



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
„АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ У ПРОЦЕСУ ДОНОШЕЊА
ПРАВИЛНИКА О УНУТРАШЊОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ“

Сарајево, децембар 2025. године

Праћење реализације препорука ревизије учинка

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (Канцеларија за ревизију) провела је праћење активности институција Босне и Херцеговине (БиХ) на реализацији препорука ревизије учинка за извјештај ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“ који је објављен у децембру 2018. године. Праћење је проведено у складу са INTOSAI оквиром професионалних објава (IFPP), Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Основни циљ овог извјештаја је да се мјеродавним институцијама и јавности презентују активности одговорних институција на реализацији препорука ревизије учинка које су дате с циљем да се унаприједи подручја која су била предметом ревизије и сачувају буџетска средства. Резултати праћења указују на то да је уочен мањи напредак у стању ове области у односу на период када је рађена ревизија. По свим датим препорукама предузимане су активности: четири препоруке су дјелимично реализоване, док су код једне препоруке констатоване почетне активности.

И поред чињенице да је Савјет министара БиХ доношењем Одлуке о начелима и Одлуке о критеријумима 2013. године имао интенцију да обезбиједи рационалне и ефикасне организације у институцијама Савјета министара БиХ, у коначници није у потпуности остварен жељени резултат. Још увијек 22 од 54 посматране институције у БиХ нису ускладили своје правилнике, иако је протекло више од десет година од рока у којем су то биле дужне учинити. Иако су приликом израде правилника институције примјењивале Јединствена правила за израду правних прописа, и даље недостају свеобухватне анализе које би обезбиједиле успоставу рационалних и ефикасних унутрашњих организација. Поступак прибављања мишљења на описе радних мјеста и приједлоге правилника видљиво је унапријеђен, али још постоји значајан простор да институције као предлагачи, као и надлежна тијела, дјелују ефикасније, посебно у погледу рокова за припрему и давање мишљења. Додатни изазов представља и предуго трајање разматрања приједлога правилника на Савјету министара БиХ, што често доводи до потребе за обнављањем раније датих мишљења или до повлачења материјала од стране институција ради поновних измјена. Иако је остварен мањи напредак, у предметној области и даље постоји значајан простор за унапређење како би се у коначници обезбиједиле ефикасне и рационалне унутрашње организације.

Овај извјештај је, у складу са чланом 16. и чланом 17. Закона о ревизији, достављен Парламентарној скупштини БиХ, Предсједништву БиХ и Савјету министара БиХ.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић, с. р.

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неџад Хајтић, с. р.

ЗАМЈЕНИЦА
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неда Мочевић, с. р.

Садржај

Коришћене скраћенице.....	6
1. УВОД	9
1.2. Циљ и сврха праћења	9
1.3. Предмет и обим праћења	10
1.4. Извори и методе праћења	10
1.5. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења	11
2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ	13
2.1. Парламентарна скупштина БиХ.....	13
2.2. Савјет министара БиХ.....	14
3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ	15
3.1. Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука	15
3.2. Тренутно стање у ревидираној области	22
Прилог 1.	24
Прилог 2.	26

Коришћене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АС БиХ	Агенција за статистику БиХ
АО БиХ	Агенција за осигурање
ДАРНС	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност
ДЕП	Дирекција за економско планирање
ГССМ БиХ	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
Институције надлежне за давање мишљења	Министарство правде БиХ и Министарство финансија и трезора БиХ
Јединствена правила	Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ
МФТ БиХ	Министарство финансија и трезора БиХ
МП БиХ	Министарство правде БиХ
Одлука о критеријумима	Одлука о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ
Одлука о начелима	Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе институција БиХ
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине

Извршни резиме

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела праћење реализације препорука из Извјештаја ревизије учинка: „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“¹ с циљем процјене њихове имплементације и стања у ревидираној области. Предметни извјештај је објављен у децембру 2018. године. Табела у наставку даје преглед реализације препорука ове ревизије учинка.

Табела 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“

Степен реализације	Број препорука	Проценат реализације препорука
 Реализовано	-	-
 Дјелимично	4	80%
 Почетне активности	1	20%
 Нису предузимане активности	-	-
Укупно	5	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Као што се може видјети из Табеле 1, четири препоруке су дјелимично реализоване што значи да се предузимају активности које би могле водити ка реализацији овог дијела препорука. Код једне препоруке предузете су почетне активности, односно стварају се предуслови за реализацију активности које воде реализацији препорука.

Имајући у виду степен реализације препорука, може се констатовати да су институције предузимале активности на унапређењу стања у ревидираној области, али да стање и даље није задовољавајуће. Међутим, како би се стање могло оцијенити као потпуно задовољавајуће потребно је обезбиједити потпуну реализацију свих препорука.

СМ БиХ је у периоду након објаве Извјештаја разматрао извјештаје о примјени Јединствених правила за израду правних прописа чије одредбе се примјењују приликом израде приједлога правилника о унутрашњој организацији са циљем побољшања Јединствених правила и процјене њихове примјене. У склопу извјештаја је између осталог констатован низак степен примјене аналитичких поступака који претходе изради прописа, укључујући и правилнике о унутрашњој организацији, као и ограничене аналитичке капацитете у институцијама. Иако је СМ БиХ донио закључке са циљем унапређења Јединствених правила, истима су адресирана првенствено питања која се односе на нормативно-правне послове, али не и аналитичке процесе који

¹ Ревизија је извршена с циљем да се испита да ли су СМ БиХ и институције СМ БиХ, у оквиру својих одговорности, предузимале одговарајуће и благовремене активности како би успоставиле ефикасну и рационалну унутрашњу организацију.

