консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ јесте информисање Савјета министара БиХ о активностима које су у извјештајном периоду спроведене у области развоја система интерних финансијских контрола, о стању и будућем развоју система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ.

Годишњи консолидовани извјештај припрема се на основу годишњих извјештаја о систему финансијског управљања и контроле које институције достављају ЦХЈ МФиТ БиХ. Све институције БиХ су у обавези да достављају годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле ЦХЈ МФиТ БиХ. Форму, облик, садржај и упутство за годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ утврђује ЦХЈ МФиТ БиХ за сваку извјештајну годину. С тим у вези, а у складу са Правилником о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, ЦХЈ МФиТ БиХ донијела је Одлуку о објављивању форме и садржаја Годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину.

У складу са чланом 4. Правилника о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, све институције БиХ су у обавези да до 15. фебруара текуће године доставе годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле ЦХЈ МФиТ БиХ за претходну годину. За тачност података из годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле одговоран је руководилац институције. На основу члана 5. Правилника о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, ЦХЈ МФиТ БиХ доставља годишњи консолидован извјештај о систему финансијског управљања и контроле Савјету министара БиХ путем Министарства финансија и трезора БиХ, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Годишњи консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле сачињава се на основу података које ЦХЈ МФиТ БиХ добије од институција путем њихових годишњих извјештаја о систему финансијског управљања и контроле.

Годишњи консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину трећи је консолидовани извјештај који је ЦХЈ МФиТ БиХ припремила за Савјет министара БиХ.

¹ ("Службени гласник БиХ" број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13)

Савјет министара БиХ је Годишњи консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину усвојио 12.04.2017. године на 98. сједници, те донио следеће закључке:

- Задужује се ЦХЈ МФИТ БиХ да годишњи консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину објави на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ и о томе и о закључцима Савјета министара БиХ обавијести све институције БиХ;
- Задужују се све институције БиХ да наставе активности на успостављању и развоју система финансијског управљања, а посебно на реализацији мјера и активности из Оперативног годишњег акционог плана за реализацију Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ за 2016-2018. годину;
- Задужују се институције БиХ, које нису реализовале закључке Савјета министара БиХ у вези са Консолидованим извјештајем о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, да наставе с активностима на реализацији донесених закључака;
- Задужују се све институције БиХ да ажурирају правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста на начин да у опис послова руководиоца на свим нивоима унесу обавезе за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле и управљања ризицима из њихове надлежности;
- Задужују се Министарство финансија и трезора БиХ и ЦХЈ МФИТ БиХ да Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле за 2016. годину доставе Парламентарној скупштини БиХ.

ЦХЈ МФИТ БиХ је, у складу са закључцима Савјета министара БиХ, Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину објавила на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ www.mft.gov.ba у дијелу који се односи на ЦХЈ и КО ЦХЈ.

Такође, ЦХЈ МФИТ БиХ доставила је Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле за 2016. годину Парламентарној скупштини БиХ. Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину усвојен је на 48. сједници Представничког дома ПС БиХ, одржаној 05.07.2017. године, и на 31. сједници Дома народа ПС БиХ, одржаној 19.07. 2017. године.

Стање у вези са реализацијом закључака Савјета министара БиХ о консолидованим извјештајима о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2015. и 2016. годину, а који се односе на институције БиХ, је следеће:

- 61 институција именовала је лице задужено за финансијско управљање и контролу,
- 8 институција ажурирало је правилнике о унутрашњој организацији тако што су у опис послова руководиоца на свим нивоима унијеле обавезе за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле, а 10 институција је руководиоцима организационих јединица додијелило обавезу управљања ризицима из њихове надлежности,
- 30 институција сачињава акционе планове за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

Дом народа Парламентарне скупштине БиХ је, приликом разматрања Консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину, 19.07.2017. године усвојио сљедеће закључке:

- Дом народа Парламентарне скупштине БиХ тражи од Института за нестала лица БиХ, Комисије за концесије БиХ, Министарства правде БиХ и Канцеларије за разматрање жалби БиХ да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана достављања овог закључка, доставе ЦХЈ МФиТ БиХ своје годишње извјештаје о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину;
- Дом народа Парламентарне скупштине БиХ задужује институције БиХ да своје годишње извјештаје о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ достављају без кашњења ЦХЈ МФиТ БиХ, најкасније до 15. фебруара текуће године за претходну годину. Институције које буду неоправдано касиле с доставом својих извјештаја биће позване на саслушање.

Институт за нестала лица БиХ, Комисија за концесије БиХ, Министарство правде БиХ и Канцеларија за разматрање жалби БиХ су, у складу са закључцима Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, доставили годишње извјештаје о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину ЦХЈ МФиТ БиХ како слиједи:

- Канцеларија за разматрање жалби БиХ 17.03.2017. године
- Комисија за концесије БиХ 25.05.2017.године
- Министарство правде БиХ 04.08.2017.године
- Институт за нестала лица БиХ 27.10.2017.године

Рок за достављање годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину није испоштован од стране 17 институција које су извјештај доставиле са закашњењем.

Степен успостављања система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ тешко је процијенити. Процјену функционисања система интерних контрола врше јединице интерне ревизије и Канцеларија за ревизију институција БиХ.

На основу података којима располаже ЦХЈ МФиТ БиХ, у 2017. години остварен је одређени напредак у успостављању и развоју овог система који још није на задовољавајућем нивоу, односно не задовољава карактеристике квалитетног система интерних контрола.

У сљедећој табели приказано је неколико упоредних индикатора који се односе на цијели COSO оквир за период 2016-2017. година.

Питање из годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле	2016. година	2017. година
Број институција које су доставиле Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле	70	75
Број институција које су именовале лице/радну групу задужену за ФУК	50	61
Број институција које су идентификовале ризике који се односе на реализацију циљева, односно кључних пословних процеса	39	53
Број институција које су успоставиле регистар ризика	30	46

Број институција у којима је успостављен принцип раздвајања дужности	57	64
Број институција које имају интерне процедуре за израду средњорочног плана	31	38
Број институција код којих су документовани кључни пословни процеси	40	60
Број институција које су сачиниле мапу пословних процеса	33	52
Број институција које извјештавају највише руководство о функционисању система финансијског управљања и контроле	35	42

У току 2017. године ЦХЈ МФИТ БиХ реализовала је следеће активности из своје надлежности које се односе на финансијско управљање и контролу:

- Донесен је Оперативни годишњи акциони план за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину,
- Донесен је План и програм обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину,
- Организоване су и спроведене обуке у складу са Планом и програмом обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину,
- Донесена је Одлука о објављивању форме и садржаја годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину,
- Учествовала у припреми одговора на Упитник ЕК из своје надлежности и
- Остварено је учешће на регионалним скуповима у оквиру радних група за израду методологије за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле (ФУК) у организацији SIGMA-е, RESPA-е и КО ЦХХ.

ЦХЈ МФИТ БиХ донијела је **Оперативни годишњи акциони план за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину** 17.03.2017. године Одлуком број 03-1-02-4-126-1/17. Оперативним годишњим акционим планом детаљније се дефинишу мјере, активности, носиоци активности и рокови, утврђени у Акционом плану Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за период 2016-2018. година (у даљњем тексту: Стратегија PIFC-а).

Подсјећамо да је Стратегија PIFC-а за период 2016-2018. година урађена на основу закључака Савјета министара БиХ са 21. сједнице, одржане 02.09.2015. године, након разматрања Извјештаја ревизије учинка на тему „Успостављање јавних интерних финансијских контрола у институцијама БиХ“. Стратегија PIFC-а за период 2016-2018. година усмјерена је на повезивање система интерних финансијских контрола са реформама буџетског система, на повезивање стратешког и средњорочног планирања, као и на резултате и учинке. Савјет министара БиХ усвојио је Стратегију PIFC-а 29.12.2016. године, на 87. сједници, што је показатељ опредјељења Савјета министара БиХ за даљњи развој система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ.

Стратегија PIFC-a садржи анализу садашњег стања јавних интерних финансијских контрола укључујући анализу законодавног и институционалног оквира с посебним нагласком на практичну имплементацију ових система, циљеве и активности даљњег развоја који ће јавне интерне финансијске контроле приближити стандардима и пракси Европске уније. Саставни дио Стратегије PIFC-a је акциони план са утврђеним циљевима, мјерама за њихово остварење, носиоцима активности, индикаторима учинка, изворима финансирања и роковима за спровођење планираних мјера.

У складу са Стратегијом PIFC-a, ЦХЈ МФиТ БиХ је у обавези да изради оперативни годишњи акциони план рада за сваку календарску годину предвиђену овом стратегијом. Оперативни годишњи акциони план садржаваће прецизније рокове, детаље о активностима које ће се спровести ради реализације предвиђених мјера и информације о изабраним пилот институцијама, а изводиће се из Акционог плана Стратегије PIFC-a. ЦХЈ МФиТ БиХ има обавезу да извјештава Савјет министара БиХ о реализацији мјера из Акционог плана Стратегије PIFC-a. Извјештавање ће се вршити у оквиру редовних годишњих консолидованих извјештаја о систему интерне ревизије и о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

План и програм обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину донесен је на основу процјене потреба за обуком до које је ЦХЈ МФиТ БиХ дошла анализом годишњих извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину. Планиране обуке намијењене су лицима задуженим за финансијско управљање и контролу, координаторима за процес управљања ризицима, руководиоцима нижег и средњег нивоа укључујући и друге службенике које руководиоци институције задуже за успостављање и развој финансијског управљања и контроле, као и службеницима који раде у организационим јединицама за финансије и буџет.

План и програм обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину састоји се од два модула:

- Анализа стања и препоруке за даљње кораке у процесу успостављања и развоја система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине
- Радионица са практичним примјером мапирања пословних процеса и управљања ризицима – пилот институција.

Први модул обуке реализован је у јуну 2017. године и обуци је присуствовало 67 државних службеника из 58 институција БиХ. Полазницима обуке представљена је анализа постојећег стања финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ са препорукама за даљњи развој система финансијског управљања и контроле. Детаљно су разрађене теме које се односе на адекватност организационе структуре са посебним нагласком на улогу организационих јединица за финансије у институцијама БиХ, утврђивање ризика и њихово повезивање са циљевима институције и начин повезивања средњорочних и оперативних планова институције.

