



BOSNIA AND HERZEGOVINA  
MINISTRY OF FINANCE  
AND TREASURY

Broj: 03-02-6-4912-2/23  
Sarajevo, 06.07.2023. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
Parlamentarna skupština BiH

PRIMLJENO: 1.1-07-2023

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,02	16-1	1518/23	

B

**Predmet: Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu**

Poštovani,

Vijeće ministara BiH, na 14. sjednici, održanoj 07.06.2023 godine razmatrilo je i usvojio Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu, sa predloženim zaključcima. U skladu sa navedenim zaključcima, Centralna harmonizacijska jedinica i Ministarstvo finansija i trezora zaduženi su da Konsolidovani izvještaj upute Parlamentaranoj skupštini BiH u dalju proceduru.

S tim u vezi, u prilogu vam dostavljamo Konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2022. godinu na jezicima u službenoj upotrebi u BiH radi uvrštavanja na dnevni red sjednica oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

S poštovanjem,

ZAMJENIK MINISTRA  
Mr.sc. Muhamed Hasanić  
*M. Hasanić*

Prilog:

- *Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu na jezicima u zvaničnoj upotrebi u BiH*
- *Zaključci Vijeća ministara BiH*

Dostaviti:

- *Parlamentarnoj skupštini BiH*
- *a/a*



**BOSNA I HERCEGOVINA**  
**MINISTARSTVO FINANSIJA/**  
**FINANSIJA I TREZORA**



**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**  
**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА**  
**И ТРЕЗОРА**

**BOSNIA AND HERZEGOVINA**  
**MINISTRY OF FINANCE**  
**AND TREASURY**

**CENTRALNA/SREDIŠNJA HARMONIZACIJSKA JEDINICA**  
**ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА**

**KONSOLIDIRANI GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O**  
**SISTEMU FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE**  
**U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE**  
**ZA 2022. GODINU**

**Sarajevo, mart 2023. godine**

---

## SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b>	<b>3</b>
<b>1. UVOD</b>	<b>6</b>
<b>2. PROCJENA SISTEMA FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE U 2022. GODINI</b>	<b>9</b>
2.1. Aktivnosti koje je CHJ MFIT BiH realizirala u 2022. godini .....	9
2.2. Procjena stanja u oblasti FUK-a u institucijama BiH .....	14
2.2.1. Kontrolno okruženje	15
2.2.2. Upravljanje rizicima	21
2.2.3. Kontrolne aktivnosti	24
2.2.4. Informacije i komunikacije	27
2.2.5. Praćenje i procjena sistema	28
<b>3. REALIZACIJA STRATEGIJE RAZVOJA SISTEMA INTERNIH FINANSIJSKIH KONTROLA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2020-2025. GODINU I MJERA IZ GODIŠNJEG OPERATIVNOG AKCIONOG PLANA ZA REALIZACIJU STRATEGIJE ZA 2022. GODINU</b>	<b>29</b>
<b>4. ZAKLJUČAK</b>	<b>34</b>
<b>5. PREGLED PREPORUKA</b>	<b>35</b>
<b>6. PRILOZI</b>	<b>40</b>



## SAŽETAK

U skladu s članom 33f. stav (2) tačka h) Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22), Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: CHJ MFiT BiH) ima obavezu sačinjavati i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine dostavljati konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine.

Svrha konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole (u daljnjem tekstu: FUK) u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) je informiranje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o stepenu uspostavljanja, napretku, stanju i aktivnostima koje su u izvještajnom periodu realizirane u oblasti razvoja sistema internih finansijskih kontrola, kao i o planovima za budući razvoj sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH.

Obaveze, odgovornosti i rokovi u vezi s izradom konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i izradom i dostavljanjem godišnjih izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole institucija Bosne i Hercegovine detaljnije su uređeni Pravilnikom o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, broj 03-1-02-2-302-1/15 od 17. 9. 2015. godine. U skladu s članom 4. navedenog Pravilnika sve institucije imaju obavezu do 15. februara tekuće godine CHJ MFiT BiH dostaviti godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za prethodnu godinu.

Godišnje izvještaje o sistemu FUK-a za 2022. godinu u propisanom roku dostavile su 74 od 79 institucija Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaj o sistemu FUK-a nisu dostavile sljedeće institucije BiH:

- Ministarstvo vanjskih poslova BiH,
- Institut za nestale osobe BiH,
- Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH,
- Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH i
- Vijeće za državnu pomoć BiH.

Nakon dostavljanja pojedinačnih godišnjih izvještaja CHJ MFiT BiH sačinjava konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole. U skladu s članom 5. navedenog pravilnika, CHJ MFiT BiH dostavlja konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole Vijeću ministara BiH, putem Ministarstva finansija i trezora BiH, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. U skladu s navedenim, kreiran je i dostavljen i ovaj, osmi po redu Konsolidirani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu.

Godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2022. godinu je treći po redu izvještaj koji su institucije BiH kreirale i dostavile kroz *PIFC* aplikaciju. *PIFC* aplikacija je namijenjena za izvještavanje i praćenje razvoja sistema FUK-a i interne revizije, a implementirana je kroz projekt tehničke podrške „Unapređenje sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini“, kojeg je finansirala Evropska unija (u daljnjem tekstu: EU).

Obrazac godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a za 2022. godinu sadrži 183 pitanja koja su grupirana prema komponentama COSO okvira, odnosno prema standardima internih kontrola u institucijama BiH. Institucije BiH popunjavaju obrazac godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a na način da na pitanja odgovaraju sa: „Da“, „Ne“ ili „Nije primjenjivo“. U narednoj tabeli prikazali smo odgovore na pitanja iz obrasca godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a, u posljednje dvije godine, prema komponentama COSO okvira, te smo isto prikazali u procentima.

Komponenta COSO modela	2021. godina			2022. godina		
	Da	Ne	Nije primjenjivo	Da	Ne	Nije primjenjivo
Kontrolno okruženje	65,94	30,47	3,59	66,94	28,58	4,48
Upravljanje rizicima	66,89	30,98	2,13	63,80	33,88	2,32
Kontrolne aktivnosti	57,74	14,19	28,07	59,98	14,21	25,80
Informacije i komunikacije	68,24	25,06	6,70	67,26	25,31	7,43
Praćenje i procjena sistema	25,72	21,02	53,26	25,12	19,23	55,65

Uvidom u godišnje izvještaje o sistemu FUK-a za 2022. godinu u institucijama BiH uočeno je da sve institucije još nisu završile mapiranje poslovnih procesa i formiranje registra rizika. Ovo su aktivnosti koje se u institucijama Bosne i Hercegovine provode od 2015. godine, a koje zaključno s ovim konsolidiranim izvještajem nisu realizirane.

Institucije su u obavezi formirati registre rizika i mape poslovnih procesa u skladu sa Standardima interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 61/14), Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 98/14) i Smjernicama za upravljanje rizicima u institucijama Bosne i Hercegovine – Verzija 2 („Službeni glasnik BiH“, broj 84/20). Mapiranje poslovnih procesa i formiranje registra rizika su prethodne radnje, stvaranje preduslova, za unapređenje i razvoj sistema internih kontrola. Iz navedenog se može zaključiti da pojedine institucije BiH ne postupaju u skladu s propisima koji uređuju oblast FUK-a. Odgovornost za to snosi rukovodilac institucije.

