

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА/
ФИНАНСИЈА И ТРЕЗОРА



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
И ТРЕЗОРА

БОСНИА АНД ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТРУ ОФ ФИНАНСЕ
АНД ТРЕАСУРУ

ЦЕНТРАЛНА/СРЕДИШЊА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА
ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

**КОНСОЛИДОВАНИ ИЗВЈЕШТАЈ О СИСТЕМУ ФИНАНСИЈСКОГ
УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ ЗА 2015. ГОДИНУ**

Сарајево, март 2016. године

Садржај

1. Резиме	3
2. Увод	8
2.1. Сврха примјене јавне интерне финансијске контроле у БиХ	8
2.2. Правни основ и рокови извјештавања	9
3. Систем финансијског управљања и контрола у институцијама БиХ	10
3.1. Појам и методолошки оквир финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ	10
3.2. Оцјена система финансијског управљања и контроле	12
3.2.1. Правац развоја финансијског управљања и контроле – циљно стање	12
3.2.2. Постојеће стање развоја финансијског управљања и контроле	12
I. КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ	14
II. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА	22
III. КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ	24
IV. ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ	28
V. ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА	30
4. Мјере и активности планиране за будући развој финансијског управљања и контроле	32
4.1. Мјере и активности планиране за будући развој финансијског управљања и контроле од стране институција Босне и Херцеговине	32
4.2. Мјере и активности планиране за будући развој финансијског управљања и контрола од стране Централне хармонизацијске јединице МФИТ БиХ	34
5. ЗАКЉУЧЦИ	34

1. Резиме

Чланом 33ф. став (2) тачка х) Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Закон) прописана је обавеза Централној хармонизацијској једници Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ЦХЈ МФиТ БиХ) да израђује консолидовани годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. Уобичајено је у пракси земаља које имају развијен систем финансијског управљања и контрола да се годишњи консолидовани извјештај припрема на основу унапријед дефинисаних подлога од стране ЦХЈ МФиТ БиХ, а које укључују одговарајуће упитнике, обрасце и упутства, како би се могао направити пресјек стања у овој области за све институције које су законски обавезне успоставити и развијати систем финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК). С обзиром да су подзаконски акти из ове области припремљени и објављени 2014. и 2015. године од стране ЦХЈ МФиТ БиХ, створене су претпоставке да се консолидовани годишњи извјештај за 2015. годину припрема и презентује на основу података који су прикупљени од институција БиХ по јединственој методологији.

На основу члана 5. Правилника о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, ЦХЈ МФиТ БиХ путем Министарства финансија и трезора БиХ, доставља Консолидовани годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле Савјету министара БиХ најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

ЦХЈ МФиТ БиХ је у складу са чланом 33ф. став (2) Закона реализовала сљедеће активности из своје надлежности:

- Стандарди интерне контроле у институцијама БиХ („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 61/14),
- Приручник за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 98/14),
- Смјернице за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 29/15);
- Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 77/15) и
- Одлука о објављивању форме и садржаја годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2015. годину;
- Организована и спроведена обука за будуће инструкторе за ФУК;
- Организована и спроведена обука из практичне примјене Приручника за финансијско управљање и контролу, Стандарда интерне контроле и Смјерница за спровођење процеса управљања ризицима.

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 (ИНТОСАИ) и Стандардима интерне контроле Европске комисије. Стандарди интерне контроле су обавезна основа институцијама при изради подзаконског оквира ради остваривања њихових циљева и стварања услова за етички уређено, економично, ефикасно и ефективно пословање.

Обавеза институција БиХ је да изврше ажурирање постојећих и доношење нових интерних процедура 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 успостави 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 јесет да уједначе праксу управљања ризицима и поставе оквир 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 са циљем провјере степена успоставе и квалитета финансијског управљања и контроле. Правилником су прописани рокови сачињавања Годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ (у даљем тексту: ГИ ФУИК) и консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

Одлуком о објављивању форме и садржаја годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2015. годину прописана је форма и садржај Годишњег извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2015. годину заједно са Упутством за израду годишњег извјештаја.

Организована и спроведена обука за будуће инструкторе за финансијско управљање и контролу

У току 2015. године ЦХЈ МФИТ БиХ имала је подршку пројекта Европске уније „Јачања управљања јавним финансијама у БиХ“. У сарадњи са поменутиим Пројектом организована је и спроведена обука за будуће инструкторе за ФУК. Обуку су успјешно завршила четири државна службеника из ЦХЈ МФИТ БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ. Циљ обуке је био да се створе самоодрживи капацитети који ће бити способни за организацију и спровођење обука из области финансијског управљања и контроле за институције БиХ, што је једна од законских обавеза ЦХЈ МФИТ БиХ.

Организована и спроведена обука из практичне примјене Приручника за финансијско управљање и контролу, Стандарда интерне контроле и Смјерница за спровођење процеса управљања ризицима

ЦХЈ МФиТ БиХ је у току 2015. године организовала и спровела обуке из практичне примјене Приручника за финансијско управљање и контролу, Стандарда интерне контроле и Смјерница за спровођење процеса управљања ризицима. Дио обука организован је у сарадњи са поменутиим Пројектом ЕУ, а дио је организовала и спровела ЦХЈ МФиТ БиХ. Обукама су обухваћене све институције БиХ, обзиром да су све институције у обавези успоставити ФУК у складу са прописаном регулативом. Обукама је присуствовало 127 полазника. У обукама су учествовали и новообучени инструктори за финансијско управљање и контролу.

Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2015. годину доставиле су 63 институције БиХ. ЦХЈ МФиТ БиХ је извршила анализу достављених извјештаја и извршила процјену степена успоставе и развоја система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. На основу извршене анализе утврђени су сљедећи резултати по компонентама ЦОСО оквира:

Контролно окружење:

- 61 институција утврдила је средњорочне циљеве, а 45 институција је усвојило средњорочне планове рада,
- Надзор над спровођењем средњорочних планова спроводи се у 40 институција БиХ,
- Код 55 институција које су утврдиле средњорочне циљеве, исти су повезани са циљевима буџетских програма,
- Све организационе јединице укључене су у израду буџета код 55 институција,
- Годишњи програм рада усвојен је код 62 институције, а код 53 институције постоји повезаност циљева Годишњег програма рада са циљевима буџетских програма,
- Код 52 институције редовно се одржавају колегијуми на којима се расправља о кључним пословним процесима,
- У само 27 институција именована је особа за ФУК, а у 25 институција су послови координације за ФУК организовани у организационим јединицама за финансије,
- Организациона структура се редовно ажурира код 35 институција.

