



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

www.revizija.gov.ba



REVIZIJA UČINKA

„FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA U INSTITUCIJAMA BIH“

Sarajevo, oktobar 2026. godine



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA U INSTITUCIJAMA BIH“

Sarajevo, oktobar 2026. godine

FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA U INSTITUCIJAMA BiH

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka na temu „Finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH“. Revizija je provedena s ciljem da se ispita da li su institucije BiH efikasne u osiguranju funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcionisanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Iako su u većini institucija BiH uspostavljeni ključni elementi sistema finansijskog upravljanja i kontrole, njihova međusobna povezanost i korištenje nisu osigurani na način koji omogućava da sistem bude pouzdana podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka. Revizijom su utvrđeni nedostaci u usklađenosti pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima za definisanje odgovornosti za finansijsko upravljanje i kontrolu, ažuriranju mapa poslovnih procesa i registara rizika, planiranju mjera za unapređenje sistema te korištenju informacija o rizicima i rezultatima provedenih mjera. Također, utvrđena su ograničenja u funkcionisanju PIFC aplikacije kao alata za podršku sistemu finansijskog upravljanja i kontrole.

Revizijom je utvrđeno i da Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH nije osigurala dovoljno efikasno praćenje i procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Godišnje procjene kvaliteta i konsolidovani godišnji izvještaji o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH ne omogućavaju potpuno sagledavanje stvarnog stanja sistema, dok pojedinačne procjene kvaliteta, iako korisne za identifikovanje slabosti, zbog ograničenog obuhvata i načina izvještavanja ne pružaju dovoljno informacija o ostvarenom napretku u unapređenju sistema. Revizijom je također utvrđeno da raspoložive informacije o realizaciji preporuka nakon provedenih pojedinačnih procjena kvaliteta ne pružaju dovoljno osnova za pouzdanu procjenu efekata koje su realizovane preporuke imale na unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Preporuke su date institucijama BiH iz uzorka i Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH s ciljem unapređenja međusobne usklađenosti ključnih elemenata sistema finansijskog upravljanja i kontrole, jačanja upravljanja rizicima, unapređenja aktivnosti praćenja i procjene kvaliteta sistema te poboljšanja funkcionalnosti PIFC aplikacije. Realizacija preporuka trebala bi doprinijeti jačanju upravljačke odgovornosti, unapređenju upravljanja rizicima i efikasnijem korištenju javnih sredstava u institucijama BiH.

Ured za reviziju institucija BiH je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, dostavio Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim revizijom radi davanja komentara i primjedbi. Dostavljeni komentari su razmotreni te su, gdje je bilo osnovano, rezultirali izmjenama konačnog izvještaja.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v. r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Nedžad Hajtić, v. r.

**ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA**

Neda Močević, v. r.

Sadržaj	
1. UVOD	8
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju.....	8
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije.....	9
Cilj revizije	9
Svrha revizije	9
Obim i ograničenja revizije	9
1.3. Revizionna pitanja i kriteriji revizije	11
1.4. Kriteriji revizije	11
1.5. Metode revizije i izvori informacija.....	13
1.6. Struktura izvještaja.....	14
3. NALAZI	20
3.1. Uspostava, primjena i funkcionisanje sistema FUK-a u institucijama BiH	20
3.1.1. Usklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima za definisanje odgovornosti za FUK	20
3.1.2. Mape poslovnih procesa	22
3.1.3. Registri rizika i njihova uloga u upravljanju rizicima	24
3.1.4. Operativni/akcioni godišnji planovi za unapređenje sistema FUK-a	27
3.1.5. Slabosti PIFC aplikacije kao alata za podršku sistemu FUK-a	29
3.2. Praćenje i procjena sistema FUK-a u institucijama BiH	30
3.2.1. Godišnja procjena kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH	30
3.2.2. Pojedinačna procjena kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH.....	31
4. ZAKLJUČCI	34
4.1. Institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcionisanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole.....	34
4.2. CHJ nije osigurala efikasno praćenje i procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH	35
5. PREPORUKE	37
6. PRILOZI.....	39
Prilog 1: Pregled internih akata za uspostavu i razvoj sistema FUK-a u institucijama BiH iz uzorka.....	39
Prilog 2 – Načini izvještavanja o sistemu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka	39
Prilog 3: Zajedničke karakteristike i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a.....	39
Prilog 4: Reference.....	39

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
ALMS	Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine
ASH	Agencija za sigurnost hrane Bosne i Hercegovine
AŠUK	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
BiH	Bosna i Hercegovina
CHJ	Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DARNS	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
IR	Interna revizija
IT	Informacione tehnologije
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MLJPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
Odluka VM BiH iz 2018. godine	Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH
PIFC	Public Internal Financial Control
SPS	Služba za poslove sa strancima
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Izvršni rezime:

Revizija je provedena s ciljem da se ispita da li su institucije BiH efikasne u osiguranju funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole (FUK). U nastavku su predstavljeni najvažniji nalazi i preporuke revizije.

Institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcionisanja sistema FUK-a.

- U većini institucija BiH iz uzorka pravilnici o unutrašnjoj organizaciji nisu usklađeni sa zahtjevima za definisanje odgovornosti za FUK.
- Mape poslovnih procesa i registri rizika nisu redovno ažurirani niti u potpunosti usklađeni sa organizacionom strukturom i poslovnim procesima institucija BiH.
- Između mapa poslovnih procesa, registara rizika i akcionih planova nije u potpunosti osigurana međusobna povezanost potrebna za efikasno upravljanje rizicima.
- Akcioni planovi se ne izrađuju kontinuirano u svim institucijama BiH, a definisane mjere uglavnom su usmjerene na provođenje aktivnosti i izradu dokumenata bez pokazatelja koji omogućavaju procjenu njihovih efekata.
- Informacije o rezultatima i efektima provedenih mjera nisu dostupne u potrebnoj mjeri, zbog čega nije moguće pouzdano procijeniti njihov doprinos upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a.
- PIFC aplikacija nije u potpunosti osigurala funkcionalnu podršku upravljanju rizicima, praćenju i izvještavanju o sistemu FUK-a te su evidentirana brojna funkcionalna ograničenja u njenom radu.

CHJ nije osigurala efikasno praćenje i procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH

- CHJ nije u mogućnosti provjeriti tačnost i pouzdanost svih podataka koje institucije BiH dostavljaju kroz godišnje izvještaje o sistemu FUK-a.
- Preporuke sadržane u konsolidovanim izvještajima proizlaze iz utvrđenih slabosti sistema FUK-a, ali nisu povezane sa konkretnim institucijama BiH kod kojih su te slabosti identifikovane, zbog čega ne usmjeravaju dovoljno jasno aktivnosti unapređenja prema institucijama BiH kod kojih su slabosti najizraženije.
- Pojedinačne procjene kvaliteta obuhvataju mali broj institucija BiH u odnosu na ukupan broj institucija uključenih u sistem FUK-a.
- CHJ ne dokumentuje način primjene kriterija za izbor institucija BiH koje će biti obuhvaćene pojedinačnim procjenama kvaliteta.
- Izvještavanje o realizaciji preporuka pojedinačnih procjena kvaliteta omogućava praćenje statusa realizacije preporuka, ali ne pruža dovoljno informacija za pouzdanu procjenu efekata koje su realizovane preporuke imale na unapređenje sistema FUK-a.

Preporuka institucijama BiH iz uzorka:

- ***Osigurati međusobnu usklađenost i povezanost ključnih elemenata sistema finansijskog upravljanja i kontrole kako bi se oni koristili kao podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka.***

Preporuke Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH:

- ***Unaprijediti praćenje i provođenje godišnje procjene kvaliteta s ciljem unapređenja sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.***

- *Unaprijediti praćenje i provođenje pojedinačnih procjena kvaliteta s ciljem jačanja njihovog uticaja na unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.*
- *Osigurati uslove za unapređenje funkcionalnosti PIFC aplikacije kako bi se omogućilo njeno efikasnije korištenje kao alata za podršku upravljanju rizicima i unapređenju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.*

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)¹ predstavlja zakonsku obavezu institucija Bosne i Hercegovine (BiH), propisanu Zakonom o finansiranju institucija BiH (Zakon o finansiranju), kao i jednu od obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (SSP)². PIFC okvir u institucijama BiH zasniva se na finansijskom upravljanju i kontroli (FUK), funkcionalno nezavisnoj internoj reviziji (IR) i Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ).²

FUK je sistem politika, procedura i kontrola kojima se osigurava zakonito, pravilno, ekonomično i efikasno upravljanje javnim sredstvima³, u skladu sa principima Evropske komisije (EK).⁴ Odgovornost za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a imaju rukovodioci institucija BiH, dok je CHJ nadležna za razvoj metodološkog okvira, koordinaciju aktivnosti, praćenje i procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH.⁵

Iako je veći dio podzakonskih akata za oblast FUK-a donesen 2014. i 2015. godine⁶, konsolidovani godišnji izvještaji CHJ o sistemu FUK-a (konsolidovani izvještaj) pokazuju da institucije BiH ni nakon više od deset godina nisu u potpunosti uspostavile i razvile sve ključne elemente za funkcionisanje sistema FUK-a. Konsolidovani izvještaji CHJ ukazuju da dio institucija BiH još uvijek nema uspostavljene ili ažurirane ključne elemente FUK-a, uključujući mape poslovnih procesa, registre rizika i druge mehanizme upravljanja rizicima i internim kontrolama.⁷

Na potrebu unapređenja sistema FUK-a ukazuju i izvještaji Ureda za reviziju institucija BiH (Ured za reviziju) o obavljenim finansijskim revizijama u institucijama BiH, u kojima su tokom više godina identifikovani nedostaci koji se odnose na upravljanje rizicima, interne procedure, interne kontrole i druge elemente sistema FUK-a.⁸ Također, ranije provedene revizije učinka ukazivale su na systemske slabosti u uspostavi i funkcionisanju javnih internih finansijskih kontrola i potrebu daljeg razvoja sistema FUK-a u institucijama BiH.⁹

¹ Public Internal Financial Control.

² Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22); Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i BiH sažetak EUR-Lex-a, dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-bosnia-and-herzegovina.html>

³ Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 1/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13); podzakonski akti CHJ dostupni na stranici: <https://chj.mft.gov.ba/content/read/prpisi-fuk>; Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i BiH sažetak EUR-Lex-a, dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-bosnia-and-herzegovina.html>;

⁴ Evropska komisija – Public Internal Control (PIC), dostupno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en

⁵ Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 1/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13)

⁶ Veći dio podzakonskih akata za FUK donesen krajem 2014. i početkom 2015. godine.

⁷ Konsolidovani godišnji izvještaji o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. [Konsolidovani izvještaji](#)

⁸ Izvještaji o obavljenju finansijske revizije za 2020., 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu. [Izvještaji o reviziji – URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE](#); Izvještaj o obavljenju finansijske revizije Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH. [Izvršenje budžeta institucija BiH – URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE](#)

⁹ Izvještaj revizije učinka „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH” iz 2015. godine i „Praćenje realizacije preporuka revizije učinka” iz 2019. godine [Izvještaji o reviziji – URED ZA REVIZIJU](#)

Imajući u vidu značaj sistema FUK-a za odgovorno upravljanje javnim sredstvima, upravljanje rizicima i ostvarivanje ciljeva institucija BiH, Ured za reviziju proveo je reviziju učinka kako bi ispitao efikasnost uspostave, primjene, praćenja i unapređenja sistema FUK-a u institucijama BiH.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati da li su institucije BiH efikasne u osiguranju funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole (FUK).

Svrha revizije

Svrha revizije je doprinijeti unapređenju sistema finansijskog upravljanja i kontrole kako bi se osiguralo zakonito, pravilno, etično, ekonomično i efikasno upravljanje javnim sredstvima.

Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije bile su aktivnosti institucija BiH iz uzorka i CHJ u pogledu uspostave, primjene, praćenja i procjene kvaliteta sistema FUK-a u periodu od 2021–2025. godine. Revizijom su obuhvaćene aktivnosti vezane za uspostavu i funkcionisanje ključnih elemenata sistema FUK-a, uključujući usklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima koji se odnose na definisanje odgovornosti za FUK, uspostavu i ažuriranje mapa poslovnih procesa, identifikaciju i procjenu rizika kroz registre rizika, planiranje i provođenje mjera za unapređenje sistema, izvještavanje o sistemu FUK-a, godišnje izvještavanje prema CHJ, korištenje PIFC aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu FUK-a te aktivnosti CHJ na praćenju i procjeni kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH.

Pored detaljne analize institucija iz uzorka, revizijom su analizirani podaci iz konsolidovanih izvještaja o sistemu FUK-a u institucijama BiH. Na osnovu tih podataka izvršeno je sagledavanje općeg stanja sistema FUK-a na nivou svih institucija BiH, dok je detaljna analiza funkcionisanja sistema izvršena u institucijama obuhvaćenim uzorkom revizije.

Kod institucija iz uzorka analizirani su pravilnici o unutrašnjoj organizaciji, mape poslovnih procesa, registri rizika, akcioni planovi za razvoj i unapređenje sistema FUK-a i definisane mjere za upravljanje rizicima, godišnji izvještaji o sistemu FUK-a, izvještaji rukovodstvu o sistemu FUK-a, podaci i informacije raspoloživi kroz PIFC aplikaciju kao i druga dokumentacija značajna za procjenu funkcionisanja sistema. Posebna pažnja posvećena je međusobnoj povezanosti ključnih elemenata sistema FUK-a, načinu upravljanja rizicima, planiranju i praćenju mjera za upravljanje rizicima, izvještavanju rukovodstva te informacijama koje sistem FUK-a osigurava o rezultatima i efektima provedenih mjera.

U dijelu koji se odnosi na nadležnosti CHJ analizirane su aktivnosti praćenja i procjene sistema FUK-a kroz godišnje konsolidovane izvještaje, pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a,

[INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE](#) Ured za reviziju je u 2019. godini proveo i praćenje aktivnosti institucija BiH na realizaciji preporuka revizije učinka te pored napretka u oblasti konstatovao i dalju potrebu za nastavkom aktivnosti na unapređenju oblasti FUK-a jer postoje institucije koje nisu provele sve potrebne aktivnosti kako bi sistem FUK-a u potpunosti funkcionisao.

izvještaje institucija BiH o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvaliteta, kriterije za izbor institucija za pojedinačne procjene kvaliteta te aktivnosti usmjerene na unapređenje sistema FUK-a u institucijama BiH. Također su analizirani postupci CHJ u vezi sa korištenjem raspoloživih podataka, identifikovanjem slabosti sistema i davanjem preporuka za njegovo unapređenje.

Detaljna analiza provedena je na uzorku institucija BiH koje su odabrane na osnovu sljedećih kriterija:

- Nedostaci u vezi sa uspostavom sistema FUK-a u institucijama BiH identifikovani u izvještajima Ureda za reviziju o obavljenim finansijskim revizijama u periodu 2021–2024. godine.
- Iznos budžeta institucija BiH za 2024. godinu te složenost poslovnih procesa.
- Pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH koje je provela CHJ.

Za potrebe izbora uzorka analizirani su izvještaji Ureda za reviziju o obavljenim finansijskim revizijama u svim institucijama BiH u periodu 2021–2024. godine. Analizom je utvrđeno da su u tom periodu u 41 instituciji BiH identifikovani određeni nedostaci u uspostavi sistema FUK-a. Od ukupno 41 institucije BiH kod kojih su uočeni nedostaci, 14 institucija BiH je imalo identifikovane nedostatke u uspostavi sistema FUK-a više godina u periodu 2021–2024. godine (od 3 do 4 godine). Od 14 institucija BiH sa identifikovanim nedostacima u uspostavi sistema FUK-a više godina, u uzorak smo izabrali tri institucije BiH (Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova (AŠUK), Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH (DARNS) i Služba za poslove sa strancima (SPS)), uz kombinaciju kriterija ponavljanja nedostataka, iznosa budžeta institucija BiH za 2024. godinu¹⁰ i složenosti poslovnih procesa. U uzorak je uvrštena i CHJ koja ima dvostruku ulogu, kao institucija koja je u svom radu uspostavila sistem FUK-a i može poslužiti kao primjer dobre prakse, te koja je nadležna za razvoj FUK-a u institucijama BiH. Također, u uzorak je uvršteno i MLJPI, kao jedna od četiri institucije BiH u kojima je CHJ u periodu 2021–2025. godine provela pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a. U sljedećoj tabeli dat je pregled institucija BiH koje su odabrane za uzorak studije.

Tabela 1: Uzorak institucija BiH

Red. br.	Uzorak institucija BiH
1.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
2.	Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH
3.	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH
4.	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
5.	Služba za poslove sa strancima

Izvor: Ured za reviziju

¹⁰ U odnosu na iznos odobrenog budžeta za 2024. godinu, izvršeno je grupisanje institucija BiH u grupu institucija sa iznosom budžeta do 1,5 miliona KM, grupu institucija sa iznosom budžeta od 1,5 do 5 miliona KM i grupu institucija sa iznosom budžeta većim od 5 miliona KM. U izabranom uzorku institucija BiH, DARNS pripada prvoj grupi institucija (odobreni iznos budžeta u 2024. godini je iznosio 1,3 miliona KM), AŠUK pripada drugoj grupi institucija (odobreni iznos budžeta u 2024. godini je iznosio 3,5 miliona KM), a SPS pripada trećoj grupi institucija (odobreni iznos budžeta u 2024. godini je iznosio 18,2 miliona KM).

Tokom provođenja revizije nisu utvrđena značajna ograničenja koja bi mogla uticati na pouzdanost nalaza, zaključaka i preporuka revizije.

1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije

Nakon što je utvrđen cilj revizije, definisano je glavno reviziono pitanje koje glasi:

Da li su institucije BiH efikasne u osiguranju funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole (FUK)?