S druge strane, određeni broj institucija BiH svoje aktivnosti na razvoju sistema FUK-a usmjeravaju na formiranje odgovarajućih registara, mapa i evidencija, te na tome završavaju aktivnosti na razvoju FUK-a. U tom slučaju provedene aktivnosti se zadržavaju na nivou administrativnih radnji koje ne daju očekivane rezultate. U tim se institucijama sistem FUK-a shvata kao dodatna administrativna obaveza koja predstavlja dodatno opterećenje u radu, a razlozi i obrazloženja su sljedeća: rukovodstvo i zaposleni ne raspolažu potpunim informacijama o sistemu FUK-a, ne postoji razvijena svijest o koristima i prednostima razvoja sistema FUK-a, te je nedovoljan broj zaposlenih uključen u obuke iz oblasti FUK-a.

Postoji i određeni broj institucija Bosne i Hercegovine koje su u značajnoj mjeri unaprijedile sistem internih kontrola i predstavljaju pozitivne primjere upravljanja finansijskim sredstvima, imovinom, prihodima i rashodima u odnosu na ostale institucije. Kod ovih institucija su rukovodioci prepoznali značaj, ulogu i važnost razvoja sistema internih kontrola.

U prethodnom periodu CHJ MFiT BiH je učestvovala u razvoju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: *PIFC* aplikacija), a koja je u 2022. godini iz testnog „prešla” na produkciono okruženje. Aplikacija *PIFC* je softverska aplikacija za unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i efikasno upravljanje procesom interne revizije i izvještavanje o aktivnostima interne revizije, a sve u skladu s Međunarodnim standardima interne revizije u javnom sektoru u BiH. Ona predstavlja jedan od ključnih alata za unapređenje sistema internih kontrola u institucijama BiH u skladu sa strateškim dokumentima reforme javne uprave i reforme upravljanja javnim finansijama na svim nivoima vlasti u BiH. Cilj implementacije *PIFC* aplikacije je bio da se omogući institucijama BiH da na jednom mjestu imaju evidentirane sve bitne elemente za uspostavljanje, razvoj, praćenje i izvještavanje o sistemu FUK-a, te da CHJ MFiT BiH ima dostupne i automatski obrađene podatke za pripremu konsolidiranih godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a. S tim u vezi CHJ MFiT BiH je u aprilu 2022. godine donijela Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH. Ovim pravilnikom propisana je obaveza korištenja *PIFC* aplikacije:

- institucijama Bosne i Hercegovine na koje se odnose odredbe člana 2. stav (1) tačke b) i aa) Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine,
- jedinicama interne revizije u institucijama BiH, koje su uspostavljene u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH i
- Centralnoj harmonizacijskoj jedinici MFiT BiH kao alat za podršku razvoju internih kontrola i izvještavanju o aktivnostima interne revizije.

Korištenjem ovlaštenja koja ima CHJ MFiT BiH izvršen je uvid u *PIFC* aplikaciju i utvrđeno da su u 2022. godini ukupno:

- 59 institucija uradile mapu poslovnih procesa u aplikaciji,
- 52 institucije uradile registar rizika u aplikaciji i
- 74 institucije kreirale godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2022. godinu.

U okviru svake komponente metodološkog okvira za razvoj FUK-a u Konsolidiranom godišnjem izvještaju CHJ MFiT BiH je, nakon izvršene analize dostavljenih podataka, dala preporuke institucijama BiH za unapređenje sistema FUK-a, s tim da je potrebno posebnu pažnju institucijama BiH skrenuti na sljedeće:

- primjenu propisa koje je donijela CHJ MFiT BiH,
- realizaciju preporuka CHJ MFiT BiH iz Konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a za 2022. godinu,
- realizaciju preporuka Vijeća ministara BiH koje se odnose na uspostavljanje i unapređenje sistema FUK-a u institucijama BiH,
- realizaciju preporuka Ureda za reviziju institucija BiH i
- realizaciju preporuka jedinica interne revizije, a koje zaključno s 31.12.2022. godine nisu primijenjene i realizirane.

**Uvidom u godišnje izvještaje institucija BiH o sistemu FUK-a za 2022. godinu uočeno je da je stepen uspostavljenosti sistema FUK-a ostao na približno istom nivou u odnosu na 2021. godinu.**

Detaljniji podaci o stanju, unapređenju i razvoju finansijskog upravljanja i kontrole prikazani su u Izvještaju, prema segmentima (komponentama). Izvještaj sadrži uvodna obrazloženja, procjenu sistema FUK-a u institucijama BiH, rezultate analize godišnjih izvještaja i preporuke.

## 1. UVOD

Oblast interne finansijske kontrole u javnom sektoru (u daljnjem tekstu: *PIFC*) predstavlja jednu od reformskih oblasti u kojoj je Bosna i Hercegovina dužna usaglasiti zakonodavni okvir i prakse s dobrim praksama i regulativama koje preporučuje Evropska komisija (u daljnjem tekstu: EK). Pojam i koncept interne finansijske kontrole u javnom sektoru razradila je EK kao pomoć u razumijevanju i primjeni dobro razvijenih i efektivnih sistema kontrole u procesu pridruživanja EU.

Uspostavljanje i razvoj *PIFC*-a obaveza je Bosne i Hercegovine koja je utvrđena članom 90. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne, i BiH, s druge strane. Uspostavljanje *PIFC* sistema zasniva se na međunarodnim standardima i to Standardima za profesionalnu praksu interne revizije, izdatih od Instituta internih revizora, Smjernicama za internu kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija i Standardima interne kontrole EK.

Cilj *PIFC* sistema je osiguranje efikasnog i ekonomičnog načina upravljanja sredstvima iz budžeta, kao i sredstvima EU, dok okvir *PIFC*-a čine tri stuba:

- finansijsko upravljanje i kontrola (FUK),
- funkcionalno nezavisna i decentralizirana interna revizija i
- Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH, kao upravna organizacija Ministarstva finansija i trezora BiH.

Zakon koji uređuje oblast FUK-a u institucijama BiH je Zakon o finansiranju institucija BiH. Ovim zakonom finansijsko upravljanje i kontrola definirano je kao sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole zasniva se na upravljanju rizicima i pruža razumno uvjerenje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Za koordinaciju uspostavljanja i razvoja *PIFC*-a u institucijama Bosne i Hercegovine nadležna je CHJ MFiT BiH, koja je osnovana Odlukom Vijeća ministara BiH broj 113/09 od 8. 6. 2009. godine („Službeni glasnik BiH“, broj 44/09).

Ova jedinica je u oblasti FUK-a, između ostalog, nadležna za pripremu zakona i podzakonskih akata iz oblasti FUK-a, pripremu i ažuriranje strateških dokumenata i smjernica iz oblasti FUK-a u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima, standardima interne kontrole, praksama i

propisima u EU, praćenje primjene propisa iz oblasti FUK-a, za definiranje sadržaja programa obuke i koordinaciju programa obuke, procjenu kvaliteta sistema FUK-a, propisivanje forme godišnjeg izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o ovom sistemu, izradu konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a i njegovu procjenu.

U skladu s članom 33f. stav (2) Zakona o finansiranju institucija BiH CHJ MFiT BiH je donijela sljedeće podzakonske akte iz svoje nadležnosti, a koji se odnose na FUK:

- Standarde interne kontrole u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 61/14),
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 98/14),
- Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 29/15),
- Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 77/15),
- Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 26/20),
- Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama BiH - Verzija 2 („Službeni glasnik BiH“, broj 84/20),
- Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 22/22) i
- Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 21/22).