Други модул обуке из области финансијског управљања и контроле одржан је у сарадњи са експертима Националне академије за економију и финансије која дјелује при Министарству финансија Краљевине Низоземске. Радионице са практичним примјером мапирања пословних процеса и управљања ризицима одржане су у Министарству одбране БиХ и у Граничној плицији БиХ. Практичним обукама присуствовало је по тридесетак представника ових институција.

Поред обука реализованих у складу са Планом и програмом обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину, у току 2017. године је у сарадњи са експертима Националне академије за економију и финансије Министарства финансија Краљевине Низоземске одржан округли сто о теми “Унапређење система јавних интерних финансијских контрола у институцијама Босне и Херцеговине”. Округлом столу присуствовали су секретари министарстава у Савјету министара БиХ, државни службеници задужени за финансијско управљање и контролу у институцијама Босне и Херцеговине, руководиоци јединица интерне ревизије у институцијама БиХ и интерни ревизори. Такође, у сарадњи са експертима Националне академије за економију и финансије Министарства финансија Краљевине Низоземске, одржан је и дводневни семинар о финансијском управљању и контроли у институцијама БиХ. Семинару су присуствовали представници 21 институције БиХ. Оба ова догађаја представљају наставак сарадње у оквиру Меморандума о разумијевању о техничкој сарадњи за период 2016-2019. година између Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине и Министарства финансија Краљевине Низоземске.

Поред тога, одржана је и радионица са представницима Канцеларије за ревизију институција БиХ. Радионица је одржана с циљем јачања институционалне сарадње како би се и кроз размјену искустава унаприједио систем контрола и управљања буџетским средствима у институцијама БиХ.

ЦХЈ МФит БиХ је у складу са својим надлежностима, а на основу захтјева Граничне полиције БиХ, Министарства одбране БиХ и Државне агенције за истраге и заштиту, одржала засебне обуке о финансијском управљању и контроли члановима формираних радних група тих институција. Одлуку о организовању и спровођењу засебних обука ЦХЈ МФит БиХ је донијела узимајући у обзир величину тих институција, висину њиховог буџета и сложеност организационе структуре тих институција.

ЦХЈ МФит БиХ донијела је **Одлуку о објављивању форме и садржаја годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину.** Одлуком су прописани форма и садржај годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину, који су дјелимично измијењени у односу на исте за 2016. годину. Одлука о објављивању форме и садржаја годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину с обрасцем упитника објављена је на веб страници www.mft.gov.ba у дијелу који се односи на ЦХЈ и КО ЦХХ.

У складу са Одлуком Савјета министара БиХ о успостављању радних група за европске интеграције број: 69/2017 од 30.03.2017. године („Службени гласник БиХ“ број: 34/17) и Смјерницама за израду одговора на питања из Упитника Европске комисије за припрему мишљења о захтјеву за чланство у Европску унију, **ЦХЈ МФит БиХ је учествовала у припреми одговора на питања из Упитника Европске комисије.** У складу са Одлуком Савјета министара БиХ о успостављању радних група за европске интеграције, представник ЦХЈ МФит БиХ је именован за предсједавајућег/замјеника предсједавајућег Радне групе за финансијску контролу. ЦХЈ МФит БиХ је припремала одговоре на Упитник Европске комисије из своје надлежности и то у:

- поглављу 32 - Финансијска контрола и
- поглављу 22 - Регионална политика и координација структурних инструмената.

2. Увод

2.1. Регулаторни оквир

Област финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ уређена је Законом о финансирању институција БиХ, односно његовим измјенама и допунама из 2012. године. Закон је дефинисао сврху и циљ финансијског управљања и контроле, методолошки оквир, одговорност руководиоца институција за успостављање финансијског управљања и контроле, обавезе ЦХЈ МФИТ БиХ и КО ЦХЈ из области финансијског управљања и контроле.

Закон дефинише финансијско управљање и контролу (у даљем тексту: ФУК) као **свеобухватан систем политика, процедура и активности које успоставља и за који је одговоран руководиоца институције. Систем ФУК-а заснива се на управљању ризицима** и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

ЦХЈ МФИТ БиХ је у претходном периоду, у складу са чланом 33ф. став (2) Закона, донијела сљедеће подзаконске акте из своје надлежности:

- Стандарде интерне контроле у институцијама БиХ („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број: 61/14);
- Приручник за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ број: 98/14),
- Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ број: 29/15);
- Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ број: 77/15).

Стандарди интерне контроле у институцијама Босне и Херцеговине заснивају се на Закону о финансирању институција БиХ, Смјерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI) и Стандардима интерне контроле Европске комисије. Стандарди интерне контроле обавезна су основа институцијама при изради подзаконског оквира ради остваривања њихових циљева и стварања услова за етички уређено, економично, ефикасно и ефективно пословање. Обавеза институција БиХ јесте да ажурирају постојеће и донесу нове интерне процедуре у смислу њихове усаглашености са Стандардима интерних контрола.

Приручник за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ представља даљу разраду и подлогу за лакшу примјену Стандарда интерне контроле у институцијама БиХ. Сврха Приручника за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ јесте да руководиоцима институција и лицима задуженим за финансијско управљање и контролу помогне у успостављању и развоју финансијског управљања и контроле. У Приручнику су дате смјернице за постојање адекватних интерних контрола у институцији, те дефинисане одговорности за ефикасно управљање буџетским средствима и средствима Европске уније и других међународних институција.

Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ представљају детаљну разраду методологије, процјене и управљања ризицима. Циљ Смјерница за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ јесте уједначавање праксе управљања ризицима и постављање оквира унутар којег ће свака институција уградити и развијати управљање ризицима прилагођено својим специфичностима. ЦХЈ МФиТ БиХ ће редовно ажурирати Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ у складу са степеном спровођења и развоја процеса управљања ризицима у институцијама БиХ.

Правилником о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ уређује се успостављање јединствене методологије поступака и рокова извјештавања о финансијском управљању и контроли у институцијама БиХ с циљем провјере степена успостављања и квалитета овог система. Правилником су прописани рокови сачињавања Годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ (у даљем тексту: ГИ ФУК) и консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

2.2. Сврха примјене јавне интерне финансијске контроле у БиХ

Област Јавне интерне финансијске контроле (у даљем тексту: PIFC) представља једну од реформских области у којој је Босна и Херцеговина дужна да усагласи законодавни оквир и праксе с добрим праксама и регулативама које препоручује Европска комисија. Појам и концепт интерне финансијске контроле у јавном сектору разрадила је Европска комисија као помоћ у разумијевању и примјени добро развијених и ефективних система контроле у процесу придруживања Европској унији.

Успостављање PIFC-а заснива се на међународним стандардима и то: стандардима за професионалну праксу интерне ревизије, издатих од Института интерних ревизора (IIA), Смјерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI) и Стандардима интерне контроле Европске комисије. Циљ система је да обезбиједи да се средствима из буџета, као и средствима Европске уније, управља на ефикасан и економичан начин.

Успостављање и развој PIFC-а-а јесте и обавеза Босне и Херцеговине утврђена Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране, гдје је у члану 90. под називом „Сарадња у подручју ревизије и финансијске контроле“, наведено: „Сарадња између странака биће усмјерена приоритетима правне стечевине Заједнице (acquis) у подручјима интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC) и екстерне ревизије. Странке ће нарочито сарађивати како би израдом и усвајањем одговарајућих прописа развиле интерну финансијску контролу у јавном сектору, укључујући финансијско управљање и надзор, функционално независну интерну ревизију, те независне системе екстерне ревизије у Босни и Херцеговини, у складу са међународно прихваћеним стандардима контроле и ревизије, те методологијама и најбољом праксом Европске уније. Сарадња ће, такође, бити усмјерена према јачању капацитета и обуке за институције у сврху развијања

интерне финансијске контроле у јавном сектору, те екстерне ревизије (врховних институција за ревизију) у Босни и Херцеговини, која такође подразумијева успостављање и јачање централних јединица за усклађивање система финансијског управљања и надзора и система интерне ревизије“.

За успјешно спровођење финансијског управљања и контроле у пракси важно је схватити да је ријеч о систему који интегрише различита подручја пословања како би се избјегла погрешна перцепција да је финансијско управљање и контрола изолована активност која се спроводи само да би се формално испуниле обавезе из Закона о финансирању институција БиХ. За успостављање, имплементирање и развој система финансијског управљања и контроле у својој институцији одговоран је руководилац институције, укључујући и одговорност за успостављање правила за ефикасно, ефективно и економично кориштење расположивих средстава.

За успостављање система PIFC-а у БиХ неопходно је обезбиједити координацију и хармонизацију при изради оквирних прописа из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије на свим нивоима власти у БиХ. Наведена координација и хармонизација врше се путем Координационог одбора централних јединица за хармонизацију (КО ЦХ) којег чине руководиоци Централне хармонизацијске јединице Министарства финансија и трезора БиХ, Централне јединице за хармонизацију Федералног министарства финансија и Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија РС.

2.3. Правни основ и рокови извјештавања

Све институције БиХ у обавези су да сачињавају и достављају годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле ЦХЈ МФИТ БиХ. Ова обавеза прописана је чланом 33д. став (4) Закона. Правилником о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ уређено је успостављање јединствене методологије, поступака и рокова извјештавања о финансијском управљању и контроли у институцијама БиХ с циљем провјере степена успостављања и квалитета финансијског управљања и контроле.

ЦХЈ МФИТ БиХ прописала је форму и садржај годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину. Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле конципиран је у виду упитника с могућим опцијским одговорима „ДА“ и „НЕ“. Питања су груписана по компонентама COSO оквира.

Кроз годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, институције обавјештавају ЦХЈ МФИТ БиХ о функционисању система финансијског управљања и контроле. Рок за достављање годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле је 15. фебруар текуће године. Годишњи извјештај о финансијском управљању и контроли припрема лице задужено за финансијско управљање и контролу на основу података који се односе на извјештајни период а одобрава га руководилац институције. За тачност података у годишњем извјештају о систему финансијског управљања и контроле одговоран је руководилац институције.

ЦХЈ МФиТ БиХ на основу појединачних годишњих извјештаја о систему финансијског управљања и контроле институција БиХ саставља консолидовани годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле за претходну годину. Консолидовани годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле обухвата периодо од 1. јануара до 31. децембра. Крајњи рок за достављање консолидованог годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ Савјету министара БиХ је 31. март текуће године.

