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

„FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA U INSTITUCIJAMA BIH“

Sarajevo, listopad 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

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

„FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA U INSTITUCIJAMA BIH“

Sarajevo, listopad 2026. godine

FINANCIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA U INSTITUCIJAMA BiH

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

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrole. Premda su u većini institucija BiH uspostavljeni ključni elementi sustava financijskog upravljanja i kontrole, njihova međusobna povezanost i korištenje nisu osigurani na način koji omogućuje da sustav bude pouzdana podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka. Revizijom su utvrđeni nedostaci u usklađenosti pravilnika o unutarnjoj organizaciji sa zahtjevima za definiranje odgovornosti za financijsko upravljanje i kontrolu, ažuriranju mapa poslovnih procesa i registara rizika, planiranju mjera za unapređenje sustava te korištenju informacija o rizicima i rezultatima provedenih mjera. Također, utvrđena su ograničenja u funkcioniranju PIFC aplikacije kao alata za podršku sustavu financijskog upravljanja i kontrole.

Revizijom je utvrđeno i da Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH nije osigurala dovoljno efikasno praćenje i procjenu kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Godišnje procjene kvaliteta i Konsolidirana godišnja izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH ne omogućavaju potpuno sagledavanje stvarnog stanja sustava, dok pojedinačne procjene kvalitete, premda korisne za identificiranje slabosti, zbog ograničenog obuhvaća i načina izvješćivanja ne pružaju dovoljno informacija o ostvarenom napretku u unapređenju sustava. Revizijom je također utvrđeno da raspoložive informacije o realizaciji preporuka nakon provedenih pojedinačnih procjena kvalitete ne pružaju dovoljan temelj za pouzdanu procjenu efekata koje su realizirane preporuke imale na unaprjeđenje sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Preporuke su dane institucijama BiH iz uzorka i Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH s ciljem unaprjeđenja međusobne usklađenosti ključnih elemenata sustava financijskog upravljanja i kontrole, jačanja upravljanja rizicima, unaprjeđenja aktivnosti praćenja i procjene kvalitete sustava 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 izvješća institucijama obuhvaćenim revizijom radi davanja komentara i primjedbi. Dostavljeni komentari su razmotreni te su, gdje je bilo osnovano, rezultirali izmjenama konačnog izvješća.

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrtković, v. r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA
Nedžad Hajtić, v. r.

ZAMJENICA GLAVNOG REVIZORA
Neda Močević, v. r.

Kazalo
1. UVOD 8
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju 8
1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije 9
Cilj revizije 9
Svrha revizije 9
Opseg i ograničenja revizije 9
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije 11
1.4. Kriteriji revizije 11
1.5. Metode revizije i izvori informacija 13
1.6. Struktura izvješća 14
3. NALAZI 20
3.1. Uspostava, primjena i funkcioniranje sustava FUK-a u institucijama BiH 20
3.1.1. Usklađenost pravilnika o unutarnjoj organizaciji sa zahtjevima za definiranje 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/akcijski godišnji planovi za unaprjeđenje sustava FUK-a 27
3.1.5. Slabosti PIFC aplikacije kao alata za podršku sustavu FUK-a 29
3.2. Praćenje i procjena sustava FUK-a u institucijama BiH 30
3.2.1. Godišnja procjena kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH 31
3.2.2. Pojedinačna procjena kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH 31
4. ZAKLJUČCI 34
4.1. Institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrole 34
4.2. SHJ nije osigurala efikasno praćenje i procjenu kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH 35
5. PREPORUKE 37
6. PRIVICI 39
Privitak 1: Pregled internih akata za uspostavu i razvoj sustava FUK-a u institucijama BiH iz uzorka 39
Privitak 2 – Načini izvješćivanja o sustavu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka 39
Privitak 3: Zajedničke značajke i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a 39
Privitak 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
SHJ	Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DARNS	Državna regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
FUK	Financijsko upravljanje i kontrola
IR	Unutarnja revizija
IT	Informacijske tehnologije
MFT	Ministarstvo financija 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 sažetak:

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

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

- U većini institucija BiH iz uzorka pravilnici o unutarnjem ustrojstvu nisu usklađeni sa zahtjevima za definiranje odgovornosti za FUK.
- Mape poslovnih procesa i registri rizika nisu redovno ažurirani niti u potpunosti usklađeni sa organizacijskom strukturom i poslovnim procesima institucija BiH.
- Između mapa poslovnih procesa, registara rizika i akcijskih planova nije u cijelosti osigurana međusobna povezanost potrebna za efikasno upravljanje rizicima.
- Akcijski planovi se ne izrađuju kontinuirano u svim institucijama BiH, a definirane mjere uglavnom su usmjerene na provedbu 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 sustava FUK-a.
- PIFC aplikacija nije u cijelosti osigurala funkcionalnu potporu upravljanju rizicima, praćenju i izvješćivanju o sustavu FUK-a te su evidentirana brojna funkcionalna ograničenja u njenom radu.

SHJ nije osigurala efikasno praćenje i procjenu kvalitete sustava FUK-a u institucijama BiH

- SHJ nije u mogućnosti provjeriti točnost i pouzdanost svih podataka koje institucije BiH dostavljaju kroz godišnja izvješća o sustavu FUK-a.
- Preporuke sadržane u konsolidiranim izvješćima proizlaze iz utvrđenih slabosti sustava FUK-a, ali nisu povezane sa konkretnim institucijama BiH kod kojih su te slabosti identificirane, zbog čega ne usmjeravaju dovoljno jasno aktivnosti unaprjeđenja prema institucijama BiH kod kojih su slabosti najizraženije.
- Pojedinačne procjene kvalitete obuhvaćaju mali broj institucija BiH u odnosu na ukupan broj institucija uključenih u sustav FUK-a.
- SHJ ne dokumentira način primjene kriterija za izbor institucija BiH koje će biti obuhvaćene pojedinačnim procjenama kvalitete.
- Izvješćivanje o realizaciji preporuka pojedinačnih procjena kvalitete omogućava praćenje statusa realizacije preporuka, ali ne pruža dovoljno informacija za pouzdanu procjenu efekata koje su realizirane preporuke imale na unaprjeđenje sustava FUK-a.

Preporuka institucijama BiH iz uzorka:

- ***Osigurati međusobnu usklađenost i povezanost ključnih elemenata sustava financijskog upravljanja i kontrole kako bi se oni koristili kao potpora upravljanju rizicima i donošenju odluka.***

Preporuke Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH:

- ***Unaprijediti praćenje i provedbu godišnje procjene kvaliteta s ciljem unapređenja sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.***

- ***Unaprijediti praćenje i provedbu pojedinačnih procjena kvaliteta s ciljem jačanja njihovog utjecaja na unaprjeđenje sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.***
- ***Osigurati uvjete za unaprjeđenje funkcionalnosti PIFC aplikacije kako bi se omogućilo njeno efikasnije korištenje kao alata za potporu upravljanju rizicima i unaprjeđenju sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.***

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Sustav unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)[1] predstavlja zakonsku obvezu institucija Bosne i Hercegovine (BiH), propisanu Zakonom o financiranju institucija BiH (Zakon o financiranju), kao i jednu od obveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom (SSP)[2]. PIFC okvir u institucijama BiH temelji se na financijskom upravljanju i kontroli (FUK), funkcionalno neovisnoj unutarnjoj reviziji (IR) i Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ).[2]

FUK je sustav politika, procedura i kontrola kojima se osigurava zakonito, pravilno, ekonomično i efikasno upravljanje javnim sredstvima[3], u skladu s načelima Europske komisije (EK).[4] Odgovornost za uspostavljanje i razvoj sustava FUK-a imaju rukovoditelji institucija BiH, dok je SHJ nadležna za razvoj metodološkog okvira, koordinaciju aktivnosti, praćenje i procjenu kvalitete sustava FUK-a u institucijama BiH.[5]

Premda je veći dio podzakonskih akata za područje FUK-a donesen 2014. i 2015. godine[6], Konsolidirana godišnja izvješća SHJ o sustavu FUK-a (Konsolidirano izvješće) pokazuju da institucije BiH ni nakon više od deset godina nisu u cijelosti uspostavile i razvile sve ključne elemente za funkcioniranje sustava FUK-a. Konsolidirana izvješća SHJ 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 unutarnjim kontrolama.[7]