Pored navedenog, zakonskim i podzakonskim aktima uređena je i koordinacija centralnih harmonizacionih jedinica u BiH. Navedena koordinacija vrši se putem Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju (u daljnjem tekstu: KO CJH) kojeg čine rukovodioci Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija Republike Srpske, Centralne harmonizacione jedinice Federalnog ministarstva finansija i Centralne harmonizacione jedinice Ministarstva finansija i trezora BiH.

Unapređenje i razvoj sistema internih kontrola obaveza je svih institucija BiH. Obaveza je, kako je već navedeno, proizišla iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Zakona o finansiranju institucija BiH i podzakonskih akata iz oblasti FUK-a koje je donijela CHJ MFiT BiH. Poglavlje 32 - Finansijska kontrola iz Uputnika EU, značajnim dijelom se odnosi na uspostavljanje i razvoj sistema internih finansijskih kontrola. S tim u vezi izdvajamo mišljenje Evropske komisije (u daljnjem tekstu: EK), da sistem internih finansijskih kontrola u javnom sektoru BiH nije uspostavljen na zadovoljavajućem nivou.

Podsjećamo da je, u skladu s članom 33d. Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a odgovoran rukovodilac institucije. S druge strane, mišljenja smo da upravljačka odgovornost još nije ugrađena u administrativnu kulturu javnog sektora. Naime, iako je CHJ MFiT BiH donijela Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH, metodologija i preporuke date u Smjernicama ne primjenjuju se u potpunosti u institucijama BiH, a što se posebno odnosi na rukovodioce na nižim upravljačkim pozicijama koji



još nisu dovoljno uključeni u procese i aktivnosti razvoja FUK-a. S tim u vezi ističemo da su za napredak u oblasti razvoja upravljačke odgovornosti potrebni:

- razvijena svijest o važnosti i veća podrška od strane rukovodilaca institucija za unapređenje sistema internih kontrola,
- veća primjena delegiranja ovlaštenja i odgovornosti rukovodiocima na nižim nivoima upravljanja za FUK,
- mjere i mehanizmi za praćenje postignutih rezultata rukovodilaca na nižim nivoima upravljanja provođenjem dodijeljenih ovlaštenja i odgovornosti.

Pored navedenog, smatramo da bi rukovodioci institucija BiH trebali biti svjesni da su, u skladu s članom 33d. Zakona o finansiranju institucija BiH, odgovorni za provođenje FUK-a. U skladu s članom 33e. istog zakona, rukovodioci institucija mogu prenijeti ovlaštenja za uspostavljanje, održavanje i ažuriranje sistema FUK-a na druge zaposlene u instituciji, čime ne prestaje njihova krajnja odgovornost. Delegiranjem ovlaštenja i odgovornosti postiže se da se u uspostavljanje i razvoj FUK-a uključe rukovodioci na nižim nivoima upravljanja u odnosu na procese koji se provode u organizacionim jedinicama kojima oni rukovode. Međutim, nije dovoljno samo delegirati određene odgovornosti i ovlaštenja. Važno je da se prenosom ovlaštenja i odgovornosti uspostave i mehanizmi za praćenje postignutih rezultata u odnosu na dodijeljena ovlaštenja i odgovornosti.

Važnu ulogu u praćenju primjene propisa i preporuka nadležnih institucija iz oblasti FUK-a ima i potpisivanje obrasca Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, kojeg institucije BiH dostavljaju Ministarstvu finansija i trezora BiH uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta. Naime, rukovodioci institucija BiH, u skladu s članom 22a. stav (2) Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, obavezni su uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta dostaviti obrazac Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije Ministarstvu finansija i trezora BiH. Potpisivanjem Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije rukovodioci potvrđuju da su:

- realizirali ciljeve utvrđene programom rada institucije za prethodnu godinu,
- osigurali namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje budžetskih sredstava,
- osigurali ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji.

Jedan od zaključaka Vijeća ministara BiH sa36. sjednice, održane 28.8.2022. godine, koji se odnosi na Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2021. godinu je: „Zadužuju se Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine i Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine da, radi postizanja konzistentnosti i harmonizacije horizontalnog zakonodavstva iz oblasti sistema internih kontrola, usklade propise i propišu obavezu institucijama Bosne i Hercegovine da Izjava o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva bude sastavni dio godišnjeg izvještaja o radu institucije“. Ovaj zaključak Vijeća ministara BiH nije realiziran u toku 2022. godine.

Bitnu ulogu u ovom sistemu ima i Ured za reviziju koji, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH i njegovim provođenjem, osigurava nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom svojinom od Vijeća ministara BiH i budžetskih i javnih institucija u BiH, čime se doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju

budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i državnom svojinom.

U okviru svojih revizorskih izvještaja Ured za reviziju institucija BiH izvještava korisnike izvještaja i o sistemu internih kontrola u institucijama BiH, a što je relevantno i za ovaj konsolidirani izvještaj. Tako je Ured za reviziju institucija BiH u 2022. godini proveo revizije finansijskih izvještaja u 74 institucije BiH za 2021. godinu i dao sljedeća mišljenja (revizije finansijskih izvještaja i revizije usklađenosti):

Mišljenje Ureda za reviziju finansijskih izvještaja	Pozitivno	Pozitivno uz skretanje pažnje	Mišljenje s rezervom	Suzdržano od davanja mišljenja
Broj institucija	57	13	4	1

Tabela 1.

Mišljenje Ureda za reviziju na usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa zakonima i drugim propisima	Pozitivno	Pozitivno uz skretanje pažnje	Mišljenje s rezervom	Suzdržano od davanja mišljenja
Broj institucija	28	41	5	1

Tabela 2.

Za potrebe ovog izvještaja ističemo da je Ured za reviziju institucija BiH u svojim izvještajima iz 2022. godine izvještavao da nije uspostavljen efikasan sistem FUK-a u institucijama Bosne i Hercegovine u skladu sa zakonskim propisima, a što se detaljno može utvrditi i kroz pojedinačne revizorske izvještaje objavljene na internet stranici Ureda za reviziju institucija BiH.

## 2. PROCJENA SISTEMA FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE U 2022. GODINI

U ovom dijelu Konsolidiranog izvještaja prikazana je procjena sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH u 2022. godini, s tim da su prije rezultata procjene sistema prikazane aktivnosti koje je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH realizirala u 2022. godini.

### 2.1. Aktivnosti koje je CHJ MFIT BiH realizirala u 2022. godini

U toku 2022. godine CHJ MFIT BiH je realizirala sljedeće aktivnosti iz svoje nadležnosti a koje se odnose na unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole:

- donesen je Operativni godišnji akcioni plan Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu,

- donesena je Odluka o objavljivanju forme i sadržaja godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu,
- donesen je i realiziran Plan i program obuke iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu,
- kreiran je Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2021. godinu,
- donesen je Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH,
- donesen je Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH,
- usaglašene su funkcionalnosti i testirana primjena softverske aplikacije za izvještavanje i praćenje razvoja sistema FUK-a i interne revizije, koja je implementirana kroz projekt tehničke podrške, finansiran od EU.