Odgovor na glavno reviziono pitanje dat je kroz odgovore na sljedeća reviziona potpitanja:

- 1. Da li su institucije BiH efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcionisanja sistema FUK-a?***
- 2. Da li CHJ osigurava efikasno praćenje i procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH?***

1.4. Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila za procjenu efikasnosti u predmetu revizije i odgovaraju revizorskim pitanjima. Kriteriji koji će se koristiti za procjenu sistema FUK-a u institucijama BiH zasnovani su na Zakonu o finansiranju institucija BiH¹¹, Standardima interne kontrole u institucijama BiH¹², Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrolu¹³, Smjernicama za upravljanje rizicima – Verzija 2¹⁴, Pravilniku o godišnjem izvještavanju o sistemu FUK¹⁵, Smjernicama za razvoj upravljačke odgovornosti¹⁶, Pravilniku za procjenu kvaliteta sistema FUK¹⁷ i Pravilniku o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu FUK i interne revizije¹⁸.

Pored navedenih zakonskih i podzakonskih akata, kriteriji su uspostavljeni i na osnovu podataka iz konsolidovanih godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a u institucijama BiH, dobrih praksi u primjeni COSO okvira, preporuka CHJ i prethodnih revizorskih izvještaja Ureda za reviziju.

Ovi kriteriji omogućavaju procjenu da li institucije BiH redovno provode aktivnosti na uspostavi i unapređenju sistema FUK-a, uključujući mapiranje poslovnih procesa, formiranje i ažuriranje registra rizika, uspostavu internih kontrola, izvještavanje rukovodstva i implementaciju korektivnih mjera, te da li CHJ osigurava efikasno praćenje i procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH. S obzirom na promjene u regulatornom, organizacionom i poslovnom okruženju (uključujući izmjene zakonskog i podzakonskog okvira, promjene organizacione i

¹¹ Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22)

¹² Standardi interne kontrole u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 61/14)

¹³ Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 98/14),

¹⁴ Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama BiH - Verzija 2 (Službeni glasnik BiH, broj 84/20),

¹⁵ Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 77/15),

¹⁶ Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 26/20)

¹⁷ Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/22)

¹⁸ Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 21/22).

kadrovske strukture, fluktuaciju osoblja i sl.), institucije BiH redovno preispituju i ažuriraju mape poslovnih procesa, registre rizika, interne procedure i kontrolne aktivnosti. Ažurirani elementi sistema FUK-a omogućavaju usklađenost sa važećim propisima, efikasno upravljanje promjenama i rizicima te podršku ostvarivanju ciljeva institucije.

Kriteriji za prvo reviziono potpitanje:

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH usklađeni su sa zahtjevima za definisanje odgovornosti rukovodilaca institucija BiH i rukovodilaca organizacionih jedinica za uspostavu i primjenu FUK-a.¹⁹

Institucije BiH su uspostavile mape poslovnih procesa i redovno ih ažuriraju. Izrada mape poslovnih procesa obuhvata identifikaciju i popis poslovnih procesa i njihovih glavnih aktivnosti te njihovo objedinjavanje u jedinstvenu mapu poslovnih procesa. Za poslovne procese institucije BiH su identifikovale i procijenile rizike te sačinile registar rizika koji redovno ažuriraju. Identifikovani rizici predstavljaju temelj za definisanje mjera za upravljanje rizicima i trebaju omogućiti upravljanje rizicima povezanim sa poslovnim procesima i ostvarivanjem ciljeva institucije.²⁰ Za identifikovane rizike institucije BiH su utvrdile mjere za upravljanje rizicima.²¹

Institucije BiH donose godišnje akcione/operativne planove za FUK, u kojima su definisane mjere i odgovornosti. Institucije BiH osiguravaju da su mjere za upravljanje rizicima zasnovane na uzrocima identifikovanih rizika, da se njihova realizacija prati te da se raspolaze informacijama o njihovim efektima kao osnovi za upravljanje rizicima i unapređenje sistema FUK-a.²²

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, mapa poslovnih procesa, registar rizika i akcioni plan institucije BiH međusobno su usklađeni i predstavljaju osnovu za uspostavu i primjenu internih kontrola.²³

PIFC aplikacija, kao jedan od ključnih alata za unapređenje sistema internih kontrola u institucijama BiH, omogućava raspoloživost i pouzdanost podataka potrebnih za upravljanje rizicima, praćenje, izvještavanje i procjenu stanja sistema FUK-a u institucijama BiH.²⁴

¹⁹ Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 51/18).

²⁰ Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu („Službeni glasnik BiH“, broj 98/14) i Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama Bosne i Hercegovine – Verzija 2 (Službeni glasnik BiH, broj 84/20).

²¹ Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu, Sl. glasnik BiH br. 98/14 i Smjernice za upravljanje rizicima – Verzija 2, Sl. glasnik BiH br. 84/20

²² Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu, Sl. glasnik BiH br. 98/14, Smjernice za upravljanje rizicima – Verzija 2, Sl. glasnik BiH br. 84/20, COSO Internal Control – Integrated Framework (2013), Principle 10– Selects and Develops Control Activities i Principle 16 – Performs Ongoing and/or Separate Evaluations.

²³ Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu, Sl. glasnik BiH br. 98/14

²⁴ Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 21/22). Pravilnikom je propisano da je PIFC aplikacija softverska aplikacija za unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole, efikasno upravljanje procesom interne revizije i izvještavanje o aktivnostima interne revizije te da predstavlja jedan od ključnih alata za unapređenje sistema internih kontrola u institucijama BiH.

Kriteriji za drugo reviziono potpitanje:

CHJ osigurava da se praćenjem i procjenom FUK-a u institucijama BiH prepoznaju stvarne slabosti sistema, daju operativna rješenja za unapređenje FUK-a i pružaju informacije koje omogućavaju praćenje napretka u unapređenju sistema FUK-a.²⁵

CHJ odabire institucije za pojedinačne procjene kvaliteta na osnovu procijenjenih rizika, budžeta i broja zaposlenih te informacija o slabostima sistema FUK-a sadržanih u godišnjim izvještajima o FUK-u, revizijskim izvještajima i drugim relevantnim izvorima informacija. Izvještavanje VM BiH o realizaciji preporuka nakon izvršene pojedinačne procjene kvaliteta treba da omogući sagledavanje napretka u unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.²⁶

1.5. Metode revizije i izvori informacija

Kako bi se analizirale aktivnosti institucija BiH iz uzorka i CHJ u oblasti FUK-a, revizorski tim se upoznao sa sadržajem relevantnih zakonskih i podzakonskih akata koji uređuju ovu oblast. Posebna pažnja posvećena je Zakonu o finansiranju, Standardima interne kontrole u institucijama BiH, Pravilniku o godišnjem izvještavanju o sistemu FUK-a, Pravilniku za procjenu kvaliteta sistema FUK-a, Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH, Smjernicama za upravljanje rizicima u institucijama BiH – Verzija 2, Smjernicama za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH, te Pravilniku o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu FUK-a i interne revizije.

Revizorski tim koristio je kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih metoda prikupljanja podataka. Ključne metode uključivale su intervjue sa predstavnicima institucija iz uzorka i CHJ, analizu dokumentacije i pregled raspoloživih podataka o uspostavi i funkcionisanju sistema FUK-a. Navedene metode omogućile su prikupljanje informacija potrebnih za odgovor na postavljena reviziono pitanja i procjenu ispunjenosti kriterija revizije.

Podaci su prikupljeni pregledom i analizom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, mapa poslovnih procesa, registara rizika, planova razvoja FUK-a, godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a, izvještaja o pojedinačnim procjenama kvaliteta sistema FUK-a, izvještaja o realizaciji preporuka pojedinačnih procjena kvaliteta te druge dokumentacije relevantne za predmet revizije. Analizirani su i godišnji konsolidovani izvještaji CHJ, kao i izvještaji Ureda za reviziju za period 2021–2024. godine. Za potrebe revizije izvršen je i uvid u raspoložive podatke iz PIFC aplikacije, dokumentaciju CHJ koja se odnosi na korištenje i funkcionisanje PIFC aplikacije te izvještaje Komisije za nadzor i izvještavanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom.

Poseban dio aktivnosti odnosio se na analizu četiri izvještaja o obavljenim pojedinačnim procjenama kvaliteta sistema FUK-a koje je CHJ provela u periodu 2023–2025. godine, kao i na analizu izvještaja o realizaciji preporuka procjene kvaliteta za MLJPI. Pored toga, analizirane su aktivnosti CHJ koje se odnose na izbor institucija BiH za obavljanje pojedinačne procjene

²⁵ Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22); Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/22); COSO Internal Control – Integrated Framework (2013), Principle 16 – Performs Ongoing and/or Separate Evaluations i Principle 17 – Evaluates and Communicates Deficiencies.

²⁶ Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22; Odluka o donošenju Pravilnika za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/22); Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/22).

kvaliteta, praćenje realizacije preporuka i pripremu godišnjih konsolidovanih izvještaja o sistemu FUK-a.

Prikupljeni podaci međusobno su upoređivani i analizirani u odnosu na utvrđene kriterije revizije. Na osnovu rezultata analiza formulisani su nalazi, zaključci i preporuke revizije.

1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1 predstavljeni su razlozi za provođenje revizije, cilj, svrha, obim, kriteriji, izvori informacija i metode revizije.

U poglavlju 2 daju se podaci i informacije neophodne za razumijevanje sistema FUK-a u institucijama BiH i uloge CHJ.

U poglavlju 3 predstavljeni su nalazi revizije koji se odnose na uspostavu, primjenu i funkcionisanje sistema FUK-a u institucijama BiH, kao i aktivnosti CHJ na praćenju i procjeni sistema FUK-a.

Poglavlje 4 sadrži zaključke revizije koji daju odgovore na postavljena revizionna pitanja.

U poglavlju 5 date su preporuke čijom implementacijom bi se unaprijedili uspostava, primjena i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, kao i aktivnosti praćenja i procjene sistema koje provodi CHJ.

2. OSNOVNE INFORMACIJE ZA RAZUMIJEVANJE SISTEMA FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE

U ovom poglavlju prikazane su ključne informacije važne za razumijevanje sistema FUK-a, kao i odgovornosti koje institucije BiH imaju u vezi s tim pitanjem.

2.1. Pojam i svrha FUK-a u sistemu internih finansijskih kontrola

Oblast interne finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)²⁷ je dio reforme upravljanja javnim finansijama, pa time i dio reforme javne uprave u BiH. Pojam i koncept PIFC-a u javnom sektoru razradila je EK pružajući podršku razumijevanju i primjeni dobro razvijenih i efektivnih sistema kontrole u procesu pridruživanja EU. Cilj razvoja PIFC-a jeste osiguranje efikasnog i ekonomičnog načina upravljanja sredstvima iz budžeta, kao i sredstvima EU. Okvir PIFC-a čine tri stuba:

- finansijsko upravljanje i kontrola (FUK),
- funkcionalno nezavisna i decentralizovana interna revizija i
- Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ).

Uspostavljanje i razvoj PIFC-a obaveza je BiH utvrđena članom 90. SSP između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne, i BiH s druge strane. Uspostavljanje PIFC-a zasniva se na međunarodnim standardima i to međunarodnim standardima interne revizije, izdatim od Instituta internih revizora, Smjernicama za internu kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija i Standardima interne kontrole EK.²⁸

VM BiH je 2020. godine usvojilo Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2020–2025. godine, koja predstavlja treći strateški dokument iz oblasti internih finansijskih kontrola u institucijama BiH²⁹. Ova Strategija predstavlja nastavak opredjeljenja VM BiH za dalje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama. Strategija se realizuje prema mjerama i aktivnostima iz Akcionog plana koji je sastavni dio Strategije. U skladu sa Strategijom, CHJ svake godine donosi Operativni godišnji akcioni plan Strategije, koji se priprema na osnovu Akcionog plana Strategije. U skladu sa Odlukom o donošenju Operativnog godišnjeg akcionog plana Strategije koju CHJ donosi svake godine, institucije BiH su dužne donijeti svoje godišnje akcione planove za uspostavu i unapređenje sistema internih finansijskih kontrola u skladu sa Operativnim godišnjim akcionim planom Strategije, preporukama interne revizije, preporukama Ureda za reviziju i internim aktima kojima su regulisale oblast internih finansijskih kontrola u instituciji.³⁰ O realizaciji mjera i ostvarivanju

²⁷ Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (eng. Public internal financial control – PIFC) obuhvata dio načela *acquis communautaire* koje je uspostavila Evropska unija kao cjelovit sistem internih finansijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obavezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. (Izvor: Strategija za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH, Vijeće ministara BiH, 2009. godina)

²⁸ Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a u institucijama BiH za 2025. godinu (broj: 03-1-16-8-4-83/26 od 27. 3. 2026. godine);

²⁹ Odluka o usvajanju „Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2020–2025. godina“ (Službeni glasnik BiH, broj: 43/20);

Prethodni strateški dokumenti su bili: „Strategija za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH“, usvojena na 110. sjednici VM BiH održanoj 30. 12. 2009. godine i „Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2016-2018.“ usvojena na 87. sjednici VM BiH održanoj 29. 12. 2016. godine;

³⁰ Odluka o donošenju Operativnog godišnjeg akcionog plana Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za 2025. godinu (broj: 03-1-02-4-126-1/25 od 17. 3. 2025. godine).

ciljeva iz Akcionog plana i napretku ostvarenom u sistemu PIFC-a, CHJ izvještava VM BiH u okviru redovnih godišnjih konsolidovanih izvještaja o sistemu FUK-a.

Oblast FUK-a u institucijama BiH uređena je Zakonom o finansiranju institucija BiH³¹. Ovim zakonom FUK je definisan kao sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije. Sistem FUK-a zasniva se na upravljanju rizicima i pruža razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način³².

Svrha FUK-a u pružanju javnih usluga jeste da se one pružaju što je moguće jednostavnije, brže i jeftinije uz osiguranje odgovarajućeg nivoa kvaliteta i u skladu sa zakonom. FUK se odnosi na finansijske procese i aktivnosti u poslovanju institucije, kao i na sve druge procese u instituciji³³.

FUK se provodi putem međusobno povezanih komponenti, koje predstavljaju elemente standarda interne kontrole, a to su³⁴:

- kontrolno okruženje,
- upravljanje rizicima,
- kontrolne aktivnosti,
- informacije i komunikacije i
- praćenje i procjena sistema.

Detaljniju razradu komponenti standarda interne kontrole vrši CHJ donošenjem podzakonskih akata, kao što su metodologije, okvirni priručnici, okvirni pravilnici, operativna uputstva i instrukcije.

2.2. Nadležnosti CHJ u pogledu sistema FUK-a

CHJ je nadležna za koordinaciju i harmonizaciju sistema FUK-a u institucijama BiH. Nadležnosti CHJ se odnose na³⁵:

- pripremu i ažuriranje strateških dokumenata i smjernica iz oblasti FUK-a,
- pripremu zakona i podzakonskih akata iz oblasti FUK-a,
- definisanje sadržaja programa obuke i koordinaciju programa obuke iz oblasti FUK-a,
- procjenu sistema FUK-a u institucijama BiH,
- vršenje analiza i predlaganje operativnih rješenja kojima se unapređuje FUK,
- propisivanje forme godišnjeg izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o FUK-u,
- praćenje primjene propisa iz oblasti FUK-a na osnovu godišnjih izvještaja o FUK-u koje institucije BiH dostavljaju CHJ,
- izradu konsolidovanog godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a u institucijama BiH,
- učešće u radu Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju.

³¹ Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

³² Član 2. Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

³³ Član 33a. stav (1) i (2) Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

³⁴ Član 33b. stav (1) i (2) Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

³⁵ Član 33f. stav (1) i (2) Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

Na osnovu zakonskih nadležnosti, CHJ je donijela sljedeće podzakonske akte koji se odnose na FUK: Standardi interne kontrole u institucijama BiH³⁶, Priručnik za FUK u institucijama BiH³⁷, Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH³⁸, Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu FUK-a u institucijama BiH³⁹, Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH⁴⁰, Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama BiH - Verzija 2⁴¹, Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH⁴² i Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu FUK-a i interne revizije u institucijama BiH⁴³.

Godišnje izvještavanje o sistemu FUK-a obuhvata izradu pojedinačnih godišnjih izvještaja institucija BiH o sistemu FUK-a i izradu konsolidovanog godišnjeg izvještaja CHJ o sistemu FUK-a, na osnovu pojedinačnih godišnjih izvještaja institucija BiH. CHJ sastavlja konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu FUK-a te ga upućuje VM BiH.⁴⁴

U svrhu provođenja aktivnosti praćenja i procjene kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH, CHJ⁴⁵:

- donosi obrazac upitnika za godišnju samoprocjenu sistema FUK-a i uputstvo za popunjavanje,
- donosi obrazac upitnika za pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a s područjima i kriterijima procjene,
- sačinjava godišnji plan za pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a,
- obavlja pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a, i
- izvještava Vijeće ministara BiH o rezultatima provedenih procjena kvaliteta sistema FUK-a u okviru godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu FUK-a u institucijama BiH.

Ciljevi procjene kvaliteta sistema FUK-a koju vrši CHJ jesu⁴⁶:

- identifikovati praksu i utvrditi prioritete za unapređenja sistema FUK-a;
- pratiti efikasnost procesa upravljanja rizicima i primjene internih kontrola;
- davati preporuke i smjernice za unapređenje sistema FUK-a;
- pratiti realizaciju mjera iz godišnjih akcionih planova za realizaciju strategije iz oblasti javnih internih finansijskih kontrola;
- izvještavati Vijeće ministara BiH o stanju, napretku i planiranim mjerama za unapređenje sistema FUK-a u institucijama BiH.