претходе изради правних прописа. У периоду након објаве Извјештаја ревизије, институције СМ БиХ су приликом доношења правилника о унутрашњој организацији примјењивале одредбе Методологије процјене утицаја приликом израде прописа, а која је саставни дио Јединствених правила за израду правних прописа. С тим у вези, институције СМ БиХ приликом слања приједлога правилника на мишљење и сагласност надлежним институцијама проводе писане анализе – процјене утицаја. Међутим, у склопу процјена се не врше анализе радне оптерећености, обима послова и броја организационих јединица, те, сходно томе, процјене могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организационе структуре.

У погледу благовремености поступака давања мишљења на приједлоге правилника евидентан је напредак у погледу временског оквира за давање мишљења од стране надлежних институција. Међутим, цјелокупан процес усклађивања правилника о унутрашњој организацији је и даље успорен у фази усклађивања приједлога описа радних мјеста са Одлуком о критеријумима² као и у фази давања сагласности од стране СМ БиХ. Додатни проблем представља и то што се приједлози правилника скидају са листе материјала СМ БиХ или повлаче од стране предлагача и затим поново започиње процедура усклађивања правилника. У периоду након објаве Извјештаја Управна инспекција МП БиХ је у складу са својим надлежностима обезбиједила провођење надзора над примјеном прописа који се односе на правилнике о унутрашњој организацији.

² Одлука о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 30/13, 67/15, 51/18)

1. УВОД

У уводном дијелу овог извјештаја образложен је општи циљ и сврха праћења реализације препорука ревизије учинка, предмет, обим, извор и методе праћења, те основне информације о извјештају који се прати.

1.2. Циљ и сврха праћења

Задатак ревизије учинка је извјештавање о ефикасности, ефективности и економичности програма или активности, а благовремена реализација препорука и унапређење рада је задатак ревидираних институција.

Праћење реализације препорука из извјештаја о проведеним ревизијама учинка представља финалну фазу ревизије учинка која слиједи након циклуса планирања и извршења ревизија учинка. Праћење је неопходан елемент у ревизији учинка јер потиче на одговорност институција којима су упућене препоруке и обезбјеђује повратне информације о ефектима проведених ревизија.

Праћење извјештаја ревизије учинка и анализа активности надлежних институција након објаве извјештаја предвиђено је и документима Канцеларије за ревизију: Принципи ревизије учинка, Водич за ревизију учинка и Водич за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка.³

Препоруке дате у извјештајима ревизије учинка се требају пратити како би се установило које мјере су надлежне институције предузеле по датим препорукама, које препоруке су реализоване и који ефекти су остварени. Вријеме, предмет и обим праћења реализације препорука је одлука врховних ревизионих институција.⁴

Праћење поступања институција БиХ по датим препорукама ревизије учинка је активност која је проведена с циљем обезбјеђивања ефективности ревизионих извјештаја, благовремене и ефикасне реализације препорука и пружања повратне информације за Канцеларију за ревизију, законодавну и извршну власт о реализацији датих препорука.

Од успоставе функције ревизије учинка, закључно са 30. 11. 2025. године, објављено је укупно 78 извјештаја ревизије учинка, од чега 16 извјештаја о праћењу реализације препорука из објављених извјештаја ревизија учинка⁵.

³ Одлуком Координационог одбора број: 12-50-1-19-2/09 усвојени су Принципи ревизије учинка; Одлуком Координационог одбора број: 06-50-1-4/13 усвојен је Водич за ревизију учинка; Одлуком Координационог одбора број: 06-50-1-5/13 усвојен је Водич за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка.

⁴ Смјерница ревизије учинка INTOSAI GUID 3920;

⁵ Претходни извјештаји о праћењу реализације препорука ревизије учинка су обухватили више извјештаја ревизије учинка чије су препоруке праћене, тако да је закључно са 30. 11. 2025. године праћена реализација препорука из укупно 32 извјештаја ревизије учинка. Детаљан преглед извјештаја који су до сада били предметом праћења дат је у Прилогу број 1.

Извјештаји о праћењу реализације препорука се разматрају и усвајају на сједницама Парламентарне скупштине БиХ.

1.3. Предмет и обим праћења

Канцеларија за ревизију континуирано прати активности на праћењу извјештаја ревизије учинка. Овога пута предмет праћења је извјештај ревизије учинка: „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“ који је објављен 31. 12. 2018. године. Праћењем је обухваћен период од објаве извјештаја до октобра 2025. године.

Канцеларија за ревизију је анализирала стање из подручја која су ревидирана и утврђивала је сљедеће:

- Које активности су предузимале надлежне институције (Парламентарна скупштина и Савјет министара) након објављивања извјештаја ревизије учинка?
- Да ли су и у којој мјери институције предузимале активности на реализовању препорука ревизије учинка и закључака надлежних институција?
- Имајући у виду циљеве ревизије, које су се промјене стања у ревидираним областима десиле у односу на стање утврђено у објављеном извјештају?

Ревизија је анализирала предузете активности без утврђивања разлога за предузимање истих, тј. није испитивано да ли су исте посљедица датих препорука ревизије или су посљедица других околности.