***U 2022. godini CHJ MFiT BiH je donijela Operativni godišnji akcioni plan Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine.*** Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH realizira se prema mjerama i aktivnostima u priloženom Akcionom planu, koji je sastavni dio Strategije. Sadržaj godišnjeg akcionog plana izvodi se iz Akcionog plana Strategije, a CHJ MFiT BiH je dužna izraditi operativni godišnji akcioni plan rada za svaku kalendarsku godinu na koju se odnosi Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2020-2025. godina. U izradi godišnjeg plana CHJ MFiT BiH usaglašava dinamiku realizacije prema informacijama dobijenim od institucija BiH koje su navedene kao nosioci aktivnosti.

Odluku o donošenju Operativnog godišnjeg akcionog plana Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine, broj 03-1-02-4-90-1/22. za 2022. godinu CHJ MFiT BiH je donijela 23. 3. 2022. godine. Sastavni dio Odluke je Operativni godišnji akcioni plan Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu. Operativni godišnji akcioni plan usklađen je s ciljevima i mjerama za realizaciju ciljeva iz oblasti javnih internih kontrola u institucijama BiH utvrđenih Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2020-2025. godine. Ovaj dokument detaljnije utvrđuje mjere, rokove i nosioce aktivnosti. O realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcionog plana Strategije i napretku ostvarenom u sistemu *PIFC*-a, CHJ MFiT BiH detaljno izvještava Vijeće ministara BiH kroz posebno poglavlje o implementaciji Strategije u okviru redovnih konsolidiranih godišnjih izvještaja.

Institucije BiH bile su dužne donijeti svoje godišnje akcione planove za uspostavljanje i unapređenje sistema internih finansijskih kontrola za 2022. godinu u skladu s Operativnim godišnjim akcionim planom, preporukama interne revizije, preporukama Ureda za reviziju institucija BiH i internim aktima kojima su regulirali oblast internih finansijskih kontrola u instituciji.

O realizaciji mjera iz godišnjeg akcionog plana aktivnosti institucije izvještavaju CHJ MFiT BiH kroz godišnje izvještaje o sistemu FUK-a, a CHJ MFiT BiH izvještava Vijeće ministara BiH kroz konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole.

**Formu i sadržaj godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH CHJ MFiT BiH je objavila u 2022. godini.** U skladu s članom 2. Pravilnika o izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH CHJ MFiT BiH je, 8. 11. 2022. godine donijela Odluku o objavljivanju forme i sadržaja godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu, broj 03-1-16-8-310-1/22. Odlukom su propisani forma i sadržaj upitnika godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu. Obrazac godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu zajedno sa Uputstvom za izradu godišnjeg izvještaja dostupan je u Modulu FUK *PIFC* aplikacije.

Odlukom je propisano da će se Obrazac godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu popunjavati u *PIFC* aplikaciji. Sve institucije bile su dužne godišnje izvještaje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole dostaviti Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine do 15. februara 2023. godine. Na osnovu godišnjih izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole institucija BiH CHJ MFiT BiH sačinjava Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2022. godinu, koji dostavlja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine najkasnije do 31. marta 2023. godine.

Odluka o objavljivanju forme i sadržaja godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu objavljena je na internet stranici CHJ MFiT BiH <https://chj.mft.gov.ba>, odnosno na stranici [www.mft.gov.ba](http://www.mft.gov.ba), u dijelu koji se odnosi na CHJ MFiT BiH.

**Plan i program obuke iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu donijela je CHJ MFiT BiH u 2022. godini.** Plan i program obuke iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu, broj 03-1-16-8-81-1/22, donijela je CHJ MFiT BiH 5. 4. 2022. godine. Ovaj plan objavljen je na internet stranici CHJ MFiT BiH <https://chj.mft.gov.ba>, odnosno, na internet stranici [www.mft.gov.ba](http://www.mft.gov.ba), u dijelu koji se odnosi na CHJ MFiT BiH.

Plan obuke namijenjen je koordinatorima za FUK i za upravljanje rizicima, službenicima u organizacionim jedinicama za finansije i budžet, rukovodiocima na nižem i srednjem nivou upravljanja u institucijama BiH, te ostalim zaposlenicima kojima su rukovodioci institucija dodijelili ovlaštenja i odgovornosti za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a. Svrha Plana i programa obuke je upoznavanje institucija BiH sa stepenom uspostavljenosti i planiranim mjerama za razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

Plan i program obuke iz oblasti FUK-a u institucijama BiH za 2022. godinu sastoji se od četiri modula:

#### *Modul 1*

Prezentacija Konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a u institucijama BiH za 2021. godinu, s preporukama za unapređenje sistema FUK-a u institucijama BiH.

#### *Modul 2*

Rizici u procesu javnih nabavki.

#### *Modul 3*

Radionica na temu prezentacije funkcionalnosti *PIFC* aplikacije za revizore u Uredu za reviziju institucija BiH.

#### *Modul 4*

Instrukcije za izradu godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a u institucijama BiH za 2022. godinu, putem modula za FUK u *PIFC* aplikaciji.

*Prvi modul obuke* realiziran je 22. juna 2022. godine i obuci je prisustvovalo 56 državnih službenika iz 42 institucije BiH. Na obuci su prezentovani stanje u oblasti FUK-a u institucijama BiH i Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a u institucijama BiH za 2021. godinu. Državnim službenicima je data informacija o realizaciji mjera iz Operativnog godišnjeg akcionog plana Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za 2021. godinu. Na obuci su date preporuke za unapređenje sistema FUK-a i obrazloženi su zaključci Vijeća ministara Bosne i Hercegovine uz Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2021. godinu.

*Drugi modul obuke* iz oblasti FUK-a održan je 27. i 28. septembra 2022. godine. Obuka se odnosila na rizike u procesima javnih nabavki u institucijama BiH. Zbog velike zainteresiranosti za ovu temu, obuka je realizirana u dva dana. Obuci je prisustvovalo 70 učesnika iz 34 institucije BiH. Učesnicima obuke prezentirani su primjeri najčešćih propusta ugovornih organa u primjeni Zakona o javnim nabavkama, ukazano je na ključne rizike i predstavljani su praktični primjeri dobre prakse u provođenju postupaka javnih nabavki.

*Treći modul obuke* iz oblasti FUK-a realiziran je 6. 12. 2022. godine. Ovaj modul je bio radionica na kojoj su učestvovali revizori iz Ureda za reviziju institucija BiH. Predmet on-line radionice bila je prezentacija funkcionalnosti *PIFC* aplikacije u okviru Modula za FUK i Modula za izvještavanje. Ova prezentacija predstavlja nastavak dobre saradnje CHJ MFiT BiH i Ureda za reviziju institucija BiH u praćenju i procjeni sistema FUK-a.

*Četvrti modul obuke* iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole odnosio se na instrukcije za izradu godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine. Obuka je bila namijenjena službenicima koji su u svojim institucijama zaduženi za pripremu godišnjeg izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i njegovo dostavljanje CHJ MFiT BiH. Obuka je održana 20. 12. 2022. godine. Prisustvovalo je 86 učesnika iz 62 institucije BiH, koji su upoznati s načinom i tehnikom izrade godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a putem *PIFC* aplikacije.

Pored navedenog, CHJ MFiT BiH je u 2022. godini organizirala i održala posebnu obuku za članove radne grupe za FUK u Regulatornoj agenciji za komunikacije, kao i druge aktivnosti koje su prezentirane na internet stranici CHJ MFiT BiH.