Из наведеног произлази да све институције БиХ још нису у потпуности успоставиле плански приступ пословању. Већина институција још није именовала особу задужену за финансијско управљање и контролу, а код највећег броја институција то су особе које раде у организационим јединицама за финансије.

Управљање ризицима:

- Код 29 институција, од укупног броја институција које су доставиле ГИФУиК, извршен је процес утврђивања ризика, а процјена утицаја и вјероватноће настанка ризика на остваривање циљева извршена је у 22 институције БиХ,
- Само 8 институција има документоване податке о ризицима, а њих шест има ажуриране Регистре ризика,
- Код 8 институција постоји систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика,
- 9 институција именовало је особу задужену за координацију активности у успостављању процеса управљања ризицима,
- Стратегија за управљање ризицима донесена је код 4 институције.

Из наведеног произлази да је процес управљања ризицима успостављен у мање од 50% институција које су доставиле ГИ ФУиК за 2015. годину. С обзиром на то да се финансијско управљање и контрола заснивају на процесу управљања ризицима, ово је област која је кључна за развој квалитеног система финансијског управљања и контроле и неопходно је унапређење исте у наредном периоду. Управљање ризицима захтијева системски приступ. Ризици се утврђују у односу на постављене циљеве у планским документима. Потребно је извршити процјену вјероватноће и утицаја ризика на остваривање циљева. Сви подаци о ризицима документују се, а најзначајнији ризици уносе се у Регистар ризика.

Контролне активности:

- Подаци који се односе на постојање и примјену интерних процедура врло су разнолики, па тако 23 институције имају процедуре којима је регулисано средњорочно планирање, 59 институција има процедуре за процес израде и извршења буџета, 56 институција за процес евиденције пословних догађаја и трансакција, 54 институције за спречавање и откривање неправилности и превара,
- У 59 институција интерне процедуре редовно се ажурирају,
- У 49 институција обезбјеђена је примјена начела раздвајање дужности,
- Претходне и накнадне контроле документоване су у 44, односно 40 институција,
- У 61 институцији само овлаштена лица имају право приступа материјалним, финансијским и другим ресурсима,
- У 40 институција успостављене су контроле како би се спријечиле неовлаштене измјене у постојећем софтверу и спријечио губитак и разоткривање података,
- У 44 институције успостављене су контроле које се односе на спољашње пријетње (као што су вируси).

Сврха контролних активности је обезбједити законитост и правилност у пословању, економично, ефикасно и ефективно располагање приходима, расходима, имовином и обавезама. Код развијеног планског приступа пословању, системског приступа управљању ризицима и детаљније уређених система интерног извјештавања, контролне активности ће бити бројније и разноврсније од „класичних контролних активности” које су најчешће фокусиране само на то да су средства за плаћање обезбјеђена у буџету. Интерним актима, односно процедурама потребно је уредити процесе из буџетског циклуса, процес стратешког планирања, набавку и уговарање, евиденцију пословних догађаја и трансакција, управљање имовином (материјалном и нематеријалном), наплату сопствених прихода, поврат неоправдано утрошених или погрешно исплаћених буџетских средстава и слично. Интерне процедуре морају бити документоване, редовно се ажурирати и с њима морају бити упознати сви запослени.

Информације и комуникације:

- Код 25 институција су кључни пословни процеси унутар организационих јединица документовани, а 17 институција успоставило је мапе кључних пословних процеса,
- Извјештаји о извршењу буџета и расположивим средствима израђују се у 61 институцији,
- 39 институција дало је потврдан одговор о томе да све организационе јединице добијају информације о одобреним буџетским средствима по програмима/пројектима/активностима,

- Код 44 институције пословни системи подржани су ИТ системима
- 20 институција сматра да су ИТ системи који подржавају одређене процесе међусобно интегрисани.

Да би било могуће управљати и 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. Квалитетни системи финансијског управљања и контрола захтијевају управљачко – информационе системе које чине добре базе података, системи евиденција, системи извјештавања, јасно дефинисане линије извјештавања и слично. Потребно је створити услове за интеграцију ИТ система који подржавају одређене повезане пословне процесе. Поред информација, важно је успоставити и систем комуникација којим се те информације преносе било интерно у институцији било свим другим заинтересованим субјектима.

Праћење и процјена:

- Систем извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контрола је успостављен од стране највишег руководства код 22 институције,
- Препоруке везане за систем интерних контрола у извјештају интерне ревизије дате су и реализоване у 16 институција,
- Реализација препорука из извјештаја интерне ревизије врши се у складу са плановима активности за спровођење препорука код 21 институције,
- Код 28 институција дате су и реализоване препоруке за функционисање система финансијског управљања и контрола у извјештају екстерне ревизије,
- Праћење реализације препорука екстерне ревизије успостављено је у 45 институција,
- Контроле кроз поступак сталног праћења успостављене су у 26 институција,
- У 19 институција предузете су активности на основу налаза сталног праћења.

Систем финансијског управљања и контрола захтијева континуирано праћење у сврху процјењивања његовог функционисања, благовременог ажурирања, те утврђивање мјера за континуирани развој система. Праћење и процјена спроводе се путем сталног праћења, самопроцјене и интерне и екстерне ревизије. Руководиоци институција треба да успоставе систем извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контрола. Самопроцјена система финансијског управљања и контроле врши се путем ГИ ФУиК-а. Препорука је да се планирају активности за успоставу и развој финансијског управљања и контрола са акцентом на недостатке и неусаглашености са Стандардима интерне контроле и препорукама ЦХЈ МФиТ БиХ, интерне и екстерне ревизије.

2. Увод

2.1. Сврха примјене јавне интерне финансијске контроле у БиХ

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

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

Успостава и развој ПИФЦ-а је 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 (ацquis) у подручјима интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ) и екстерне ревизије. Странке ће нарочито сарађивати како би изградом 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 такођер 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 такођер подразумијева успоставу и јачање централних јединица за усклађивање система финансијског управљања и надзора и система интерне ревизије“.