³⁶ Službeni glasnik BiH (broj: 61/14);

³⁷ Službeni glasnik BiH (broj: 98/14);

³⁸ Službeni glasnik BiH (broj: 29/15);

³⁹ Službeni glasnik BiH (broj: 77/15);

⁴⁰ Službeni glasnik BiH (broj: 26/20);

⁴¹ Službeni glasnik BiH (broj: 84/20);

⁴² Službeni glasnik BiH (broj: 22/22);

⁴³ Službeni glasnik BiH (broj: 21/22);

⁴⁴ Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 77/15);

⁴⁵ Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 22/22);

⁴⁶ Odluka CHJ o donošenju „Pravilnika za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine“ (broj: 03-1-02-2-103-1/22 od 5. 4. 2022. godine);

2.3. Odgovornost institucija BiH u pogledu uspostave, razvoja i provođenja sistema FUK-a

FUK se uspostavlja kao sistem procedura i definisanja odgovornosti i nadležnosti svih lica u instituciji donošenjem internih propisa. Interni propisi o FUK-u zasnivaju se na komponentama koje predstavljaju elemente standarda interne kontrole, dobrim praksama interne kontrole i podzakonskim aktima koje donosi CHJ⁴⁷.

U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, rukovodilac institucije je odgovoran za:

- uspostavu, razvoj i provođenje FUK-a,
- izradu internih propisa o FUK-u,
- uspostavu sistema FUK-a u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija,
- osiguravanje revizorskog traga za sve finansijske i druge transakcije koje su izvršene u izvještajnom periodu, i
- izradu i dostavljanje CHJ godišnjeg izvještaja o FUK-u⁴⁸.

Institucije BiH sačinjavaju godišnji izvještaj o sistemu FUK-a popunjavanjem propisanih obrazaca za samoprocjenu sistema FUK-a, koje donosi CHJ. Rukovodilac institucije odgovoran je za tačnost podataka iz godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a.⁴⁹

Rukovodilac institucije može prenijeti ovlaštenja na lica koja on ovlasti za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema FUK-a. Bez obzira na prenos ovlaštenja i nadležnosti na druga lica, rukovodilac institucije ostaje odgovoran za zakonitost poslovanja i ostvarenje ciljeva institucije⁵⁰.

Rukovodilac institucije imenuje lice zaduženo za FUK koja je odgovorna i ima ovlaštenja za koordiniranje aktivnostima razvoja interne kontrole. Lice zaduženo za FUK je zaduženo za koordinaciju sljedećih aktivnosti na nivou institucije:

- praćenje i ocjenjivanje cjelokupnog sistema interne kontrole,
- koordinisanje razvoja i provođenja interne kontrole,
- praćenje utvrđenih nedostataka i potrebnih korektivnih radnji,
- osiguravanje da su svi zaposleni upoznati sa procedurama i politikama, te da dobivaju odgovarajuću obuku iz oblasti internih kontrola,
- izvještavanje prema zahtjevima unutrašnjih i vanjskih korisnika.⁵¹

U instituciji se može formirati radna grupa za uspostavu sistema FUK-a. Odluku o formiranju radne grupe donosi rukovodilac institucije uzimajući u obzir veličinu institucije, godišnji budžet, složenost organizacione strukture, kao i druge faktore koji su važni za donošenje odluka. U slučaju da se u instituciji formira radnom grupom upravlja lice zaduženo za FUK. Dužnosti radne grupe su:

⁴⁷ Član 33c. stav (1) i (2) Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

⁴⁸ Član 33d. stav (1) i (2) Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

⁴⁹ Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 77/15);

⁵⁰ Član 33e. stav (1) i (2) Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

⁵¹ Priručnik za FUK u institucijama BiH, decembar 2014. godine;

- popis i opis poslovnih procesa,
- izrada mape poslovnih procesa,
- utvrđivanje kontrolnog okruženja,
- koordinisanje procesa identifikacije i procjene rizika,
- koordinisanje prilikom određivanja načina upravljanja rizikom,
- uspostavljanje kontrolnih aktivnosti koje obuhvataju pisane politike i procedure,
- uspostavljanje sistema informacija i komunikacija,
- uspostava sistema kontrola i funkcionisanja finansijskog upravljanja,
- utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sistema finansijskog upravljanja.⁵²

Upravljanje rizicima je cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika uzimajući u obzir ciljeve institucije, te preduzimanja potrebnih radnji u svrhu smanjenja rizika kroz primjenu sistema FUK-a. Na nivou institucije potrebno je uspostaviti sistemski pristup upravljanju rizicima kao pomoć u blagovremenom reagovanju na rizike koji mogu spriječiti ili otežati ostvarenje ciljeva institucije.⁵³

⁵² Ibid

⁵³ Priručnik za FUK u institucijama BiH, decembar 2014. godine;

3. NALAZI

Nalazi revizije predstavljaju odstupanja od kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene efikasnosti sistema FUK-a u institucijama BiH iz uzorka. Revizijom je utvrđeno da institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole. U poglavlju 3.1. predstavljeni su nalazi revizije koji se odnose na uspostavu, primjenu i funkcionisanje sistema FUK-a u institucijama BiH, dok su u poglavlju 3.2. predstavljeni nalazi revizije koji se odnose na aktivnosti praćenja i procjene sistema FUK-a koje provodi CHJ.

3.1. Uspostava, primjena i funkcionisanje sistema FUK-a u institucijama BiH

Revizijom je utvrđeno da institucije BiH iz uzorka u različitoj mjeri provode aktivnosti na uspostavi i primjeni ključnih elemenata FUK-a, te da nije u potpunosti osigurana međusobna povezanost ovih elemenata na način koji omogućava efikasno upravljanje sistemom FUK-a.

Uspostavljeni sistem FUK-a treba da pruži rukovodstvu institucija BiH pouzdane informacije o poslovnim procesima, rizicima i funkcionisanju internih kontrola, kako bi se osiguralo zakonito, pravilno, ekonomično i efikasno upravljanje javnim sredstvima. Ključni elementi sistema FUK-

Ključni elementi FUK-a postoje u većini institucija BiH, ali nisu povezani u funkcionalan sistem koji omogućava efikasno upravljanje rizicima i donošenje odluka.

a, uključujući definisanje odgovornosti, mape poslovnih procesa, registre rizika, operativne (akcione) planove i informacije o rezultatima provedenih mjera, međusobno su povezani i trebaju funkcionisati kao jedinstven sistem podrške upravljanju i donošenju odluka. Njihova svrha nije samo ispunjavanje formalnih obaveza propisanih

zakonskim i podzakonskim okvirom, već omogućavanje rukovodstvu da prepozna rizike, planira mjere za njihovo ublažavanje, prati rezultate preduzetih aktivnosti i preduzima pravovremene korektivne mjere.

U institucijama BiH iz uzorka uspostavljeni su ključni elementi sistema FUK-a, međutim uočene su razlike u stepenu njihove razvijenosti, primjene i funkcionisanja. Analiza je pokazala da redovno ažuriranje i međusobna povezanost ovih elemenata nisu u potpunosti osigurani, posebno u dijelu upravljanja rizicima. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji nisu u svim institucijama BiH iz uzorka usklađeni sa zahtjevima koji se odnose na definisanje odgovornosti za FUK. Mape poslovnih procesa i registri rizika ne ažuriraju se redovno niti u potpunosti odražavaju promjene u poslovanju i rizicima. Također, između pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, mapa poslovnih procesa, registara rizika i operativnih/akcionih planova nije u potpunosti osigurana povezanost. Operativni/akcioni planovi ne izrađuju se u svim institucijama BiH iz uzorka, ne izrađuju se kontinuirano ili ne omogućavaju jasno sagledavanje doprinosa planiranih mjera upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a. Zbog navedenog, dostupne informacije ne omogućavaju u potrebnoj mjeri sagledavanje rezultata provedenih mjera i njihovog doprinosa upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a.

3.1.1. Usklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima za definisanje odgovornosti za FUK

Većina institucija BiH iz uzorka nije uskladila pravilnike o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima za definisanje odgovornosti za FUK propisanim Odlukom VM BiH iz 2018. godine.⁵⁴ Zbog toga

⁵⁴ Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 51/18), u daljem tekstu: Odluka VM BiH iz 2018. godine.

u većini institucija BiH iz uzorka odgovornosti za FUK nisu ugrađene u pravilnike o unutrašnjoj organizaciji na način propisan važećim propisima, što može ograničiti njihovu integraciju u sistem rukovođenja i upravljačke odgovornosti.⁵⁵

Jasno definisanje odgovornosti za finansijsko upravljanje i kontrolu predstavlja jedan od osnovnih preduslova za uspostavu upravljačke odgovornosti i efikasno funkcionisanje sistema FUK-a. Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji potrebno je definisati odgovornosti rukovodilaca institucija i rukovodilaca organizacionih jedinica za uspostavu, razvoj i funkcionisanje sistema FUK-a. Na taj način stvaraju se pretpostavke da upravljanje rizicima, provođenje kontrola i izvještavanje postanu sastavni dio procesa upravljanja i ostvarivanja ciljeva institucije.

U nastavku je dat pregled usklađenosti pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH iz uzorka sa obavezom definisanja odgovornosti za FUK propisanom Odlukom VM BiH iz 2018. godine.

Tabela 2: Pregled usklađenosti pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima za definisanje odgovornosti za FUK

Red. br.	Naziv institucije BiH	Godina važećeg pravilnika	Usklađenost sa Odlukom VM BiH iz 2018.
1.	AŠUK	2018 (dopuna 2023)	DA
2.	CHJ	2020	DA
3.	DARNS	2009	NE
4.	MLJPI	2013 (izmjene 2015)	NE
5.	SPS	2009	NE

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija BiH iz uzorka

Na osnovu provedene analize utvrđeno je da tri od pet institucija BiH iz uzorka nisu uskladile pravilnike o unutrašnjoj organizaciji sa zahtjevima Odluke VM BiH iz 2018. godine.⁵⁶ SPS i DARNS primjenjuju pravilnike o unutrašnjoj organizaciji iz 2009. godine⁵⁷, dok MLJPI primjenjuje pravilnik o unutrašnjoj organizaciji iz 2013. godine (izmjene 2015), koji nisu usklađeni sa zahtjevima Odluke VM BiH iz 2018. godine⁵⁸. AŠUK je izvršio usklađivanje kroz dopune pravilnika o unutrašnjoj organizaciji iz 2023. godine⁵⁹, dok je CHJ pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji iz 2020. godine uredila odgovornosti za FUK.

⁵⁵ Obaveza uspostave FUK-a propisana je Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), dok se Odlukom VM BiH iz 2018. godine ove obaveze razrađuju kroz definisanje odgovornosti u organizacionoj strukturi institucija BiH. Odlukom VM BiH iz 2018. godine uvedena je obaveza da se pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji definišu odgovornosti za FUK.

⁵⁶ U pojedinim slučajevima izmjene pravilnika nisu okončane kroz sve faze propisane procedure usvajanja akta, uključujući pribavljanje potrebnih mišljenja i saglasnosti nadležnih institucija, niti su usvojene od VM BiH.

⁵⁷ SPS primjenjuje Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji iz 2009. godine. SPS je pokrenula aktivnosti na usklađivanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koji se nalazi u fazi pripreme i pribavljanja mišljenja nadležnih institucija BiH. DARNS primjenjuje pravilnik iz 2009. godine. Prijedlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji bio je predmet razmatranja na sjednici VM BiH održanoj 15. 4. 2026. godine, ali je u postupku usaglašavanja vraćen na dodatno usklađivanje teksta. U ove dvije institucije BiH iz uzorka odgovornosti za FUK definisane su kroz pravilnike o FUK-u.

⁵⁸ MLJPI primjenjuje Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji iz 2013. godine (dopune 2015. godine). Prijedlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji bio je predmet razmatranja na sjednici VM BiH održanoj 15. 4. 2026. godine, ali je u postupku usaglašavanja vraćen na dodatno usklađivanje teksta.

⁵⁹ AŠUK primjenjuje Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji iz 2018. godine. Obaveze u vezi s FUK-om nisu bile definisane u osnovnom tekstu pravilnika, već su uvedene naknadno dopunama pravilnika iz 2023. godine.

U pojedinim institucijama BiH iz uzorka pitanja uspostave i razvoja sistema FUK-a uređena su drugim internim aktima⁶⁰, kroz donošenje pravilnika o FUK-u, strategija upravljanja rizicima te imenovanje radnih grupa za FUK i koordinatora za upravljanje rizicima. Navedenim aktima uređena su pitanja koja se odnose na nosioce aktivnosti, upravljanje rizicima, koordinaciju aktivnosti razvoja sistema FUK-a i praćenje njegovog razvoja. Međutim, Odlukom VM BiH iz 2018. godine propisano je da se odgovornosti za uspostavu i razvoj sistema FUK-a definišu kroz pravilnike o unutrašnjoj organizaciji, čime se odgovornosti za uspostavu i razvoj sistema FUK-a ugrađuju u odgovornosti rukovodilaca institucije i organizacionih jedinica. U većini institucija BiH iz uzorka odgovornosti za FUK nisu ugrađene u pravilnike o unutrašnjoj organizaciji na način predviđen navedenom Odlukom. Više informacija o internim aktima kojima su uređena pitanja uspostave i razvoja sistema FUK-a u institucijama BiH iz uzorka dato je u Prilogu 1.

3.1.2. Mape poslovnih procesa

Revizijom je utvrđeno da su u institucijama BiH iz uzorka uspostavljene mape poslovnih procesa, ali se ne ažuriraju redovno. Također, u pojedinim institucijama BiH iz uzorka nije osigurana usklađenost mapa poslovnih procesa sa pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji.

Mape poslovnih procesa predstavljaju osnovu za uspostavu i funkcionisanje sistema FUK-a jer omogućavaju identifikaciju poslovnih procesa, aktivnosti i odgovornosti u instituciji. Na osnovu mapa poslovnih procesa identifikuju se i procjenjuju rizici te uspostavljaju mjere za njihovo upravljanje. Zbog toga mape poslovnih procesa trebaju biti ažurne i usklađene sa stvarnim načinom obavljanja poslova i organizacionom strukturom institucije. Ukoliko se mape poslovnih procesa ne ažuriraju, povećava se rizik da promjene u poslovanju ne budu obuhvaćene procesom upravljanja rizicima i uspostavljanja kontrola.

Na osnovu prikupljenih podataka o uspostavljenosti i ažuriranju mapa poslovnih procesa u institucijama BiH iz uzorka, u nastavku se daje pregled stanja po institucijama.

Tabela 3: Pregled uspostavljenosti i ažuriranja mapa poslovnih procesa

Red. br.	Naziv institucije BiH	Uspostavljena mapa poslovnih procesa	Redovno ažuriranje
1.	AŠUK	Djelimično	Ne
2.	CHJ	Da	Da
3.	DARNS	Da	Ne
4.	MLJPI	Da	Ne
5.	SPS	Da	Ne

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija BiH iz uzorka

Na osnovu provedene analize utvrđeno je da u četiri od pet institucija BiH iz uzorka mape poslovnih procesa nisu redovno ažurirane⁶¹, dok je samo u jednoj instituciji osigurano njihovo kontinuirano ažuriranje⁶². Također, utvrđeno je da u tri od pet institucija BiH iz uzorka mape

⁶⁰ Pravilnik o FUK-u i Odluke o imenovanju radnih grupa za FUK. U DARNS-u i SPS-u odgovornosti za FUK definisane su pravilnicima o FUK-u i odlukama o imenovanju radne grupe/lica zaduženog za FUK i odgovorne za proces upravljanja rizicima. U AŠUK-u, CHJ i MLJPI odgovornosti za FUK definisane su odlukama o imenovanju radne grupe za FUK.

⁶¹ AŠUK, DARNS, MLJPI i SPS

⁶² CHJ

poslovnih procesa nisu u potpunosti usklađene sa pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji.⁶³ Pored toga, u jednoj instituciji mape poslovnih procesa vode se po pojedinačnim organizacionim jedinicama bez njihovog objedinjavanja u jedinstvenu mapu poslovnih procesa na nivou institucije.⁶⁴

Utvrđene slabosti ispoljavaju se na različite načine u institucijama BiH iz uzorka. Mape poslovnih procesa u AŠUK-u vode se odvojeno po organizacionim jedinicama i nisu objedinjene u jedinstvenu mapu poslovnih procesa. Pored toga, mape poslovnih procesa nisu izrađene za sve organizacione jedinice u istom periodu niti su ažurirane na sistemski i kontinuiran način, što otežava cjelovit pregled poslovnih procesa i njihovu povezanost sa ostalim elementima sistema FUK-a.⁶⁵

Mapa poslovnih procesa u DARNS-u izrađena je 2020. godine i nije ažurirana od njenog donošenja, iako su kroz aktivnosti radnih grupa za FUK vršene periodične evaluacije poslovnih procesa.⁶⁶

Mapa poslovnih procesa u MLJPI je izrađena 2016. godine. Do 2023. godine mape su vođene pojedinačno po organizacionim jedinicama, što otežava cjelovit pregled poslovnih procesa i njihovu povezanost sa ostalim elementima sistema FUK-a. Od 2023. godine MLJPI izrađuje jedinstvene mape poslovnih procesa koje objedinjavaju sve organizacione jedinice. Mapa poslovnih procesa za 2025. godinu nije ažurirana, zbog čega nije osiguran kontinuitet ažuriranja u cijelom posmatranom periodu. Poređenjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji MLJPI i mapa poslovnih procesa za period 2021–2024. godine utvrđeno je da mapama

⁶³ AŠUK, SPS i MLJPI. U AŠUK-u poređenjem mapa poslovnih procesa, Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji iz 2018. godine i Pravilnika o dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji (broj 19-6.2-02-2-185-18/22 od 5. 4. 2023. godine) utvrđeno je da odgovornosti pomoćnika direktora za administraciju i finansije za uspostavljanje i razvoj sistema upravljanja i internih kontrola nisu obuhvaćene mapama poslovnih procesa. Predstavnici AŠUK-a naveli su da poslovni procesi za pomoćnika direktora za administraciju nisu mapirani jer navedeno radno mjesto nije popunjeno već duži niz godina. U SPS-u je poređenjem Knjige (Mape) poslovnih procesa SPS (broj 18.1-02.4-9012/17 od 25. 12. 2017. godine) i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u SPS od 24. 9. 2009. godine utvrđeno da pojedine aktivnosti iz nadležnosti organizacionih jedinica nisu identifikovane u mapi poslovnih procesa, uključujući aktivnosti vezane za praćenje međunarodnih standarda u oblasti migracija, analizu rizika ilegalnih migracija, kao i pojedine poslove iz oblasti unutrašnje kontrole. Poređenjem organizacione strukture MLJPI-ja i mapa poslovnih procesa za period 2021–2025. godine te na osnovu izjašnjenja institucije utvrđeno je da mapama poslovnih procesa nisu obuhvaćeni Kabinet ministra, Kabinet zamjenika ministra, sekretar, sekretar sa posebnim zadatkom i Ured zastupnika Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava.