Na potrebu unaprjeđenja sustava FUK-a ukazuju i Izvješća Ureda za reviziju institucija BiH (Ured za reviziju) o obavljenim financijskim revizijama u institucijama BiH, u kojima su tijekom više godina identificirani nedostaci koji se odnose na upravljanje rizicima, unutarnje procedure, unutarnje kontrole i druge elemente sustava FUK-a.[8] Također, ranije provedene revizije učinka ukazivale su na sustavne slabosti u uspostavi i funkcioniranju javnih unutarnjih financijskih kontrola i potrebu daljnjeg razvoja sustava FUK-a u institucijama BiH.[9]

---

[1] Public Internal Financial Control.

[2] Zakon o financiranju 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 Europske unije i BiH sažetak EURLexa--, dostupan na: https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-bosnia-and-herzegovina.html)

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

[4] Europska 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 financiranju 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] Konsolidirana godišnja izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Konsolidirana izvješća

[8] Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji za 2020., 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu. Izvješća o reviziji – URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE; Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH Izvršenje proračuna institucija BiH – URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE

[9] Izvješće revizije učinka „Uspostava javnih unutarnjih financijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine i „Praćenje realizacije preporuka revizije učinka" iz 2019. godine Izvješća o reviziji – URED ZA REVIZIJU

Imajući u vidu značaj sustava 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 sustava FUK-a u institucijama BiH.

1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati jesu li institucije BiH efikasne u osiguranju funkcionalnog sustava financijskog upravljanja i kontrole (FUK).

Svrha revizije

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

Opseg i ograničenja revizije

Predmet revizije bile su aktivnosti institucija BiH iz uzorka i SHJ u pogledu uspostave, primjene, praćenja i procjene kvaliteta sustava FUK-a u razdoblju od 2021–2025. godine. Revizijom su obuhvaćene aktivnosti vezane za uspostavu i funkcioniranje ključnih elemenata sustava FUK-a, uključujući usklađenost pravilnika o unutarnjoj organizaciji sa zahtjevima koji se odnose na definiranje odgovornosti za FUK, uspostavu i ažuriranje mapa poslovnih procesa, identifikaciju i procjenu rizika kroz registre rizika, planiranje i provedba mjera za unapređenje sustava, izvješćivanje o sustavu FUK-a, godišnje izvješćivanje prema SHJ, korištenje PIFC aplikacije za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu FUK-a te aktivnosti SHJ na praćenju i procjeni kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH.

Pored detaljne analize institucija iz uzorka, revizijom su analizirani podaci iz Konsolidiranih izvješća o sustavu FUK-a u institucijama BiH. Na temelju tih podataka izvršeno je sagledavanje općeg stanja sustava FUK-a na razini svih institucija BiH, dok je detaljna analiza funkcioniranja sustava izvršena u institucijama obuhvaćenim uzorkom revizije.

Kod institucija iz uzorka analizirani su pravilnici o unutarnjem ustrojstvu, mape poslovnih procesa, registri rizika, akcijski planovi za razvoj i unapređenje sustava FUK-a i definirane mjere za upravljanje rizicima, godišnja izvješća o sustavu FUK-a, izvješća rukovodstvu o sustavu FUK-a, podaci i informacije raspoloživi kroz PIFC aplikaciju kao i druga dokumentacija značajna za procjenu funkcioniranja sustava. Posebna pažnja posvećena je međusobnoj povezanosti ključnih elemenata sustava FUK-a, načinu upravljanja rizicima, planiranju i praćenju mjera za upravljanje rizicima, izvješćivanju rukovodstva te informacijama koje sustav FUK-a osigurava o rezultatima i efektima provedenih mjera.

U dijelu koji se odnosi na nadležnosti SHJ analizirane su aktivnosti praćenja i procjene sustava FUK-a kroz godišnje konsolidirane izvješća, pojedinačne procjene kvaliteta sustava 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 području konstatovao i daljnju potrebu za nastavkom aktivnosti na unaprjeđenju područja FUK-a jer postoje institucije koje nisu provele sve potrebne aktivnosti kako bi sustav FUK-a u cijelosti funkcionirao.