1.4. Извори и методе праћења

С циљем прикупљања података о реализацији препорука и закључака надлежних институција, институцијама БиХ⁶ које су биле обухваћене првобитном ревизијом као и институцијама на које се односе препоруке је достављено циркуларно писмо. У писму су наведене дате препоруке из извјештаја и закључци надлежних институција. Од институција је тражено да у писаној форми представе активности које су предузимале, као и доказе којима се то поткрепљује.

Потребне информације су прикупљене и на основу анализе записника (закључака) са сједница Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Представничког дома), Дома народа Парламентарне скупштине БиХ (Дома народа) и Савјета министара БиХ (СМ БиХ), анализе законских и подзаконских аката, извјештаја, информација, објава у Службеном гласнику БиХ, извјештаја финансијске ревизије и састанака са субјектима ревизије. У изабраном методолошком приступу терет доказивања предузетих активности на основу препорука је на институцији којој су препоруке биле упућене. На

⁶ Генерални секретаријат СМ БиХ, Министарство финансија и трезора БиХ, Министарство правде БиХ, Агенција за статистику, Дирекција за економско планирање и Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност.

основу одговора институција на упит Канцеларије за ревизију о предузетим активностима на реализацији препорука и достављених доказа, вршена је процјена степена предузетих активности. За наводе институција о предузетим активностима, додатно су тражени докази. Сматрали смо да активности које нису споменуте у одговору институције, нити су за њих достављени докази, а које је подразумијевала дата препорука или закључак надлежних институција, у конкретном извјештају, нису ни предузимане.

Утврђене су четири могуће категорије реализације препорука:

- Прва – **реализовано** – институције су окончале активности наведене у препоруци, односно препоручене континуиране активности се редовно проводе – стање у ревидираном подручју је значајно поправљено;
- Друга – **дјелимично** – у институцијама је у току реализација препорука, односно извјесна је реализација активности које воде реализацији препоруке – постигнут је напредак у ревидираном подручју;
- Трећа – **почетне активности** – институције су планирале или стварају предуслове за реализацију активности које воде реализацији препоруке – није било напретка у ревидираној области;
- Четврта – **нису предузете активности** – нису констатоване активности на реализацији препорука или нису достављене информације о предузетим активностима – није било напретка у ревидираном подручју.

Такође, у процесу процјене реализације препорука, консултовани су ревизорски тимови који су вршили предметне ревизије, ревизори из финансијске ревизије Канцеларије за ревизију, те је за оцјену стања прикупљана документација која је додатно послужила за оцјену реализације препорука. За процјену реализације препорука из Извјештаја ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“, на бази узорка институција које су биле обухваћене првобитном ревизијом и којима су упућене препоруке, уз доставу адекватне документације као доказа, провјераван је степен реализације препорука датих у извјештају.

1.5. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења

Извјештај је достављен ревидираним институцијама, Парламентарној скупштини БиХ, СМ БиХ и Предсједништву БиХ. Извјештај је објављен на интернет-страници Канцеларије за ревизију и пропраћен је саопштењем за медије. У наредној табели презентовани су подаци о препорукама из извјештаја који је предмет текућег праћења.

Табела 2: Преглед броја датих препорука у извјештају ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“

Назив извјештаја	Укупан број препорука	Укупан број препорука институцијама БиХ	Укупан број препорука Савјету министара БиХ
Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији	5	3	2

Извор: Канцеларија за ревизију

У наставку је дат табеларни преглед упућених препорука, институције БиХ којима су упућене препоруке (одговорне институције), као и статус реализације препорука.

Табела 3: Преглед упућених препорука, одговорних институција и статуса реализације препорука

Ред. бр.	Препорука	Одговорна институција	Статус
1	Савјет министара БиХ треба да размотри могућности и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације у институцијама СМ БиХ, с циљем њиховог усклађивања са дефинисаним принципима ефикасне и рационалне организације. При томе је потребно водити рачуна о примени одредби Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ и методологије процјене утицаја приликом израде прописа које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ.	СМ БиХ	 Дјелимично
2	Савјет министара БиХ треба да обезбиједи да се припрема, давање мишљења и давање сагласности на приједлоге правилника о унутрашњој организацији одвија ефикасно.	СМ БиХ	 Почетне активности
3	Управна инспекција треба да обезбиједи провођење надзора над примјеном прописа који се односе на правилнике о унутрашњој организацији.	МП БиХ – Управна инспекција	 Дјелимично
4	Потребно је да институције, приликом припреме приједлога правилника о унутрашњој организацији, изврше документоване свеобухватне анализе у складу са дефинисаним принципима ефикасне и рационалне унутрашње организације.	Институције СМ БиХ	 Дјелимично
5	Институције треба да све своје активности у процесу припреме правилника о унутрашњој организацији проводе у складу са задатим роковима и прописаним процедурама.	Институције СМ БиХ	 Дјелимично