⁶⁴ U AŠUK-u se mape poslovnih procesa vode odvojeno po organizacionim jedinicama (npr. Odsjek za finansijsko-materijalne poslove i upravljanje budžetom, Odsjek za pravne, kadrovske i opće poslove, Odsjek za specijalističku obuku, Odsjek za poslove sa polaznicima obuke i evidencije te Odjel za podršku pri Uredu direktora) i nisu objedinjene u jedinstvenu mapu poslovnih procesa.

⁶⁵ U AŠUK-u su mape poslovnih procesa za sve organizacione jedinice, osim Odsjeka za poslove sa polaznicima obuke i evidencije, izrađene 2017. godine. Prema navodima institucije, sve organizacione jedinice ažurirale su mape poslovnih procesa 2021. godine. Odsjek za finansijsko-materijalne poslove i upravljanje budžetom dodatno je ažurirao mapu poslovnih procesa 2025. godine, a Odsjek za provođenje stručne obuke i obuke za nivo I i II 2026. godine. Odsjek za poslove sa polaznicima obuke i evidencije mapu poslovnih procesa izradio je 2026. godine. E-mail AŠUK-a od 10. 6. 2026. godine i Zabilješka sa sastanka u AŠUK-u održanom 21. 5. 2026. godine

⁶⁶ U DARNS-u radna grupa za FUK je u 2023. i 2025. godini vršila evaluaciju poslovnih procesa. U 2026. godini radna grupa je ponovo izvršila evaluaciju poslovnih procesa i odlučila da se pristupi ažuriranju mape poslovnih procesa i raspodjeli zadataka za njeno ažuriranje. Međutim, do izrade Nacrta izvještaja nisu evidentirane izmjene u postojećoj mapi poslovnih procesa. Radna grupa za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima od 25. 3. 2022., 11. 10. 2023. i 20. 5. 2026. godine, te Zabilješka sa sastanka održanog u DARNS-u 25. 5. 2026. godine.

poslovnih procesa nisu obuhvaćene sve organizacione jedinice, zbog čega mape poslovnih procesa nisu u potpunosti usklađene sa organizacionom strukturom.⁶⁷

Mapa poslovnih procesa u SPS izrađena je 2017. godine i od tada nije ažurirana. Poređenjem Mape poslovnih procesa i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji utvrđeno je da pojedine aktivnosti definisane Pravilnikom nisu identifikovane u Mapi poslovnih procesa.⁶⁸ Nepotpuno mapiranje poslovnih procesa može dovesti do toga da pojedine aktivnosti nisu obuhvaćene identifikacijom procesa i povezanim aktivnostima upravljanja rizicima.

Za razliku od ostalih institucija BiH iz uzorka, CHJ je osigurala kontinuirano godišnje ažuriranje mapa poslovnih procesa od 2016. godine kroz aktivnosti radnih grupa za FUK.

Nepotpune i neažurirane mape poslovnih procesa ne osiguravaju pouzdanu osnovu za identifikaciju i procjenu rizika, niti omogućavaju pravovremeno prepoznavanje promjena i slabosti u poslovanju institucija BiH. Zbog toga nisu u potpunosti osigurane pretpostavke za uspostavu registara rizika i drugih elemenata sistema FUK-a na osnovu stvarnog stanja poslovnih procesa. Posljedica navedenog je da rukovodstvo ne raspolaže potpunim i pouzdanim informacijama o procesima i povezanim rizicima.

3.1.3. Registri rizika i njihova uloga u upravljanju rizicima

Revizijom je utvrđeno da su u institucijama BiH iz uzorka registri rizika uspostavljeni, ali da njihovo ažuriranje i povezanost sa poslovnim procesima nisu u potpunosti osigurani. Iako postoji određen nivo povezanosti registara rizika i mapa poslovnih procesa, pojedini rizici identifikovani u mapama poslovnih procesa nisu evidentirani u registrima rizika, odnosno pojedini rizici evidentirani u registrima rizika nisu obuhvaćeni mapama poslovnih procesa. Zbog navedenog, registri rizika ne pružaju u potpunosti pouzdanu osnovu za upravljanje rizicima i praćenje promjena u poslovanju institucija BiH.

Registri rizika predstavljaju ključni element sistema FUK-a i služe za identifikaciju, procjenu i praćenje rizika koji mogu uticati na ostvarivanje ciljeva institucije. Njihova svrha je da omogućе blagovremeno prepoznavanje rizika i planiranje mjera za njihovo ublažavanje, kao i da rukovodstvu pruže informacije potrebne za upravljanje rizicima. Da bi ostvarili svoju svrhu, registri rizika trebaju biti ažurirani, zasnovani na poslovnim procesima i prilagođeni promjenama u poslovanju institucije.

⁶⁷ Za potrebe revizije analizirani su Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji MLJPI od 11. 1. 2013. godine, Pravilnik o dopuni Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji MLJPI od 23. 7. 2015. godine, mape poslovnih procesa za period 2021–2025. godine te odgovor MLJPI dostavljen elektronskom poštom 18. 6. 2026. godine, u kojem je navedeno da se „mape poslovnih procesa rade za sve organizacione jedinice osim kabineta ministra i zamjenika, sekretara, sekretara sa posebnim zadatkom i Ureda zastupnika VM BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava“. Također, analizirani su Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ureda zastupnika VM BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava iz 2006. godine i njegove izmjene iz 2010, 2019. i 2023. godine. Navedenim pravilnikom propisano je da je „Ured osnovan za obavljanje stručnih i administrativnih poslova za potrebe zastupnika VM BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava“ te da „djeluje kao upravna organizacija pri MLJPI“ (član 1. stav (2)), dok je članom 36. propisano da se „ovaj pravilnik smatra dodatkom Pravilnika o unutarnjoj organizaciji MLJPI“. Navedena odredba potvrđena je i izmjenama pravilnika iz 2019. i 2023. godine.

⁶⁸ Poređenjem Mape poslovnih procesa iz 2017. godine i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji iz 2009. godine utvrđeno je da pojedine aktivnosti definisane Pravilnikom nisu identifikovane u Mapi poslovnih procesa. To se, između ostalog, odnosi na aktivnosti praćenja propisa EU i njihove integracije u pravni okvir BiH, organizaciju studijskih i drugih putovanja direktora te prijem domaćih i stranih posjetilaca. Predstavnici SPS-a su tokom sastanka održanog 13. 5. 2026. godine također naveli da nisu svi poslovni procesi mapirani u Mapi poslovnih procesa SPS.

Na osnovu prikupljenih podataka o uspostavljenosti i ažuriranju registara rizika u institucijama BiH iz uzorka, u nastavku se daje pregled stanja po institucijama.

Tabela 4: Pregled uspostavljenosti i ažuriranja registra rizika u institucijama BiH iz uzorka

Red. br.	Naziv institucije BiH	Uspostavljen registar rizika	Redovno ažuriranje
1.	AŠUK	Djelimično	Ne
2.	CHJ	Da	Da
3.	DARNS	Da	Ne
4.	MLJPI	Da	Ne
5.	SPS	Da	Ne

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija BiH iz uzorka

Na osnovu provedene analize utvrđeno je da u četiri od pet institucija registri rizika nisu redovno ažurirani, dok je u jednoj instituciji osigurano njihovo redovno ažuriranje. Također, analizom mapa poslovnih procesa i registara rizika utvrđeno je da u dvije od pet institucija BiH iz uzorka nije u potpunosti osigurana povezanost između ova dva dokumenta. Utvrđeno je da pojedini rizici identifikovani u mapama poslovnih procesa nisu evidentirani u registrima rizika, odnosno da pojedini rizici evidentirani u registrima rizika nisu obuhvaćeni mapama poslovnih procesa.⁶⁹

Iako su registri rizika u AŠUK-u inicijalno uspostavljeni 2017. godine, njihovo ažuriranje nije uspostavljeno na kontinuiranoj osnovi. Registri rizika nisu uspostavljeni za sve organizacione jedinice. Evidentirana su pojedinačna ažuriranja registara rizika u pojedinim organizacionim jedinicama, dok ažuriranja nisu vršena na sistemski i sveobuhvatan način za sve organizacione jedinice.⁷⁰

U CHJ su registri rizika uspostavljeni i redovno se ažuriraju od 2017. godine kroz aktivnosti radnih grupa za FUK. Rizici su povezani sa poslovnim procesima i obuhvataju operativne, finansijske, strateške i rizike usklađenosti. Analizom mape poslovnih procesa i registra rizika utvrđeno je da su identifikovani rizici povezani s definisanim poslovnim procesima te da postoji usklađenost između ova dva dokumenta.⁷¹

⁶⁹ U DARNS-u je utvrđeno da pojedini rizici evidentirani u registru rizika nisu obuhvaćeni mapama poslovnih procesa, dok je u SPS-u utvrđeno da pojedini glavni rizici identifikovani u Mapi poslovnih procesa nisu uključeni u Registar rizika.

⁷⁰ E-mail iz AŠUK-a od 10. 6. 2026. godine i zabilješke sa sastanka održanog 21. 5. 2026. godine, registri rizika za sve organizacione jedinice, osim Odsjeka za poslove sa polaznicima obuke i evidencije, uspostavljeni su 2017. godine. Registre rizika sve organizacione jedinice ažurirale su 2021. godine, dok je Odsjek za provođenje stručne obuke i obuke za nivo I i II registar rizika dodatno ažurirao 2026. godine. Odsjek za poslove sa polaznicima obuke i evidencije nema uspostavljen registar rizika.

⁷¹ Navodi se zasnivaju na Odluci o imenovanju radne grupe za ažuriranje Mape poslovnih procesa i Registra rizika u CHJ MFT BiH za 2021. godinu, broj 03-1-34-7-106-1/21 od 10. 5. 2021. godine, Izvještaju radne grupe o izvršenom ažuriranju Mape poslovnih procesa i Registra rizika, broj 03-1-34-7-106-2/21 od 30. 7. 2021. godine, Odluci o imenovanju radne grupe za ažuriranje Mape poslovnih procesa i Registra rizika za 2022. godinu, broj 03-1-34-7-225-1/22 od 6. 9. 2022. godine, Izvještaju radne grupe o izvršenom ažuriranju Mape poslovnih procesa i Registra rizika, broj 03-1-34-7-225-2/22 od 31. 10. 2022. godine, Odluci o imenovanju radne grupe za ažuriranje Mape poslovnih procesa i Registra rizika za 2023. godinu, broj 03-1-34-7-164-1/23 od 10. 5. 2023. godine, Izvještaju radne grupe o izvršenom ažuriranju Mape poslovnih procesa i Registra rizika, broj 03-1-134-7-164-2/23 od 30. 6. 2023. godine, Registru rizika CHJ MFT BiH od 28. 4. 2025. godine, Zabilježci sa sastanka održanog u CHJ 6. 5. 2026. godine.

U MLJPI Registar rizika je uspostavljen i ažuriranje se provodilo do 2024. godine, dok za 2025. godinu nije izvršeno ažuriranje. Iako postoji povezanost između poslovnih procesa i identifikovanih rizika, do 2023. godine mape poslovnih procesa i registri rizika vođeni su kroz više odvojenih dokumenata, što otežava pregledno povezivanje poslovnih procesa i rizika. Od 2023. godine ovaj pristup je unaprijeđen uspostavljanjem objedinjene mape poslovnih procesa i registra rizika.⁷²

Registar rizika u DARNS-u je uspostavljen, a ažuriranje je vršeno u pojedinim godinama. U okviru aktivnosti radnih grupa vršena je evaluacija poslovnih procesa i povezanih rizika, pri čemu u određenim periodima nije identifikovana potreba za izmjenama.⁷³ Međutim, nije osiguran kontinuitet ažuriranja registra rizika tokom cijelog posmatranog perioda. Utvrđeno je da ne postoji potpuna usklađenost između mapa poslovnih procesa i registra rizika u DARNS-u. Iako se dio rizika direktno preuzima iz mapa poslovnih procesa (npr. rizici vezani za zapošljavanje i planiranje budžeta), pojedini rizici evidentirani u registrima nisu obuhvaćeni mapama poslovnih procesa (npr. rizik mogućnosti grešaka u e-aukciji i rizici vezani za rad protokola), već su naknadno uključeni u registar rizika. Također, utvrđeno je da mapa poslovnih procesa od njenog donošenja 2020. godine nije ažurirana, što dodatno utiče na ograničenu usklađenost između ova dva dokumenta i otežava praćenje promjena u identifikovanim rizicima.⁷⁴

Registar rizika u SPS je donesen, međutim od njegovog uspostavljanja nije vršeno njegovo ažuriranje. Analizom Mape poslovnih procesa i Registra rizika utvrđeno je da ne postoji potpuna usklađenost između ova dva dokumenta, s obzirom na to da pojedini glavni rizici identifikovani u Mapi poslovnih procesa nisu uključeni u Registar rizika. Zbog navedenog, registar rizika ne odražava u potpunosti sve identifikovane rizike povezane sa poslovnim procesima SPS te se ne koristi u punoj mjeri kao alat za upravljanje rizicima i podršku upravljačkom odlučivanju.⁷⁵ Imajući u vidu da PIFC aplikacija omogućava povezivanje poslovnih procesa i rizika, blagovremeno evidentiranje i ažuriranje mapa poslovnih procesa i registra rizika u aplikaciji doprinosi izbjegavanju pomenutih odstupanja.

⁷² Analiza je izvršena na osnovu mapa poslovnih procesa i registra rizika MLJPI za period 2021–2024. godine. Obuhvaćene su mape poslovnih procesa i registri rizika pojedinačnih organizacionih jedinica (Sektor za ljudska prava, Sektor za iseljništvo, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Sektor za opće, pravne i finansijsko-materijalne poslove i dr.), kao i objedinjena Knjiga poslovnih procesa i Registar rizika za 2023/2024. godinu.

⁷³ Registar rizika u DARNS-u uspostavljen 2020. godine. Aktivnosti evaluacije i ažuriranja registra rizika provodene su u 2022. i 2023. godini. U 2024. godini nisu provodene aktivnosti u vezi sa ažuriranjem registra rizika, dok je u 2025. godini radna grupa za FUK izvršila njegovu evaluaciju i zaključila da nema potrebe za izmjenama. Također, u 2026. godini planirano je ponovno ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika.

⁷⁴ Analiza je izvršena na osnovu Mape poslovnih procesa DARNS, broj 04-02-2-713/20 od 24. 4. 2020. godine, Registra rizika DARNS od 24. 4. 2020. godine, Registra rizika DARNS od 28. 3. 2022. godine, Registra rizika DARNS od 10. 10. 2023. godine, zapisnika Radne grupe za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima od 25. 3. 2022., 11. 10. 2023. i 20. 5. 2026. godine, te Zabilješke sa sastanka održanog u DARNS-u 25. 5. 2026. godine. Utvrđeno je da su pojedini rizici evidentirani u registrima rizika naknadno uključeni i nisu identifikovani u mapi poslovnih procesa (npr. mogućnost grešaka u e--aukciji i nepopunjeno radno mjesto na protokolu).

⁷⁵ Analiza je izvršena na osnovu Knjige (Mape) poslovnih procesa Službe za poslove sa strancima iz 2017. godine i Registra rizika Službe za poslove sa strancima iz 2019. godine. Uporednom analizom utvrđeno je da pojedini glavni rizici identifikovani u Mapi poslovnih procesa nisu uključeni u Registar rizika. Na primjer, za proces organizovanja stručnog kolegija u Mapi poslovnih procesa kao glavni rizik navedena je loša priprema materijala stručnog kolegija, dok navedeni rizik nije evidentiran u Registru rizika za isti proces. Također, za proces prevođenja u Mapi poslovnih procesa kao glavni rizik navedeno je neblagovremeno dostavljanje akata na prevođenje, dok ovaj rizik nije uključen u Registar rizika.

Utvrđene slabosti u ažuriranju registara rizika i njihovoj povezanosti sa mapama poslovnih procesa proizlaze iz nedovoljno uspostavljenog sistemskog i kontinuiranog praćenja rizika. U pojedinim institucijama upravljanje rizicima se provodi bez sveobuhvatnog pristupa koji uključuje redovno preispitivanje rizika u odnosu na promjene u poslovnim procesima. Zbog navedenog, registri rizika ne odražavaju u potpunosti stvarno stanje rizika u institucijama, što ograničava njihovu primjenu kao alata za upravljanje rizicima. Nepotpuni i neažurirani registri rizika ne omogućavaju pravovremenu identifikaciju i praćenje rizika, što može uticati na efikasnost sistema internih kontrola i donošenje upravljačkih odluka. Uočene slabosti u registrima rizika mogu se dovesti u vezu sa prethodno utvrđenim nedostacima u usklađenosti pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i ažuriranju mapa poslovnih procesa, koji zajedno čine osnovu za uspostavu i razvoj sistema upravljanja rizicima u institucijama BiH.