**CHJ MFiT BiH je u 2022. godini sačinila i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine dostavila Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2021. godinu.** Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu urađen je na osnovu izvještaja koje su u propisanom roku dostavile 74 od 79 institucija. Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2021. godinu bio je drugi konsolidirani izvještaj koji je urađen pomoću *PIFC* aplikacije.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2021. godinu na 36. sjednici, održanoj 28. 8. 2022. godine. Uz Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a u institucijama BiH za 2021. godinu Vijeće ministara BiH usvojilo i zaključke koje je predložila CHJ MFiT BiH.

**U 2022. godini CHJ MFiT BiH je donijela Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine.** Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, broj 03-1-02-2-103-2/22, CHJ MFiT BiH donijela je 5. 4. 2022. godine. Odluka o donošenju Pravilnika za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, broj 03-1-02-2-103-1/22, objavljena je u „Službenom glasniku BiH“, broj 22/22. Ovim pravilnikom uređuju se postupci za procjenu kvaliteta i vršenja analiza sistema FUK-a u institucijama BiH, kao i za izvještavanje o izvršenoj procjeni od strane CHJ MFiT BiH.

Procjenu kvaliteta FUK-a vršit će ovlaštene osobe iz Odsjeka CHJ MFiT BiH za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Ovlaštene osobe provodit će procjenu kvaliteta FUK-a u skladu s godišnjim planom za procjenu kvaliteta. Pravilnikom su propisani kriteriji za odabir institucija u kojima će se vršiti procjena kvaliteta FUK-a, s tim da CHJ MFiT BiH može obaviti procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole i na osnovu zahtjeva rukovodioca institucije.

**Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine donijela je CHJ MFiT BiH u 2022. godini.** Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine broj: 01-1-02-4-99-1/22, CHJ MFiT BiH je donijela 4. 4. 2022. godine. On je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 21/22. Pravilnikom o korištenju *PIFC* aplikacije CHJ MFiT BiH propisuje način i uslove pristupa i postupke korištenja *PIFC* aplikacije. Pravilnikom su utvrđene vrste ovlaštenja za pristupanje *PIFC* aplikaciji.

Institucije su dužne pisanim putem dostaviti CHJ MFiT BiH podatke o zaposlenima u svojoj instituciji kojima bi trebalo dodijeliti pristupne podatke za *PIFC* aplikaciju. Pristupne podatke dodjeljuju administratori aplikacije koje posebnim aktom imenuje direktor CHJ MFiT BiH.

**U 2022. godini završen je projekt tehničke podrške „Unapređenje sistema internih kontrola u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini“.** Naime, u maju 2022. godine završena je realizacija projekta tehničke podrške pod nazivom „Unapređenje sistema internih kontrola u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini“, koji je finansiran od strane EU. Projekt tehničke podrške je imao četiri ključna rezultata:

### Rezultat 1

Ostvarena su dodatna unapređenja zakonskog okvira, standarda internih kontrola, operativnih uputstava i pisanih procedura za razvoj, provođenje i praćenje alata i mjera internih kontrola u skladu sa standardima i praksama EU na svim nivoima vlasti u BiH.

### Rezultat 2

Centralne harmonizacijske jedinice Republike Srpske, Federacije BiH i MFiT BiH, kao i Koordinacioni odbor potpuno su operativni; svijest o FUK-u je na optimalnom nivou i razvijene su interne i vanjske kontrole kvaliteta za internu reviziju.

### Rezultat 3

Kapaciteti za provođenje javne interne finansijske kontrole poboljšani su na svim nivoima vlasti u BiH.

### Rezultat 4

Proces izvještavanja i pripreme konsolidiranih godišnjih izvještaja u oblasti interne revizije i FUK-a poboljšan je i unaprijeđen, posebno zahvaljujući isporuci softverske aplikacije za izvještavanje.

U saradnji s ekspertima Projekta realizirani su sljedeći zadaci:

- kreirana je nova Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2020-2025. godina,
- donesene su Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH,
- donesene su Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama BiH - Verzija 2,
- donesen je Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH i
- implementirana je *PIFC* aplikacija.

## **2.2. Procjena stanja u oblasti FUK-a u institucijama BiH**

Za procjenu stepena uspostavljenosti sistema FUK-a u institucijama BiH nadležna je CHJ MFiT BiH. Procjena se vrši na osnovu obrade godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a koje institucije dostavljaju CHJ MFiT BiH. Formu i sadržaj Obrasca godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a propisuje CHJ MFiT BiH. Godišnji izvještaj o sistemu FUK-a u formi je upitnika o samoprocjeni sadrži pitanja na koja se odgovara s "Da", "Ne" ili "Nije primjenjivo". Pitanja su, prema metodološkom okviru za uspostavljanje i razvoj FUK-a, grupirana u pet grupa:

- (1) Kontrolno okruženje,
- (2) Upravljanje rizicima,
- (3) Kontrolne aktivnosti,
- (4) Informacije i komunikacije i
- (5) Praćenje i procjena sistema FUK-a.

Kako je već navedeno, Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu sačinjen je na osnovu 74 godišnja izvještaja o sistemu FUK-a koji su uneseni u *PIFC* aplikaciju. Za potrebe izrade Konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a obrađeni su izvještaji koji sadrže odgovore na sva pitanja i koji su „zaključeni“ u *PIFC* aplikaciji do roka za dostavljanje izvještaja, a to je 15. 2. 2023. godine.

Ovdje skrećemo pažnju da godišnji izvještaj o sistemu FUK-a nisu dostavile sljedeće institucije BiH:

- Ministarstvo vanjskih poslova BiH,
- Institut za nestale osobe BiH,
- Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete BiH,
- Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH i
- Vijeće za državnu pomoć BiH.

U nastavku izvještaja slijedi pregled stanja u oblasti FUK-a u institucijama BiH za 2022. godinu, a što je prikazano kroz priloge. Prilozi su prikazani u nastavku, s tim da su za svaki prilog prikazani naziv, obrazloženje, rezultati analize, procjena i ocjena stanja iz posmatrane oblasti, te su date preporuke.

#### **Prilog: 1. Lista institucija BiH koje su dostavile godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2022. godinu**

U ovom prilogu prikazane su institucije BiH koje su dostavile godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2022. godinu. Ovdje ističemo da *CHJ MFiT BiH ne provjerava tačnost podataka dostavljenih kroz godišnje izvještaje institucija BiH*. U skladu s članom 4. stav (2) Pravilnika o izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, za tačnost podataka u godišnjem izvještaju o sistemu FUK-a odgovoran je rukovodilac institucije.

#### **2.2.1. Kontrolno okruženje**

Preduslov i osnova za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a je okruženje kojim je moguće efikasno upravljati i koje je moguće kontrolirati. Okruženje podrazumijeva etičke vrijednosti, integritet i kompetentnost zaposlenih, način rukovođenja i stil upravljanja, postojanje planskog pristupa poslovanju, uređenu organizacionu strukturu s jasno definiranim ovlaštenjima i odgovornostima za realizaciju aktivnosti, postavljenih ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima. Kontrolno okruženje osnova je za razvoj ostalih komponenti finansijskog upravljanja i kontrole, osiguravajući disciplinu i strukturu u organizaciji.

Prema podacima iz obrađenih godišnjih izvještaja institucija BiH, 66,94% odgovora je pozitivno na pitanja iz oblasti etike i integriteta, planskog pristupa poslovanju, rukovođenja i stila upravljanja, organizacione strukture i upravljanja ljudskim resursima, 28,58% odgovora je negativno, a 4,48% odgovora je „Nije primjenjivo“.