Руководилац институције је одговоран за успоставу, имплементирање и развој система финансијског управљања и контрола у својој институцији, укључујући и успоставу правила за ефикасно, ефективно и економично кориштење расположивих средстава. Систем финансијског управљања и контроле заснива се на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. 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 према Закону о финансирању институција БиХ.

За успоставу система ПИФЦ-а у БиХ неопходно је обезбједити координацију и хармонизацију при изради оквирних прописа законодавства из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије на свим нивоима власти у БиХ. Наведена координација и хармонизација се врше путем Координационог одбора централних јединица за хармонизацију који чине руководиоци Централне хармонизацијске јединице Министарства финансија и трезора БиХ, Централне хармонизацијске јединице Федералног министарства финансија и Централне хармонизацијске јединице Министарства финансија РС.

2.2. Правни основ и рокови извјештавања

Све институције БиХ обавезне су да сачињавају и достављају годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле ЦХЈ МФиТ БиХ. Ова обавеза је прописана чланом 33д. став (4) Закона. Правилником о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ уређена је успостава јединствене методологије, поступака и рокова извјештавања о финансијском управљању и контроли у институцијама БиХ са циљем провјере степена успоставе 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 2015. годину. Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле је конципиран у виду упитника са могућим опцијским одговорима „ДА“ и „НЕ“. Питања су груписана по компонентама ЦОСО оквира.

Кроз Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле, 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 особа задужена за финансијско управљање и контролу на основу података који се односе на извјештајно раздобље, 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 период 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. марта текуће године.

Сврха консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле је да се Савјет министара БиХ благовремено информисе о обављеним активностима из области финансијског управљања и контроле везаним за стање, остварени напредак и будуће правце развоја финансијског управљања и контроле, активности ЦХЈ МФиТ БиХ и достигнути ниво усклађености прописа који се примјењују у институцијама БиХ са правном стечевином ЕУ, везано за област финансијског управљања и контроле.

3. Систем финансијског управљања и контрола у институцијама БиХ

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

Оквир ПИФЦ-а чине три стуба која би требало да обезбједе довољно синергијских ефеката како би се обезбједило разумно увјеравање да интерне контроле функционишу адекватно и ефективно, а то су:

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

Финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем политика, процедура и активности који успоставља и за који је одговоран руководиоца институције. Систем финансијског управљања и контроле заснива се на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.¹

Основне карактеристике квалитетног система финансијског управљања и контрола обухватају следеће:

- управљање по принципу „вриједност за новац“, што значи да се приликом пружања услуга и другим активностима 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, овлаштења и одговорности на свим нивоима управљања које морају бити 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 ЦОСО 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 са јасно

¹ Члан 2. став (1), тачка бб Закона о финансирању институција БиХ

² Компоненте су утврђене са ИНТОСАИ смјерницама за стандарде интерне контроле за јавни сектор, а заснивају се на ЦОСО моделу (Committee of Sponsoring Organizations of TradeWay Commission)

дефинисаним овлаштењима 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 овлаштења 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 докумената и смјерница из области финансијског управљања и контроле у складу с међународно прихваћеним стандардима, стандардима интерне контроле, праксама и прописима у Европској унији;
- б. припрему закона и подзаконских аката из области финансијског управљања и контроле институцијама Босне и Херцеговине;
- ц. дефинисање садржаја програма обуке и координацију програма обуке из области финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;
- д. процјену система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине;
- е. анализирање 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 институција 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 централне јединице за хармонизацију у складу с 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, заснова се на одговарајућим одредбама Закона о финансирању институција БиХ 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.

Основни правац развоја финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, у будућем периоду је повезивање средњорочног и буџетског планирања и извршење буџета у складу са дефинисаним циљевима институције, управљање ризиком ради постизања постављених циљева, као и мјерење резултата кроз успостављање показатеља 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.

3.2.2. Постојеће стање развоја финансијског управљања и контроле

Од укупно 74 институције које су биле обавезне да доставе Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле за 2015. годину, исти су доставиле 63 институције. Извјештај нису доставиле сљедеће институције:

- 1. Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података БиХ**
- 2. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ**
- 3. Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ**
- 4. Центар за уклањање мина БХ (ВНМАС)**
- 5. Институт за нестале особе БиХ**
- 6. Министарство правде БиХ**
- 7. Министарство иностраних послова БиХ**
- 8. Одбор државне службе за жалбе БиХ**
- 9. Парламентарна скупштина БиХ**
- 10. Предсједништво БиХ**
- 11. Канцеларија за ревизију институција БиХ**

Велики број институција извјештај није доставио у прописаном року што је отежало благовремену израду Консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. Извјештаји појединих институција нису комплетни што

³ Члан 33ф Закона о финансирању институција БиХ

је такођер утицало на реалну процјену стања система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

Наиме, један број институција није дао одговор на сва питања у ГИ ФУиК. Из напријед наведеног се може закључити да институције БиХ нису у потпуности схватиле обавезу и значај успоставе и развоја система финансијског управљања и контроле, да нису испоштовале закључке Савјета министара БиХ са 8. сједнице одржане 21.05.2015. године, када је размотрен и усвојен Годишњи извјештај о увођењу система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2014. годину.

Поменути закључцима се обавезује ЦХЈ МФиТ БиХ да настави извршавати обавезе у вези са увођењем и развојем финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ у складу са одобреном динамиком Савјета министара БиХ како би институције БиХ испуниле обавезу у вези примјене члана 90. Споразума о стабилизацији и придруживању, а институције се обавезују да оперативно спроводе подзаконске акте из област финансијског управљања и контроле како би унаприједиле систем финансијског управљања и контроле сходно важећем законодавном оквиру.

На основу увида у 63 достављена Годишња извјештаја о систему финансијског управљања и контроле за 2015. годину може се извршити подјела институција према броју потврдних одговора, а резултат је сљедећи:

- 53 институције имају већи проценат потврдних одговора*
- 10 институција има већи проценат негативних одговора, односно извјештаји указују на нижи степен успоставе система интерних контрола.*

Анализом достављених ГИ ФУиК за 2015. годину у погледу реализованих активности за успостављање и развој финансијског управљања и контроле, у даљем тексту је дат преглед постојећег стања по ЦОСО компонентама.

I. КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ

Предуслов и основ за развој квалитетних система финансијског управљања и контроле је окружење којим је могуће 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 овлаштењима и одговорностима за реализацију активности, постављених циљева и управљање буџетским средствима. Контролно окружење је основ за развој осталих компоненти финансијског управљања и контроле, обезбјеђујући 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 примјене Кодекса, да ли постоји пракса доношења додатних интерних упустава, 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 ЗА ИНТЕГРИТЕТ И ЕТИЧКЕ ВРИЈЕДНОСТИ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Упознавање садржаја Кодекса државних службеника у институцијама БиХ: запослени су су упознати са Кодексом државних службеника у институцијама БиХ	58	92%	5	8%	-	-
Посебан кодекс понашања на нивоу институције: Да ли је донесен посебан кодекс понашања на нивоу институције	40	63%	23	37%	-	-
Надзор поштивања Кодекса од стране запослених: надлежна је организациона јединица или запослени у институцији	38	60%	25	40%	-	-
Додатна интерна упутства и смјернице о стандардима понашања запослених: институција је донијела додатна интерна упутства којима се регулише понашање запослених	21	33%	42	67%	-	-
Могући сукоби интереса и начин поступања у том случају: сукоби интереса специфични за институцију дефинисани су	30	48%	33	52%	-	-

интерним прописима						
Мјере у случају непоштивања Кодекса се спроводе и регулисане су интерним процедурама	37	59%	26	41%	-	-

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

„Кодекс државних службеника“ („Службени гласник БиХ“ број 49/13) односи се на све државне службенике. Овај кодекс садржи правила и принципе доброг понашања државних службеника. Запослени у 58 од 63 институције које су доставиле извјештај упознати су са садржајем Кодекса државних службеника. 40 институција има посебан Кодекс државних службеника. У мање од 50% институција које су доставиле извјештај постоје додатне интерне процедуре којима се регулише понашање запослених или начин поступања у случају сукоба интереса. У 60% институција је Правилником о унутрашњој организацији предвиђено радно мјесто, односно организациона јединица у оквиру које се врши надзор поштивања Кодекса, а у 59% институција прописане су мјере у случају непоштивања Кодекса.

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 додијелити надлежности за надзор над примјеном Кодекса одређеним радним мјестима односно организационим јединицама.*

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

Плански приступ пословању подразумијева да институција: разумије сопствену мисију и визију, утврђује стратешке циљеве и програме кроз које ће се реализовати постављени циљеви, повезује стратешке и оперативне планске документе са буџетом, како би се при постављању циљева узела у обзир финансијска ограничења, утврђује ризике и прати реализацију постављених циљева. Анализом су обухваћена питања припреме средњорочних планова, координације и израде средњорочних планова, процедура којима се регулише процес средњорочног планирања.

Анализом су даље обухваћена питања програмског буџетирања: програми у буџету, циљеви програма, веза са средњорочним планирањем, годишњи планови рада, праћење показатеља учинка по програмима.

Табела 2: Резултати у области планског приступа пословању

ПЛАНСКИ ПРИСТУП ПОСЛОВАЊУ	ДА		НЕ		БЕЗ ОГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Мисија и визија институције су утврђени	63	100%	-	-	-	-
Средњорочни циљеви су утврђени	61	97%	2	3%	-	-
Средњорочни циљеви су објављени на веб страници институције	41	65%	19	30%	3	5%
Средњорочни планови рада су усвојени	45	71%	15	24%	3	5%
Надлежности и одговорности организационих јединица у процесу израде средњорочног плана рада су јасно дефинисане	49	78%	11	17%	3	5%
Показатељи учинка за праћење постизања средњорочних циљева из средњорочних планова рада су дефинисани	54	86%	6	9%	3	5%
Надзор над спровођењем средњорочног плана се врши	40	63%	19	30%	4	7%
Циљеви утврђених буџетских програма су повезани са циљевима средњорочног плана	55	87%	5	8%	3	5%
Све организационе јединице учествују у припреми буџета	52	83%	9	14%	2	3%
Годишњи програми рада су усвојени	62	98%	-	-	1	2%
Годишњим програмом рада дефинисани су циљеви свих организационих јединица	55	87%	7	11%	1	2%
Оперативни циљеви из годишњег програма рада су усклађени са циљевима буџетских програма и средњорочним циљевима	53	84%	6	10%	4	6%
Процијењени извори и износи средстава годишњег плана рада постоје	49	78%	11	17%	3	5%

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Средњорочно планирање у институцијама БиХ врши се у складу са Одлуком о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама („Службени гласник БиХ“ број 62/14) и Упутством о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама 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, показатеље учинка за праћење остваривања циљева и надлежности и одговорности свих учесника у процесу средњорочног планирања. Затим, циљеви утврђени буџетским програмима морају да буду повезани са средњорочним циљевима, а оперативни циљеви из годишњих програма рада усклађени са буџетским програмима.

На основу резултата из ГИ ФУиК за 2015. годину произлази да је у готово свим институцијама успостављен плански приступ пословању у складу са законском и подзаконском регулативом која регулише ову област. Средњорочни циљеви утврђују се у 97% институција, али су у 71% институција које су доставиле извјештај средњорочни планови усвојени. Показатељи учинка за праћење реализације средњорочних циљева су дефинисани у 86% институција, а у 78% институција су јасно дефинисане надлежности и одговорности у изради средњорочног плана. У већини институција формиране су радне групе за израду средњорочних планова. Радним групама руководи координатор за средњорочно планирање. Међутим, надзор над спровођењем средњорочног плана врши се у само 63% институција које су доставиле извјештај и средњорочни планови су објављени само код 65% институција.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Потребно је укључити што већи број учесника у изради средњорочних циљева,*
- *Обезбједити повезаност циљева у свим планским процесима,*
- *Интерним процедурама утврдити надлежности и одговорности у процесу надзора над спровођењем планова.*

3. Руковођење и стил управљања

Одговорност руководиоца институција БиХ за успоставу и спровођење финансијског управљања и контроле јасно је одређена Законом. У складу са Законом, руководиоца институције је 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.