2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

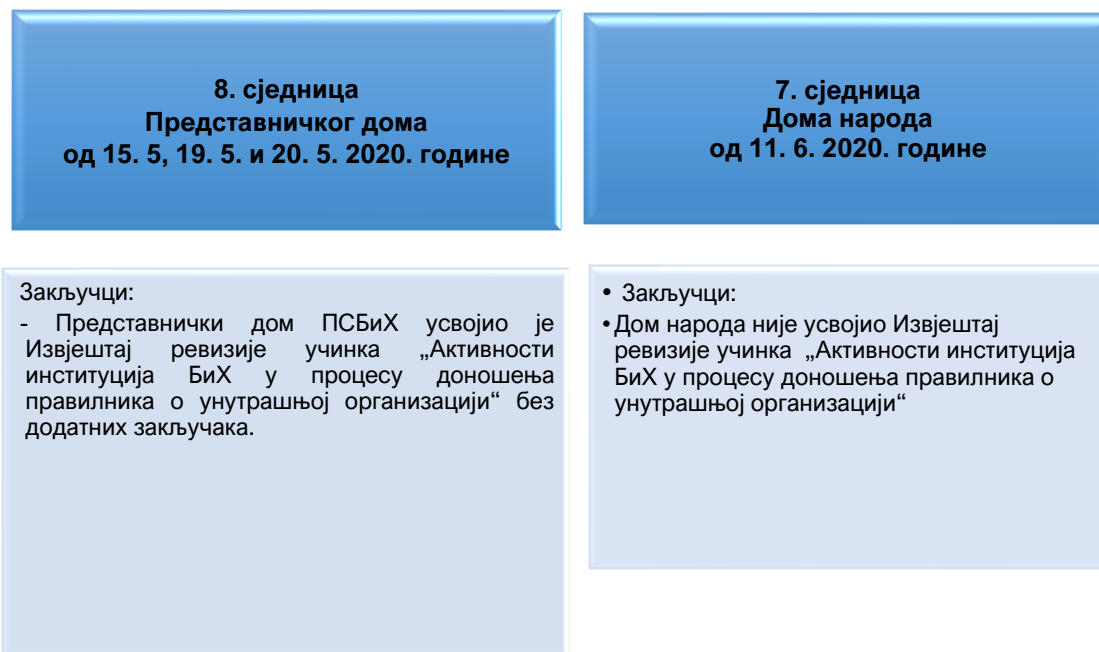
У овом поглављу представљене су активности надлежних институција, Парламентарне скупштине БиХ и Савјета министара БиХ, по предметном извјештају ревизије учинка.

2.1. Парламентарна скупштина БиХ

Представнички дом и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ су разматрали и усвојили Извјештај ревизије учинка који је предмет текућег праћења. Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је усвојио Извјештај ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“.

Усвајањем извјештаја ревизије учинка утврђена је обавеза одговорних институција за реализацију препорука из извјештаја ревизије учинка.

Слика 1. Разматрање извјештаја ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“ на сједницама Парламентарне скупштине БиХ



Извор: Канцеларија за ревизију на основу записника са сједница домова Парламентарне скупштине

2.2. Савјет министара БиХ

У наредној табели приказано је вријеме разматрања Извјештаја од стране Савјета министара БиХ.

Табела 4: Преглед датума разматрања Извјештаја ревизије учинка „Активности институција Босне и Херцеговине у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“ и закључака Парламентарне скупштине на Савјету министара БиХ

Назив извјештаја	Датум разматрања		
	Извјештај	Сједница Савјета министара по закључцима Представничког дома	Сједница Савјета министара по закључцима Дома народа
Активности институција Босне и Херцеговине у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији	- 164 сједница. одржана 22.1.2019. године	/	/

Извор: Канцеларија за ревизију на основу саопштења са сједница Савјета министара

Савјет министара БиХ је разматрао Извјештај ревизије учинка „Активности институција Босне и Херцеговине у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“, што је приказано у наставку.

Слика 2. Разматрање извјештаја ревизије учинка “Активности институција Босне и Херцеговине у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији” на сједницама Савјета министара БиХ

На 164. сједници одржаној 22.1.2019. године СМ БиХ је размотрио Извјештај ревизије учинка на тему „Активности институција Босне и Херцеговине у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“	Закључци: - Савјет министара се упознао са Извјештајем ревизије учинка на тему „Активности институција Босне и Херцеговине у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“.
--	---

Извор: Канцеларија за ревизију на основу закључака/записника са сједница СМ БиХ

3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

3.1. Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука

У циљу обезбјеђења успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације у институцијама СМ БиХ, Канцеларија за ревизију препоручује следеће:

3.1.1. Препоруке Савјету министара БиХ:

Препорука 1.

Савјет министара БиХ треба да размотри могућности и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације у институцијама СМ БиХ с циљем њиховог усклађивања са дефинисаним принципима ефикасне и рационалне организације. При томе је потребно водити рачуна о примјени одредаба Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ и методологије процјене утицаја приликом израде прописа које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

Након анализе доступне документације констатован је дјелимичан напредак. Савјет министара БиХ није засебно разматрао могућност и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације у институцијама БиХ. Међутим, у периоду након објаве Извјештаја, СМ БиХ је у неколико наврата разматрао извјештаје о примјени Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ.⁷ У склопу извјештаја је између осталог констатован низак степен примјене аналитичких поступака који претходе изради прописа, укључујући и правилнике о унутрашњој организацији, као и ограничене аналитичке капацитете у институцијама. СМ БиХ је донио и закључке са циљем унапређења примјене Јединствених правила за израду правних прописа (Јединствена правила)⁸. Међутим, у склопу закључака су адресирана питања која се односе на нормативно-правне послове, али не и аналитичке процесе који претходе изради правних прописа.

Ипак, након објаве Извјештаја констатовано је да су институције СМ БиХ приликом израде правилника о унутрашњој организацији примјењивале одредбе Методологије процјене утицаја приликом израде прописа која је саставни дио Јединствених правила, а које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ.