Prema podacima iz godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a za 2022. godinu, institucije BiH su imale 2/3 pozitivnih odgovora u oblasti kontrolnog okruženja. Procenat potvrdnih odgovora u oblasti kontrolnog okruženja u 2021. godini bio je 65,94%. *Prema ovim podacima, sistem internih*



*kontrola u okviru kontrolnog okruženja ostao je na istom nivou i može se zaključiti da je u okviru kontrolnog okruženja u značajnoj mjeri uspostavljen sistem internih kontrola.*

U nastavku slijedi pregled rezultata analize godišnjih izvještaja institucija BiH prema standardima interne kontrole u okviru kontrolnog okruženja.

### **1. Opredijeljenost za integritet i etičke vrijednosti**

U segmentu „etičkih vrijednosti i integriteta“ analizira se da li su zaposleni upoznati s Kodeksom državnih službenika u institucijama BiH, ili etičkim kodeksom svoje institucije, da li je neka organizaciona jedinica ili neko od zaposlenih u instituciji nadležan za nadzor nad primjenom Kodeksa, da li postoji praksa donošenja dodatnih internih uputstava, odnosno smjernica u vezi sa standardima ponašanja državnih službenika, te da li postoji posebna praksa rješavanja mogućih sukoba interesa.

Poslovi nadzora nad provođenjem kodeksa ponašanja delegirani su na određenu organizacionu jedinicu ili zaposlenog u 34 institucije BiH. Jasna pravila (interni akti) kojima se definiraju situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja postoje u 47 institucija. U 2022. godini bilo je ukupno šest pritužbi na nepoštovanje Kodeksa, a pokrenuto je osam disciplinskih postupaka.

#### **Zaključci**

*Zaposleni u svim institucijama BiH imaju obavezu postupati prema odredbama Kodeksa državnih službenika u institucijama BiH, ili Etičkog kodeksa svoje institucije. Međutim, polovina institucija ne vrši delegiranje poslova nadzora nad provođenjem Kodeksa državnih službenika na neku od organizacionih jedinica ili zaposlenika.*

#### **Preporuke**

*Preporučuje se institucijama BiH da:*

- 1) sve zaposlene upoznaju s važećim kodeksom etike;*
- 2) delegiraju ovlaštenja i odgovornosti za primjenu važećeg kodeksa etike;*
- 3) internim aktima o unutrašnjoj organizaciji urede oblast rješavanja eventualnih slučajeva sukoba interesa i poduzimanja mjera u slučaju nepoštovanja kodeksa etike.*

### **2. Planski pristup poslovanju (misija, vizija, ciljevi)**

Planski pristup poslovanju podrazumijeva da institucija ima definiranu misiju, odnosno da rukovodilac institucije i svi zaposleni razumiju vlsitu misiju, da se utvrđuju srednjoročni ciljevi i programi kroz koje će se realizirati postavljeni ciljevi, da se osigurava povezanost strateških planskih dokumenata i programa s operativnim planovima, te da se utvrđuju rizici u odnosu na postavljene ciljeve.

Institucije BiH u skladu s raspoloživim resursima donose planove kojima se definiraju aktivnosti neophodne za ostvarivanje ciljeva kako bi rizici od neostvarivanja ciljeva bili minimalni. Planski pristup poslovanju u institucijama BiH detaljno je ureden propisima kao što su: Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“,

broj: 62/14), Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 44/15), Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 94/14), Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 45/15 i 64/18).

Internu proceduru za izradu srednjoročnog plana rada imaju 52 institucije. Isti podatak evidentiran je i u Konsolidiranom godišnjem izvještaju za FUK za 2021. godinu. Pedeset i devet institucija ima internom procedurom određenu organizacionu jedinicu ili imenovanog koordinatora za proces srednjoročnog planiranja. Dvadeset i pet institucija dostavilo je potvrđan odgovor na pitanje: „Da li se u procesu srednjoročnog planiranja provodi upravljanje rizicima“.

Utvrđeno je da još nije realiziran zaključak Vijeća ministara BiH kojim se zadužuju Direkcija za ekonomsko planiranje BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH, da prilikom ažuriranja podzakonskih akata u oblasti srednjoročnog planiranja u iste ugrade obavezu i definiraju metodologiju za proces upravljanja rizicima u procesu srednjoročnog i programskog planiranja. U modulu za FUK u *PIFC* aplikaciji prikazane su kategorije rizika. Jedna od kategorija rizika je „strateški rizik“, što znači da institucije BiH mogu, za ciljeve poslovnih procesa koji direktno utiču na realizaciju ciljeva iz srednjoročnog plana rada, identificirati i procijeniti rizike bez obzira na to što to još nije, kao obaveza, uređeno propisima iz oblasti srednjoročnog planiranja.

Analizirajući obrazloženja koja je 25 institucija dalo uz odgovor „Da“ na ovo pitanje ustanovili smo da ipak većina od ovih institucija ne vrši identifikaciju i praćenje rizika u odnosu na svoje srednjoročne ciljeve kroz *PIFC* aplikaciju jer su najčešće navedena sljedeća obrazloženja:

- Provedena SWOT analiza. Ova analiza može omogućiti prepoznavanje problema ili uzroka pojedinih rizika, ali njeno provođenje ne može zamijeniti proces identifikacije i procjene rizika koji su propisani metodologijom u Smjernicama za upravljanje rizicima u institucijama BiH – Verzija 2, a podržana je *PIFC* aplikacijom;
- Godišnji programi rada institucija;
- Propisi koji uređuju oblast srednjoročnog planiranja;
- Polugodišnji i godišnji izvještaji o radu zaposlenih i slično.

Pored navedenog, 63 institucije dale su potvrđan odgovor na pitanje: „Da li sve organizacione jedinice učestvuju u pripremi budžetskog zahtjeva?“.

### **Zaključci**

*Analizom godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a za 2022. godinu, u dijelu koji se odnosi na planski pristup poslovanju institucija BiH, može se zaključiti da u okviru planskog pristupa poslovanju nije bilo značajnijih promjena u odnosu na 2021. godinu. Analizom smo utvrdili da postoje propisi i metodologija koji uređuju oblast planskog pristupa poslovanju u institucijama BiH, ali ih je potrebno ažurirati u skladu sa zaključcima Vijeća ministara BiH u smislu uvođenja upravljanja rizicima u planske procese. Jedan broj institucija nije internim aktima uređio prenos ovlaštenja i odgovornosti u procesu srednjoročnog planiranja.*

## **Preporuke**

Preporučuje se:

- 1) *Direkciji za ekonomsko planiranje BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH da realiziraju zaključak Vijeća ministara BiH koji je donesen prilikom usvajanja Konsolidiranog godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a za 2017. godinu, a koji glasi: „Zadužuju se Direkcija za ekonomsko planiranje BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH da prilikom ažuriranja podzakonskih akata u oblasti srednjoročnog planiranja u iste ugrade obavezu i definiraju metodologiju za proces upravljanja rizicima u procesu srednjoročnog i programskog planiranja“;*
- 2) *institucijama BiH da usvoje internu proceduru za izradu srednjoročnog plana rada kojom će se imenovati koordinator za srednjoročno planiranje i utvrditi obaveze i odgovornosti svih organizacionih jedinica u instituciji i njihovih rukovodilaca u procesu srednjoročnog planiranja;*
- 3) *institucijama BiH da internom procedurom definiraju obaveze i odgovornosti svih organizacionih jedinica u procesu izrade budžetskog zahtjeva;*
- 4) *institucijama BiH da korištenjem PIFC aplikacije identificiraju i procijene rizike koji se odnose na poslovne procese, a koji direktno utiču na realizaciju ciljeva iz srednjoročnih planova rada institucije.*

### **3. Rukovođenje i stil upravljanja**

U skladu s važećim Zakonom o finansiranju institucija BiH krajnju odgovornost za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a snosi rukovodilac institucije, te je rukovodilac institucije odgovoran za:

- uspostavljanje, provođenje i razvoj FUK-a,
- izradu internih propisa o FUK-u i uspostavljanje sistema FUK-a u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija,
- osiguranje revizorskog traga za sve finansijske i druge transakcije koje su izvršene u izvještajnom periodu i
- izradu i dostavljanje godišnjeg izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli CHJ MFiT BiH.