Сврха консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле јесте да се Савјет министара БиХ благовремено информише о обављеним активностима из области финансијског управљања и контроле у вези са стањем, оствареним напретком и правцем будућег развоја финансијског управљања и контроле, о активностима ЦХЈ МФиТ БиХ и достигнутом нивоу усклађености прописа о финансијском управљању и контроли који се примјењују у институцијама БиХ с правном стечевином ЕУ.

3. Систем финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ

3.1. Појам и методолошки оквир финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ

Оквир PIFC-а чине три стуба чијим би се успостављањем и развојем требало да обезбиједи разумно увјеравање да интерне контроле функционишу адекватно и ефективно:

- финансијско управљање и контрола
- функционално независна и децентрализована интерна ревизија
- ЦХЈ Министарства финансија и трезора БиХ, као управна организација у МФиТ БиХ

Основне карактеристике квалитетног система финансијског управљања и контроле обухватају сљедеће:

- управљање по принципу „вриједност за новац“, што значи да се приликом пружања услуга и других активности којима се институције баве задовоље стандарди квалитета и да се то учини на економичан, ефикасан и ефективан начин, односно пружи квалитетна услуга уз што је могуће мању потрошњу финансијских средстава.
- управљачку одговорност на свим нивоима управљања, што значи успостављање адекватне организационе структуре унутар које су јасно дефинисане линије, овлашћења и одговорности на свим нивоима управљања које морају да буду чврсто успостављене, транспарентне и досљедно примијењене.
- системски приступ и разумијевање контрола, што значи да се системи финансијског управљања заснивају на пет међусобно повезаних компоненти.

Финансијско управљање и контрола спроводи се путем пет међусобно повезаних компоненти интерних контрола на основу COSO модела² које обухватају:

- контролно окружење
- управљање ризицима
- контролне активности
- информације и комуникације
- праћење и процјену

Контролно окружење обухвата: етичке вриједности, интегритет и компетентност запослених, начин руковођења и стил управљања, постојање планског приступа пословању, управљање људским ресурсима, уређену организациону структуру с јасно дефинисаним овлашћењима и одговорностима за реализацију активности, постављених циљева и управљање буџетским средствима.

Управљање ризицима обухвата: утврђивање, процјењивање вјероватноће настанка ризика и њихових утицаја узимајући у обзир циљеве институције, предузимање потребних радњи посебно кроз примјену система финансијског управљања и контрола у сврху смањења ризика, документовање података о ризицима у регистре ризика, извјештавање о најзначајнијим ризицима и активностима у управљању ризицима и могућност доношења стратегије управљања ризицима.

Контролне активности обухватају: писана правила - процедуре, поступке одобрења, пренос овлашћења и одговорности, принцип раздвајања дужности, систем двоструког потписа, поступке који обезбјеђују заштиту имовине и информација од отуђења и оштећења, поступке који обезбјеђују наплату потраживања, поступке везане за стварање уговорених обавеза, поступке потпуног, тачног, правилног и ажурног евидентирања пословних трансакција, правила документовања итд.

Информације и комуникације обухватају: пословну кореспонденцију, висококвалитетне рачуноводствене системе, чување и архивирање документације, интерну и екстерну комуникацију).

Праћење и процјена система финансијског управљања и контроле обухвата: стално праћење, самопроцјену и интерну ревизију.

Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ у области финансијског управљања и контроле надлежна је за:

- а. припрему и ажурирање стратешких документа и смјерница из области финансијског управљања и контроле у складу са међународно прихваћеним стандардима, стандардима интерне контроле, праксама и прописима у Европској унији;
- б. припрему закона и подзаконских аката из области финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;
- ц. дефинисање садржаја програма обуке и координацију програма обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;

² Компоненте су утврђене INTOSAI смјерницама за стандарде интерне контроле за јавни сектор, а заснивају се на COSO моделу (Committee of Sponsoring Organizations of Tradewey Commission)

- д. процјену система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;
- е. вршење анализа и предлагање оперативних рјешења којима се унапређује финансијско управљање и контрола у институцијама Босне и Херцеговине;
- ф. прописивање форме годишњег извјештаја, поступака и рокова извјештавања о финансијском управљању и контроли у институцијама Босне и Херцеговине;
- г. праћење примјене прописа из области финансијског управљања и контроле на основу годишњих извјештаја о финансијском управљању и контроли које институције Босне и Херцеговине достављају Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора;
- х. израду консолидованог годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;
- и. учешће у раду Координационог одбора централних јединица за хармонизацију у складу са одредбама Закона о финансирању институција БиХ и Закона о интерној ревизији институција Босне и Херцеговине.³

3.2. Оцјена система финансијског управљања и контроле

3.2.1. Правац развоја финансијског управљање и контроле – циљно стање

Успостављање и развој финансијског управљања и контроле заснива се на одговарајућим одредбама Закона о финансирању институција БиХ, Смјерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), добрим праксама и регулативама које препоручује Европска комисија што подразумева и примјену добрих пракси и искустава везаних за процедуре и активности које је потребно спровести како би систем постао оперативан и функционалан.

Даљњи правац развоја система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ дат је у Стратегији PIFC-а и заснива се на интеграцији система јавних интерних финансијских контрола у процесе управљања буџетским средствима. Потпуна имплементација Стратегије PIFC-а унаприједиће квалитет управљања јавним средствима кроз усклађивање са стандардима и праксом Европске уније, обезбиједиће већу транспарентност и одговорност, те смањити број негативних мишљења екстерне ревизије. Реализација циљева и мјера предвиђених Стратегијом PIFC-а директно доприноси испуњавању захтјева на путу даљње интеграције БиХ у Европску унију. Квалитетни системи интерних контрола уједно су пресудан фактор за остваривање права приступа и кориштење предприсупних фондова Европске уније.

Основни правац развоја финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ у будућем периоду јесте повезивање средњорочног и буџетског планирања и извршења буџета у складу са дефинисаним циљевима институције, управљање ризиком ради постизања постављених циљева, као и мјерење резултата кроз успостављање индикатора учинка и мјерење учинка. У том смислу потребно је побољшати финансијско управљање и контролу, нарочито у кључним процесима буџетског циклуса ради ефикасног, ефективног и економичног управљања јавним средствима.

³ Члан 33ф Закона о финансирању институција БиХ

3.2.2. Постојеће стање развоја финансијског управљања и контроле

Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину доставило је свих 75 институција. Међутим, 17 институција БиХ није доставило извјештаје у прописаном року што је ЦХЈ МФиТ БиХ отежало обраду и израду Консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину.

На основу увида у достављене годишње извјештаје о систему финансијског управљања и контроле за 2017. годину може се извршити подјела институција према броју потврдних одговора, а резултат је сљедећи:

- 67 институција има виши проценат потврдних одговора
- 8 институција има виши проценат негативних одговора, односно извјештаји указују на нижи степен успостављања система интерних контрола.

Наведена подјела не одражава постигнути ниво квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, већ спремности и опредјељености, прије свега управљачке структуре у институцијама БиХ, за успоставање и развој интерних контрола које ће допринијети економичном, ефикасном и ефективном трошењу буџетских средстава.

На основу анализе достављених ГИ ФУК за 2017. годину у погледу реализованих активности на успостављању и развоју финансијског управљања и контроле у даљем тексту дат је преглед постојећег стања по компонентама COSO оквира.

I КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ

Предуслов и основ за развој квалитетних система финансијског управљања и контроле јесте окружење којим је могуће ефикасно управљати и које је могуће контролисати. Окружење подразумијева етичке вриједности, интегритет и компетентност запосленика, начин руковођења и стил управљања, постојање планског приступа пословању, уређену организациону структуру са јасно дефинисаним овлашћењима и одговорностима за реализацију активности, постављених циљева и управљање буџетским средствима. Контролно окружење је основ за развој осталих компоненти финансијског управљања и контроле, обезбеђујући дисциплину и структуру.

1. Опредјељеност за интегритет и етичке вриједности

У сегменту „етичких вриједности и интегритета“ анализира се да ли су запослени упознати са Кодексом државних службеника у институцијама БиХ, да ли је нека организациона јединица или неко од запослених у институцији надлежан за надзор над примјеном Кодекса, да ли постоји пракса доношења додатних интерних упутстава, односно смјерница у вези са стандардима понашања службеника, те да ли постоји посебна пракса рјешавања могућих сукоба интереса.

Табела 1: Резултати у области етичких вриједности и интегритета

ОПРЕДЈЕЉЕНОСТ ИНТЕГРИТЕТ И ВРИЈЕДНОСТИ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број институ- ција	%	Број институ- ција	%	Број институ- ција	%
Посебан кодекс понашања на нивоу институције: Да ли је донесен посебан кодекс понашања на нивоу институције	50	67	25	33	-	-
Познавање садржаја Кодекса државних службеника у институцијама БиХ: запослени су упознати са садржајем Кодекса државних службеника у институцијама БиХ	71	94	4	5		
Надзор поштивања Кодекса од стране запослених: надлежна је организациона јединица или запослени у институцији	54	72	21	28	-	-
Додатна интерна упутства и смјернице о стандардима понашања запослених: институција је донијела додатна интерна упутства којима се регулише понашање запослених	36	48	39	52	-	-
Могући сукоби интереса и начин поступања у том случају: сукоби интереса специфични за институцију дефинисани су интерним прописима	39	52	36	48	-	-
Мјере у случају непоштивања Кодекса регулисане су интерним процедурама	34	45	41	55	-	-
Мјере у случају непоштивања Кодекса се спроводе	42	56	33	44		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Уз „Кодекс државних службеника“ („Службени гласник БиХ“ број: 49/13) који се односи на све државне службенике, 50 институција БиХ има посебан Кодекс државних службеника. У 39 институција постоје и спроводе се посебне мјере које се односе на рјешавање могућих сукоба интереса или непоштивања Кодекса.

С обзиром на то да постоји Кодекс државних службеника и да све институције нису обавезне да донесу свој засебан кодекс понашања, препорука је да се интерним актима институција детаљније уреде правила понашања у случајевима непоштивања Кодекса државних службеника.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Потребно је донијети интерне процедуре којима ће се регулисати понашање запослених, рјешавање евентуалних случајева сукоба интереса и мјере у случају непоштивања Кодекса
- Правилницима о унутрашњој организацији институција надлежности за надзор над примјеном Кодекса додијелити одређеним радним мјестима, односно организационим јединицама.