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

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

- Nedostaci u vezi s uspostavom sustava FUK-a u institucijama BiH identificirani u izvješćima Ureda za reviziju o obavljenim financijskim revizijama u razdoblju 2021–2024. godine.
- Iznos proračuna institucija BiH za 2024. godinu te složenost poslovnih procesa.
- Pojedinačne procjene kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH koje je provela SHJ.

Za potrebe izbora uzorka analizirana su izvješća Ureda za reviziju o obavljenim financijskim revizijama u svim institucijama BiH u razdoblju 2021.–2024. godine. Analizom je utvrđeno da su u tom razdoblju u 41 instituciji BiH identificirani određeni nedostaci u uspostavi sustava FUK-a. Od ukupno 41 institucije BiH kod kojih su uočeni nedostaci, 14 institucija BiH je imalo identificirane nedostatke u uspostavi sustava FUK-a više godina u razdoblju 2021.–2024. godine (od 3 do 4 godine). Od 14 institucija BiH sa identificiranim nedostacima u uspostavi sustava FUK-a više godina, u uzorak smo izabrali tri institucije BiH (Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova (AŠUK), Državna regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH (DARNS) i Služba za poslove sa strancima (SPS)), uz kombinaciju kriterija ponavljanja nedostataka, iznosa proračuna institucija BiH za 2024. godinu [10] i složenosti poslovnih procesa. U uzorak je uvrštena i SHJ koja ima dvostruku ulogu, kao institucija koja je u svom radu uspostavila sustav 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 SHJ u razdoblju 2021–2025. godine provela pojedinačnu procjenu kvalitete sustava FUK-a. U sljedećoj tablici dan je pregled institucija BiH koje su odabrane za uzorak studije.

Tablica 1: Uzorak institucija BiH

Red. br.	Uzorak institucija BiH
1.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
2.	Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH
3.	Državna regulativna 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 proračuna za 2024. godinu, izvršeno je grupisanje institucija BiH u grupu institucija sa iznosom proračuna do 1,5 miliona KM, grupu institucija sa iznosom proračuna od 1,5 do 5 miliona KM i grupu institucija sa iznosom proračuna većim od 5 miliona KM. U izabranom uzorku institucija BiH, DARNS pripada prvoj grupi institucija (odobreni iznos proračuna u 2024. godini je iznosio 1,3 miliona KM), AŠUK pripada drugoj grupi institucija (odobreni iznos proračuna u 2024. godini je iznosio 3,5 miliona KM), a SPS pripada trećoj grupi institucija (odobreni iznos proračuna u 2024. godini je iznosio 18,2 miliona KM).

Tijekom provedbe revizije nisu utvrđena značajna ograničenja koja bi mogla utjecati na pouzdanost nalaza, zaključaka i preporuka revizije.

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

Nakon što je utvrđen cilj revizije, definirano je glavno revizijsko pitanje koje glasi:

Jesu li institucije BiH efikasne u osiguranju funkcionalnog sustava financijskog upravljanja i kontrole (FUK)?

Odgovor na glavno revizijsko pitanje dan je kroz odgovore na sljedeća revizijska potpitanja:

1. ***Jesu li institucije BiH efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcioniranja sustava FUK-a?***

2. ***Osigurava li SHJ efikasno praćenje i procjenu kvalitete sustava 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 sustava FUK-a u institucijama BiH utemeljeni su na Zakonu o financiranju institucija BiH[11], Standardima unutarnje kontrole u institucijama BiH[12], Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu[13], Smjernicama za upravljanje rizicima – Verzija 2[14], Pravilniku o godišnjem izvješćivanju o sustavu FUK[15], Smjernicama za razvoj upravljačke odgovornosti[16], Pravilniku za procjenu kvalitete sustava FUK[17] i Pravilniku o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu FUK i unutarnje revizije[18].

Pored navedenih zakonskih i podzakonskih akata, kriteriji su uspostavljeni i na temelju podataka iz konsolidiranih godišnjih izvješća o sustavu FUK-a u institucijama BiH, dobrih praksi u primjeni COSO okvira, preporuka SHJ i prethodnih revizorskih izvješća Ureda za reviziju.