3.1.4. Operativni/akcioni godišnji planovi za unapređenje sistema FUK-a

Analizom operativnih/akcionih planova institucija BiH iz uzorka utvrđeno je da institucije BiH različito pristupaju planiranju aktivnosti za unapređenje sistema FUK-a. Pojedine institucije BiH iz uzorka planove ne donose, dok ih druge donose bez kontinuiteta. Definisanje mjera u analiziranim akcionim planovima u najvećem broju slučajeva odnose se na provođenje aktivnosti i izradu dokumenata. Takav način definisanja mjera ne omogućava jasno sagledavanje njihovog doprinosa upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a

Operativni/akcioni planovi predstavljaju vezu između identifikovanih rizika i aktivnosti koje institucije BiH planiraju provesti radi unapređenja sistema FUK-a i upravljanja rizicima. Njihova svrha je da obezbijede planski pristup realizaciji mjera, jasno definišu odgovornosti i omoguće praćenje napretka u unapređenju sistema FUK-a. Da bi ostvarili svoju svrhu, akcioni planovi trebaju biti zasnovani na identifikovanim rizicima i sadržavati informacije koje omogućavaju praćenje realizacije mjera i njihovih rezultata.

U posmatranom periodu (2021–2025) utvrđeno je da institucije BiH iz uzorka različito pristupaju izradi akcionih planova, što ukazuje na neujednačen nivo razvijenosti planiranja mjera za unapređenje sistema FUK-a.

Tabela 5: Pregled izrade akcionih planova i mjera

Red. br.	Naziv institucije BiH	Izrađeni akcioni planovi za unapređenje FUK-a u periodu 2021–2025.	Mjerljivi pokazatelji realizacije mjera
1.	AŠUK	Djelimično	Ne
2.	CHJ	Da	Ne
3.	DARNS	Djelimično	Ne
4.	MLJPI	Djelimično	Ne
5.	SPS	Ne	Ne

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Analizom je utvrđeno da je kontinuitet izrade operativnih/akcionih planova osiguran samo u jednoj instituciji BiH iz uzorka.⁷⁶ U tri od pet institucija BiH iz uzorka utvrđena je djelimična

⁷⁶ CHJ

izrada operativnih /akcionih planova⁷⁷, od čega u dvije institucije BiH iz uzorka nije osiguran kontinuitet izrade⁷⁸, a u jednoj nije moguće povezati mjere sa identifikovanim rizicima u registru rizika⁷⁹. U jednoj od pet institucija BiH iz uzorka akcioni planovi za unapređenje sistema FUK-a nisu izrađivani.⁸⁰

U svim institucijama BiH iz uzorka nisu definisani mjerljivi pokazatelji realizacije mjera koji omogućavaju procjenu efekata njihovog provođenja na upravljanje rizicima. Analizom sadržaja akcionih planova utvrđeno je da su mjere u najvećem broju slučajeva definisane kao aktivnosti, dok se pokazatelji realizacije mjera uglavnom odnose na potvrdu da su planirane aktivnosti provedene. Na osnovu raspoloživih informacija nije moguće jasno sagledati rezultate provedenih mjera i njihov doprinos unapređenju sistema FUK-a.⁸¹

Navedena ograničenja prisutna su i u informacijama koje se kroz sistem FUK-a osiguravaju o realizaciji mjera za upravljanje rizicima i unapređenje sistema FUK-a. Raspoložive informacije uglavnom se odnose na provedene aktivnosti i izrađene dokumente, dok informacije o rezultatima i efektima provedenih mjera nisu dostupne u potrebnoj mjeri. Zbog toga nije moguće pouzdano procijeniti doprinos realizovanih mjera upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a. Detaljnije informacije o načinima izvještavanja o sistemu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka date su u Prilogu 2.

Akcioni planovi u AŠUK-u izrađeni su samo za pojedine godine, a mjere i pokazatelji realizacije mjera su usmjereni na provođenje aktivnosti, zbog čega nije moguće jasno sagledati efekte njihovog provođenja na upravljanje rizicima.⁸² U CHJ je utvrđen kontinuitet u izradi i praćenju akcionih planova, međutim, pokazatelji realizacije mjera uglavnom se odnose na provođenje aktivnosti i izradu dokumenata, zbog čega nije moguće jasno sagledati efekte provedenih mjera na unapređenje upravljanja rizicima.⁸³

Za DARNS je utvrđeno da se akcioni planovi kontinuirano izrađuju, međutim revizijom nije bilo moguće jasno povezati planirane mjere iz akcionih planova s rizicima u registru rizika, jer se akcioni planovi izrađuju na osnovu operativnih godišnjih akcionih planova Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola. Zbog toga nije moguće u potpunosti sagledati njihovu ulogu kao instrumenta upravljanja rizicima.⁸⁴ U MLJPI su akcioni planovi doneseni za većinu

⁷⁷ AŠUK, DARNS i MLJPI

⁷⁸ AŠUK i MLJPI

⁷⁹ DARNS

⁸⁰ SPS

⁸¹ U AŠUK-u se realizacija mjera prati kroz pokazatelje kao što su ažuriran registar rizika, uneseni podaci u PIFC aplikaciju, donesen interni akt i sl. U CHJ pokazatelji uključuju organizovane obuke, ažurirane interne procedure, izrađen konsolidovani izvještaj, donesen plan i program obuke i sl. U DARNS-u se izrađuju operativni godišnji akcioni planovi Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola koji nisu povezani sa rizicima u registru rizika. U MLJPI pokazatelji uključuju ažurirane poslovne procese i registar rizika, izrađene smjernice i ažurirane interne procedure i sl.

⁸² Akcioni planovi u AŠUK-u izrađeni su za 2023. i 2024. godinu, dok za ostale godine u posmatranom periodu nisu izrađeni. Mjere u akcionim planovima su definisane kao opće aktivnosti (npr. procjena rizika i unos u PIFC aplikaciju, ažuriranje registra rizika, uspostava baze podataka o poslovnim procesima, uređivanje uloga i odgovornosti aktera), a pokazatelji uspješnosti odnose se na realizaciju tih aktivnosti (npr. ažuriran registar rizika, uspostavljen interni akt). Godišnji akcijski plan Strategije razvoja sistema internih kontrola u AŠUK-u za 2023. i 2024. godinu.

⁸³ U CHJ mjere su uglavnom vezane za realizaciju aktivnosti (npr. organizovane obuke, donijeti plan i program obuke, izrađen konsolidovani izvještaj, ažurirane procedure). Izvještaj o realizaciji mjera iz Godišnjeg akcionog plana za unapređenje FUK-a u CHJ za 2020, 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu i Godišnji akcioni plan za unapređenje FUK-a u CHJ za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu).

⁸⁴ Uvidom u Operativni godišnji akcioni plan Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u DARNS-u za 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu te registre rizika iz 2020., 2022. i 2023. godine nije bilo moguće uspostaviti jasnu

godina u posmatranom periodu, međutim kontinuitet njihovog donošenja nije osiguran. Također, pokazatelji realizacije mjera uglavnom se odnose na provođenje aktivnosti i izradu dokumenata, zbog čega nije moguće jasno sagledati šta je realizacijom mjera postignuto u unapređenju upravljanja rizicima.⁸⁵ U SPS akcioni planovi se ne izrađuju, zbog čega ne postoji osnova za sistemsko planiranje i praćenje mjera za unapređenje sistema FUK-a.⁸⁶

Utvrđene slabosti ograničavaju mogućnost korištenja akcionih planova kao osnove za upravljanje rizicima i unapređenje sistema FUK-a. Zbog navedenog, akcioni planovi u većini institucija BiH iz uzorka ne predstavljaju pouzdanu osnovu za planiranje i unapređenje aktivnosti sistema FUK-a.

3.1.5. Slabosti PIFC aplikacije kao alata za podršku sistemu FUK-a

Aplikacijom za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH (PIFC aplikacija) nije u potpunosti osigurana funkcionalna podrška upravljanju rizicima, praćenju i izvještavanju o sistemu FUK-a u institucijama BiH. Utvrđena su ograničenja koja se odnose na kontinuitet rada aplikacije, raspoloživost podataka, korištenje pojedinih funkcionalnosti, njeno dalje unapređenje i mogućnost objedinjavanja aktivnosti na unapređenju sistema FUK-a.

PIFC aplikacija predstavlja jedan od ključnih alata za unapređenje sistema internih kontrola u institucijama BiH, a CHJ je nadležna za njeno korištenje i funkcionalna unapređenja. Aplikacija služi za upravljanje i izvještavanje o sistemu FUK-a te za podršku aktivnostima interne revizije. PIFC aplikacija nije bila u funkciji od februara 2024. do februara 2025. godine.⁸⁷

Nakon ponovnog stavljanja PIFC aplikacije u funkciju u februaru 2025. godine, pojedini prijavljeni problemi u radu aplikacije i zahtjevi za unapređenje njenih funkcionalnosti ostali su neriješeni.⁸⁸ Prijavljeni problemi su se odnosili na nemogućnost uređivanja pojedinih poslovnih procesa i mogućnost da zaposleni u CHJ mijenjaju podatke koje su institucije BiH unijele u PIFC aplikaciju. Također, zaposleni u CHJ ne mogu izdvojiti podatke iz registra rizika samo za jednu instituciju BiH, pa tako ni za CHJ, niti izraditi mapu poslovnih procesa za jednu instituciju BiH.

CHJ nije u mogućnosti da prilagođava PIFC aplikaciju u skladu sa eventualnim potrebama institucija BiH. PIFC aplikacija trenutno ne omogućava prilagođavanje strukture ključnih

vezu između planiranih mjera i rizika. Prema navodima sagovornika iz DARNs-a, akcioni planovi izrađeni su na osnovu operativnih godišnjih akcionih planova Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola, dok akcioni planovi povezani s rizicima iz registra rizika se od 2026. godine izrađuju putem PIFC aplikacije. Zabilješka sa sastanka od 25. 5. 2026. i Registar rizika i akcioni plan iz PIFC aplikacije za 2026. godinu.

⁸⁵ MLJPI je dostavio akcione planove za 2022, 2023. i 2024. godinu, dok akcioni plan za 2021. i 2025. godinu nisu izrađeni. Pokazatelji realizacije mjera uglavnom se odnose na realizaciju aktivnosti kao što su ažuriranje poslovnih procesa, registara rizika i internih procedura, izrada smjernica, priprema dokumenata i sl. Akcioni plan strategije razvoja sistema internih kontrola u MLJPI za 2022., 2023. i 2024. godinu. E-mail iz MLJPI od 16. 7. 2026. godine.

⁸⁶ Zabilješka sa sastanka održanog u SPS BiH 26. 2. 2026. godine i 13. 5. 2026. godine.

⁸⁷ Izvještaji Komisije za nadzor i izvještavanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom u CHJ za period od maja 2024. godine do jula 2026. godine. U navedenom periodu evidentiran je prekid rada aplikacije te su konstatovana otvorena pitanja čije rješavanje zavisi od osiguranja izvornog koda aplikacije. Zabilješka sa sastanka u CHJ od 6. 5. 2026. godine. Slični problemi u funkcionisanju PIFC aplikacije identifikovani su i u ranijoj reviziji učinka „Uspostava i osiguravanje funkcionalne interne revizije u institucijama BiH“ (2024) utvrđeno je da PIFC aplikacija nije funkcionisala u kontinuitetu, da su postojale poteškoće u njenom korištenju te da CHJ i MFT nisu osigurali kontinuirano i neometano funkcionisanje modula za internu reviziju.

⁸⁸ Izvještaji Komisije za nadzor i izvještavanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom u CHJ, za period od februara 2025. do jula 2026. godine.

elemenata FUK-a, ako institucija BiH ima potrebu za tim.⁸⁹ PIFC aplikacija nema uspostavljen „read only“ pristup, zbog čega ovlaštenim korisnicima PIFC aplikacije nije moguće dodijeliti samo pravo pregleda podataka bez mogućnosti njihovih izmjena. Također, PIFC aplikacija ne osigurava trag o izmjenama podataka ključnih elemenata FUK-a. Komisija za nadzor i izvještavanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom također je kao problem evidentirala mogućnost da zaposleni u CHJ, koji imaju pristup PIFC aplikaciji, mogu vršiti izmjene podataka koje su institucije BiH unijele u aplikaciju.⁹⁰

Također, prema podacima CHJ, za 10 od 79 institucija BiH nisu raspoloživi potpuni podaci o mapama poslovnih procesa i registrima rizika u PIFC aplikaciji. Kod osam institucija BiH nisu evidentirani ni mapa poslovnih procesa ni registar rizika, dok kod jedne institucije BiH nije evidentiran registar rizika. Za četiri institucije BiH, CHJ nije raspolagala podacima jer je na zahtjev tih institucija, zbog povjerljivosti podataka, onemogućen uvid u podatke evidentirane u PIFC aplikaciji.⁹¹ Navedeno ukazuje da podaci raspoloživi kroz PIFC aplikaciju ne omogućavaju potpun i pouzdan uvid u stanje uspostavljenosti ključnih elemenata sistema FUK-a u svim institucijama BiH, što ograničava njenu upotrebu kao alata za podršku upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a.

PIFC aplikacija ne omogućava objedinjeno praćenje svih aktivnosti značajnih za unapređenje sistema FUK-a. U aplikaciji nije omogućeno evidentiranje jedinstvenih akcionih planova koji bi obuhvatali preporuke interne revizije, preporuke Ureda za reviziju i aktivnosti koje proizlaze iz operativnih godišnjih akcionih planova za razvoj sistema internih finansijskih kontrola. Prema navodima iz CHJ, navedeno ograničenje PIFC aplikacije prepoznato je kao problem u funkcionisanju PIFC aplikacije i predstavljat će prioritet u budućoj nadogradnji.⁹²

3.2. Praćenje i procjena sistema FUK-a u institucijama BiH

Revizijom je utvrđeno da CHJ u dijelu praćenja i procjene sistema FUK-a ne osigurava u potrebnoj mjeri pouzdane informacije o njegovom stvarnom funkcionisanju. Praćenje i procjena sistema FUK-a imaju za cilj da omoguće prepoznavanje slabosti sistema, utvrđivanje mjera za njegovo unapređenje i praćenje napretka u njegovom razvoju. CHJ ove aktivnosti provodi kroz godišnje i pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a te o rezultatima izvještava VM BiH. U nastavku su prikazani nalazi do kojih se došlo analizom ovih aktivnosti.

Postojeći mehanizmi praćenja i procjene sistema FUK-a ne osiguravaju pouzdane informacije o njegovom stvarnom funkcionisanju i napretku u institucijama BiH.

3.2.1. Godišnja procjena kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH

CHJ provodi godišnju procjenu kvaliteta sistema FUK-a, na osnovu godišnjih izvještaja institucija BiH o obavljenoj samoprocjeni sistema FUK-a, te sačinjava konsolidovani izvještaj. Analizom Konsolidovanih izvještaja je utvrđeno da CHJ nije u mogućnosti provjeriti tačnost i

⁸⁹ Ukoliko je institucija u PIFC aplikaciji prikazana kao jedna organizaciona cjelina, a ima potrebu da bude prikazana u više odvojenih organizacionih jedinica, za realizaciju ovih prilagođavanja trenutno ne postoje uslovi bez posjedovanja izvornog koda PIFC aplikacije.

⁹⁰ Izvještaj Komisije za nadzor i izvještavanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom u CHJ za juli 2026. godine. E-mail CHJ od 15. 9. 2026. godine.

⁹¹ Evidencija CHJ od 8. 9. 2026. godine.

⁹² E-mail CHJ od 8. 9. 2026. godine i 11. 9. 2026. godine.

pouzdanost podataka koje institucije BiH dostavljaju.⁹³ Zbog toga konsolidovani izvještaji predstavljaju zbir dostavljenih podataka, bez jasnog razgraničenja njihove pouzdanosti, što ograničava mogućnost sagledavanja stvarnog stanja sistema FUK-a u institucijama BiH. CHJ je i u ranijim konsolidovanim izvještajima ukazivala na određena ograničenja u vezi sa tačnošću i pouzdanošću podataka dostavljenih kroz godišnje izvještaje o sistemu FUK-a. Međutim, pitanje nekonzistentnih i kontradiktornih odgovora institucija BiH koji mogu uticati na kvalitet procjene stanja sistema FUK-a eksplicitno je istaknuto tek u Konsolidovanom izvještaju za 2025. godinu.⁹⁴

Preporuke CHJ u konsolidovanim izvještajima, koji se dostavljaju VM BiH, proizlaze iz utvrđenih slabosti sistema FUK-a, ali nisu povezane sa konkretnim institucijama BiH kod kojih su te slabosti identifikovane. Kao takve, nisu diferencirane prema institucijama BiH na koje se odnose, zbog čega iz konsolidovanih izvještaja nije moguće utvrditi na koje se institucije pojedine preporuke odnose niti pratiti napredak u otklanjanju utvrđenih slabosti kroz više izvještajnih perioda.

Posljedica navedenog je da se u posmatranom periodu preporuke CHJ u konsolidovanim izvještajima uglavnom ponavljaju iz godine u godinu, kao i zaključci VM BiH prilikom razmatranja ovih izvještaja.⁹⁵

Mogućnosti korištenja podataka iz PIFC aplikacije za potrebe nadzora, praćenja i procjene sistema FUK-a nisu u potpunosti osigurane. Podaci evidentirani u PIFC aplikaciji trebaju služiti rukovodiocima institucija kao upravljački alat za praćenje rizika, kontrola i ostvarivanje ciljeva institucije. Rukovodioci institucija BiH nemaju mogućnost neposrednog uvida u smislu „read only“ pristupa mapi poslovnih procesa, registru rizika i obrascu godišnjeg izvještaja o sistemu FUK-a. Pristup navedenim podacima ostvaruje se posredstvom lica kojima su dodijeljena odgovarajuća ovlaštenja za rad u PIFC aplikaciji.⁹⁶

Jedinice interne revizije u PIFC aplikaciji imaju pristup registru rizika za institucije BiH iz svoje nadležnosti, dok pristup mapama poslovnih procesa nije omogućen. Međutim, PIFC aplikacija trenutno ne omogućava „read only“ pristup podacima za potrebe eksterne revizije.⁹⁷ Navedena ograničenja umanjuju mogućnost korištenja podataka iz PIFC aplikacije za potrebe nadzora, praćenja i procjene sistema FUK-a.