2. Плански приступ пословању (мисија, визија, циљеви)

Плански приступ пословању подразумијева да институција разумије своју мисију, утврђује средњорочне циљеве, утврђује програме кроз које ће се реализовати постављени циљеви, обезбјеђује повезаност стратешких планских докумената и програма са оперативним плановима и утврђује ризике у односу на постављене циљеве.

Институције БиХ у складу са расположивим средствима доносе планове којима се дефинишу активности неопходне за остваривање циљева, како би ризици од неостваривања циљева били минимални.

Табела 2: Резултати у области планског приступа пословању

ПЛАНСКИ ПРИСТУП ПОСЛОВАЊУ	ДА		НЕ		БЕЗ ОГОВОРА	
	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Мисија и визија институције су утврђени	75	100				
Средњорочни циљеви су утврђени	74	99	1	1		
Средњорочни циљеви су објављени на веб страници институције	67	89	8	11		

Средњорочни планови рада су усвојени	65	87	10	14		
Одређена унутрашња организациона јединица/лице одговорно за координацију и развој средњорочног плана	67	89	8	11		
Све организационе јединице укључене у процес средњорочног планирања	70	93	5	7		
Средњорочни план обухвата финансијске пројекције	72	96	3	4		
У процесу средњорочног планирања спроводи се процјена ризика	38	51	37	49		
Индикатори учинка за праћење постизања средњорочних циљева из средњорочних планова рада су дефинисани	71	95	4	5		
Надзор над спровођењем средњорочног плана се врши	68	91	7	9		
Циљеви утврђених буџетских програма су повезани са циљевима средњорочног плана	67	89	8	11		
Све организационе јединице учествују у припреми буџета	69	92	6	8		
Годишњи програми рада су усвојени	72	96	3	4		
Годишњим програмом рада дефинисани су циљеви свих организационих јединица	68	91	7	9		
Оперативни циљеви из годишњег програма рада усклађени су са циљевима буџетских програма и средњорочним циљевима	70	93	5	7		
Процијењени извори и износи средстава садржани у годишњим планским документима	68	91	7	9		
Извјештај о раду институције сачињен и достављен Савјету министара БиХ или другој надлежној институцији у законском року	63	84	12	16		
За реализацију програма из програмског буџета утврђују се ризици	34	45	41	55		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Савјет министара БиХ донио је Одлуку о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама („Службени гласник БиХ“ број: 62/14) и Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број: 44/15). У складу са поменутом одлуком, односно Упутством, потребно је утврдити средњорочне циљеве институције, усвојити средњорочне планове, дефинисати мисију и визију институције, индикаторе учинка за праћење остваривања циљева и надлежности и одговорности свих учесника у процесу средњорочног планирања. Затим, циљеви утврђени буџетским програмима морају бити повезани са средњорочним циљевима, а оперативни циљеви из годишњих програма рада усклађени са буџетским програмима.

С обзиром на то да су поступци планирања добро уређени законским и подзаконским актима, произлази да институције БиХ имају успостављен плански приступ пословању на задовољавајућем нивоу. У овој фази развоја система финансијског управљања и контроле недовољно је развијено и успостављено управљање ризицима као сегмент планирања. Према подацима из ГИ ФУК за 2017. годину, само 38 институција спроводи управљане ризицима у процесу израде средњорочних циљева. Циљеви утврђених буџетских програма повезани су са циљевима средњорочног плана код 67 институција, а за реализацију програма из програмског буџета ризици се утврђују код 34 институције.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Развијати културу и праксу управљања ризицима у процесима израде планских докумената,*
- *Потребно је Одлуком о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ и Упутством о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ утврдити обавезу институција за утврђивање и процјену ризика у процесу средњорочног планирања,*
- *Обезбиједити координацију унутар институција БиХ којом ће се обезбиједити повезаност стратешких планских докумената и програма са оперативним плановима,*
- *Ускладити постављене циљеве и активности са буџетским средствима.*

3. Руковођење и стил управљања

У складу са Законом о финансирању институција БиХ крајњу одговорност за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле сноси руководилац институције, те је руководилац институције одговоран за:

- успостављање, развој и спровођење финансијског управљања и контроле,
- израду интерних прописа о финансијском управљању и контроли и за успостављање система финансијског управљања и контроле у свим организационим јединицама у оквиру институције, те у односу на све програме и процесе које извршава институција,
- обезбјеђивање ревизорског трага за све финансијске и друге трансакције које су извршене у извјештајном периоду и
- израду и достављање годишњег извјештаја о финансијском управљању и контроли ЦХЈ МФИТ БиХ.

Међутим, важно је нагласити да су, поред руководиоца институције, за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле одговорни и руководиоци свих организационих јединица у складу са својим надлежностима и додијељеним овлашћењима.

Табела 3: Резултати у области руковођења и стила управљања

РУКОВОЂЕЊЕ И СТИЛ УПРАВЉАЊА	ДА		НЕ		БЕЗ ОГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Одржавају се редовни састанци Колегијума, на којима се расправља о:	68	91	7	9		
средњорочним циљевима	63	84	12	16		
реализацији програма/пројеката, те постигнутим резултатима	67	89	8	11		
кључним ризицима у пословању	55	73	20	27		
извршењу буџета	62	83	13	14		
Успостављању и развоју система финансијског управљања и контроле	61	81	14	19		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Руковођење и стил управљања је индикатор колико је проактиван приступ руководиоца институције управљању уопште, односно колико је руководилац информисан и инволвиран у све процесе од планирања до извјештавања о реализацији планова. Према подацима из ГИ ФУК за 2017. годину, руковођење и стилу управљања у институцијама БиХ оцијењени су позитивно код већег броја институција. Састанци колегијума редовно се одржавају у 68 институција на којима се расправља о свим битним сегментима ФУК-а, али већина институција не посједује писани траг о одржаним састанцима колегијума којим се то може потврдити.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Потребно је документовати и обезбиједити писани траг у вези са одржаним састанцима колегијума,*
- *интерним процедурама уредити начин и динамику извјештавања руководиоца институција о реализацији активности из годишњих акционих планова о успостављању и развоју система ФУК-а како би руководици благовремено могли да предузму корективне мјере и доносити одлуке.*

4. Организациона структура, овлашћења и одговорности, систем извјештавања

Организациона структура, односно унутрашња организација институција, треба да буде успостављена тако да обезбиједи реализацију основних функција институције произашлих из мисије институције и постављених циљева пословања. Правилници о унутрашњој организацији садрже описе послова које обављају поједине организационе јединице и уређују дјелокруг рада тих организационих јединица. Правилници о унутрашњој организацији садрже детаљно дефинисана овлашћења и одговорности за свако радно мјесто у институцији. Овлашћења и одговорности, задаци и обавезе извјештавања о остварењу циљева за сваки дио организационе структуре треба да буду јасни, дефинисани у писаном облику и запосленици морају да буду с њима упознати. Руководилац институције детаљније уређује овлашћења и одговорности за реализацију циљева и управљање буџетским средствима доношењем посебних одлука. Организациона структура ажурира се у складу са промјенама у пословању које произлазе из измјене регулативе, циљева пословања, начина пословања и слично. Паралелно са развојем линија овлашћења и одговорности треба развијати и линије извјештавања. Руководство на вишим нивоима треба да буде благовремено информисано о успјешности реализације циљева и задатака нижих нивоа. У складу са наведеним, потребно је развијати интерне системе извјештавања о реализацији постављених циљева, о начину управљања буџетским средствима и слично.

Табела 4: Резултати у области организационе структуре, овлашћења и одговорности, система извјештавања

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА, ОВЛАШЋЕЊА И ОДГОВОРНОСТИ, СИСТЕМ ИЗВЈЕШТАВАЊА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број инсти- туција	%	Број институ- ција	%	Број институ- ција	%
Именовано је лице задужено за финансијско управљање и контролу	61	81	14	19		
Именована је радна група за финансијско управљање и контролу	58	77	17	23		
Јасно утврђени задачи лица/ радне групе задужене за финансијско управљање и контролу и рокови за њихово извршење	65	87	10	13		
Ажуриран правилник о унутрашњој организацији институције у смислу дефинисања обавеза руководиоца на свим нивоима за успостављање, развој и спровођење система финансијског управљања и контроле	8	11	67	89		
Ажуриран правилник о унутрашњој организацији институције у смислу дефинисања обавеза руководиоца на свим нивоима за утврђивање ризика и управљање ризицима из њихове надлежности	10	13	65	87		
Овлашћења и одговорности за реализацију циљева програма/пројеката и активности су јасно дефинисани	45	60	30	40		
У правилнику о унутрашњој организацији измијењена улога организационе јединице за финансије у смислу вршења координационе и савјетодавне улоге	8	11	67	89		
Задачи везани за финансијско управљање и контролу делегирани су запосленима и они извјештавају о учинку	43	57	32	43		

Свако радно мјесто има детаљан опис послова, овлашћења и одговорности	68	91	7	9		
Постоји организациона јединица/запослени који су одговорни за комуникацију са ЦХЈ за питања из области ФУК-а	63	84	12	16		
Процедуре размјене информација унутар институције су успостављене	60	80	15	20		
Руководиоци програма располажу буџетским средствима из своје надлежности	34	45	41	55		
Руководиоци програма су израдили извјештај о реализацији циљева, програма и пројеката	51	68	24	32		
Линије извјештавања о реализацији циљева и извршењу буџета (утрошена буџетска средства по програмима, остварени приходи, створене обавезе и сл.) су успостављене	61	81	14	19		
Организациона структура институције се редовно ажурира како би одражавала промјене регулативе и циљева институције	27	36	48	64		
Успостављено је делегирање/ пренос овлашћења и одговорности за поједине послове на друге запослене	60	80	15	20		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Из података добијених из ГИ ФУК за 2017. годину произлази да је 61 институција именovala лице задужено за финансијско управљање и контролу, а 58 институција је формирало радну групу за финансијско управљање и контролу. Послови који се односе на финансијско управљање и контролу делегирани су запосленима у 43 институције. Ово се може сматрати одређеним напретком у успостављању и развоју финансијског управљања и контроле с обзиром на то да је делегирање обавеза за развој финансијског управљања и контроле на запослене или радне групе први корак према озбиљнијем приступу развоја система интерних контрола.