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:	52	83%	10	16%	1	1%
средњорочним циљевима	49	78%	11	17%	3	5%
реализацији програма/пројеката, те постигнутим резултатима	51	81%	10	16%	2	3%
кључним ризицима у пословању	46	73%	14	22%	3	5%
извршењу буџета	50	79%	10	16%	3	5%

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Руководилац институције обавезан је да континуирано прати испуњавање планова и циљева, као и њихово упоређивање са показатељима учинка, како би се по потреби предузеле корективне активности. Праћење се, између осталог, остварује и редовним одржавањем састанака колегијума на којима се расправља о кључним циљевима и њиховој реализацији. У 83% институција које су доставиле извјештај редовно се одржавају састанци колегијума. У 78-81% институција се на колегијумима расправља о средњорочним циљевима, извршењу буџета и реализацији програма/пројеката, док се у 73% институција расправља о управљању ризицима.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Састанци колегијума требало би да се одржавају редовно у складу са Пословником о раду колегијума и да састанцима присуствују руководиоци нижих организационих јединица*
- *На састанцима колегијума руководиоци институција информишу се о испуњавању циљева из планских докумената, о кључним ризицима који утичу на испуњење циљева и о показатељима учинака и резултата.*

4. Организациона структура, овлаштења и одговорности, систем извјештавања

Организациона структура, односно унутрашња организација институција, треба да буде успостављена на начин да обезбједи реализацију основних функција институција и постављених циљева пословања. Правилници о унутрашњој организацији садрже описе послова које обављају поједине организационе јединице и уређују дјелокруг рада тих организационих јединица.

Овлаштења 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 бити с њима упознати. Руководилац институције детаљније уређује овлаштења 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 измијењених околности, измјене регулативе, циљева пословања, начина пословања и слично. Паралелно са развојем линија овлаштења и одговорности треба развијати и линије извјештавања. Руководство на вишим нивоима треба бити благовремено информисано о успјешности реализације циљева и задатака нижих нивоа. Сходно наведеном потребно је развијати интерне системе извјештавања о реализацији постављених циљева, о начину управљања буџетским средствима и слично.

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

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА, ОВЛАШТЕЊА И ОДГОВОРНОСТИ, СИСТЕМ ИЗВЈЕШТАВАЊА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Овлаштена је особа за финансијско управљање и контролу	27	43%	35	56%	1	1%
Овлаштења и одговорности за реализацију циљева програма/пројеката и активности јасно су дефинисани	35	56%	26	41%	2	3%
Послови координације финансијског управљања и контроле у надлежности су организационих јединица за финансије	25	40%	36	57%	2	3%
Задаци везани за финансијско управљање и контролу делегирани су запосленима и они извјештавају о учинку	24	38%	37	59%	2	3%
Постоји организациона јединица/запослени који су одговорни за комуникацију са ЦХЈ за питања из области Фуик-а	27	43%	35	56%	1	1%
Процедуре размјене информација унутар институције су успостављене	39	62%	23	37%	1	1%
Руководиоци програма располажу буџетским средствима из њихове надлежности	26	41%	37	59%	-	-
Руководиоци програма израдили су извјештај о реализацији циљева, програма и пројеката	49	78%	13	21%	1	1%
Линије извјештавања о реализацији циљева и извршењу буџета (утрошена буџетска средства по програмима, остварени приходи, створене обавезе и сл.) успостављене су	44	70%	19	30%	-	-

Организациона структура институције редовно се ажурира како би одражавала промјене регулативе и циљева институције	35	56%	26	41%	2	3%
Успостављено је делегирање/ пренос овлаштења и одговорности за поједине послове на друге запослене	48	76%	15	24%	-	-

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

На основу резултата добијених у ГИ ФУиК за 2015. годину произлази да је само у 43% институција именована особа задужена за финансијско управљање и контролу, а у 38% институција делегирани су послови који се односе на финансијско управљање и контролу. Делегирање и пренос овлаштења врши се у 76% институција. Организациона структура редовно се ажурира и овлаштења и одговорности за реализацију циљева, програма/пројеката јасно су дефинисане у 56% институција које су доставиле извјештај. Линије извјештавања успостављене су у 70% институција, а процедуре о размјени информација успостављене су у 62% институција. Питања која се односе на то да ли руководиоци програма располажу средствима из њихове надлежности и да ли се сачињавају извјештаји о реализацији истих не образлажу се с обзиром на то да се још увијек не усађа буџет по програмској структури.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Организациона структура мора да буде успостављена тако да су јасно дефинисана овлаштења и одговорности сваке организационе јединице, односно радног мјеста у институцији како би се обезбједила реализација постављених циљева пословања,*
- *Организациона структура треба да буде редовно ажурирна узимајући у обзир све настале промијењене околности које утичу на реализацију основних функција институције,*
- *Потребно је именовати особу задужену за финансијско управљање и контролу у институцијама, као и особу која је одговорна за комуникацију са ЦХЈ МФиТ БиХ за питања из области финансијског управљања и контроле, те јасно делегирати послове који се односе на финансијско управљање и контролу,*
- *Линије извјештавања успоставити тако да су јасно дефинисане одговорности за извјештавање, рокови, динамика и начини извјештавања о извршењу буџета, створеним обавезама, оствареним приходима и сл.*

5. Управљање људским ресурсима

Табела 5: Резултати у области управљања људским ресурсима

УПРАВЉАЊЕ РЕСУРСИМА	ЉУДСКИМ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми		Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Организациона јединица за људске ресурсе успостављена је		19	30%	44	70%	-	-
Планови обука, укључујући обуку из финансијског управљања, припремају се		26	41%	37	59%	-	-
Евиденција обука по запосленом успостављена је и ажурира се		47	75%	16	25%	-	-
Запосленици се обучавају из области финансијског управљања и контроле		46	73%	16	25%	1	2%
Евалуација и оцјењивање учинка запослених спроводи се		55	87%	8	13%	-	-
Институција обезбјеђује подстицајне мјере за изузетан учинак запосленог		53	84%	10	16%	-	-
Институција спроводи дисциплинске мјере и корективне активности код лошег учинка		46	73%	17	27%	-	-

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

На основу резултата из извјештаја произлази да 30% институција има засебну организациону јединицу за људске ресурсе. У 41% институција су у планове обука укључени и планови обука из финансијског управљања и контроле. 75% институција води евиденцију обука по запосленом. Евалуација и оцјењивање учинка и дисциплинске мјере код лошег учинка спровode се у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ и Правилником о оцјењивању рада државних службеника у институцијама БиХ.