3.2.2. Pojedinačna procjena kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH

Revizijom je utvrđeno da pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a omogućavaju identifikovanje slabosti sistema i davanje preporuka za njihovo unapređenje, ali njihov ograničen obuhvat i način izvještavanja o realizaciji preporuka ne omogućavaju pouzdano sagledavanje napretka u unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.

Analizom provođenja pojedinačnih procjena kvaliteta sistema FUK-a utvrđeno je da CHJ provodi procjene u ograničenom obimu, obuhvatajući jednu do dvije institucije BiH godišnje. U periodu od 2023. do 2025. godine CHJ je izvršila četiri pojedinačne procjene kvaliteta, što

⁹³Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu FUK u institucijama BiH za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu, [Konsolidovani izvještaji](#).

⁹⁴ CHJ je o ovome izvještavala u Konsolidovanom godišnjem izvještaju o FUK-u u institucijama BiH za 2025. godinu (broj: 03-1-16-8-4-83/26 od 27. 3. 2026. godine).

⁹⁵ [Konsolidovani izvještaji](#)

⁹⁶ E-mail CHJ od 8. 9. 2026. godine i 10. 9. 2026. godine.

⁹⁷ E-mail CHJ od 10. 9. 2026. godine.

pokazuje da je praćenje stvarne funkcionalnosti sistema FUK-a trenutno ograničeno.⁹⁸ Pojedinačne procjene kvaliteta obuhvataju mali broj institucija u odnosu na ukupan broj institucija BiH uključenih u sistem FUK-a.⁹⁹

Revizijom je utvrđeno da CHJ ne dokumentuje proces odabira institucija BiH za pojedinačnu procjenu kvaliteta, zbog čega nije moguće potvrditi na koji način su navedeni kriteriji primijenjeni prilikom izbora institucija BiH obuhvaćenih procjenama kvaliteta.¹⁰⁰ Pravilnikom za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH je propisano da se izbor institucija BiH za procjenu kvaliteta vrši na osnovu identifikovanih i procijenjenih rizika utvrđenih u registru rizika, uočenih slabosti u sistemu FUK-a i drugih raspoloživih informacija.¹⁰¹ Također, utvrđeno je da se prilikom izbora institucija BiH za pojedinačnu procjenu nisu birale institucije kod kojih su se slabosti sistema FUK-a, identifikovane kroz revizorske izvještaje, ponavljale kroz više uzastopnih izvještajnih perioda. Naime, godišnji planovi pojedinačne procjene kvaliteta u periodu 2023–2026. godine ne sadrže obrazloženje za kriterij o informacijama o slabostima u sistemu FUK-a sadržanim u godišnjim izvještajima o sistemu FUK-a i revizorskim izvještajima ili drugim izvorima.¹⁰²

Pojedinačne procjene kvaliteta omogućavaju identifikovanje zajedničkih slabosti sistema FUK-a i definisanje preporuka za njegovo unapređenje, ali raspoloživi podaci ne omogućavaju pouzdano sagledavanje napretka ostvarenog njihovom realizacijom. Analizom četiri izvještaja o provedenim pojedinačnim procjenama kvaliteta sistema FUK-a koje je CHJ sačinila u periodu 2023–2025. godine¹⁰³, utvrđeno je da procjene detaljno identifikuju slabosti sistema i rezultiraju značajnim brojem preporuka za njihovo unapređenje. U četiri provedene procjene CHJ je dala ukupno 91 preporuku¹⁰⁴, pri čemu je za sve četiri institucije BiH utvrđena ukupna opća procjena sistema internih kontrola „Uspostavljeno“. Analiza izvještaja o provedenim pojedinačnim procjenama kvaliteta sistema FUK-a pokazuje da su u svim procijenjenim institucijama uspostavljeni osnovni elementi sistema FUK-a, uključujući organizacione pretpostavke za razvoj sistema, mape poslovnih procesa i registre rizika. Istovremeno, u svim institucijama BiH identifikovane su slične slabosti koje se prvenstveno odnose na upravljanje rizicima, procjenu rizika od prevare, definisanje odgovornosti rukovodilaca za FUK, kontrolne

⁹⁸ Provedene su četiri pojedinačne procjene kvaliteta, uključujući MLJPI (2023. godina), MFT (2024. godina) MKP i ALMS (2025), dok je za 2026. godinu planirano provođenje dvije procjene kvaliteta u SZP i ASH.

⁹⁹ CHJ navodi da ne raspolaže dovoljnim ljudskim resursima za izvođenje većeg broja pojedinačnih procjena kvaliteta godišnje. Zabilješka sa sastanka u CHJ, 17. 2. 2026. godine.

¹⁰⁰ Pri odabiru institucija CHJ se vodi Pravilnikom za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH i kriterijima propisanim ovim Pravilnikom. U skladu s tim CHJ vrši uvid u godišnje izvještaje sistema FUK-a i registre rizika institucija u PIFC aplikaciji. Na osnovu toga donosi Godišnji plan pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a za svaku kalendarsku godinu. E-mail dokumentacija CHJ od 7. 7. 2026. godine.

¹⁰¹ Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema FUK u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 22/22) uređuje postupke procjene kvaliteta FUK-a. U skladu s ovim Pravilnikom kriteriji za odabir institucija BiH za pojedinačnu procjenu sistema FUK-a su: a) Identificirani i procijenjeni rezidualni rizici utvrđeni u Registru rizika u upravljanju javnim finansijama, javnim nabavkama, upravljanju ljudskim resursima, pravnim poslovima, informacionim tehnologijama i specifičnim poslovnim procesima institucije, b) Identificirani i procijenjeni rizici u obavljanju poslova i pružanju javnih usluga upoređeno s raspoloživim budžetom, brojem zaposlenih, vrijednošću imovine i IT sistemima, c) Informacije o slabostima u sistemima finansijskog upravljanja i kontrole sadržane u godišnjim izvještajima o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i revizorskim izvještajima ili drugim izvorima.

¹⁰² Godišnji plan pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH za 2023., 2024., 2025. i 2026. godinu.

¹⁰³ Izvještaj o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sistema FUK-a u MLJPI (2023); Izvještaj o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sistema FUK-a u MFT (2024); Izvještaj o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sistema FUK-a u MKP (2025); Izvještaj o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sistema FUK-a u ALMS (2025).

¹⁰⁴ U četiri provedene procjene CHJ je dala ukupno 91 preporuku za unapređenje sistema FUK-a, i to: MLJPI 26 preporuka, MKP 22 preporuke, MFT 18 preporuka i ALMS 25 preporuka.

aktivnosti, izvještavanje i korištenje informacija sistema FUK-a u procesu upravljanja.¹⁰⁵ Više o zajedničkim karakteristikama i slabostima utvrđenim kroz pojedinačne procjene kvaliteta dato je u Prilogu 3.

Informacije o realizaciji preporuka omogućavaju samo praćenje statusa njihovog provođenja, ali ne omogućavaju izvještavanje VM BiH o napretku u unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.¹⁰⁶ Nakon provedene pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a, institucije BiH dostavljaju CHJ izvještaje o realizaciji preporuka. CHJ o statusu realizacije preporuka izvještava VM BiH kroz konsolidovane izvještaje.

Poređenjem izvještaja MLJPI o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a za 2024. i 2025. godinu¹⁰⁷ utvrđeno je da su od ukupno 26 datih preporuka četiri preporuke ostale nerealizovane u oba izvještajna perioda, dok je veći broj preporuka i dalje u statusu „u toku“.¹⁰⁸ Posebno je značajno da se ove preporuke odnose na oblasti upravljanja rizicima, planiranja mjera za ublažavanje rizika i kontrolnih aktivnosti, koje predstavljaju ključne elemente sistema FUK-a. Zbog navedenog nije moguće pouzdano sagledati u kojoj mjeri pojedinačne procjene kvaliteta i aktivnosti preduzete po datim preporukama doprinose unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH. Na ovaj način VM BiH kroz konsolidovane izvještaje raspolaže informacijama o statusu realizacije preporuka, ali ne i informacijama koje bi omogućile sagledavanje u kojoj mjeri su provedene aktivnosti doprinijele unapređenju funkcionisanja sistema FUK-a u institucijama BiH.

Navedeno ukazuje da pojedinačne procjene kvaliteta predstavljaju koristan alat za identifikovanje slabosti sistema FUK-a i definisanje preporuka za njegovo unapređenje. Ipak, zbog ograničenog obuhvata procjena u odnosu na ukupan broj institucija BiH i načina izvještavanja o realizaciji preporuka, nisu u potpunosti osigurane informacije koje omogućavaju sagledavanje napretka u unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.

¹⁰⁵ Analizom četiri pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a provedene u MLJPI, MFT, MKP i ALMS utvrđeno je da su u svim procijenjenim institucijama bili uspostavljeni osnovni elementi sistema FUK-a, uključujući organizacione pretpostavke za FUK, mape poslovnih procesa i registre rizika. Istovremeno, kod svih procijenjenih institucija identifikovane su slične slabosti koje se odnose na upravljanje rizicima, upravljačku odgovornost, procjenu rizika od prevare, kontrolne aktivnosti i izvještavanje o sistemu FUK-a.

¹⁰⁶ Član 6. Pravilnika za procjenu kvaliteta sistema FUK u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 22/22). Jedan od općih ciljeva procjene kvaliteta sistema FUK-a je izvještavanje VM BiH o stanju, napretku i planiranim mjerama za unapređenje sistema FUK-a u institucijama BiH.

¹⁰⁷ Izvještaj o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a od 26. 2. 2025. godine i Izvještaj o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a od 13. 2. 2026. godine.

¹⁰⁸ Od ukupno 26 preporuka datih MLJPI kroz pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a za 2023. godinu, prema izvještaju o realizaciji preporuka za 2025. godinu realizovano je 9 preporuka, 13 preporuka je u statusu „u toku“, dok 4 preporuke nisu realizovane. Realizovane preporuke uglavnom se odnose na kontrolno okruženje (usklađivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, jačanje uloge organizacione jedinice za finansije, evidencije i izvještavanje o obukama), pojedine aspekte upravljanja rizicima te praćenje preporuka revizije. Preporuke koje nisu realizovane odnose se na evidentiranje mjera za odgovor na rizike u PIFC aplikaciji, identifikovanje i evidentiranje rizika od prevare, analizu uticaja organizacionih promjena na sistem internih kontrola i uređivanje ključnih poslovnih procesa kroz kontrolne aktivnosti. Dio preporuka koje su i dalje u statusu „u toku“ odnosi se na upravljanje rizicima, izvještavanje o rizicima, planiranje mjera za ublažavanje rizika, kontrolne aktivnosti, integraciju aplikativnih rješenja i izvještavanje o sistemu FUK-a.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju je proveo studiju revizije učinka pod nazivom „Finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH.“ Revizija je pokazala da institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Iako su u većini institucija BiH iz uzorka uspostavljeni ključni elementi sistema FUK-a, njihova međusobna povezanost i korištenje nisu osigurani na način koji omogućava da sistem FUK-a funkcioniše kao pouzdana podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka. Istovremeno, aktivnosti koje CHJ provodi na praćenju i procjeni sistema FUK-a ne osiguravaju informacije na osnovu kojih se može pouzdano ocijeniti napredak u unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.

Sistem FUK-a u institucijama BiH iz uzorka još uvijek ne funkcioniše kao međusobno povezan sistem koji omogućava povezivanje poslovnih procesa, rizika, planiranih mjera i informacija o rezultatima njihovog provođenja. Zbog toga nije moguće pouzdano procijeniti doprinos provedenih mjera upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a.

4.1. Institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcionisanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole

Revizijom je utvrđeno da institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcionisanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Iako su u većini institucija BiH iz uzorka uspostavljeni ključni elementi sistema FUK-a, njihova međusobna povezanost i korištenje u funkciji upravljanja nisu osigurani na način koji omogućava da sistem FUK-a funkcioniše kao cjelovita podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka.

Revizijom je utvrđeno da pravilnici o unutrašnjoj organizaciji, mape poslovnih procesa, registri rizika i akcioni planovi nisu u potpunosti međusobno usklađeni i povezani. Zbog toga nisu u potpunosti osigurane pretpostavke da identifikovani rizici predstavljaju osnovu za planiranje mjera za njihovo ublažavanje, praćenje njihove realizacije i sagledavanje rezultata ostvarenih njihovim provođenjem.

Istovremeno, u institucijama BiH iz uzorka nisu definisani mjerljivi pokazatelji realizacije mjera koji omogućavaju procjenu njihovih efekata na upravljanje rizicima. Informacije koje se kroz sistem FUK-a osiguravaju o realizaciji mjera uglavnom se odnose na provedene aktivnosti i izrađene dokumente, dok informacije o rezultatima i efektima provedenih mjera nisu dostupne u potrebnoj mjeri. Zbog toga nije moguće pouzdano procijeniti doprinos realizovanih mjera upravljanju rizicima i unapređenju sistema FUK-a, niti sistem FUK-a koristiti kao pouzdanu podršku upravljanju rizicima i donošenju odluka.

Dalje, revizijom je utvrđeno da PIFC aplikacija nije u potpunosti ostvarila svoju svrhu kao alat za podršku sistemu FUK-a. PIFC aplikacija nije bila dostupna u kontinuitetu. Za dio institucija BiH nisu raspoloživi potpuni podaci o mapama poslovnih procesa i registrima rizika. Određena funkcionalna ograničenja ostala su neriješena zbog nepostojanja izvornog koda aplikacije. PIFC aplikacija ne omogućava objedinjeno praćenje svih aktivnosti značajnih za unapređenje sistema FUK-a, uključujući mjere i aktivnosti sadržane u jedinstvenim akcionim planovima za unapređenje sistema FUK-a. Također, nisu u potpunosti osigurane funkcionalnosti za nadzor i korištenje podataka iz PIFC aplikacije, uključujući mogućnost „read only“ pristupa za potrebe praćenja i procjene sistema FUK-a, kao ni funkcionalnosti koje omogućavaju evidentiranje i praćenje izvršenih izmjena podataka u PIFC aplikaciji.

Imajući u vidu da je, u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, rukovodilac institucije odgovoran za uspostavu, razvoj i provođenje sistema FUK-a, utvrđene slabosti ukazuju da u institucijama BiH iz uzorka nije osigurano funkcionisanje sistema FUK-a na način koji omogućava njegovo korištenje kao alata za upravljanje rizicima i podrške donošenju odluka.

4.2. CHJ nije osigurala efikasno praćenje i procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH

Aktivnosti koje CHJ provodi kroz godišnju procjenu kvaliteta ne predstavljaju efikasan mehanizam unapređenja sistema FUK-a u institucijama BiH. Iako konsolidovani izvještaji pružaju informacije o stanju, stepenu uspostavljenosti i aktivnostima na razvoju sistema FUK-a, preporuke sadržane u izvještajima nisu povezane sa konkretnim institucijama BiH kod kojih su identifikovane slabosti na koje se preporuke odnose, zbog čega ne omogućavaju dovoljno jasno usmjeravanje aktivnosti unapređenja prema institucijama BiH u kojima su slabosti najizraženije. Na navedeno ukazuje i činjenica da se pojedine slabosti i preporuke ponavljaju iz godine u godinu. Dodatno, ograničena pouzdanost dijela podataka na kojima se konsolidovani izvještaji zasnivaju otežava sagledavanje stvarnog stanja sistema FUK-a i napretka ostvarenog njegovim unapređenjem te umanjuje njihovu vrijednost kao osnove za informisanje Vijeća ministara BiH o stanju i razvoju sistema FUK-a.

Dodatno, mogućnosti korištenja podataka iz PIFC aplikacije za potrebe nadzora, praćenja i procjene sistema FUK-a nisu u potpunosti osigurane, što dodatno ograničava raspoloživost informacija koje mogu poslužiti kao osnova za procjenu stvarnog funkcionisanja sistema FUK-a. Naime, PIFC aplikacija nije u potpunosti podržavala potrebe praćenja i procjene sistema FUK-a zbog prekida u radu, neriješenih funkcionalnih nedostataka, nepostojanja „read only“ pristupa i traga izmjena podataka, ograničene dostupnosti podataka te nepostojanja mogućnosti objedinjavanja svih relevantnih informacija. Također, za dio institucija nisu bili raspoloživi potpuni podaci o mapama poslovnih procesa i registrima rizika, zbog čega podaci dostupni kroz PIFC aplikaciju ne omogućavaju potpun uvid u stanje uspostavljenosti sistema FUK-a u institucijama BiH.

Pojedinačne procjene kvaliteta predstavljaju kvalitetniji alat za sagledavanje stvarnog funkcionisanja sistema FUK-a jer omogućavaju identifikovanje konkretnih slabosti i davanje preporuka prilagođenih pojedinačnim institucijama BiH. Međutim, analiza provedenih procjena pokazala je da se slične slabosti pojavljuju u svim institucijama BiH u kojima su izvršene pojedinačne procjene kvaliteta, dok raspoloživi podaci o realizaciji preporuka ne omogućavaju dovoljno osnova za ocjenu napretka u unapređenju sistema FUK-a, kako bi VM BiH raspolagalo informacijama ne samo o statusu realizacije preporuka, već i o efektima preduzetih aktivnosti. Navedeno ukazuje da uspostavljanje osnovnih organizacionih i normativnih pretpostavki za razvoj sistema FUK-a samo po sebi ne osigurava njegovo potpuno i funkcionalno provođenje u praksi.

Istovremeno, mali broj provedenih pojedinačnih procjena kvaliteta u odnosu na ukupan broj institucija BiH ograničava mogućnost da ovaj mehanizam ostvari značajniji uticaj na unapređenje sistema FUK-a na nivou institucija BiH. U takvim okolnostima potreban je duži vremenski period da procjene kvaliteta obuhvate veći broj institucija BiH, a postojeći rezultati ne pružaju dovoljno osnova za pouzdanu procjenu efekata koje su provedene pojedinačne procjene kvaliteta i realizacija datih preporuka imale na otklanjanje utvrđenih slabosti i unapređenje sistema FUK-a.