Како би се унаприједио систем интерних контрола у институцијама БиХ, потребно је јасно дефинисати одговорност руководиоца на свим нивоима управљања за развој финансијског управљања и контроле из њихове надлежности. С тим у вези је Савјет министара БиХ, на приједлог ЦХЈ МФиТ БиХ, донио закључак на Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину којим се налаже институцијама да ажурирају правилнике о унутрашњој

организацији тако да у опис послова руководица на свим нивоима унесу обавезе за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле и управљања ризицима из њихове надлежности. Међутим, овај закључак Савјета министара БиХ реализован је у малом броју институција БиХ, па је правилник о унутрашњој организацији институције у смислу дефинисања обавеза руководица на свим нивоима за успостављање, развој и спровођење система финансијског управљања и контроле ажуриран у 8 институција, а у смислу дефинисања обавеза руководица на свим нивоима за утврђивање ризика и управљање ризицима из њихове надлежности у 10 институција. У правилницима о унутрашњој организацији измијењена је улога организационих јединица за финансије у смислу вршења координационе и савјетодавне улоге ових организационих јединица у 8 институција. Овлашћења и одговорности за реализацију циљева, програма/пројеката јасно су дефинисане у 45 институција.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Потребно је именовати лице/радну групу задужену за финансијско управљање и контролу у институцијама, као и обезбиједити снажнију подршку руководства лицима именованим за ФУК,*
- Потребно је извршити измјене и допуне Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број: 30/13) на начин да се Одлуком пропише обавеза институцијама БиХ да у правилницима о унутрашњој организацији експлицитно наведу одговорност руководица на свим нивоима управљања за успостављање и развој финансијског управљања и контроле и управљања ризицима,*
- Ажурирати правилник о унутрашњој организацији институције у смислу дефинисања обавеза руководица на свим нивоима за успостављање, развој и спровођење система финансијског управљања и контроле и управљања ризицима из њихове надлежности,*
- Јасно делегирати послове који се односе на финансијско управљање и контролу.*
- Интерним актима утврдити обавезу извјештавања највишег руководства од стране лица којима су додијељена овлашћења за финансијско управљање и контролу.*

4. Управљање људским ресурсима

Сваки систем заснива се на људима, па тако и систем финансијског управљања и контроле. Самим тим, управљање људским ресурсима представља једно од важних подручја за развој система финансијског управљања и контроле. Управљање људским ресурсима обухвата активности везане за: утврђивање знања и вјештина потребних за свако радно мјесто, развој вјештина запослених потребних за побољшање ефикасности пословања и израду планова обуке и за вођење евиденције о извршеним обукама.

Табела 5: Резултати у области управљања људским ресурсима

УПРАВЉАЊЕ ЛЈУДСКИМ РЕСУРСИМА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Организациона јединица за људске ресурсе је успостављена	28	37	47	63		
Планови обука, укључујући обуку из финансијског управљања, припремају се	57	76	18	24	-	-
Евиденција обука по запосленом успостављена је и ажурира се	58	77	17	23	-	-
Запосленици се обучавају из области:						
средњорочног планирања	62	83	13	17		
припреме и израде буџета	58	77	17	23		
управљања ризицима	61	81	14	19		
набавки и уговорања	65	87	10	13		
рачуноводствених система	55	73	20	27		
неправилности и превара	46	61	29	39		
управљања људским ресурсима	55	73	20	27		
Евалуација и оцјењивање учинка запослених спроводи се	59	79	16	21		
Институција обезбјеђује подстицајне мјере за изузетан учинак запосленог	68	91	7	9		
Институција спроводи дисциплинске мјере и корективне активности код лошег учинка	55	73	20	27		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

На основу анализе резултата из извјештаја произлази да су код 57 институција у планове обука укључени и планови обука из финансијског управљања и контроле, 58 институција води евиденцију обука по запосленом, а евалуација и оцјењивање учинка спроводе се у 59 институција БиХ.

Управљање људским ресурсима је континуиран процес који захтијева циклично спровођење активности које се односе на развој и унапређење компетенција запослених.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *У планове обуке укључити обуке из области финансијског управљања и контроле, посебно за запослене који нису задужени за финансијско пословање,*
- *У планове обуке укључити обуке које нису у директној вези са додијељеним овлашћењима и надлежностима запослених, нпр. развој интерперсоналних вјештина,*
- *Успоставити и водити евиденцију обука по запосленом са циљем оцјене и праћења ефеката који су остварени захваљујући обучавању запослених,*
- *Обезбиједити подстицајне мјере (материјалне и нематеријалне) за изузетан учинак који запослени оствари.*

II УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

Ризик је вјероватноћа да ће се десити неки догађај који може да утиче на остваривање циљева институције. Управљање ризицима дефинише се као цјелокупан процес утврђивања, процјењивања и праћења ризика за остварење циљева институције, као и предузимање потребних активности, посебно кроз систем финансијског управљања и контроле у сврху смањења ризика. Управљање ризицима обухвата активности везане за развој процеса управљања, посебно планирања и доношења одлука. За управљање ризицима одговоран је руководиоца институције.

1. Утврђивање ризика и анализа ризика за постизање циљева институције и утврђивање и анализа промјена које могу да утичу на систем интерне контроле

Утврђивање ризика подразумијева утврђивање најзначајнијих ризика и предузимање потребних мјера у циљу управљања ризицима. С тим у вези, потребно је задужити лице задужено за координацију активности у успостављању процеса управљања ризицима, лица која су одговорне за идентификацију ризика, односно за прикупљање података о ризицима и њихово евидентирање у регистру ризика, чиме се не умањује одговорност руководиоца. Како би управљање ризиком испунило своју улогу у планском приступу пословању, потребно је повезати и ускладити циљеве из средњорочних планова институција са циљевима из годишњих планова рада (програма) организационих јединица.

Табела 6: Резултати у области утврђивања ризика и анализе ризика за постизање циљева институције, те код утврђивања и анализе промјена које могу да утичу на систем интерне контроле

УТВРЂИВАЊЕ РИЗИКА И АНАЛИЗА РИЗИКА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Извршено је утврђивање ризика који могу да утичу на реализацију:						
средњорочних циљева	43	57	32	43		
циљева програма/пројеката/активности	47	63	28	37		
циљева садржаних у годишњем програму рада	46	61	29	39		
циљева кључних пословних процеса	53	71	22	29		
Вјероватноћа и утицај ризика су процијењени	51	68	24	32		
Ризици се наводе у писаној форми и садржани су у документима:						
у планским документима (стратешким документима/вишегодишњим капиталним инвестиционим програмима/ годишњим програмима рада)	41	55	34	45		
обрасцу за утврђивање и процјену ризика	51	68	24	32		
у регистрима ризика успостављеним у складу са Смјерницама за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ	46	61	29	39		
Ажуриран је регистар ризика	27	36	48	64		
Постоји систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика	35	47	40	53		
Задужено је лице за координацију активности у успостављању процеса управљања ризицима	51	68	24	32		
Задужена су лица за прикупљање информација о ризицима по појединим организационим јединицама	46	61	29	39		
Донесена је стратегија управљања ризицима	20	27	55	73		
Промјене у интерном и екстерном окружењу , укључујући ризике преваре и корупције, прате се и одражавају у стратегији управљања ризиком	15	20	60	80		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Управљање ризицима је компонента на којој се заснива систем финансијског управљања и контроле. Улога управљања ризицима у процесу успостављања и развоја финансијског управљања и контроле огледа се у томе што је то директна веза између процеса планирања и процеса одлучивања. Управљање ризицима на бази успостављених система информација и комуникација доприноси успостављању и спровођењу контролних активности. Међутим, анализом резултата добијених из ГИ ФУК за 2017. годину може се закључити да је управљање ризицима компонента финансијског управљања и контроле која је најслабије развијена у институцијама БиХ и да је мали број институција предузео кораке за процес управљања ризицима у складу са Смјерницама за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ. Само 46 институција извршило је процјену ризика у односу на постављене циљеве институције, 53 институције извршиле су утврђивање ризика који се односе на циљеве пословних процеса, а од тога је 51 институција извршила процјену вјероватноће и утицаја ризика. Формиран регистар ризика има 46 институција, а 27 институција ажурирало је регистар ризика у 2017. години. Систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика постоји у 35 институција, а у 51 институцији именовано је лице задужено за координацију активности у успостављању процеса управљања ризицима. Стратегију управљања ризицима донијело је 20 институција. С обзиром на то да у области управљања ризицима није било значајног напретка у односу на 2016. годину, закључци остају исти.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Све институције требају именовати лице за координацију активности у процесу управљања ризицима у складу са Смјерницама за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ,*
- Потребно је извршити утврђивање ризика који могу да утичу на реализацију циљева из средњорочног, односно годишњих планова рада институције, као и циљева пословних процеса,*
- Потребно је извршити процјену ризика према вјероватноћи настанка и утицају,*
- Формирати регистре ризика и ажурирати их најмање једном годишње,*
- Потребно је успоставити систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика.*

III КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ

Контролне активности обухватају поступке и мјере које институције подузимају ради смањења ризика, а у сврху реализације постављених циљева пословања. Сврха контролних активности је обезбиједити законитост и правилност у пословању, економично, ефикасно и ефективно располагање приходима, расходима, имовином и обавезама. Контролне активности динамичне су и подложне промјенама и морају се развијати као одговор на вањске факторе, ризике, промјене приоритета, техничких достигнућа, организационих односа и сл, а мијењају се на иницијативу руководства или

као одговор на налазе и препоруке интерне и/или екстерне ревизије. Контролне активности требају бити трошковно оправдане, односно трошкови контрола не смију бити виши од остварене користи. Контролне активности морају бити документоване и требају их досљедно примјењивати сви запослени.