⁷ СМ БиХ је на 9. сједници одржаној 12.4.2023. године и 20. сједници одржаној 26.11.2020. године разматрао извјештаје о провођењу Јединствених правила за израду правних прописа

⁸ Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 и 70/17)

С тим у вези, на узорку од три институције⁹ је констатовано да су приликом израде и достављања приједлога правилника о унутрашњој организацији на мишљење Министарству финансија БиХ (МФТ БиХ), као и СМ БиХ на давање сагласности све институције из узорка проводиле фискалну и претходну процјену утицаја у складу са Јединственим правилима.

У склопу процјене фискалних утицаја приликом израде и достављања приједлога правилника на мишљење МФТ БиХ институције СМ БиХ су вршиле процјене промјена у приходима и расходима буџета, наводиле разлоге за те промјене, затим промјене у броју запослених, као и све евентуалне обавезе за буџет које би настале усвајањем правилника. Када је ријеч о претходној процјени утицаја све институције из узорка на прописаним обрасцима су наводиле стање, описивале проблем, утврђивале циљеве за рјешавање проблема и давале процјену евентуалних позитивних и негативних утицаја правилника.

Иако институције СМ БиХ примјењују одредбе Јединствених правила, на начин да попуњавају прописане обрасце, односно проводе претходне и фискалне процјене утицаја, у коначници приједлози правилника и пратећа образложења не пружају потпуне доказе којима би се обезбиједило поштовање принципа рационалности и ефикасности организације.

С тим у вези, институције БиХ нису проводиле писане анализе радне оптерећености/искоришћености постојећег броја запослених и организације како би дефинисале своје потребе за евентуалним повећањем особља. Према ријечима саговорника из МФТ БиХ пратећа образложења која се шаљу уз фискалну процјену утицаја не нуде одговарајућу аргументацију и доказе за повећање броја запослених. Осим тога, према мишљењу саговорника из МФТ БиХ, јако је тешко радити процјене потреба институција БиХ у погледу потреба броја радних мјеста и организација. Радна мјеста – функције заступљене у свим институцијама могу бити предмет процјене радног оптерећења, али то је тешко примјењиво на друга, специфична радна мјеста.

Када је ријеч о мишљењима која даје МП БиХ ово Министарство даје мишљења на приједлог описа послова радних мјеста. На овај начин обезбјеђује се стандардизација радних мјеста у институцијама. Такође, МП БиХ даје мишљења која се односе на организацију и функционисање институција и њихове међусобне односе, али не анализира потребе институција у погледу потребног броја радних мјеста или радне оптерећености постојећих радних мјеста.

⁹ АС БиХ, ДЕП, ДАРНС

Препорука 2.

Савјет министара БиХ треба да обезбиједи да се припрема, давање мишљења и давање сагласности на приједлоге правилника о унутрашњој организацији одвија ефикасно.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

● **ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ**

Након увида у доступну документацију констатован је почетни статус реализације препоруке. Иако је остварен мањи напредак у појединим фазама процеса усклађивања правилника о унутрашњој организацији у односу на стање констатовано у Извјештају, исти није резултат активности СМ БиХ. Наиме, у периоду након објаве Извјештаја СМ БиХ није предузимао активности како би обезбиједио да се припрема, давање мишљења и сагласности на приједлоге правилника о унутрашњој организацији одвија ефикасно.

Када је ријеч о процесу давања мишљења на приједлоге правилника о унутрашњој организацији констатована су мања кашњења у односу на прописане рокове у процесу давања мишљења од стране надлежних министарстава, што се може видјети у наредној табели.

Табела 5: Временско прекорачење рока за давање мишљења надлежних институција по пословнику о раду СМ БиХ на приједлоге правилника институцијама из узорка¹⁰

Ред. број	Институција из узорка	Кашњење у данима ¹¹	
		МФТ БиХ	МП БиХ
1	Агенција за статистику	32	4
2	Агенција за осигурање	0	16
3	Дирекција за економско планирање	47	33
4	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност	0	0

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из МП БиХ и МФТ БиХ

Као што се види из табеле, на узорку од четири институције одступања од прописаног рока за давање мишљења надлежних институција на приједлоге правилника су се кретала од 4 до 47 дана. Ово свакако представља напредак ако се узме у обзир да су у Извјештају констатована кашњења у давању мишљења у распону од 7 до 332 дана.

Међутим, процес усклађивања описа послова радних мјеста у складу са Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (у даљем тексту: Одлука о критеријумима) значајно успорава динамику цјелокупног процеса. Наиме, већина институција из узрока је у фази усклађивања описа послова радних мјеста са Одлуком о критеријумима слала

¹⁰ Члан 33 Пословника о раду СМ БиХ прописује рок од 10 дана

¹¹ Узиман је датум када су приједлози правилника за примљени од релевантних институција и датум давања мишљења. Тестирано вријеме се односи на давања мишљења на последње приједлоге правилника о унутрашњој организацији.

приједлоге описа послова радних мјеста МП БиХ¹² више пута на мишљење¹³. У неким случајевима институције су достављале приједлог описа послова радних мјеста на мишљење МП БиХ и по три пута.¹⁴ Један од разлога за слање приједлога описа послова на мишљење више пута је то што приједлози радних мјеста нису састављани у складу са одредбама Одлуке о критеријумима. Након што би МП БиХ у мишљењу утврдио да свако радно мјесто није састављено у складу са одредбама Одлуке о критеријумима институције би приступале изради новог приједлога описа послова. У таквим околностима ова фаза је трајала у просјеку преко годину дана.