Pored navedenog, CHJ MFiT BiH je usvojila Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH koje bi trebale pružiti podršku praktičnoj implementaciji upravljačke odgovornosti u institucijama Bosne i Hercegovine, a posebno u pogledu delegiranja ovlaštenja i odgovornosti.

Način rukovođenja i stil upravljanja pokazatelji su koliko je proaktivan pristup rukovodioca institucije upravljanju uopće, odnosno koliko je rukovodilac informiran i involviran u sve procese od planiranja do izvještavanja o realizaciji planova. Također, važno je naglasiti da su za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a odgovorni i rukovodioci svih organizacionih jedinica u skladu s njihovim nadležnostima i dodijeljenim ovlaštenjima.

Prema podacima iz godišnjih izvještaja o FUK-u za 2022. godinu, potvrdno je približno 2/3 odgovora iz oblasti rukovođenja i stila upravljanja u institucijama BiH, a pitanja se odnose na aktivno učešće rukovodilaca u pripremi planskih dokumenata, izvještavanje o realizaciji ciljeva iz planskih dokumenata i slično.

Pored navedenog, internim procedurama trebalo bi jasno definirati odgovornosti i ovlaštenja svih učesnika u ključnim poslovnim procesima s preciznim uputstvima o odgovornostima, dinamici i rokovima izvještavanja rukovodilaca institucija o provođenju tih procesa, a što do finaliziranja ovog izvještaja nije realizirano.

### **Zaključak**

*Svijest rukovodilaca na svim nivoima upravljanja o finansijskom upravljanju i kontroli trebala bi biti na višem nivou. S tim u vezi smatramo da je potrebno bolje upoznati rukovodioce institucija sa značajem i koristima sistema FUK-a, te uključiti rukovodioce na višem i srednjem nivou upravljanja u edukacije iz oblasti FUK-a.*

### **Preporuke**

*Preporučuje se:*

- 1) rukovodiocima institucija BiH da u procesu rukovođenja koriste preporuke iz Smjernica za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH;*
- 2) rukovodiocima institucija BiH da rukovodiocima na višem i srednjem nivou upravljanja osiguraju resurse za edukacije iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole;*
- 3) institucijama BiH da usvoje interne procedure kojima će se jasno definirati ovlaštenja i odgovornosti svih učesnika u ključnim poslovnim procesima, s preciznim uputstvima o dinamici i rokovima izvještavanja rukovodilaca institucija o provođenju tih procesa;*
- 4) institucijama BiH redovno održavanje kolegija na najvišem nivou upravljanja;*
- 5) institucijama BiH da na kolegijima raspravljaju o ključnim poslovnim procesima u instituciji;*
- 6) institucijama BiH da zapisnički konstatiraju tok sjednice kolegija, s evidentiranjem značajnih informacija i podataka s održanih sjednica.*

## **4. Organizaciona struktura, ovlaštenja i odgovornosti, sistem izvještavanja**

Organizaciona struktura, odnosno unutrašnja organizacija institucija, trebala bi biti uspostavljena tako da osigura realizaciju osnovnih funkcija institucija proizašlih iz misije institucije i postavljenih ciljeva poslovanja. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji trebali bi sadržavati opise poslova koje obavljaju pojedine organizacione jedinice i koje uređuju djelokrug rada organizacionih jedinica.

Ovlaštenja i odgovornosti, zadaci i obaveze izvještavanja o ostvarenju ciljeva za svaki dio organizacione strukture trebaju biti jasni, definirani u pisanom obliku i zaposlenici moraju biti s njima upoznati. Rukovodilac institucije detaljnije uređuje ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima donošenjem posebnih odluka.

Organizaciona struktura ažurira se u skladu s promjenama u poslovanju koje proizlaze iz izmjene propisa, ciljeva poslovanja, načina poslovanja i slično. Paralelno s razvojem linija ovlaštenja i odgovornosti treba razvijati i linije izvještavanja. U skladu s navedenim, potrebno je razvijati interne sisteme izvještavanja o realizaciji postavljenih ciljeva, o načinu upravljanja budžetskim sredstvima i slično.

Prema podacima dobijenim iz godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a za 2022. godinu, u 66 institucija BiH imenovana je osoba zadužena za finansijsko upravljanje i kontrolu, a 61 institucija formirala je radnu grupu za finansijsko upravljanje i kontrolu. Šezdeset i sedam institucija je internim aktom utvrdilo zadatke osobe/radne grupe koja je imenovana za finansijsko upravljanje i kontrolu, a od toga je kod 58 institucije imenovanim osobama dodijeljeno da rukovodioca institucije redovno izvještavaju o stanju u oblasti FUK-a u instituciji.

Postupak izmjene pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u smislu definiranja obaveza rukovodilaca na svim nivoima za uspostavljanje, razvoj i provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u skladu s Odlukom o izmjenama i dopunom Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine nije pokrenut u 15 institucija, a 39 institucija su završile ovaj proces. Šezdeset i jedna institucija dostavila je podatak da je uspostavljeno delegiranje ovlaštenja i odgovornosti od strane višeg rukovodstva na rukovodioce na nižem nivou upravljanja. Međutim, u institucijama se još ne sačinjavaju interni izvještaji o stanju u oblasti FUK-a, realizaciji ciljeva, izvršenju budžeta i slično, dok su samo u 15 institucija popunjena sva radna mjesta u organizacionim jedinicama za finansije. Dvadeset i četiri institucije smatraju da nemaju dovoljan broj licenci za rad na ISFU sistemu.