1. Примјена контролних активности кроз политике и процедуре

Табела 7: Резултати у области примјене контролних активности кроз процедуре

ПРИМЈЕНА КОНТРОЛНИХ АКТИВНОСТИ КРОЗ ПОЛИТИКЕ И ПРОЦЕДУРЕ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Интерне процедуре постоје за процес израде и реализације средњорочног плана	38	51	37	49		
Интерне процедуре постоје за процес израде и извршења буџета	67	89	8	11		
Интерне процедуре постоје за процес евиденције пословних догађаја и трансакција	72	96	3	4		
Интерне процедуре постоје за процес набавки и уговарања	75	100	0	0		
Интерне процедуре постоје за процес управљања имовином (материјалном и нематеријалном)	61	81	14	19		
Интерне процедуре постоје за процес наплате сопстених прихода	31	41	23	31	21	28
Интерне процедуре постоје за процес поврата неоправдано утрошених или погрешно исплаћених буџетских средстава	22	29	53	71		
Интерне процедуре постоје за процес пословне кореспонденције, чувања и архивирања документације	66	88	9	12		
Интерне процедуре постоје за процес за спречавање и откривање неправилности и превара	69	92	6	8		

Интерне процедуре постоје за процес вођења и чувања персоналних досјеа	58	77	17	23		
Интерне процедуре постоје за процес руковања печатима	71	95	4	5		
Интерне процедуре постоје за процес заштите личних података	67	89	8	11		
Интерне процедуре постоје за подстицајне мјере и награде запосленим за изузетан учинак у раду	72	96	3	4		
У писаним процедурама су јасно дефинисана овлашћења, одговорности, рокови и контролни механизми за сваку активност	59	79	16	21		
У писаним процедурама узети су у обзир ризици који се односе на сваку активност	37	49	38	51		
Постоји организациона јединица или лице унутар институције којем запослени могу пријавити неправилности и преваре	67	89	8	11		
Интерне процедуре се редовно ажурирају	75	100	0	0		
Запослени су упознати са интерним процедурама	75	100	0	0		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ

Према подацима из ГИ ФУК институција БиХ за 2017. годину, највећи број пословних процеса уређен је интерним процедурама. Пословни процеси који су предмет овог упитника јесу пословни процеси подршке кључним пословним процесима. Ови пословни процеси су, углавном, у доброј мјери уређени одговарајућом законском регулативом и њихово детаљније уређивање кроз интерне процедуре тиме је олакшано. Потребно је донијети интерне процедуре којима ће се детаљно уредити поступање, одговорности, рокови, носиоци активности и ризици који се односе на кључне пословне процесе, односно на пословне процесе који произлазе из мисије и визије институције. Постојеће интерне процедуре углавном су оријентисане на законитост и правилност у пословању, а не на реализацију постављених циљева. Потребно је у интерним процедурама детаљно уредити поступке и контроле који доприносе реализацији постављених циљева. Само 37 институција изјавило је да су у писаним интерним процедурама узети у обзир утврђени ризици за реализацију

циљева. Свих 75 институција изјаснило се да редовно ажурирају интерне процедуре, али тај одговор није поткријељен адекватним доказом који су требали дати у образложењу одговора. Само 29 институција је у образложењу навело број ажурираних интерних процедура у току 2017. године.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Донијети интерне процедуре којима се уређује процес израде и реализације средњорочног плана,
- Донијети интерне процедуре којима се уређују кључни пословни процеси,
- У писаним процедурама јасно дефинисати овлашћења и одговорности свих учесника одређеног пословног процеса, рокове и контролне механизме за сваку активност,
- У изради интерних процедура узети у обзир ризике који се односе на сваку активност,
- У изради интерних процедура, осим усаглашености са законским прописима, узети у обзир и контроле које доприносе реализацији постављених циљева,
- Редовно ажурирати интерне процедуре у складу са измијењеним околностима у вањском и унутрашњем окружењу и ибезбиједити њихову доступност свим запосленим.

2. Принцип раздвајања дужности

Табела 8: Резултати у области примјене контролних активности кроз принцип раздвајања дужности

ПРИМЈЕНА КОНТРОЛНИХ АКТИВНОСТИ КРОЗ ПРИНЦИП РАЗДВАЈАЊА ДУЖНОСТИ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Обезбијеђена примјена начела раздвајања дужности	64	85	11	15	-	-
Начело раздвајања дужности примијењено је у информационим системима	30	40	45	60	-	-
Институције имају интерни акт којим је уређено раздвајање дужности	30	40	45	60		
Институције са мање од 30 запослених предузимају додатне контролне мјере да обезбиједе раздвајање дужности	17	57	13	43		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ

У току 2017. године није у потпуности обезбијеђена примјена начела раздвајања дужности у институцијама БиХ. Посебно је забрињавајући податак да се начело раздвајања дужности у информационим системима примјењује у само 30 институција, што је свега 40% институција. Иако је примјена начела раздвајања дужности тешко спроводива у малим институцијама са малим бројем запослених, те институције нису ослобођене обавезе примјене овог начела. Од укупно 30 институција које имају мање од 30 запослених, само 17 институција обезбиједило је примјену начела раздвајања дужности. Принцип раздвајања дужности нужно је успоставити како ниједан појединац не би истовремено био одговоран за покретање трансакције, одобравање трансакције, евидентирање трансакције, усклађивање, те преглед извјештаја, чиме ће се смањити могућност да једна особа буде у прилици да направи и сакрије грешке, неправилности и преваре у обављању својих дужности.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Обезбиједити примјену начела раздвајања дужности у области планирања, набавки и уговарања, рачуноводствене евиденције, плаћања и контроле,
- Обезбиједити примјену начела раздвајања дужности у ИТ системима да би се обезбиједило да исто лице не врши све фазе ИТ операција (нпр. инсталирање софтвера, програмирање, тестирање, одржавање).

3. Документовање и евидентирање финансијских и других трансакција

Табела 9: Резултати у области примјене контролних активности кроз документовање и евидентирање финансијских и других трансакција

ПРИМЈЕНА КОНТРОЛНИХ АКТИВНОСТИ КРОЗ ДОКУМЕНТОВАЊЕ И ЕВИДЕНТИРАЊЕ ФИНАНСИЈСКИХ И ДРУГИХ ТРАНСАКЦИЈА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број институ-ција	%	Број институција	%	Број институ-ција	%
Поступак спровођења претходних контрола (ex-анте) је документован	66	88	9	12		
Поступак спровођења накнадних контрола је документован	61	81	14	19		
Документација омогућује праћење сваке финансијске и нефинансијске трансакције од почетка до краја	69	92	6	8		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ

Поступци спровођења претходних и накнадних контрола још нису у потпуности документовани у свим институцијама БиХ. Потребно је интерним процедура уредити поступке претходних и накнадних контрола свих финансијских и других трансакција. Праћење сваке трансакције од почетка до краја (ревизорски траг) обезбијеђен је у 69 институција.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Обезбиједити да је спровођење претходних и накнадних контрола документовано,*
- *Обезбиједити ревизорски траг за све финансијске и нефинансијске трансакције.*

4. Принцип заштите ресурса / имовине

Табела 10: Резултати у области примјене контролних активности кроз принцип заштите ресурса / имовине

ПРИМЈЕНА КОНТРОЛНИХ АКТИВНОСТИ КРОЗ ПРИНЦИП ЗАШТИТЕ РЕСУРСА / ИМОВИНЕ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Само овлашћена лица имају право приступа материјалним, финансијским и другим ресурсима	73	97	2	3		
Евиденција имовине води се кроз књигу сталних средстава	74	99	1	1		
Попис имовине у смислу усклађивања књиговодственог са стварним стањем врши се	75	100	0	0		
Ванредан попис имовине врши се	28	37	47	63		
Накнадне контроле намјенске потрошње додијељених и исплаћених буџетских средстава спроводе се (на исплаћене грантове)	29	39	33	44	13	17
Накнадне контроле намјенске потрошње додијељених и исплаћених буџетских средстава врше се као дио редовног пословања	40	53	31	41	4	5

Накнадне контроле намјенске потрошње додијељених и исплаћених буџетских средстава врше се као ад-хоц задатак	25	33	50	67		
Успостављене су контроле како би се спријечиле неовлашћене измјене у постојећем софтверу	53	71	22	29		
Успостављене су контроле како би се спријечио губитак и разоткривање података	55	73	20	27		
Успостављене су контроле како би се спријечиле спољашње пријетње (као што су вируси)	56	75	19	25		
Успостављене су контроле како би се спријечио неовлашћени физички приступ	57	76	18	24		
Disaster Recovery план и процедуре које ће обезбиједити да, у случају да дође до неочекиваних догађаја, кључне операције се настављају без прекида, а кључни подаци су заштићени	30	40	45	60		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Заштита имовине или ресурса регулисана је интерним процедурама готово у свим сегментима, осим у подручју заштите информационих система. Неопходно је интерним процедурама уредити ову област како би се спријечиле неовлашћене измјене у постојећим софтверима, спријечио губитак и разоткривање података или неовлашћен физички приступ имовини.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Потребно је успоставити адекватне контроле како би се заштитила имовина од неовлашћеног приступа и губитак и разоткривање података,*
- *Обим контрола треба бити пропорционалан идентификованим ризицима, утицају привременог или трајног губитка имовине или неовлашћеног кориштења или отуђења.*

IV ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ

Да би било могуће управљати приходима, расходима, имовином, обавезама, пратити реализацију постављених циљева, остварених резултата, анализирати одступања, доносити одлуке, закључке и сл. потребни су адекватни, благовремени, потпуни и тачни подаци чијим се повезивањем стварају информације за потребе одлучивања. Квалитет информације у смислу њене благовремености, релевантности, тачности и доступности, условљава квалитет одлуке.

Поред информација, важан је и систем комуникација којим се те информације преносе (ко преноси информације, коме преноси и на који начин). Рачуноводствени системи основа су висококвалитетног информационог и комуникационог система који мора обезбиједити информације не само за потребе вањског, прописаног финансијског извјештавања, већ и за потребе интерног управљања финансијама.