ЗАКЉУЧЦИ:

- У планове обуке укључити обуке из области финансијског управљања и контроле,
- Успоставити и водити евиденцију обука по запосленом са циљем оцјене и праћења ефеката који су остварени захваљујући обучавању запослених,
- Обезбједити подстицајне мјере (материјалне и нематеријалне) за изузетан учинак који оствари запослени.

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. Управљање ризицима омогућава доношење квалитетнијих одлука, боље планирање и сврсисходније извршење буџета, дефинисање приоритета и благовремено уочавање и припрему адекватног одговора на проблеме који могу да се појаве приликом реализације постављених циљева.

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

Како би управљање ризиком испунило своју правну сврху, 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 и код утврђивања и анализе промјена које могу утицати на систем интерне контроле

УТВРЂИВАЊЕ РИЗИКА И АНАЛИЗА РИЗИКА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Извршено је утврђивање ризика	29	46%	28	44%	6	10%
Вјероватноћа и утицај ризика процијењени су	22	35%	37	59%	4	6%
Ризици се наводе у писаној форми	8	13%	50	79%	5	8%
Ажуриран је регистар ризика	6	10%	55	87%	2	3%
Постоји систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика	8	13%	53	84%	2	3%
Задужена је особа за координацију активности у успостави процеса управљања ризицима	9	14%	50	80%	4	6%
Задужене су особе за прикупљење информација о ризицима по поједиим организационим јединицама	7	11%	52	83%	4	6%
Донесена је стратегија управљања ризицима	4	6%	55	88%	4	6%
Промијене у интерном и екстерном окружењу укључујући ризике преваре и корупције прате се и одражавају у стратегији управљања ризиком	3	5%	56	89%	4	6%

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

На основу резултата добијених из извјештаја институција може се закључити да је мали број институција предузео кораке за процес управљања ризицима у складу са Смјерницама за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ. Само 46% институција, од укупног броја институција које су доставиле извјештај, извршило је процјену ризика, а 35% институција извршило је процјену утицаја и вјероватноће настанка ризика. У 10% институција је у овом извјештајном периоду извршено документовање ризика, односно формирани су регистри ризика. Систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика постоји код 13% институција, а особа задужена за координацију активности у успостави процеса управљања ризицима именована је у 14% институција. Стратегију управљања ризицима донијело је само 6% институција.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Све институције треба да именују особу за координацију активности у процесу управљања ризицима у складу са Смјерницама за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ,
- Ризици се морају процијенити према вјероватноћи настанка и утицају,
- Ризици се документују у Регистру ризика који се ажурира најмање једном годишње,
- Потребно је успоставити систем извјештавања за праћење најзначајнијих ризика.

III. КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ

Контролне активности обухватају поступке и мјере које институције предузимају ради смањења ризика, а у сврху реализације постављених циљева пословања. Контролне активности су динамичне и подложне промјенама и морају да се развијају као одговор на спољне 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 треба да буду трошковно оправдане, односно трошкови контрола не смију да буду већи од остварене користи. Контролне активности морају да буду документоване и требају се досљедно примјењивати од стране свих запослених.

1. Примјена контролних активности кроз политике и процедуре

Табела 7: Резултати у области примјене контролних активности кроз процедуре

ПРИМЈЕНА 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	23	37%	39	62%	1	1%
Интерне процедуре постоје за процес израде и извршења буџета	59	94%	4	6%	-	-
Интерне процедуре постоје за процес евиденције пословних догађаја и трансакција	56	89%	7	11%	-	-
Интерне процедуре постоје за процес набавки и уговарања	60	95%	3	5%	-	-
Интерне процедуре постоје за процес управљања имовином (материјалном и нематеријалном)	51	81%	11	18%	1	1%
Интерне процедуре постоје за процес наплате сопствених прихода	23	37%	38	41%	2	4%
Интерне процедуре постоје за процес поврата неоправдано утрошених или погрешно исплаћених буџетских средстава	18	27%	43	68%	2	4%
Интерне процедуре постоје за процес пословне кореспонденције чувања и архивирање документације	55	88%	7	11%	1	1%
Интерне процедуре постоје за процес за спречавање и откривање неправилности и превара	54	86%	6	9%	3	5%
Постоји организациона јединица или особа унутар институције којој запослени могу да пријаве неправилности и преваре	56	90%	6	9%	1	1%

Интерне процедуре редовно се ажурирају	59	94%	4	6%	-	-
Запослени су упознати са интерним процедурама	60	95%	2	4%	1	1%

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	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Обезбјеђена примјена начела раздвајање дужности	49	78%	14	22%	-	-
Начело раздвајања дужности примијењено је у информационим системима	29	46%	34	54%	-	-

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	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Поступак спровођења претходних контрола (ex-ante) документован је	44	70%	16	15%	3	5%
Поступак спровођења накнадних контрола документован је	40	63%	20	32%	3	5%
Документација омогућава праћење сваке финансијске и нефинансијске трансакције од почетка до краја	55	88%	4	6%	4	6%

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 овлаштена лица имају право приступа материјалним, финансијским и другим ресурсима	61	97%	2	3%	-	-
Евиденција имовине води се кроз књигу сталних средстава	62	98%	1	2%	-	-
Попис имовине у смислу усклађивања књиговодственог са стварним стањем се врши	63	100%			-	-
Ванредан попис имовине се врши	21	33%	42	67%	-	-
Накнадне контроле намјенске потрошње додијелених и исплаћених буџетских средстава врше се као дио редовног пословања	24	38%	29	46%	10	16%
Накнадне контроле намјенске потрошње додјелених и исплаћених буџетских средстава врше се као ад-хоц задатак	11	17%	40	63%	12	20%
Успостављене су контроле како би се спријечиле неовлаштене измјене у постојећем софтверу	40	63%	21	33%	2	4%
Успостављене су контроле како би се спријечио губитак и разоткривање података	40	63%	20	32%	3	5%
Успостављене су контроле како би се спријечиле спољашње пријетње (као што су вируси)	44	70%	17	26%	2	4%
Успостављене су контроле како би се спријечио неовлаштени физички приступ	45	71%	16	25%	2	4%
Дисастр рецверу план и процедуре које ће обезбједити да се у случају да дође до неочекиваних догађаја, кључне операције настављају без прекида, а кључни подаци су заштићени	20	32%	41	64%	2	4%

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Када се говори о постојању интерних процедура као виду примјене контролних активности, велики број институција има интерне процедуре којима су уређени кључни пословни процеси, као што су: процес израде и извршења буџета, процес јавних набавки, евидентирања пословних догађаја и трансакција и управљања имовином.