Posljedično, Vijeće ministara BiH kroz konsolidovane izvještaje nema potpunu osnovu za sagledavanje efekata pojedinačnih procjena kvaliteta na unapređenje sistema FUK-a u institucijama BiH.

Zbog navedenog, aktivnosti praćenja i procjene koje provodi CHJ još uvijek ne predstavljaju dovoljno efikasan mehanizam za kontinuirano unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju, na osnovu nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja revizije, daje preporuke Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH i institucijama BiH iz uzorka radi unapređenja sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. S ciljem otklanjanja utvrđenih nedostataka i unapređenja efikasnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole, Ured za reviziju institucija BiH preporučuje sljedeće:

Preporuka institucijama BiH iz uzorka

- **Osigurati međusobnu usklađenost i povezanost ključnih elemenata sistema finansijskog upravljanja i kontrole kako bi se oni koristili kao podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka.**

Ova preporuka podrazumijeva da institucije BiH usklade odgovornosti za FUK sa zahtjevima važećih propisa i osiguraju njihovo jasno definisanje u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH. Također, potrebno je osigurati da mape poslovnih procesa, registri rizika, akcioni planovi i informacije o realizaciji mjera i njihovim efektima budu međusobno povezani i usklađeni sa promjenama u poslovanju institucija. Identifikovani rizici trebaju proizilaziti iz poslovnih procesa, a za značajne rizike potrebno je definisati odgovarajuće mjere za njihovo upravljanje. Realizaciju mjera za upravljanje rizicima potrebno je pratiti na način koji omogućava procjenu njihovih rezultata i uticaja na smanjenje rizika. Također, potrebno je osigurati da se informacije o rizicima, realizaciji mjera i njihovim rezultatima koriste prilikom donošenja upravljačkih odluka.

Preporuke CHJ

- **Unaprijediti praćenje i provođenje godišnje procjene kvaliteta s ciljem unapređenja sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.**

S ciljem efikasnijeg praćenja i procjene sistema FUK-a potrebno je unaprijediti analizu raspoloživih podataka o funkcionisanju sistema FUK-a i izvještavanje VM BiH o njihovim ograničenjima. Preporuke u konsolidovanim izvještajima potrebno je više usmjeravati prema institucijama BiH kod kojih su identifikovane slične slabosti, kako bi se osiguralo preduzimanje aktivnosti na njihovom otklanjanju.

- **Unaprijediti praćenje i provođenje pojedinačnih procjena kvaliteta s ciljem jačanja njihovog uticaja na unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.**

Ova preporuka podrazumijeva dokumentovanje primjene kriterija za odabir institucija za pojedinačne procjene kvaliteta u skladu sa Pravilnikom za procjenu kvaliteta sistema FUK-a u institucijama BiH, uključujući korištenje informacija o slabostima sadržanim u godišnjim izvještajima o sistemu FUK-a, revizorskim izvještajima i drugim raspoloživim izvorima. Također, potrebno je osigurati da rezultati pojedinačnih procjena kvaliteta i informacije o realizaciji preporuka omogućavaju ocjenu napretka u unapređenju sistema FUK-a, kako bi Vijeće ministara BiH raspolagalo informacijama ne samo o statusu realizacije preporuka, već i o efektima preduzetih aktivnosti, odnosno informacijama koje omogućavaju sagledavanje napretka ostvarenog u unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.

- **Osigurati uslove za unapređenje funkcionalnosti PIFC aplikacije kako bi se omogućilo njeno efikasnije korištenje kao alata za podršku upravljanju rizicima i unapređenju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.**

Ova preporuka podrazumijeva nastavak aktivnosti na rješavanju pitanja izvornog koda PIFC aplikacije i otklanjanju identifikovanih funkcionalnih ograničenja. Također, potrebno je unaprijediti raspoloživost i korištenje podataka evidentiranih u PIFC aplikaciji te osigurati funkcionalnosti koje omogućavaju objedinjeno praćenje aktivnosti na unapređenju sistema FUK-a. Također, potrebno je osigurati "read only" pristup podacima iz PIFC aplikacije za potrebe nadzora i procjene sistema FUK-a, uključujući i uspostavljanje funkcionalnosti koje omogućavaju evidentiranje, praćenje i pregled izvršenih izmjena podataka u PIFC aplikaciji. Na taj način stvorile bi se pretpostavke za potpunije korištenje PIFC aplikacije kao podrške upravljanju rizicima, praćenju i unapređenju sistema FUK-a u institucijama BiH.

Tim revizije učinka:

Vođa tima, viši revizor za poslove kontrole kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka

Jasna Česir, v. r.

Rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka

Radivoje Jeremić, v. r.

Član tima, samostalni revizor za poslove kontrole kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka

Davorka Lučić, v. r.

Broj: 08-16-1-1334/26

6. PRILOZI

Prilog 1: Pregled internih akata za uspostavu i razvoj sistema FUK-a u institucijama BiH iz uzorka

Prilog 2 – Načini izvještavanja o sistemu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka

Prilog 3: Zajedničke karakteristike i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a

Prilog 4: Reference

Prilog 1: Pregled internih akata za uspostavu i razvoj sistema FUK-a u institucijama BiH iz uzorka

AŠUK je u 2016. godini donio odluku o imenovanju lica zaduženog za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima i Radne grupe za FUK¹⁰⁹. Lice zaduženo za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a upravlja radom Radne grupe, te koordinira njene aktivnosti. Radna grupa je odgovorna i ima ovlaštenje za uspostavljanje sistema FUK-a s posebnim naglaskom na: popis i opis poslovnih procesa, izrađivanje mape poslovnih procesa, utvrđivanje kontrolnog okruženja, koordiniranje procesa identifikacije i procjene rizika, koordiniranje prilikom određivanja načina upravljanja rizicima, uspostavljanje kontrolnih aktivnosti koje obuhvataju pisane politike i procedure, uspostavljanje sistema informacija i komunikacija, uspostavljanje sistema kontrola i funkcionisanja FUK-a i utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sistema FUK-a i izrada Akcionog plana za uspostavljanje i razvoj FUK-a. AŠUK je u 2016. godini donio i Odluku o uspostavljanju Registra rizika na nivou organizacionih jedinica¹¹⁰ kojom je definisano da su Radna grupa za FUK i koordinator za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima zaduženi za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i njihovo evidentiranje u Registar rizika kao i za redovno ažuriranje Registra rizika, najmanje jednom godišnje. U 2022. godini AŠUK je donio Strategiju upravljanja rizicima u AŠUK-u¹¹¹, te u 2023. godini Odluku o provedbi, načinu unošenja i upravljanja rizicima u AŠUK-u¹¹² kojom su rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica zaduženi da u PIFC aplikaciju unesu podatke vezane za FUK, te da obavještavaju direktora AŠUK-a o upravljanju rizicima, najmanje dva puta godišnje.

CHJ donosi svake godine odluku o imenovanju Radne grupe za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika¹¹³. Zadaci Radne grupe su: ažuriranje mape poslovnih procesa, ažuriranje registra rizika u vezi sa ciljevima iz poslovnih procesa i ciljevima iz planskih dokumenata, procjenjivanje vjerovatnoće nastanka rizika i njihovog uticaja na ostvarivanje ciljeva poslovnih procesa, utvrđivanje rizika koji mogu uticati na realizaciju ciljeva iz Srednjoročnog plana rada i Godišnjeg programa rada, procjenjivanje vjerovatnoće nastanka rizika i njihovog uticaja na ostvarivanje ciljeva iz Srednjoročnog plana rada i Godišnjeg programa rada, kvantifikovanje uticaja rizika kada je to moguće, procjena adekvatnosti mjera o postupanju po eventualnim rizicima koji su neprihvatljivi, sačinjavanje izvještaja o realizaciji mjera u odnosu na izvještaj radne grupe o izvršenom ažuriranju mape poslovnih procesa i registra rizika sa prijedlogom mjera za dalje unapređenje sistema FUK-a i izrada Akcionog plana za unapređenje FUK-a u CHJ.

¹⁰⁹ Odluka o imenovanju lica zaduženog za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima i radne grupe za FUK (broj: 19-6.2-02-2-436/16 od 6. 12. 2016. godine);

¹¹⁰ Odluka o uspostavljanju Registra rizika na nivou organizacionih jedinica u AŠUK-u (broj: 19-6.2.02-2-436-2/16 od 16. 12. 2016. godine);

¹¹¹ Strategija upravljanja rizicima u AŠUK-u (broj: 19-6.3-16-1-70/22 od 28. 2. 2022. godine);

¹¹² Odluka o provedbi, načinu unošenja i upravljanja rizicima u AŠUK-u (broj: 19-6-02-2-40-1/23 od 2. 2. 2023. godine);

¹¹³ Odluka o imenovanju radne grupe za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika u CHJ MFT BiH za 2021. godinu (broj: 03-1-34-7-106-1 od 10. 5. 2021. godine); Odluka o imenovanju radne grupe za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika u CHJ MFT BiH za 2022. godinu (broj: 03-1-34-7-225-1/22 od 6. 9. 2022. godine); Odluka o imenovanju radne grupe za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika u CHJ MFT BiH za 2023. godinu (broj: 03-1-34-7-164-1/23 od 10. 5. 2023. godine); Odluka o imenovanju radne grupe za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika u CHJ MFT BiH za 2024. godinu (broj: 03-1-34-7-234-1/24 od 20. 5. 2024. godine); Odluka o imenovanju radne grupe za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika u CHJ MFT BiH za 2025. godinu (broj: 03-1-34-7-110-1/25 od 3. 3. 2025. godine);

DARNS je u 2020. godini donio Pravilnik o FUK-u¹¹⁴ kojim je definisano da rukovodioci sektora uspostavljaju finansijsko upravljanje i kontrolu nad funkcionisanjem poslovnih procesa u sektorima kojima rukovode, te da svi zaposleni u DARNS-u provode FUK. U 2023. godini DARNS je imenovao Radnu grupu za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima i koordinatora Radne grupe koji upravlja Radnom grupom¹¹⁵, a u 2025. godini novu Radnu grupu za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima i koordinatora Radne grupe¹¹⁶. Radna grupa je odgovorna i ima ovlaštenja za uspostavljanje sistema FUK-a s posebnim naglaskom na popis i opis poslovnih procesa, izradu mape poslovnih procesa, utvrđivanje kontrolnog okruženja, koordiniranje procesa identifikacije i procjene rizika, koordiniranje prilikom određivanja načina upravljanja rizicima, uspostavljanje kontrolnih aktivnosti koje obuhvataju pisane politike i procedure, uspostavljanje sistema informacija i komunikacija, uspostavljanje sistema kontrole i funkcionisanja FUK-a, utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sistema FUK-a i izradu Akcionog plana za uspostavljanje i razvoj FUK-a. U 2026. godini DARNS je donio novi Pravilnik o FUK-u¹¹⁷ i Strategiju upravljanja rizicima¹¹⁸.

MLJPI je u 2016. godini donio odluku o imenovanju Radne grupe za FUK te izmjene odluke u 2022. godini¹¹⁹. Zadatak Radne grupe za FUK je: popis i opis poslovnih procesa, izrada mape poslovnih procesa, utvrđivanje kontrolnog okruženja, koordiniranje procesa identifikacije i procjene rizika, koordiniranje prilikom određivanja načina upravljanja rizicima, uspostavljanje kontrolnih aktivnosti koje obuhvataju pisane politike i procedure, uspostavljanje sistema informacija i komunikacija, uspostavljanje sistema kontrole i funkcionisanja FUK-a i utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sistema FUK-a. MLJPI je u 2016. godini donio i odluku o imenovanju službenice za koordiniranje uspostavljanja procesa upravljanja rizicima, te u 2022. godini novu odluku o imenovanju koordinatora za uspostavljanje procesa upravljanja rizicima u MLJPI¹²⁰. Zadaci koordinatora su: koordinira procesom upravljanja rizicima u instituciji u skladu s Metodologijom propisanom Smjernicama za upravljanje rizicima u institucijama BiH – Verzija II, podstiče kulturu upravljanja rizicima i daje podršku rukovodiocima i zaposlenim u instituciji kojima su dodijeljena ovlaštenja i odgovornosti za provođenje procesa upravljanja rizicima, u saradnji s CHJ upoznaje lica koja imaju obavezu unosa podataka u registar rizika o svim operativnim detaljima, prati da li lica zadužena za unos podataka u registar rizika unose te podatke i da li ih ažuriraju u skladu s propisanom metodologijom i dogovorenim rokovima, koordinira izradu izvještaja o statusu najznačajnijih rizika za sastanke/kolegije rukovodstva institucije, te priprema objedinjeni izvještaj o upravljanju rizicima na nivou institucije.

SPS je u 2017. godini donio Pravilnik o FUK-u¹²¹, imenovao Radnu grupu za izradu Mape procesa i Registra rizika¹²² i lice zaduženo za FUK i odgovornu za koordinaciju uspostavljanja

¹¹⁴ Pravilnik o FUK-u u DARNS-u (broj: 04-16-223/20 od 12. 3. 2020. godine);

¹¹⁵ Rješenje o imenovanju Radne grupe za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima (broj: 04-34-14-1161-1/23 od 27. 9. 2023. godine);

¹¹⁶ Rješenje o imenovanju Radne grupe za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima (broj: 04-34-12-1470-1/25 od 10. 10. 2025. godine);

¹¹⁷ Pravilnik o FUK-u u DARNS-u (broj: 04-02-2-415/26 od 4. 3. 2026. godine);

¹¹⁸ Strategija upravljanja rizicima u DARNS-u (broj: 04-02-2-415-2/26 od 4. 3. 2026. godine);

¹¹⁹ Odluka o imenovanju Radne grupe za FUK u MLJPI (broj: 01-02-2-2761-1/16 od 28. 9. 2016. godine); Odluka o izmjenama Odluke o imenovanju Radne grupe za FUK u MLJPI (broj: 01-02-2-2761-2/22 od 1. 6. 2022. godine);

¹²⁰ Odluka o imenovanju službenice za koordiniranje uspostavljanja procesa upravljanja rizicima u MLJPI (broj: 01-02-2-2758-1/16 od 28. 9. 2016. godine); Odluka o imenovanju koordinatora za uspostavljanje procesa upravljanja rizicima u MLJPI (broj: 01-02-2-913-1/22 od 1. 6. 2022. godine);

¹²¹ Pravilnik o FUK-u u SPS (broj: 18.1-02.2-345/17 od 17. 1. 2017. godine);

¹²² Odluku o imenovanju radne grupe za izradu Mape procesa i Registra rizika (broj: 18.1-34.6-442/17 od 18. 1. 2017. godine);

procesa upravljanja rizicima¹²³. Pravilnikom o FUK-u je definisano da rukovodioci svih nivoa organizovanja uspostavljaju finansijsko upravljanje i kontrolu nad funkcionisanjem poslovnih procesa u organizacionim jedinicama kojima rukovode, te da FUK provode svi zaposleni. Dužnosti lica zaduženog za FUK i odgovorne za koordinaciju uspostavljanja procesa upravljanja rizicima su: praćenje i ocjenjivanje cjelokupnog sistema interne kontrole, koordinacija razvoja i provođenja interne kontrole, praćenje utvrđenih nedostataka i potrebnih korektivnih radnji, osiguravanje da su svi zaposleni upoznati sa procedurama i politikama te da dobivaju odgovarajuću obuku iz oblasti internih kontrola, izvještavanje prema zahtjevima internih i vanjskih korisnika, u saradnji s CHJ upoznaje ostale rukovodioce o potrebi uvođenja upravljanja rizicima s posebnim osvrtom na Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima, razvija kulturu upravljanja rizicima i daje podršku rukovodiocima za efektivno upravljanje rizicima jačanjem svijesti višeg rukovodstva o potrebi sistematskog upravljanja rizicima, u saradnji sa rukovodiocima organizacionih jedinica pokreće aktivnosti na uvođenju procesa upravljanja rizicima i određuje rokove za pojedine aktivnosti i priprema objedinjeni izvještaj o upravljanju rizicima. SPS je u 2017. godini imenovao i Komisiju za praćenje funkcionisanja FUK-a¹²⁴, na osnovu Pravilnika o FUK-u. Komisija je zadužena da: obavlja poslove i zadatke vezane uz FUK i osigurava stručnu i drugu potrebnu pomoć rukovodiocima organizacionih jedinica u uspostavi, provedbi i razvoju sistema FUK-a, prati i procjenjuje cjelokupan sistem FUK-a, razmatra godišnje izvještaje o upravljanju rizicima koje dostavljaju rukovodioci organizacionih jedinica, izvještava direktora o stanju sistema internih kontrola u organizacionim jedinicama, priprema prijedlog godišnjeg izvještaja o FUK-u koji se dostavlja CHJ i predlaže mjere za poboljšanje sistema interne kontrole. U 2018. godini SPS je donio Strategiju upravljanja rizicima¹²⁵.

Analiza internih akata pokazuje da su institucije BiH iz uzorka donosile različite akte za uspostavu i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole, uključujući pravilnike o FUK-u, strategije upravljanja rizicima, odluke o imenovanju radnih grupa za FUK i koordinatora za upravljanje rizicima. Na taj način institucije su uspostavljale organizacione i normativne pretpostavke za razvoj sistema FUK-a.

Međutim, postojanje navedenih akata ne znači nužno da su odgovornosti za FUK uređene na način propisan Odlukom Vijeća ministara BiH iz 2018. godine, niti samo po sebi predstavlja dokaz funkcionalnog sistema FUK-a.