1. Кориштење информација да се помогне функционисање интерне контроле и интерна комуникација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу

Табела 11: Резултати у области кориштења информација да се помогне функционисање интерне контроле и одабир и развој информационих контрола

ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Кључни пословни процеси унутар организационих јединица су документовани	60	80	15	20		
Књига/мапа кључних пословних процеса је израђена	52	69	23	31		
Постоје ИТ безбједносне политике, процедуре или упутства	41	55	34	45		
Сачињавају се извјештаји о извршењу буџета за руководство	75	100	0	0		
Сачињавају се извјештаји о расположивим средствима за руководство	74	99	1	1		
Сачињавају се извјештаји о обавезама за руководство	72	96	3	4		
Сачињавају се извјештаји о потраживањима за руководство	69	92	6	8		
Све организационе јединице добијају информације о одобреним буџетским средствима по програмима/пројектима/активностима	57	76	18	24		

Рачуноводствени систем омогућује праћење трошкова по програмима	52	69	23	31		
Рачуноводствени систем омогућује праћење трошкова по пројектима	42	56	33	44		
Рачуноводствени систем омогућује праћење трошкова по активностима	26	35	49	65		
Рачуноводствени систем омогућује праћење трошкова по организационим јединицама	28	37	47	63		
Централизована евиденција свих потписаних уговора и уговорених обавеза је подржана информационим системом	44	59	31	41		
Пословни системи подржани су ИТ системима	52	69	23	31		
ИТ системи који подржавају одређене процесе јесу међусобно интегрисани	31	41	44	59		
Обезбијеђена транспарентност података (кључни документи објављени на веб страници)	68	91	7	9		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Анализом података из ГИ ФУК за 2017. годину закључено је да су кључни пословни процеси документовани код 60 институција што је значајан напредак у односу на 2016. годину када је 40 институција имало документоване кључне пословне процесе, а мапа пословних процеса је урађена код 52 институције. Пословни системи у знатној мјери су подржани ИТ системима, али они нису у довољној мјери интегрисани.

Руководиоци институција углавном располажу благовременим информацијама које се односе на кључне информације за праћење и оцјену пословања институције.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Извршити попис и мапирање кључних пословних процеса у свим институцијама БиХ,*
- *Успостављени информациони системи требају омогућити припрему извјештаја који садрже потпуне, поуздане и тачне оперативне, финансијске и нефинансијске информације,*
- *Успоставити интеграцију ИТ система одређених пословних процеса.*

V ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА

Системи финансијског управљања и контроле захтијевају стално праћење и процјену ради њиховог адекватног функционисања и благовременог ажурирања. Сврха праћења и процјене система финансијског управљања и контроле јесте да се обезбиједи правилно функционисање контрола и њихова измјена у складу са промјенама околности у окружењу. Руководство се треба усмјерити на праћење и процјену интерних контрола, те на њихову усклађеност са законским прописима и циљевима институције. Праћење и процјена система финансијског управљања и контроле спроводи се путем активности: сталног праћења, самопроцјене и интерне ревизије.

1. Стално праћење и налази и препоруке интерне и екстерне ревизије

Табела 12: Праћење и процјена система финансијског управљања и контроле

ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Систем извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контроле успостављен је од стране највишег руководства	42	56	33	44		
Интерна ревизија у институцији вршена је у претходној години	37	49	38	51		
Препоруке везане за функционисање система интерних контрола дате у извјештају интерне ревизије	29	39				
План активности за спровођење препорука интерне ревизије урађен је у институцији	22	76				
Реализоване препоруке из извјештаја интерне ревизије за претходну годину	21	72				
Спровођење препорука из извјештаја интерне ревизије се прати	40	53	5	7	30	40
Препоруке у вези са функционисањем система интерних контрола дате у извјештају екстерне ревизије	50	67	25	33		

Реализоване препоруке у вези са функционисањем система интерних контрола које проистичу из извјештаја екстерне ревизије	48	64	27	36		
Праћење реализације препорука екстерне ревизије које се односе на финансијско управљање и контролу је успостављено	60	80	12	16	3	4
Ех-пост контроле кроз поступак сталног праћења су успостављене	37	49	38	51		
Ад-хоц контроле се обављају по налогу руководиоца овисно о случају	36	48	39	52		
Активности предузете на основу налаза сталног праћења	38	51	37	49		
У поступку самопроцјене учествују запослени из цијеле институције	34	45	41	55		
План активности за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле у складу са Закључцима Савјета министара БиХ број: 05-07-1-1290-22/16 од 27.04.2016. године је донесен	44	59	31	41		
Реализоване мјере из Плана активности за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле за 2016. годину	34	45	41	55		

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Систем извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контроле још није успостављен на задовољавајућем нивоу и успостављен је у 42 институције БиХ. План активности за спровођење препорука интерне ревизије не сачињавају све институције којима су јединице интерне ревизије дале препоруке за унапређење финансијског управљања и контроле. Савјет министара БиХ је 27.04.2016. године донио Закључке којима је наложено институцијама БиХ да донесу планове активности за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле. Планови активности донесени су у 44 институције, а мјере из планова активности реализоване су у 34 институције. Увидом у годишње извјештаје о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину закључено је да су све институције које су имале препоруке за унапређење система интерних контрола од стране Канцеларије за ревизију институција БиХ оствариле одређени напредак у овој области.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Потребно је успоставити и унаприједити систем извјештавања руководиоца институција БиХ о функционисању система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ,*
- *Потребно је доносити планове активности за спровођење препорука интерне ревизије и вршити праћење спровођења датих препорука,*
- *Потребно је доносити планове активности за успостављање и развој финансијског управљања и контроле у институцијама и пратити реализацију планираних активности.*

4. Реализација Оперативног годишњег акционог плана за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину

Први стратешки документ који се односи на увођење савременог приступа управљању јавним финансијама јесте Стратегија за спровођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ, коју је усвојио Савјет министара БиХ 30.12.2009. године. Циљ Стратегије за спровођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ био је да обезбиједи усклађеност законодавства, транспарентно, економично, ефикасно и ефективно управљање јавним средствима (државним фондовима и фондовима Европске уније), као и да се обезбиједи њихова контрола. Акциони план Стратегије односио се на период 2010-2012. година.

Доношење нове, Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама БиХ, јесте обавеза Централне хармонизацијске јединице МФиТ БиХ која је произишла из Реформске агенде за БиХ за период 2015-2018, као и из Закључака Савјета министара БиХ с 21. сједнице, одржане 02.09.2015. године. Савјет министара БиХ усвојио је нову Стратегију PIFC-а 29.12.2016. године, на 87. сједници, а ЦХЈ МФиТ БиХ донијела је Оперативни годишњи акциони план за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину којим се детаљније дефинишу рокови и активности утврђене у Акционом плану Стратегије.

У складу са чланом 4. став (2) Одлуке о доношењу Оперативног годишњег акционог плана за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину, ЦХЈ МФиТ БиХ дужна је у посебном поглављу у консолидованом извјештају о систему интерне ревизије и финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину извјештавати о реализацији мјера и остваривању циљева из Акционог плана Стратегије према индикаторима успјешности, утврђеним у Оперативном годишњем плану за 2017. годину.

С тим у вези, слиједи извјештај о реализацији мјера из Оперативног годишњег акционог плана за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину које се односе на финансијско управљање и контролу:

Циљ : Јачање капацитета за развој финансијског управљања и контроле

У току 2017. године ЦХЈ МФИТ БиХ предузела је сљедеће мјере које доприносе реализацији овог циља:

- Донесен је и реализован План и програм обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2017. годину. План и програм обуке састојао се од два модула: (1) анализа стања и препоруке за даљње кораке у процесу успостављања и развоја система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине и (2) радионица са практичним примјером мапирања пословних процеса и управљања ризицима – пилот институција.
Првом модулу обуке присуствовало је 67 службеника из 58 институција БиХ. Други модул обуке реализован је кроз радионице у Министарству одбране БиХ и Граничној полицији БиХ. Овај модул реализован је у сарадњи са експертима Националне академије за економију и финансије која дјелује при холандском Министарству финансија. Другом модулу обуке присуствовало је укупно 67 службеника.
- Такође у сарадњи са стручњацима из Националне академије за економију и финансије Министарства финансија Низоземске, одржан је округли сто о теми јавних интерних финансијских контрола, којем су присуствовали секретари министарстава у Савјету министара БиХ, државни службеници задужени за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ, руководиоци јединица интерне ревизије у институцијама БиХ и интерни ревизори.
- Представници ЦХЈ МФИТ БиХ у 2017. години активно су учествовали на регионалним скуповима и у радним групама за израду методологије за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ које су биле у организацији SIGMA-е и RESPA-е. Учешће у овим радним групама корисно је због развоја капацитета ЦХЈ МФИТ БиХ и стицања нових знања и размјене искустава са представницима регионалних ЦХЈ у процесу процјене квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.
- Посебна пажња посвећена је улози организационих јединица за финансије и финансијских службеника у систему финансијског управљања и контроле. С обзиром на то да још постоји погрешно или недовољно јасно схватање система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, на начин да се сматра како су само организационе јединице за финансије одговорне и задужене за успостављање и развој финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, ЦХЈ МФИТ БиХ је у Плану и програму обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ једну тематску цјелину посветила управо улози организационих јединица за финансије у процесу успостављања система финансијског управљања и контроле. Полазницима обуке презентована је улога коју у овом процесу имају организационе јединице за финансије, али и улога руководиоца на свим нивоима управљања као и свих запослених у институцијама. ЦХЈ МФИТ БиХ је и кроз Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину сугерисала да се у правилницима о унутрашњој организацији институција измијени улога

организационих јединица за финансије у складу са препорукама ЦХЈ МФиТ БиХ које су дате и у Приручнику за финансијско управљање и контролу.

- Оперативним годишњим акционим планом за спровођење Стратегије развоја система интерне финансијске контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину предвиђено је и доношење Смјерница за управљачку одговорност. Ова мјера није реализована јер је планирана у оквиру новог пројекта техничке подршке Европске комисије који је требало да почне у првој половини 2017. године, али његова реализација још није почела.

Циљ: Јачање контрола у циљу обезбјеђивања законитости и правилности пословања

Интерне процедуре и интерне контроле у институцијама БиХ у овој фази развоја система финансијског управљања и контроле углавном су усмјерене на законитост и правилност пословања. С обзиром на то да још постоје недостаци у планирању и извршавању буџета, рачуноводственим евиденцијама и јавним набавкама, који су посљедица слабости у системима интерних контрола усмјерених на обезбјеђивања законитости и правилности, потребно је јачати системе интерних контрола у овим подручјима. ЦХЈ МФиТ БиХ предузела је сљедеће мјере како би допринијела реализацији овог циља:

- ЦХЈ МФиТ БиХ је у релизацији обука и у 2017. години посветила посебну пажњу процесу управљања ризицима у процесима планирања и извршења буџета, јавних набавки и других кључних пословних процеса. Процес управљања ризицима даје потребне информације руководиоцима за доношење одлука и успостављање интерних контрола.
- ЦХЈ МФиТ БиХ кроз обуке је потенцирала и инсистирала на мапирању кључних пословних процеса у институцијама БиХ. Кроз поступак мапирања пословних процеса, кроз утврђивање циљева пословних процеса и утврђивање ризика институције ће препознати потребне контроле које треба документовати детаљним интерним процедурама.
- Пословање институција БиХ је добрим дијелом подржано информационим системима (ИСФУ, ЦОИП, ВРМIS, РИМIS). Међутим, не постоји довољна, или никаква интегрисаност ових система. Повезивањем или интегрисањем појединих информационих система, који се односе на сличне или повезане пословне процесе, унаприједило би се пословање и постигла већа економичност и ефикасност у пословању. ЦХЈ МФиТ БиХ је, кроз форму и образац годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, сугерисала бољу повезаност и интегрисаност информационих система.