### **Zaključci**

*Iako je Vijeće ministara BiH 2018. godine usvojilo Odluku o izmjenama i dopunu Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 58/18), sve institucije nisu izvršile usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s navedenom odlukom. Internim aktima institucija BiH nisu dodijeljena jasna ovlaštenja i odgovornosti osobama zaduženim za FUK i radnim grupama za FUK, a u vezi s izvještavanjem rukovodilaca institucije o provedenim aktivnostima.*

### **Preporuke**

*Preporučuje se institucijama BiH da:*

- 1) imenuju osobu/radnu grupu zaduženu za finansijsko upravljanje i kontrolu;*
- 2) internim aktima definiiraju obavezu izvještavanja najvišeg rukovodstva od strane osoba kojima su dodijeljena ovlaštenja za finansijsko upravljanje i kontrolu;*
- 3) delegiraju poslove koji se odnose na FUK na sve zaposlene;*
- 4) ažuriraju pravilnik o unutrašnjoj organizaciji institucije u smislu definiranja obaveza rukovodilaca na svim nivoima za uspostavljanje, razvoj i provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima iz njihove nadležnosti;*
- 5) izvrše analizu stvarne potrebe za brojem zaposlenih u organizacionim jedinicama za finansije i u skladu sa zaključcima analize, eventualno pokrenu postupak izmjene*

*Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucije ili proces zapošljavanja u organizacionoj jedinici za finansije.*

## **5. Upravljanje ljudskim resursima**

Upravljanje ljudskim resursima predstavlja jedno od važnih područja za razvoj kontrolnog okruženja, a samim tim i sistema FUK-a. Ono obuhvata aktivnosti u vezi sa: utvrđivanjem znanja i vještina potrebnih za svako radno mjesto, razvojem vještina zaposlenih potrebnih za poboljšanje efikasnosti poslovanja, izradom planova obuke i vođenjem evidencije o prisustvu obukama, praćenje i ocjenjivanje rada zaposlenih i provođenje motivacijskih mjera radi poboljšanja rezultata rada.

Planove stručnog usavršavanja za zaposlene pripremaju 64 institucije BiH, a evidenciju prisustva obukama vode 63 institucije. Evidencija o prisustvu obukama dio je nekog internog izvještaja koji se dostavlja rukovodiocu institucije kod 58 institucija. U ovom aspektu upravljanja ljudskim resursima ostvaren je određeni napredak u odnosu na 2021. godinu. Većina institucija upućuje svoje zaposlene na obuke iz oblasti koje su ključne za unapređenje internih kontrola.

Trideset i tri institucije dostavile su podatke da u svom budžetu planiraju i imaju sredstva za isplatu naknada upravnih i nadzornih odbora, vijeća, komisija i slično. Međutim, od tih 33 institucije samo 18 ima internu proceduru kojom detaljnije uređuju pravo, uslove i način isplate ovih naknada.

### **Zaključci**

*U oblasti upravljanja ljudskim resursima ostvaren je određeni napredak u odnosu na 2021. godinu. Većina institucija sačinjava planove stručnog usavršavanja zaposlenih i vodi evidenciju o prisustvu obukama. Zaposleni se upućuju na obuke koje se direktno ili indirektno odnose na razvoj sistema FUK-a.*

### **Preporuke**

*Preporučuje se institucijama BiH da:*

- 1) donesu planove stručnog usavršavanja i vode evidenciju o prisustvu obukama u cilju procjene primjene principa „vrijednost za novac“;*
- 2) evidencija o prisustvu obukama bude sastavni dio internog izvještaja koji se dostavlja rukovodiocu institucije, ili se dostavlja kao poseban izvještaj;*
- 3) usvoje interne procedure o isplaćivanju naknada članovima upravnih i nadzornih odbora, (odnosi se na institucije koje vrše isplate naknada).*

### **2.2.2. Upravljanje rizicima**

Rizik je vjerovatnoća da će se desiti neki događaj koji može uticati na ostvarivanje ciljeva institucije. Upravljanje rizicima definira se kao cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika za ostvarenje ciljeva institucije, kao i poduzimanje potrebnih aktivnosti, posebno kroz sistem finansijskog upravljanja i kontrole u svrhu smanjenja rizika.

Upravljanje rizicima je proces koji se odvija kontinuirano, zahtijeva angažiranje što većeg broj učesnika i primjenu metodologije propisane Smjernicama za upravljanje rizicima u institucijama BiH – Verzija 2. Rizike treba posmatrati isključivo kao buduće događaje koji su prijatna

ostvarenju ciljeva, programa ili pružanja kvalitetnih usluga građanima. Upravljanje rizicima obuhvata aktivnosti u vezi s razvojem procesa upravljanja, planiranja i donošenja odluka. Za upravljanje rizicima odgovoran je rukovodilac institucije.

Kako bi upravljanje rizicima ispunilo svoju svrhu, potrebno je povezati i uskladiti ciljeve iz srednjoročnih planova institucija s ciljevima iz godišnjih i operativnih planova rada (programa) institucije i njenih organizacionih jedinica.

U vezi s navedenim izvršena je analiza upravljanja rizicima u institucijama BiH. Na 63,80% pitanja iz upitnika o samoprocjeni koja se odnose na proces upravljanja rizicima institucije BiH su dale potvrdne odgovore. Negativne odgovore, u institucijama BiH, dali su na 33,88 % pitanja. Posmatrano sa stanovišta definicije finansijskog upravljanja i kontrole, prema kojoj se proces finansijskog upravljanja i kontrole zasniva na upravljanju rizicima, može se zaključiti da 1/3 institucija BiH još nisu počele postupati u skladu s propisima koji uređuju oblast finansijskog upravljanja i kontrole, odnosno procesa upravljanja rizicima.

S tim u vezi, CHJ MFiT BiH je 2020. godine donijela nove Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama Bosne i Hercegovine – Verzija 2. Metodologija upravljanja rizicima, koja je propisana novim Smjernicama, u potpunosti je podržana funkcionalnostima *PIFC* aplikacije. U skladu s Odlukom o objavljivanju Smjernica – Verzija 2, njihova primjena počinje u toku implementacije *PIFC* aplikacije, a njihova primjena je obavezna u institucijama BiH nakon prelaska aplikacije s testnog na produkciono okruženje. Naime, prelaskom s testne faze *PIFC* aplikacije na produkcionu, u julu 2022. godine (modul FUK), stvoreni su preduslovi za primjenu nove metodologije upravljanja rizicima putem *PIFC* aplikacije. CHJ MFiT BiH je o tome donijela i Odluku o prestanku primjene Smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH i Odluke o objavljivanju Smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 64/22).

Uvidom u godišnje izvještaje o sistemu FUK-a za 2022. godinu, ustanovili smo da su 52 institucije BiH formirale Registar rizika u *PIFC* aplikaciji, odnosno da 22 institucije, od 74 koje su dostavile godišnji izvještaj o sistemu FUK-a za 2022. godinu, još nisu formirale registar rizika u *PIFC* aplikaciji. Podsjećamo da je primjena *PIFC* aplikacije i svih njenih modula obavezna za sve institucije BiH od momenta prelaska s testnog na produkciono okruženje Aplikacije. Ova obaveza je propisana Pravilnikom o korištenju *PIFC* aplikacije, koji je CHJ MFiT BiH donijela u 2022. godini („Službeni glasnik BiH“, broj 21/22).

Pitanja u obrascu godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a za 2022. godinu, koja se odnose na proces upravljanja rizicima, odnose se na primjenu *PIFC* aplikacije. Pitanja koja se odnose na postojanje, ažuriranje, procjenu rizika, analizu uzroka rizika i slično mogu imati potvrđan odgovor samo ako su te aktivnosti provedene kroz *PIFC* aplikaciju.

Registar rizika je ažuriran kod 50 institucija koje imaju formiran Registar rizika u *PIFC* aplikaciji. Na pitanje „da li institucija utvrđuje rizike koji mogu uticati na realizaciju ciljeva iz srednjoročnih i godišnjih planova rada?“ 49 institucija je dalo potvrđan odgovor. Pedeset i četiri institucije BiH vrše procjenu vjerovatnoće i uticaja rizika, a analizu uzroka rizika kroz *PIFC* aplikaciju provodi 36 institucija BiH. Pedeset i četiri institucije BiH izvještavaju rukovodioca institucije o stanju