¹²³ Rješenje o imenovanju lica zaduženog za FUK i odgovorne za koordinaciju uspostavljanja procesa upravljanja rizicima u Službi za poslove sa strancima (broj: 18.1-02.2-948/17 od 9. 2. 2017. godine);
Rješenje o imenovanju lica zaduženog za FUK i odgovorne za koordinaciju uspostavljanja procesa upravljanja rizicima u Službi za poslove sa strancima (broj: 18.1-34.2-21-1/22 od 19. 1. 2022. godine);

¹²⁴ Odluka o imenovanju članova Komisije za praćenje funkcionisanja FUK-a (broj: 18.1-02.2-995/17 od 13. 2. 2017. godine);

¹²⁵ Strategija upravljanja rizicima u SPS, januar 2018. godina;

Prilog 2 – Načini izvještavanja o sistemu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka

Izvještavanje rukovodstva predstavlja važan element sistema FUK-a jer omogućava rukovodiocima institucija BiH da raspolažu informacijama o poslovnim procesima, rizicima, realizaciji planiranih mjera i funkcionisanju sistema internih kontrola. Svrha izvještavanja nije samo informisanje o provedenim aktivnostima, već pružanje osnove za donošenje odluka i preduzimanje mjera za unapređenje sistema FUK-a. Da bi ostvarilo svoju svrhu, izvještavanje treba obuhvatiti informacije koje omogućavaju praćenje rezultata i efekata realizovanih aktivnosti, a ne samo njihovog provođenja.

U tabeli je prikazan pregled načina izvještavanja rukovodstva o sistemu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka, uključujući dostavljanje informacija o realizaciji mjera za unapređenje sistema FUK-a te informacija o rezultatima i efektima provedenih mjera.

Tabela 1: Pregled izvještavanja o FUK-u

Red. br.	Naziv institucije BiH	Izvještaji o FUK-u dostavljaju se rukovodstvu	Informacije o realizaciji mjera dostavljaju se rukovodstvu	Informacije o rezultatima i efektima mjera iz akcionog plana dostavljaju se rukovodstvu
1.	AŠUK	Ne	Ne	Ne
2.	CHJ	Da	Da	Djelimično
3.	DARNS	Ne	Ne	Ne
4.	MLJPI	Da	Da	Djelimično
5.	SPS	Ne	Ne	Ne

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Analizom je utvrđeno da se u dvije od pet institucija BiH iz uzorka rukovodstvu dostavljaju izvještaji o FUK-u i informacije o realizaciji mjera za unapređenje sistema. Međutim, dostavljene informacije prvenstveno se odnose na realizovane aktivnosti i izrađene dokumente te ne omogućavaju u dovoljnoj mjeri procjenu rezultata i efekata realizovanih mjera.¹²⁶ Istovremeno, u dvije od pet institucija BiH iz uzorka nije uspostavljeno dokumentovano izvještavanje rukovodstvu o FUK-u i realizaciji mjera, iako se određena pitanja vezana za FUK razmatraju kroz druge oblike razmatranja i evidentiranja aktivnosti.¹²⁷ U jednoj od pet institucija BiH iz uzorka izvještavanje rukovodstva o FUK-u nije nikako uspostavljeno.¹²⁸

U AŠUK-u nisu uspostavljeni izvještaji rukovodstvu o realizaciji mjera za unapređenje FUK-a. Prema navodima sagovornika, pitanja vezana za FUK razmatraju se na sastancima stručnog kolegija, međutim ne sačinjavaju se posebni izvještaji niti postoji dokumentovan trag o realizaciji mjera i zaključcima rukovodstva.¹²⁹

U CHJ je utvrđeno da postoji uspostavljen sistem izvještavanja o FUK-u, uključujući praćenje realizacije mjera i redovno izvještavanje, što predstavlja pozitivan primjer u odnosu na ostale

¹²⁶ CHJ i MLJPI

¹²⁷ AŠUK i DARNS

¹²⁸ SPS

¹²⁹ Zabilješka sa sastanka u AŠUK-u, 21. 5. 2026. godine.

institucije BiH iz uzorka.¹³⁰ Međutim, izvještaji uglavnom sadrže informacije o realizovanim aktivnostima i donesenim dokumentima, dok informacije koje bi omogućile procjenu efekata provedenih mjera nisu dovoljno zastupljene.

U DARNS-u nisu uspostavljeni izvještaji rukovodstvu o realizaciji mjera za unapređenje FUK-a. Iako Radna grupa za FUK prati stanje poslovnih procesa i registara rizika te o tome sačinjava zapisnike, rukovodstvu se ne dostavljaju izvještaji koji bi omogućili praćenje rezultata realizovanih mjera i efekata preduzetih aktivnosti.¹³¹ Zbog izostanka dokumentovanog izvještavanja, postoji rizik da rukovodstvo nema potpune i pouzdane informacije o realizaciji planiranih mjera i napretku u uspostavljanju i razvoju sistema FUK-a.

MLJPI je uspostavio izvještavanje o FUK-u te su izvještaji rukovodstvu dostavljeni za 2023. i 2024. godinu, dok za ostale godine iz posmatranog perioda izvještaji nisu sačinjavani.¹³² Međutim, izvještavanje je prvenstveno usmjereno na pregled realizovanih aktivnosti i planiranih mjera te ne pruža dovoljno informacija za procjenu efekata njihovog provođenja.¹³³ Prema navodima sagovornika iz MLJPI o dostavljenim izvještajima rijetko se raspravlja na kolegijima rukovodstva.¹³⁴

U SPS-u nije uspostavljeno izvještavanje rukovodstva o FUK-u i realizaciji mjera za unapređenje sistema FUK-a.¹³⁵

Prikazani podaci ukazuju na razlike u načinu izvještavanja o sistemu FUK-a među institucijama BiH iz uzorka u pogledu uspostavljenosti izvještavanja, sadržaja dostavljenih informacija i obuhvata informacija o realizaciji mjera, rezultatima i efektima njihovog provođenja.

¹³⁰ Izvještaji o realizaciji mjera iz godišnjeg akcionog plana za unapređenje FUK-a za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu i Godišnji akcioni plan za unapređenje FUK-a za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu. Odlukom o donošenju Akcionog plana propisana je obaveza organizacionih jedinica da dostavljaju izvještaje o poduzetim aktivnostima, dok radna grupa dostavlja objedinjeni izvještaj direktoru.

¹³¹ Uvidom u zapisnike radne grupe za uspostavljanje i razvoj sistema FUK-a i procesa upravljanja rizicima utvrđeno je da radna grupa razmatra poslovne procese, registre rizika i aktivnosti na njihovom ažuriranju te donosi odgovarajuće zaključke. Zapisnik radne grupe od 22. 5. 2026. godine sadrži pregled realizovanih aktivnosti na uspostavljanju i razvoju sistema FUK-a te definisanje budućih aktivnosti radne grupe. Prema navodima predstavnica DARNS-a, pitanja vezana za FUK i upravljanje rizicima razmatraju se kroz rad radne grupe i razgovore sa direktorom, ali se ne sačinjavaju posebni izvještaji o realizaciji mjera za ublažavanje rizika. (Zabilješka sa sastanka u DARNS-u, 25. 5. 2026. godine; Zapisnik Radne grupe za FUK od 25. 3. 2022. godine; Zapisnik Radne grupe za FUK od 10. 10. 2023. godine; Zapisnik Radne grupe za FUK od 11. 12. 2025. godine; Zapisnik Radne grupe za FUK od 22. 5. 2026. godine).

¹³² Izvještaj o razvoju sistema FUK-a u MLJPI za 2023. (11. 1. 2024.) i 2024. (30. 12. 2024.) godinu. Prema navodima sagovornika iz MLJPI, prije 2023. godine rukovodstvu su dostavljeni samo registri rizika kao vrsta obavijesti da su poslovni procesi i rizici ažurirani. Za 2025. godinu izvještaj o FUK-u nije sačinjen.

¹³³ Izvještaj o razvoju sistema FUK-a u MLJPI za 2023. godinu od 11. 1. 2024. godine i Izvještaj o razvoju sistema FUK-a u MLJPI za 2024. godinu od 30. 12. 2024. godine, upućeni Kabinetu ministra i sekretarki. Izvještaji sadrže pregled realizovanih aktivnosti iz akcionih planova i aktivnosti na razvoju FUK-a, kao što su ažuriranje poslovnih procesa i izrada registra rizika, ažuriranje internih procedura, izrada smjernica za grantove, donošenje internih akata i održavanje sastanaka radne grupe. Navedene informacije potvrđuju provođenje aktivnosti, ali ne omogućavaju procjenu njihovog uticaja na unapređenje sistema FUK-a i upravljanja rizicima.

¹³⁴ Prema navodima sagovornika iz MLJPI o izvještajima o razvoju sistema FUK-a rijetko raspravlja na kolegijima. U Izvještaju o razvoju sistema FUK-a u MLJPI za 2024. godinu, u dijelu koji se odnosi na unapređenje komponenti „Informacije i komunikacije“, navedena je potreba da se ključni dokumenti obavezno prezentiraju i da se o njima raspravlja na kolegijima. (Zabilješka sa sastanka u MLJPI, 8. 5. 2026. godine; Izvještaj o razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u MLJPI za 2024. godinu).

¹³⁵ Zabilješka sa sastanka u SPS-u, 13. 5. 2026. godine.

Prilog 3: Zajedničke karakteristike i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a

CHJ je u periodu 2023–2025. godine provela četiri pojedinačne procjene kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH: Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI), Ministarstvu finansija i trezora BiH (MFT), Ministarstvu komunikacija i prometa BiH (MKP) i Agenciji za lijekove i medicinska sredstva BiH (ALMS). Analiza izvještaja pokazuje da su u svim procijenjenim institucijama BiH uspostavljeni osnovni elementi sistema FUK-a, ali da su istovremeno identifikovane slične slabosti u više komponenti sistema, što je prikazano u sljedećoj tabeli.

Tabela 1: Zajedničke karakteristike i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvaliteta sistema FUK-a

Oblast	Utvrđene slabosti u MLJPI (2023)	Utvrđene slabosti u MFT (2024)	Utvrđene slabosti u MKP (2025)	Utvrđene slabosti u ALMS (2025)
Uspostavljeni osnovni elementi FUK-a (mape procesa, registri rizika, organizacione pretpostavke)	DA	DA	DA	DA
Ukupna ocjena sistema FUK-a „Uspostavljeno“	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem upravljanja rizicima	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem procjene rizika od prevare	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem odgovornosti rukovodilaca za FUK	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem kontrolnih aktivnosti i njihove povezanosti sa rizicima	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem izvještavanja o sistemu FUK-a	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem korištenja informacija sistema FUK-a u upravljanju	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem IT podrške i informacionih sistema	DA	DA	DA	DA
Potreba za unapređenjem praćenja preporuka revizije i drugih korektivnih mjera	DA	DA	DA	DA

Izvor: Ured za reviziju na osnovu izvještaja CHJ o pojedinačnim procjenama kvaliteta sistema FUK-a u MLJPI (2023), MFT (2024), MKP (2025) i ALMS (2025).

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI)

CHJ je tokom 2023. godine provela pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, a Izvještaj o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sistema FUK-a za 2023. godinu sačinjen je u decembru 2023. godine. CHJ je sistem FUK-a u MLJPI ocijenila ocjenom „**Uspostavljeno**“ i dala ukupno **26 preporuka** za unapređenje sistema. Procjenom je utvrđeno da su uspostavljeni osnovni elementi sistema FUK-a, uključujući radnu grupu za FUK, koordinatora za upravljanje rizicima, mapu poslovnih procesa i registar rizika. Pozitivnim je ocijenjeno postojanje osnovnih dokumenata sistema FUK-a, uključenost organizacionih jedinica u procese upravljanja rizicima, uspostavljeno interno izvještavanje te redovno dostavljanje godišnjih izvještaja o sistemu FUK-a.

Najznačajnije slabosti identifikovane su u oblasti upravljanja rizicima, posebno u dijelu definisanja ciljeva, analize i praćenja rizika, izvještavanja o rizicima i procjene rizika od prevare. Slabosti su utvrđene i u oblastima odgovornosti rukovodilaca, kontrolnih aktivnosti, komunikacije i praćenja sistema. Od ukupno 26 preporuka, čak 10 preporuka odnosilo se na upravljanje rizicima. Preporuke su bile konkretno povezane sa identifikovanim slabostima i usmjerene na unapređenje funkcionalnosti sistema FUK-a.

Ministarstvo finansija i trezora BiH (MFT)

CHJ je tokom 2024. godine provela pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a u Ministarstvu finansija i trezora BiH. CHJ je sistem FUK-a u MFT ocijenila ocjenom „**Uspostavljeno**“ i dala ukupno **18 preporuka**, što predstavlja najmanji broj preporuka među procijenjenim institucijama. Kao pozitivni nalazi istaknuti su uspostavljeni poslovni procesi, registri rizika, sistem planiranja i izvještavanja te razvijeniji kapaciteti za upravljanje i praćenje sistema FUK-a.

Slabosti su se uglavnom odnosile na unapređenje kvaliteta upravljanja rizicima, dokumentovanje kontrolnih aktivnosti, kvalitet izvještavanja, odgovornosti rukovodilaca i korištenje informacija sistema FUK-a u procesu upravljanja. Iako je broj preporuka bio manji nego u ostalim institucijama, preporuke su se odnosile na iste ključne oblasti koje su identifikovane i kod drugih procijenjenih institucija. Preporuke su bile konkretne i usmjerene na unapređenje postojećeg sistema.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (MKP)

CHJ je tokom 2025. godine provela pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a u Ministarstvu komunikacija i prometa BiH. CHJ je sistem FUK-a u MKP ocijenila ocjenom „**Uspostavljeno**“ i dala ukupno **22 preporuke**. Procjenom je potvrđeno postojanje osnovnih organizacionih i metodoloških pretpostavki za funkcionisanje sistema FUK-a, uključujući uspostavljene poslovne procese, registre rizika i aktivnosti izvještavanja.

Identifikovane slabosti odnosile su se na upravljanje rizicima, odgovornosti rukovodilaca, kontrolne aktivnosti, povezivanje rizika i kontrola te korištenje informacija u procesu upravljanja. Kao i u drugim procijenjenim institucijama, preporuke su bile usmjerene na unapređenje funkcionalnosti sistema, a ne na njegovo formalno uspostavljanje. Preporuke su bile jasno povezane sa utvrđenim slabostima i sadržavale konkretne mjere za njihovo otklanjanje.

Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH (ALMS)

CHJ je tokom 2025. godine provela pojedinačnu procjenu kvaliteta sistema FUK-a u Agenciji za lijekove i medicinska sredstva BiH. CHJ je sistem FUK-a u ALMS ocijenila ocjenom

„Uspostavljeno“ i dala ukupno **25 preporuka** za unapređenje sistema. Procjenom je utvrđeno da su uspostavljeni osnovni elementi sistema FUK-a, uključujući mapu poslovnih procesa, registre rizika, radnu grupu za FUK i organizacione pretpostavke za razvoj sistema. Kao pozitivna praksa istaknuta je primjena određenih sistema upravljanja kvalitetom i postojanje organizacionih kapaciteta za dalji razvoj sistema FUK-a.

Najznačajnije slabosti odnosile su se na upravljanje rizicima, procjenu rizika od prevare, antikorupcijske mehanizme, ažurnost internih akata, kontrolne aktivnosti, transparentnost i IT podršku poslovnim procesima. Preporuke su bile konkretne, fokusirane na identifikovane slabosti i usmjerene na unapređenje ključnih komponenti sistema FUK-a.

Opći zaključci iz četiri pojedinačne procjene kvaliteta

Sve četiri procijenjene institucije dobile su ukupnu ocjenu **„Uspostavljeno“**, što potvrđuje da su uspostavljeni osnovni elementi sistema FUK-a i organizacione pretpostavke za njegovo funkcionisanje. Istovremeno je kroz četiri procjene dato ukupno **91 preporuka** (MLJPI – 26, MFT – 18, MKP – 22 i ALMS – 25), što ukazuje da je u svim procijenjenim institucijama identifikovan značajan prostor za dalji razvoj sistema.

Analiza preporuka pokazuje da se iste ili vrlo slične slabosti pojavljuju u svim procijenjenim institucijama, prvenstveno u oblastima:

- upravljanja rizicima;
- procjene rizika od prevare;
- definisanja odgovornosti rukovodilaca za FUK;
- kontrolnih aktivnosti;
- izvještavanja o sistemu FUK-a;
- korištenja informacija sistema FUK-a u procesu upravljanja i donošenja odluka.

Pojedinačne procjene kvaliteta pokazale su se korisnim alatom za identifikovanje slabosti sistema FUK-a i definisanje preporuka za njegovo unapređenje. Istovremeno, ponavljanje sličnih preporuka u svim procijenjenim institucijama ukazuje na postojanje zajedničkih izazova i oblasti koje zahtijevaju dodatne aktivnosti u daljem razvoju sistema FUK-a u institucijama BiH.

Prilog 4: Reference

- Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22.
- Standardi interne kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 61/14.
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 98/14.
- Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama Bosne i Hercegovine – Verzija 2, „Službeni glasnik BiH“, broj 84/20.
- Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 26/20.
- Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 77/15 i 22/22.
- Pravilnik za procjenu kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 22/22.
- Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 21/22.
- Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 51/18.
- Konsolidovani godišnji izvještaji o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za period 2021–2024. godina.
- Izvještaji o obavljenoj finansijskoj reviziji institucija BiH za period 2021–2024. godina, Ured za reviziju institucija BiH, dostupno na: www.revizija.gov.ba.
- Izvještaj revizije učinka „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“, Ured za reviziju institucija BiH, 2015. godina.
- Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“, Ured za reviziju institucija BiH, 2019. godina.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Bosne i Hercegovine – EUR-Lex.
- Evropska komisija – Public Internal Control (PIC), dostupno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en.
- Propisi i metodološki dokumenti Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora BiH, dostupno na: <https://chj.mft.gov.ba>.