Такође, процес усклађивања правилника о унутрашњој организацији са одлукама СМ БиХ¹⁵ је знатно успорен и у фази давања сагласности на правилнике од стране СМ БиХ. Наиме, анализом достављених података констатовано је да приједлози правилника чекају на разматрање од стране СМ БиХ у просјеку пола године, што додатно успорава цјелокупну динамику процеса усаглашавања правилника о унутрашњој организацији.¹⁶

Додатни проблем представља и то што се приједлози правилника повлаче након што су достављени СМ БиХ било од стране предлагача – институција које су упутиле правилник било да су исти скинути са листе материјала за разматрање. Након тога институције чији приједлози правилника су повучени би приступале изнова процесу израде нових приједлога правилника и тражења мишљења од надлежних институција.

Препоруке Управној инспекцији Министарства правде БиХ:

Препорука 3.

Управна инспекција треба да обезбиједи провођење надзора над примјеном прописа који се односе на правилнике о унутрашњој организацији.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

Управна инспекција Министарства правде БиХ је проводећи инспекцијски надзор над примјеном прописа из своје надлежности уочила да одређени број институција СМ БиХ није поступао у складу са одредбама Одлуке о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ (у даљем тексту: Одлука о начелима) и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (у даљем тексту: Одлука о критеријумима). У циљу отклањања

¹² У складу са Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ Комисију за анализу радних мјеста именује министар правде. Министар правде Правилником о раду Комисије уређује начин рада, одлучивања и надлежност Комисије.

¹³ Агенција за осигурање је слала приједлог описа послова МП БиХ на мишљење само једном, док су преостале три институције из узорка (АС БиХ, ДЕП и ДАРНС) у три наврата слале приједлоге описа послова на мишљење МП БиХ.

¹⁴ МП БиХ је приликом запримања приједлога описа послова трећи пут обавјештавао да Комисија за анализу радних мјеста не прегледава трећи пут описе послова радних мјеста у институцијама које су прва два пута добиле негативно мишљење.

¹⁵ Одлука о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 30/13, 67/15, 51/18) и Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ (Службени гласник БиХ, број: 30/13)

¹⁶ Преглед запримљених, разматраних и усвојених правилника достављен од стране ГССМ.

неправилности Управна инспекција МП БиХ је током 2025. године упутила допис у којем је тражено од институција СМ БиХ да доставе информације, као и релевантне доказе, о томе да ли су ускладили своје правилнике о унутрашњој организацији са одредбама из Одлуке о начелима.

На основу одговора институција Управна инспекција је констатовала да су 33 од 58 институција ускладили своје правилнике са одредбама Одлуке о начелима и Одлуке о критеријумима. Преостале институције које нису ускладили своје правилнике су покренуле процедуру усклађивања и већина правилника је упућена на мишљење надлежним институцијама или СМ БиХ на давање сагласности.

Осим претходно проведеног надзора, Управна инспекција МП БиХ, у периоду након објаве Извјештаја, није проводила појединачне-непосредне надзоре над примјеном прописа који се односе на правилнике о унутрашњој организацији.

Препоруке институцијама Савјета министара БиХ

Препорука 4.

Потребно је да институције, приликом припреме приједлога правилника о унутрашњој организацији, изврше документоване свеобухватне анализе у складу са дефинисаним принципима ефикасне и рационалне унутрашње организације.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

На основу увида у документацију институција из узорка констатован је дјелимичан напредак у погледу провођења документованих свеобухватних анализа у складу са дефинисаним принципима ефикасне и рационалне организације.

Као што је већ и наведено у дијелу који се односи на прву препоруку СМ БиХ институције БиХ приликом припреме приједлога правилника о унутрашњој организацији примјењују одредбе Јединствених правила које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ. С тим у вези, институције БиХ приликом израде приједлога правилника о унутрашњој организацији проводе фискалне и претходне процјене утицаја.

И док су са једне стране институције СМ БиХ начиниле искорак у дијелу који се односи на примјену одредби Јединствених правила, са друге стране је констатовано да институције СМ БиХ не проводе документоване свеобухватне анализе у складу са дефинисаним принципима ефикасне и рационалне унутрашње организације. Наиме, на узроку од три ¹⁷ институције констатовано је да институције не проводе документоване анализе стварних потреба на начин да проводе процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова и броја организационих јединица, те сходно томе, процјењују могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организационе структуре.

¹⁷ АС БиХ, ДЕП и ДАРНС

Иако институције достављају писана образложења у склопу образаца процјене утицаја (фискалне и претходне) дата образложења не садрже анализе искоришћености постојеће радне оптерећености, обима послова и броја организационих јединица, те сходно томе, процјењују могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организационе структуре.

Препорука 5.

Институције треба да све своје активности у процесу припреме правилника о унутрашњој организацији проводе у складу са задатим роковима и прописаним процедурама.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	● ДЈЕЛИМИЧНО

Већина институција које су биле обухваћене ревизијом је у периоду након објаве Извјештаја започела или завршила активности на усклађивању својих правилника у складу са одредбама Одлуке о начелима и Одлуке о критеријумима из 2013. године. Детаљан приказ динамике усклађивања правилника је дат у наредној табели.