Интерне процедуре нису успостављене у довољној мјери када је ријеч о поступку средњорочног планирања, процесу наплате сопствених прихода или поврату неоправдано утрошених или погрешно уплаћених средстава. Начело раздвајања дужности примјењује се код 78% институција, али није довољно заступљено у области и информационих система. Документација омогућава праћење свих трансакција код већине институција. Заштита имовине или ресурса регулисана је интерним процедурама готово у стопостотном проценту у свим сегментима, осим у подручју заштите информационих система. Неопходно је интерним процедурама уредити ову област, како би се спријечиле неовлаштене измјене у постојећим софтверима, затим спријечио губитак и разоткривање података или неовлаштен физички приступ имовини. Накнадне контроле намјенске потрошње додијељених и исплаћених буџетских средстава незнатно су заступљене.

ЗАКЉУЧЦИ:

- Сви кључни пословни процеси требало би да буду уређени интерним процедурама којима се јасно уређују правила поступања, дефинишу учесници, њихова овлаштења и одговорности, контролни поступци, прописани формулари, обрасци и друга слична питања која је потребно регулисати,*
- Интерне процедуре морају да буду документоване и редовно ажуриране,*
- Потребно је обезбједити примјену начела раздвајања дужности како би се смањила могућност да једно лице буде у прилици направити и сакрити грешке, неправилности и преваре у обављању својих дужности,*
- Документација којом се доказују пословне трансакције треба омогућити запосленицима, интерним и екстерним ревизорима и другим тијелима да прате ток операција и трансакција у свим фазама,*
- Треба успоставити адекватне контроле како би се заштитила имовина и информације институције,*
- Обим контрола треба бити пропорционалан идентификованим ризицима, утицају привременог или трајног губитка имовине или неовлаштеног 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, адекватности, 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 су основа висококвалитетног информационог и комуникационог система, који мора да обезбиједи информације не само за потребе спољног, 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 одабира и развоја информационих контрола

ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
Критеријуми	Број институција	%	Број институција	%	Број институција	%
Кључни пословни процеси унутар организационих јединица документовани су	25	40%	35	55%	3	5%
Књига/мапа кључних пословних процеса израђена је	17	27%	41	65%	5	8%
Постоје ИТ безбједносне политике, процедуре или упутства	32	51%	29	45%	2	4%
Сачињавају се извјештаји о извршењу буџета за руководство	61	97%	2	3%	-	-
Сачињавају се извјештаји о расположивим средствима за руководство	61	97%	2	3%	-	-
Сачињавају се извјештаји о обавезама за руководство	56	89%	7	11%	-	-
Сачињавају се извјештаји о потраживањима за руководство	50	81%	13	21%	-	-
Све организационе јединице добијају информације о одобреним буџетским средствима по програмима/пројектима/активностима	39	62%	24	38%	-	-
Рачуноводствени систем омогућава праћење по програмима	33	52%	28	44%	2	4%
Рачуноводствени систем омогућава праћење трошкова по пројектима	26	41%	35	55%	2	4%
Рачуноводствени систем омогућава праћење трошкова по активностима	14	22%	47	74%	2	4%
Рачуноводствени систем омогућава праћење трошкова по организационим јединицама	20	32%	40	63%	3	5%
Централизована евиденција свих потписаних уговора и уговорених обавеза подржана је информационим системом	31	49%	32	51%	-	-
Пословни системи су подржани ИТ системима	44	70%	19	30%	-	-
ИТ системи који подржавају одређене процесе међусобно су интегрисани	20	32%	41	64%	2	4%

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Захтјеви који су постављени стандардима који се односе на информације и комуникације као компоненту система финансијског управљања и контроле нису у довољној мјери испуњени у институцијама. Тек 27% институција израдило је мапу пословних процеса. Пословни системи су у знатној мјери подржани ИТ системима, али исти нису у довољној мјери интегрисани.

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

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Како би руководиоци доносили одлуке и вршили контролу пословања морају располагати одговарајућим, благовременим и тачним информацијама,*
- *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 захтјевају стално праћење и процјену ради њиховог адекватног функционисања и благовременог ажурирања. Сврха праћења и процјене система финансијског управљања и контроле је да се обезбједи правилно функционисање контрола и њихова измјена у складу са промјенама околности у окружењу. Руководство треба да се усмјери на праћење и процјену интерних контрола, те њихову усклађеност са законским прописима и циљевима институције. Праћење и процјена система финансијског управљања и контрола 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 контрола

ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛА	ДА		НЕ		БЕЗ ОДГОВОРА	
	Број институ-ција	%	Број институ-ција	%	Број институ-ција	%
Систем извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контрола успостављен је од стране највишег руководства	22	35%	36	57%	5	8%

Препоруке везане за систем интерних контрола дате у извјештају интерне ревизије	16	25%	4	6%	43	69%
Реализоване препоруке везане из извјештаја интерне ревизије за претходну годину	16	25%	4	6%	43	69%
Реализација препорука из извјештаја интерне ревизије врши се у складу са плановима активности за спровођење препорука	21	33%	19	30%	23	37%
Препоруке везане за функционисање система интерних контрола дате у извјештају екстерне ревизије	28	44%	-	-	35	56%
Реализоване препоруке везане за систем интерне контроле које проистичу из извјештаја екстерне ревизије	28	44%	-	-	35	56%
Праћење реализације препорука екстерне ревизије успостављено је	45	71%	12	20%	6	9%
Ех-пост контроле кроз поступак сталног праћења успостављене су	26	41%	32	51%	5	8%
Ад-хоц контроле обављају се по налогу руководиоца зависно о случају	20	32%	39	62%	4	6%
Број ад-хоц контрола у извјештајном периоду	7	11%	-	-	56	89%
Активности предузете на основу налаза сталног праћења	19	30%	34	54%	10	16%

РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ:

Увидом у достављене извјештаје може се закључити да је 35% институција успоставило систем извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контроле. У свим институцијама предузимају се радње у циљу реализације препорука интерне и екстерне ревизије. Праћење реализације препорука екстерне ревизије од стране руководства врши се у 71% институција. Накнадне и ад-хоц контроле још увијек нису довољно заступљене у циљу сталног праћења функционисања система финансијског управљања и контроле. Активности предузете на основу сталног праћења спроводе се у 30% институција.