Ovi kriteriji omogućavaju procjenu provode li institucije BiH redovito aktivnosti na uspostavi i unaprjeđenju sustava FUK-a, uključujući mapiranje poslovnih procesa, formiranje i ažuriranje registra rizika, uspostavu unutarnjih kontrola, izvješćivanje rukovodstva i implementaciju korektivnih mjera, te osigurava li SHJ efikasno praćenje i procjenu kvalitete sustava FUK-a u institucijama BiH. S obzirom na promjene u regulativnom, organizacijskom i poslovnom okruženju (uključujući izmjene zakonskog i podzakonskog okvira, promjene organizacijske i kadrovske strukture, fluktuaciju osoblja i sl.), institucije BiH redovito preispituju i ažuriraju mape

[11] Zakon o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22)
[12] Standardi unutarnje kontrole u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 61/14)
[13] Priručnik za financijsko 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 izvješćivanju o sustavu financijskog 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 sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/22)
[18] Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 21/22).

poslovnih procesa, registre rizika, unutarnje procedure i kontrolne aktivnosti. Ažurirani elementi sustava FUK-a omogućavaju usklađenost sa važećim propisima, efikasno upravljanje promjenama i rizicima te podršku ostvarivanju ciljeva institucije.

Kriteriji za prvo revizijsko potpitanje:

Pravilnici o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH usklađeni su sa zahtjevima za definiranje odgovornosti rukovoditelja institucija BiH i rukovoditelja organizacijskih jedinica za uspostavu i primjenu FUK-a.[19]

Institucije BiH su uspostavile mape poslovnih procesa i redovito ih ažuriraju. Izrada mape poslovnih procesa obuhvaća identifikaciju i popis poslovnih procesa i njihovih glavnih aktivnosti te njihovo objedinjavanje u jedinstvenu mapu poslovnih procesa. Za poslovne procese institucije BiH su identificirale i procijenile rizike te sačinile registar rizika koji redovito ažuriraju. Identificirani rizici predstavljaju temelj za definiranje mjera za upravljanje rizicima i trebaju omogućiti upravljanje rizicima povezanim s poslovnim procesima i ostvarivanjem ciljeva institucije.[20] Za identificirane rizike institucije BiH su utvrdile mjere za upravljanje rizicima.[21]

Institucije BiH donose godišnje akcijske/operativne planove za FUK, u kojima su definirane mjere i odgovornosti. Institucije BiH osiguravaju da su mjere za upravljanje rizicima zasnovane na uzrocima identificiranih rizika, da se njihova realizacija prati te da se raspolaže informacijama o njihovim efektima kao osnovi za upravljanje rizicima i unapređenje sustava FUK-a.[22]

Pravilnik o unutarnjoj organizaciji, mapa poslovnih procesa, registar rizika i akcijski plan institucije BiH međusobno su usklađeni i predstavljaju temelj za uspostavu i primjenu unutarnjih kontrola.[23]
PIFC aplikacija, kao jedan od ključnih alata za unapređenje sustava unutarnjih kontrola u institucijama BiH, omogućava raspoloživost i pouzdanost podataka potrebnih za upravljanje rizicima, praćenje, izvješćivanje i procjenu stanja sustava 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 financijsko 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 financijsko 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 financijsko 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 financijsko upravljanje i kontrolu, Sl. glasnik BiH br. 98/14
[24] Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 21/22). Pravilnikom je propisano da je PIFC aplikacija softverska aplikacija za unapređenje sustava financijskog upravljanja i kontrole, izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrole, efikasno upravljanje procesom unutarnje revizije i izvješćivanje o aktivnostima unutarnje revizije te da predstavlja jedan od ključnih alata za unapređenje sustava unutarnjih kontrola u institucijama BiH.