Табела број 6. Динамика усклађивања правилника о унутрашњој организацији са одлукама СМ БиХ

Број институција чији правилници су у фази израде или прикупљања мишљења	Број институција које су упутиле приједлоге правилника на сагласност СМ БиХ	Број институција које су ускладили своје правилнике	Укупно
13 ¹⁸	9	32	54 ¹⁹

Извор: Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да 22 институције још увијек нису ускладили своје правилнике са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријумима. Из табеле се може видјети да је 13 институција у фази израде или прикупљања мишљења. Од ових 13 институција само једна институција још увијек није упућивала приједлог описа послова као ни приједлог правилника на мишљење надлежним институцијама. Такође, потребно је напоменути да је седам од 13 институција које су тренутно у фази израде приједлога или прикупљања мишљења од надлежних институција слало своје приједлоге правилника на сагласност СМ БиХ. Међутим, приједлози правилника ових седам институција су враћани од стране ГССМ БиХ због допуна или су повучени од стране институције. Ових седам институција су након повлачења/враћања приједлога правилника започињале изнова процедуру усклађивања правилника о унутрашњој организацији. Девет институција је упутило своје правилнике СМ БиХ на сагласност, док су 32 институције ускладили своје правилнике са одлукама СМ БиХ.

¹⁸ Од ових 13 институција, 7 институција је у ранијем периоду упућивало приједлоге правилника на СМ БиХ, међутим, исти или су враћани од стране ГССМ БиХ због допуна или су повучени од стране институције-предлагача.

¹⁹ У овоме дијелу су укључене институције које су биле обухваћене Извјештајем ревизије. У овај број институција није укључена Агенција за пружање услуга у ваздушној пловидби, јер иста није обухваћена праћењем реализације препорука

(Детаљан преглед динамике усклађивања правилника о унутрашњој организацији је дат у Прилогу 2)

Подаци у табели упућују на то да је остварен напредак у реализацији препоруке. Наиме, број институција које су започеле активности на начин да су упутиле приједлоге правилника на мишљење повећан је са 31 на 53. Такође, повећао се и број институција које су ускладиле своје правилнике са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријумима са 19 на 32.

Са друге стране, потребно је напоменути да су институције биле у обавези да започну процес усклађивања својих правилника о унутрашњој организацији прије више од 11 година. Ово је свакако један од узрока који је допринио спорој динамици усклађивања правилника са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријумима.

3.2. Тренутно стање у ревидираној области

Имајући у виду степен реализације препорука приказаних у Поглављу 3.1. и узимајући у обзир да је прошло више од шест година од објављивања Извјештаја може се констатовати да су СМ БиХ и институције СМ БиХ предузимале активности на унапређењу стања у ревидираној области, али да стање и даље није задовољавајуће. Иако су СМ БиХ и институције СМ БиХ предузеле одређене активности по свакој од датих препорука исто није довољно за видљив напредак у ревидираној области. Наиме, потребно је нагласити да ниједна од пет датих препорука није у потпуности реализована. То оставља значајан простор за унапређења како би се стање у ревидираној области могло оцијенити као задовољавајуће.

Укупно посматрано, забиљежен је одређени напредак у процесу усклађивања правилника о унутрашњој организацији, будући да се број институција које су своје правилнике ускладили са одлукама СМ БиХ повећао са 19 на 32, у односу на стање утврђено у Извјештају ревизије.

Ипак, чињеница да 22 институције обухваћене Извјештајем ревизије и даље нису ускладили своје правилнике, као и да већина оних које то јесу исте није ускладила у складу са роковима који су истекли прије више од 11 година, показује да је цјелокупан процес неефикасан. Један од узрока оваквог стања је и то што поједине фазе у процесу трају и преко годину дана. Осим тога, бројни су и примјери повлачења приједлога правилника са СМ БиХ након чега би институције изнова започињале процедуру израде приједлога правилника и прикупљања мишљења. До повлачења приједлога правилника из процедуре је долазило услјед промјене руководства институција. Наиме, приједлози правилника који су припремани током мандата једног руководства повлачили су се из процедура давања мишљења или сагласности након именовања новог руководства да би се затим започела изнова процедура израде новог приједлога правилника. Све ово у коначници продужава вријеме усклађивања правилника. Додатно, ако се узму у обзир и аспекти квалитета процеса и усвојених правилника, очигледно је да у овој области и даље постоји значајан простор за унапређење.

И поред чињенице да је СМ БиХ доношењем Одлуке о начелима и Одлуке о критеријумима 2013. године имао интенцију да обезбиједи рационалне и ефикасне организације у институцијама СМ БиХ, у коначници није у потпуности остварен жељени резултат. Институције СМ БиХ приликом израде приједлога правилника, примјењују одредбе Јединствених правила за израду правних прописа које се односе на провођење процјене утицаја правилника. Захваљујући примјени одредби Јединствених правила, Одлуке о начелима и Одлуке о критеријумима обезбијеђен је одређен степен унифицираности процеса. Међутим, у склопу образложења и процјена се не проводе документоване анализе оптерећености запослених и обима послова организационих јединица који су битни за потпунију процјену примјене принципа рационалности и ефикасности.

Као један од позитивних исхода цјелокупног процеса који је свакако допринио унапређењу унутрашњих организација институција се може издвојити стандардизација описа радних мјеста која је обезбијеђена у поступку усклађивања приједлога описа послова радних мјеста са Одлуком о критеријумима.

Тим ревизије учинка:

Никола Јокић, вођа тима

с. р.