ЗАКЉУЧЦИ:

- *Руководиоци институција треба да успоставе систем извјештавања о систему финансијског управљања и контроле,*
- *На основу препорука интерне ревизије сачињавају се планови за отклањање недостатака са јасно дефинисаним одговорностима и роковима за спровођење истих,*
- *Потребно је успоставити праћење реализације препорука екстерне ревизије.*

4. 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.

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

Институције су у својим ГИ ФУИК за 2015. годину навеле сљедеће мјере које планирају за развој ФУК-а по свим елементима ЦОСО оквира у наредној години:

I	Контролно окружење
1.	Јачање етичких вриједности, професионалне стручности и компетентности запослених кроз дефинисање политике развоја и обуке запослених
2.	Израда годишњих планова обуке запослених и успостава евиденција о завршеним обукама
3.	Израда интерних аката којим се дефинишу ситуације потенцијалних сукоба интереса и начин поступања
4.	Утврђивање мјера у случају непоштивања Кодекса државних службеника
5.	Унапређење процеса планирања у смислу усклађивања утврђених циљева у средњорочном и годишњем програму рада и циљева утврђених у буџетским програмима
6.	Унаприједити политике управљања људским ресурсима
7.	Именовати радну групу/лице задужено за финансијско управљање и контролу
8.	Обезбјеђивање координационе улоге организационим јединицама за финансије у примјени и развоју финансијског управљања и контроле
9.	Одржавање редовних састанака/колегијума највишег нивоа управљања и сачињавање записника са истих
II	Управљање ризицима
1.	Именовање особе за координацију активности у успостави процеса управљања ризицима
2.	Идентификовање ризика који могу да утичу на циљеве из стратешких и оперативних планова, програма, пројеката, активности, те пословних процеса
3.	Извршити процјену вјероватноће и утицаја на утврђене ризике
4.	Доношење и спровођење акционих планова
5.	Документовање ризика кроз сачињавање обрасца за утврђивање и процјену ризика
6.	Израда Регистра ризика у складу са Смјерницама за спровођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ
7.	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 интерних процедура у циљу потпуног, тачног,

	правилног и ажурног евидентирања свих пословних процеса, поступака обраде и евиденције
2.	Израда писаних интерних процедура које су у складу са законском регулативом
3.	Израда додатних писаних аката који обезбјеђују заштиту имовине и информација
4.	Израда интерних процедура за спровођење поступака јавних набавки и праћења реализације уговора о набавкама
5.	Израда интерних правилника за употребу информационих система и опреме у сврху јаснијег дефинисања овлаштења и одговорности корисника
6.	Унапређење претходних контрола суштинском примјеном принципа двоструког потписа, путем писаних овлаштења и одговорности
7.	Израда интерног акта и подузимање додатних мјера за примјену принципа раздвајања дужности
8.	Израда Дисастер Рецоверу Плана
IV	Информације и комуникације
1.	Документовање- попис пословних процеса унутар организационих јединица
2.	Израда књиге/мапе кључних пословних процеса
3.	Јачање система интерног извјештавања у циљу праћења реализације утврђених циљева
4.	Успостављање система информисања, комуникације и система ефективног, благовременог и поузданог извјештавања
5.	Увођење централизоване евиденције свих потписаних уговора и уговорених обавеза која је подржана информационим системом
V	Праћење и процјена система
1.	Израда интерних процедура о праћењу и процјени система
2.	Развијање система редовног извјештавања о функционисању система финансијског управљања и контроле, кроз процес сталног праћења и процјене система
3.	Унапређење система за реализацију препорука интерне и екстерне ревизије
4.	Реализација налаза добијених самопроцјеном и сталним праћењем
5.	Провођење ех-пост контрола кроз поступак сталног праћења
6.	Провођење ад-хоц контрола по налогу руководиоца институције зависно о случају

4.2. Мјере и активности планиране за будући развој финансијског управљања и контрола од стране Централне хармонизацијске јединице МФИТ БиХ

ЦХЈ МФИТ БиХ у наредном периоду планира:

- Наставити активности за успоставу и развој финансијског управљања и контрола 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 и реализовати план обука из области финансијског управљања и контрола у институцијама БиХ за 2016. годину узимајући у обзир резултате из ГИ ФУИК институција БиХ за 2015. годину
- Израдити нову Стратегију за спровођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ у сарадњи са надлежним тијелима Европске комисије
- Унаприједити систем информисања јавности о значају увођења квалитетног система финансијског управљања и контроле у јавном сектору у БиХ у складу са dobrим европским праксама.

5. ЗАКЉУЧЦИ

Централна хармонизацијска јединица МФИТ БиХ предлаже да Савјет министара БиХ, након упознавања са Извјештајем, донесе сљедеће закључке:

- Задужује се ЦХЈ МФИТ БиХ да Консолидовани извјештај о финансијском управљању и контроли у институцијама БиХ за 2015. годину објави на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ и да о томе и о закључцима Савјета министара обавијести све институције БиХ
- Задужују се институције БиХ да убрзају реализацију активности на успостави и развоју квалитетног система финансијског управљања и контрола именовањем особа задужених за финансијско управљање и контролу и доношењем Акционих планова за успоставу и развој финансијског управљања и контроле. Акциони планови се требају заснивати на планираним мјерама и препорукама из Консолидованог извјештаја, а активности ускладити са Законом о финансирању институција БиХ и важећим подзаконским актима којима је регулисана област финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

Број: 03-1-16-8-22-67/16
Сарајево, 28.03.2016. године

ДИРЕКТОР ЦХЈ МФИТ БИХ

Ранко Шакота с.п.