Kriteriji za drugo revizijsko potpitanje:

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

SHJ odabire institucije za pojedinačne procjene kvaliteta na temelju procijenjenih rizika, proračuna i broja uposlenih te informacija o slabostima sustava FUK-a sadržanih u godišnjim izvješćima o FUK-u, revizijskim izvješćima i drugim relevantnim izvorima informacija. Izvješćivanje VM BiH o realizaciji preporuka nakon izvršene pojedinačne procjene kvalitete treba omogućiti sagledavanje napretka u unaprjeđenju sustava FUK-a u institucijama BiH. [26]

1.5. Metode revizije i izvori informacija

Kako bi se analizirale aktivnosti institucija BiH iz uzorka i SHJ u području FUK-a, revizorski tim se upoznao sa sadržajem relevantnih zakonskih i podzakonskih akata koji uređuju ovu oblast. Posebna pažnja posvećena je Zakonu o financiranju, Standardima unutarnje kontrole u institucijama BiH, Pravilniku o godišnjem izvješćivanju o sustavu FUK-a, Pravilniku za procjenu kvaliteta sustava FUK-a, Priručniku za financijsko 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 izvješćivanje o sustavu FUK-a i unutarnje revizije.

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

Podaci su prikupljani pregledom i analizom pravilnika o unutarnjoj organizaciji, mapa poslovnih procesa, registara rizika, planova razvoja FUK-a, godišnjih izvješća o sustavu FUK-a, izvješća o pojedinačnim procjenama kvalitete sustava FUK-a, izvješća o realizaciji preporuka pojedinačnih procjena kvaliteta te druge dokumentacije relevantne za predmet revizije. Analizirani su i godišnja konsolidirana izvješća SHJ, kao i izvješća Ureda za reviziju za razdoblje 2021.–2024. godine. Za potrebe revizije izvršen je i uvid u raspoložive podatke iz PIFC aplikacije, dokumentaciju SHJ koja se odnosi na korištenje i funkcioniranje PIFC aplikacije te izvješća Povjerenstva za nadzor i izvješćivanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom.

Poseban dio aktivnosti odnosio se na analizu četiri izvješća o obavljenim pojedinačnim procjenama kvalitete sustava FUK-a koje je SHJ provela u razdoblju 2023.–2025. godine, kao i na analizu izvješća o realizaciji preporuka procjene kvaliteta za MLJPI. Pored toga, analizirane su aktivnosti SHJ 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 sustava 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 financiranju 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 kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/22); Pravilnik za procjenu kvalitete sustava FUK-a u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 22/22).

kvalitete, praćenje realizacije preporuka i pripremu godišnjih konsolidiranih izvješća o sustavu FUK-a.

Prikupljeni podaci međusobno su uspoređivani i analizirani u odnosu na utvrđene kriterije revizije. Na temelju rezultata analiza formulirani su nalazi, zaključci i preporuke revizije.

1.6. Struktura izvješća

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

U poglavlju 2 daju se podaci i informacije nužne za razumijevanje sustava FUK-a u institucijama BiH i uloge SHJ.

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

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

U poglavlju 5 dane su preporuke čijom implementacijom bi se unaprijedili uspostava, primjena i funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, kao i aktivnosti praćenja i procjene sustava koje provodi SHJ.

2. OSNOVNE INFORMACIJE ZA RAZUMIJEVANJE SUSTAVA FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE

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

2.1. Pojam i svrha FUK-a u sustavu unutarnjih financijskih kontrola

Oblast unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)[27] je dio reforme upravljanja javnim financijama, 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 sustava kontrole u procesu pridruživanja EU. Cilj razvoja PIFC-a jeste osiguranje efikasnog i ekonomičnog načina upravljanja sredstvima iz proračuna, kao i sredstvima EU. Okvir PIFC-a čine tri stuba:

- financijsko upravljanje i kontrola (FUK),
- funkcionalno neovisna i decentralizirana unutarnja revizija i
- Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ).

Uspostavljanje i razvoj PIFC-a obveza je BiH utvrđena članom 90. SSP između europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne, i BiH s druge strane. Uspostavljanje PIFC-a temelji se na međunarodnim standardima i to međunarodnim standardima unutarnje revizije, izdanim od Instituta unutarnjih revizora, Smjernicama za unutarnju kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija i Standardima unutarnje kontrole EK.[28]