Елдин Субаша, члан тима

с. р.

Радивоје Јеремић,

Руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање
ревизије учинка

с. р.

Број: 08-16-1-1462/25

ПРИЛОЗИ

Прилог 1.

Преглед извјештаја ревизије учинка који су до сада били предметом праћења реализације препорука

2010. година – Први извјештај праћења	• Процес запошљавања државних службеника
2014. година – Други извјештај праћења	• Набавка рачунарске опреме • Управљање трошковима закупа за рад и смјештај институција БиХ • Стамбено збрињавање повратника • Вишегодишња капитална улагања институција БиХ • Управљање возним парком у институцијама БиХ • Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара
2016. година – Трећи извјештај праћења	• Рад комисија институција БиХ • Услови за ефикасну и ефективну контролу ПДВ-а и присилну наплату дуга • Управљање робом одузетом у царинским поступцима • Ефикасност FIPA-е у привлачењу иностраних инвестиција у БиХ • Резултати реформе јавне управе • Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције • Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ • Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима
2017. година – Четврти извјештај праћења	• Издаци за судске спорове • Контрола ваздушног саобраћаја БиХ
2018. година – Пети извјештај праћења	• Расподјела и коришћење средстава текуће резерве • Смјештај активних војних лица у Министарству одбране
2019. година – Шести извјештај праћења	• Енергетска ефикасност у институцијама БиХ • Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ

2020. година – Седми извјештај праћења •Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине •Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини
2021. година – Осми и девети извјештај праћења •Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине •Активности институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи
2022. година – Десети и једанаести извјештај праћења •Управљање имовином и трошковима смјештаја у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ •Управљање царинским терминалима
2023. година – Дванаести, тринаести и четрнаести извјештај праћења • Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ • Електронско пословање у институцијама БиХ – успостава и примјена • Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ
2024. година – Петнаести и шеснаести извјештај праћења • Спремност институција БиХ да одговоре на преузете обавезе из Програма одрживог развоја до 2030. године

Извор: Канцеларија за ревизију

Прилог 2. Преглед активности институција БиХ на усклађивању правилника о унутрашњој организацији

Ред. бр.	Назив институције	Правилник о унутрашњој организацији усаглашен	Година усаглашавања	Правилник послан на СМ БиХ	Година слања на СМ БиХ	Правилник у фази израде или прикупљања мишљења
1	Агенција за антидопинг контролу	Да	2019.			
2	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења	Да	2021.			
3	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података					Да *
4	Агенција за јавне набавке			Да	2025.	
5	Агенција за лијекове и медицинска средства					Да
6	Агенција за надзор над тржиштем	Да	2019.			
7	Агенција за осигурање	Да	2023.			
8	Агенција за полицијску подршку	Да	2016.			
9	Агенција за поштански саобраћај	Да	2019.			
10	Агенција за предшколско, основно и средње образовање	Да	2020.			
11	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције	Да	2015.			
12	Агенција за рад и запошљавање	Да	2019.			

13	Агенција за развој високог образовања			Да	2025.	
14	Агенција за безбједност хране	Да	2018.			
15	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Да	2018.			
16	Агенција за статистику			Да	2024.	
17	Агенција за унапређење иностраних инвестиција					Да
18	Агенција за заштиту личних података	Да	2023.			
19	Агенција за државну службу	Да	2018.			
20	Архив БиХ			Да	2024.	
21	Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања	Да	2018.			
22	Централна хармонизацијска јединица	Да	2020.			
23	Дирекција за цивилно ваздухопловство			Да	2025.	
24	Дирекција за економско планирање	Да	2024.			
25	Дирекција за европске интеграције	Да	2018.			
26	Дирекција за координацију полицијских тијела					Да*
27	Државна агенција за истраге и заштиту	Да	2014.			

28	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност			Да	2024.	
29	Фонд за повратак	Да	2018.			
30	Гранична полиција	Да	2025			
31	Институт за акредитовање					Да*
32	Институт за интелектуалну својину	Да	2018.			
33	Институт за метрологију					Да*
34	Институт за стандардизацију					Да
35	Завод за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера	Да	2019.			
36	Комисија за концесије			Да	2025.	
37	КонкурENCIЈСКИ савјет	Да	2020.			
38	Министарство цивилних послова БиХ	Да	2016.			
39	Министарство финансија и трезора БиХ	Да	2018.			
40	Министарство комуникација и транспорта БиХ			Да	2025.	
41	Министарство одбране					Да
42	Министарство правде БиХ	Да	2013.			
43	Министарство безбједности БиХ					Да*
44	Министарство спољне трговине и економских односа	Да	2016.			
45	Министарство иностраних послова БиХ			Да	2024.	

46	Министарство за људска права и избјеглице					Да
47	Регулаторна агенција за комуникације	Да	2019.			
48	Служба за послове са странцима					Да
49	Служба за заједничке послове	Да	2014.			
50	Управа БиХ за заштиту здравља биља	Да	2016.			
51	Управа за индиректно опорезивање	Да	2023.			
52	Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања					Да*
53	Канцеларија за разматрање жалби	Да	2015.			
54	Канцеларија за ветеринарство					Да*
Укупно		32		9		13

Напомена: Институције које су означене са * – односи се на институције које су већ раније слале своје приједлоге правилника на СМ БИХ, али су исти враћени или по захтјеву ГССМ БиХ ради допуне или су повучени од предлагача тј. само институције.