Циљ: Стварање предуслова за развој управљања усмјереног на циљеве и резултате

Развојем планског приступа пословању, увођењем програмског буџетирања и процеса средњорочног планирања у институцијама БиХ, створени су важни предуслови за развој управљања усмјереног на циљеве и резултате што би требало бити подржано и развојем система интерних финансијских контрола.

- ЦХЈ МФиТ БиХ је у циљу интегрисања процеса средњорочног планирања и буџетског планирања једну тематску цјелину у оквиру обука за 2017. годину

посветила начину повезивања средњорочних и оперативних планова институције, као и утврђивању ризика и њиховом повезивању са циљевима институције.

Циљ: Унапређење регулативе за развој финансијског управљања и контроле

С обзиром на то да је ЦХЈ МФиТ БиХ донијела подзаконске акте из своје надлежности за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, у току 2017. године иницирала је формирање радних група за ажурирање друге регулативе у вези са финансијским управљањем и контролом.

- ЦХЈ МФиТ БиХ покренула је иницијативу за формирање радне групе од представника Министарства правде БиХ, Министарства финансија и трезора БиХ и ЦХЈ МФиТ БиХ с циљем реализације закључка Савјета министара БиХ којим се задужују све институције БиХ да ажурирају правилнике о унутрашњој организацији тако да у опис послова руководица на свим нивоима унесу обавезу за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле и управљања ризицима из њихове надлежности. Савјет министара БиХ овај закључак донио је при усвајању Консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину. У циљу реализације тог закључка, ЦХЈ МФиТ БиХ предложила је да се у Одлуку о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број: 30/13) дода нови члан којим би се дефинисале одговорности руководица на свим нивоима управљања у институцијама БиХ. На овај начин би се постигло да се закључак Савјета министара БиХ реализује на системски и једнообразан начин.
- ЦХЈ МФиТ БиХ је, такође, покренула иницијативу за проналажење системског приступа управљању ризицима у процесу средњорочног и програмског планирања. С тим у вези, иницирала је одржавање састанка са представницима Дирекције за економско планирање БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ ради дефинисања једнообразног приступа како би управљање ризицима било имплементирано у планске процесе у институцијама БиХ. На састанку је разматрана могућност да информациони системи за средњорочно планирање (PIMIS) и програмски буџет (BPMIS) подрже процес управљања ризицима.

Циљ: Развој координационе улоге ЦХЈ МФиТ БиХ

- ЦХЈ МФиТ БиХ је у току 2017. године, у циљу развоја сарадње са институцијама БиХ, организовала радионицу са представницима Канцеларије за ревизију институција БиХ ради размјене информација и представљања Канцеларији за ревизију институција БиХ резултата досадашњег рада ЦХЈ МФиТ БиХ и планова за даљњи рад.
- ЦХЈ МФиТ БиХ одржала је посебне обуке из области мапирања пословних процеса и управљања ризицима у сљедећим институцијама БиХ: Министарству одбране БиХ, Граничној полицији БиХ и Државној агенцији за истраге и заштиту БиХ.
- У циљу јачања сарадње на нивоу КО ЦХЈ организоване су двије конференције. Једна конференција односила се на интерну ревизију, а друга на финансијско управљање и контролу. Конференцији за финансијско управљање и контролу присуствовало је

око 90 учесника из институција Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Као резултат сарадње са међународним институцијама, на конференцији су учествовали и експерти RESPA-е.

5. Мјере и активности планиране за будући развој финансијског управљања и контроле

Мјере и активности за развој финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ односе се на област надлежности и одговорности за увођење и развој система сваке од институција БиХ појединачно и мјере и активности које у оквиру надлежности и одговорности проводи ЦХЈ МФиТ БиХ, извршавајући обавезе утврђене Законом о финансирању институција БиХ.

5.1. Мјере и активности планиране за будући развој финансијског управљања и контроле од стране институција Босне и Херцеговине

Институције су у својим ГИ ФУК за 2017. годину навеле сљедеће мјере које планирају за развој финансијског управљања и контроле по свим елементима COSO оквира у 2018. години:

I	Контролно окружење
1.	Измјена правилника о унутрашњој организацији у циљу унапређења линија и квалитета извјештавања о реализацији циљева организационих јединица и јаснијег дефинисања описа послова одговарајућих радних мјеста у смислу финансијског управљања и контроле
2.	Обезбиједити повезаност стратешких и оперативних планских докумената
3.	Побољшање оперативног планирања (планови рада, запошљавања, стручног усавршавања)
4.	Унапређење процеса планирања у смислу усклађивања утврђених циљева у средњорочном и годишњем програму рада и циљева утврђених у буџетским програмима
5.	Унаприједити политике управљања људским ресурсима
6.	Обезбјеђивање координационе улоге организационим јединицама за финансије у примјени и развоју финансијског управљања и контроле
II	Управљање ризицима
1.	Именовање лица за координацију активности у успостављању процеса управљања ризицима
2.	Донијети стратегију управљања ризицима
3.	Успостављање регистра ризика
4.	Успоставити процјену ризика приликом израде планских докумената (стратешких, оперативних и финансијских планова)
6.	Израда интерног акта о управљању ризицима којим ће се успоставити систем праћења и извјештавања о ризицима

III	Контролне активности
1.	Ажурирање постојећих и доношење нових процедура у циљу потпуног, тачног и правилног евидентирања свих пословних процеса и евиденције материјално-финансијских процеса узимајући у обзир раздвајање дужности
2.	Израда интерног акта и предузимање додатних мјера за примјену принципа раздвајања дужности
IV	Информације и комуникације
1.	Документовање- попис пословних процеса унутар организационих јединица
2.	Израда књиге/мапе кључних пословних процеса
3.	Увођење електронског управљања предметима и документима
	Извјештавање највишег руководства о функционисању система финансијског управљања и контроле
V	Праћење и процјена система
1.	Развијање система редовног извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контроле кроз процес сталног праћења и процјене система
2.	Праћење реализације препорука интерне и екстерне ревизије
3.	Доношење процедура о праћењу и процјени система интерних контрола

5.2. Мјере и активности, планиране за будући развој финансијског управљања и контрола од стране ЦХЈ МФИТ БиХ

ЦХЈ МФИТ БиХ у наредном периоду планира:

- Наставити активности за успостављање и развој финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ у складу са својим надлежностима и обезбиједити хармонизацију система финансијског управљања и контроле у БиХ учешћем у раду Координационог одбора централних јединица за хармонизацију у БиХ,
- Припремити, објавити и доставити свим институцијама БиХ Оперативни годишњи акциони план за реализацију Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ за 2018. годину,
- Припремити и реализовати План обука из области финансијског управљања и контрола у институцијама БиХ за 2018. годину узимајући у обзир резултате из ГИ ФУК институција БиХ за 2017. годину,
- Активно учествовати у реализацији циљева и спровођењу активности из IPA пројекта техничке помоћи који финансира Европска комисија, а који се односи на даљи развој система јавних интерних финансијских контрола у институцијама БиХ и чији почетак реализације се очекује у 2018. години,
- Наставити активности у вези са обавезама БиХ које се односе на извјештавање о Поглављу 32 правне стечевине ЕУ,
- Припремити нову Стратегију PIFC-а за наредни средњорочни период у сарадњи са IPA пројектом техничке помоћи ЕК, SIGMA-ом и ентитетским ЦХЈ и
- Унаприједити систем информисања јавности о значају увођења квалитетног система финансијског управљања и контроле у јавном сектору у БиХ у складу са добрим европским праксама.

6. ЗАКЉУЧЦИ

Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине предлаже да Савјет министара Босне и Херцеговине, након упознавања са Консолидованим извјештајем о систему финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину, донесе следеће закључке:

1. Задужује се Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине да Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину објави на веб страници Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине и да о томе и о закључцима Савјета министара Босне и Херцеговине обавијести све институције Босне и Херцеговине;
2. Задужују се институције Босне и Херцеговине да наставе активности на успостављању и развоју система финансијског управљања и контроле, а посебно да реализују мјере и активности из Оперативног годишњег акционог плана за реализацију Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама Босне и Херцеговине 2016-2018. година;
3. Задужују се институције Босне и Херцеговине, које нису реализовале закључке Савјета министара Босне и Херцеговине у вези са консолидованим извјештајима о систему финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине за претходне године, да наставе са активностима на реализацији донесених закључака;
4. Задужује се Министарство правде Босне и Херцеговине да Савјету министара Босне и Херцеговине достави приједлог измјена и допуна Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број: 30/13) којим ће се у опис послова руководиоца на свим нивоима управљања унијети обавеза за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле и управљања ризицима из њихове надлежности;
5. Задужују се Дирекција за економско планирање Босне и Херцеговине и Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине да приликом ажурирања подзаконских аката у области средњорочног планирања у исте уграде обавезу и дефинишу методологију за процес управљања ризицима у процесу средњорочног и програмског планирања;
6. Задужује се Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине да у сарадњи са Централном хармонизацијском јединицом Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине припреми и достави Савјету министара Босне и Херцеговине приједлог измјене обрасца Изјаве о одговорности за остваривање циљева институције у дијелу који се односи на успостављање и спровођење система

финансијског управљања и контроле с циљем обезбјеђивања праћења реализације закључака Савјета министара Босне и Херцеговине и Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине који се односе на унапређење система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;

7. Задужују се Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине и Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине да Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине за 2017. годину доставе Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

Број: 03-1-16-8-15-77/18
Сарајево, 28.03.2018.
године

ДИРЕКТОР ЦХЈ МФИТ БиХ

Ранко Шакота, с.р.