VM BiH je 2020. godine usvojilo Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH za razdoblje 2020–2025. godine, koja predstavlja treći strateški dokument iz područja unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH[29]. Ova Strategija predstavlja nastavak opredjeljenja VM BiH za dalje jačanje preduvjeta za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim financijama. Strategija se realizira prema mjerama i aktivnostima iz Akcijskog plana koji je sastavni dio Strategije. U skladu sa Strategijom, SHJ svake godine donosi Operativni godišnji akcijski plan Strategije, koji se priprema na temelju Akcijskog plana Strategije. U skladu sa Odlukom o donošenju Operativnog godišnjeg akcijskog plana Strategije koju SHJ donosi svake godine, institucije BiH su dužne donijeti svoje godišnje akcijske planove za uspostavu i unaprjeđenje sustava unutarnjih financijskih kontrola u skladu s Operativnim godišnjim akcijskim planom Strategije, preporukama unutarnje revizije, preporukama Ureda za reviziju i unutarnjim aktima kojima su

[27] Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru (eng. Public internal financial control – PIFC) obuhvaća dio načela acquis communautaire koje je uspostavila Evropska unija kao cjelovit sustav unutarnjih financijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obvezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. (Izvor: Strategija za sprovođenje javne unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH, Vijeće ministara BiH, 2009. godina)

[28] Konsolidirano godišnje izvješće o sustavu 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 sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH za razdoblje 2020.–2025. godina“ (Službeni glasnik BiH, broj: 43/20);
Prethodni strateški dokumenti su bili: „Strategija za provedbu javne unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH“, usvojena na 110. sjednici VM BiH održanoj 30. 12. 2009. godine i „Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH za razdoblje 2016.-2018.“ usvojena na 87. sjednici VM BiH održanoj 29. 12. 2016. godine;

regulirale oblast unutarnjih financijskih kontrola u instituciji.[30] O realizaciji mjera i ostvarivanju ciljeva iz Akcijskog plana i napretku ostvarenom u sustavu PIFC-a, SHJ izvješćuje VM BiH u okviru redovitih godišnjih konsolidiranih izvješća o sustavu FUK-a.

Oblast FUK-a u institucijama BiH uređena je Zakonom o financiranju institucija BiH[31]. Ovim zakonom FUK je definiran kao sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije. Sustav FUK-a temelji se na upravljanju rizicima i pruža razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način[32].

Svrha FUK-a u pružanju javnih usluga jeste da se one pružaju što je moguće jednostavnije, brže i jeftinije uz osiguranje odgovarajuće razine kvalitete i u skladu sa zakonom. FUK se odnosi na financijske procese i aktivnosti u poslovanju institucije, kao i na sve druge procese u instituciji[33].

FUK se provodi putem međusobno povezanih komponenti, koje predstavljaju elemente standarda unutarnje kontrole, a to su[34]:

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

Detaljniju razradu komponenti standarda unutarnje kontrole obavlja SHJ donošenjem podzakonskih akata, kao što su metodologije, okvirni priručnici, okvirni pravilnici, operativne upute i instrukcije.

2.2. Nadležnosti SHJ u pogledu sustava FUK-a

SHJ je nadležna za koordinaciju i harmonizaciju sustava FUK-a u institucijama BiH. Nadležnosti SHJ se odnose na[35]:

- pripremu i ažuriranje strateških dokumenata i smjernica iz područja FUK-a,
- pripremu zakona i podzakonskih akata iz područja FUK-a,
- definiranje sadržaja programa obuke i koordinaciju programa obuke iz područja FUK-a,
- procjenu sustava FUK-a u institucijama BiH,
- vršenje analiza i predlaganje operativnih rješenja kojima se unapređuje FUK,
- propisivanje forme godišnjeg izvješća, postupaka i rokova izvješćivanja o FUK-u,
- praćenje primjene propisa iz područja FUK-a na temelju godišnjih izvješća o FUK-u koje institucije BiH dostavljaju SHJ,

[30] Odluka o donošenju Operativnog godišnjeg akcijskog plana Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH za 2025. godinu (broj: 03-1-02-4-126-1/25 od 17. 3. 2025. godine).
[31] Zakon o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);
[32] Članak 2. Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);
[33] Članak 33a. stavak (1) i (2) Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);
[34] Članak 33b. stavak (1) i (2) Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);
[35] Članak 33f. stavak (1) i (2) Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);

- izradu konsolidiranog godišnjeg izvješća o sustavu FUK-a u institucijama BiH,
- sudjelovanje u radu Koordinacijskog odbora središnjih jedinica za harmonizaciju.

Na temelju zakonskih nadležnosti, SHJ je donijela sljedeće podzakonske akte koji se odnose na FUK: Standardi unutarnje kontrole u institucijama BiH[36], Priručnik za FUK u institucijama BiH[37], Smjernice za provedba procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH[38], Pravilnik o godišnjem izvješćivanju o sustavu FUK-a u institucijama BiH[39], Smjernice za razvoj upravljačke odgovornosti u institucijama BiH[40], Smjernice za upravljanje rizicima u institucijama BiH - Verzija 2[41], Pravilnik za procjenu kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH[42] i Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu FUK-a i unutarnje revizije u institucijama BiH[43].

Godišnje izvješćivanje o sustavu FUK-a obuhvaća izradu pojedinačnih godišnjih izvješća institucija BiH o sustavu FUK-a i izradu konsolidiranog godišnjeg izvješća SHJ o sustavu FUK-a, na temelju pojedinačnih godišnjih izvješća institucija BiH. SHJ sastavlja Konsolidirano godišnje izvješće o sustavu FUK-a te ga upućuje VM BiH.[44]

U svrhu provedbe aktivnosti praćenja i procjene kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH, SHJ[45]:

- donosi obrazac upitnika za godišnju samoprocjenu sustava FUK-a i uputstvo za popunjavanje,
- donosi obrazac upitnika za pojedinačnu procjenu kvalitete sustava FUK-a s područjima i kriterijima procjene,
- sastavlja godišnji plan za pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a,
- obavlja pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a, i
- izvješćuje Vijeće ministara BiH o rezultatima provedenih procjena kvaliteta sustava FUK-a u okviru godišnjeg konsolidiranog izvješća o sustavu FUK-a u institucijama BiH.

Ciljevi procjene kvaliteta sustava FUK-a koju obavlja SHJ jesu[46]:

- identificirati praksu i utvrditi prioritete za unaprjeđenje sustava FUK-a;
- pratiti efikasnost procesa upravljanja rizicima i primjene unutarnjih kontrola;
- davati preporuke i smjernice za unapređenje sustava FUK-a;
- pratiti realizaciju mjera iz godišnjih akcijskih planova za realizaciju strategije iz područja javnih unutarnjih financijskih kontrola;
- izvješćivati Vijeće ministara BiH o stanju, napretku i planiranim mjerama za unapređenje sustava 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 izvješćivanju o sustavu FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 77/15);
[45] Pravilnik za procjenu kvalitete sustava FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 22/22);
[46] Odluka SHJ o donošenju „Pravilnika za procjenu kvaliteta sustava financijskog 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 provedbe sustava FUK-a

FUK se uspostavlja kao sustav procedura i definiranja odgovornosti i nadležnosti svih osoba u instituciji donošenjem unutarnjih propisa. Unutarnji propisi o FUK-u temelje se na komponentama koje predstavljaju elemente standarda unutarnje kontrole, dobrim praksama unutarnje kontrole i podzakonskim aktima koje donosi SHJ[47].
U skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH, rukovoditelj institucije je odgovoran za:

- uspostavu, razvoj i provedba FUK-a,
- izradu unutarnjih propisa o FUK-u,
- uspostavu sustava FUK-a u svim organizacijskim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija,
- osiguravanje revizorskog traga za sve financijske i druge transakcije koje su izvršene u izvještajnom razdoblju, i
- izradu i dostavljanje SHJ godišnjeg izvješća o FUK-u[48].

Institucije BiH sastavljaju godišnje izvješće o sustavu FUK-a popunjavanjem propisanih obrazaca za samoprocjenu sustava FUK-a, koje donosi SHJ. Rukovoditelj institucije odgovoran je za točnost podataka iz godišnjeg izvješća o sustavu FUK-a.[49]

Rukovoditelj institucije može prenijeti ovlasti na osobe koje on ovlasti za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sustava FUK-a. Bez obzira na prijenos ovlasti i nadležnosti na druge osobe, rukovoditelj institucije ostaje odgovoran za zakonitost poslovanja i ostvarenje ciljeva institucije[50].

Rukovoditelj institucije imenuje osobu zaduženu za FUK koja je odgovorna i ima ovlasti za koordiniranje aktivnostima razvoja unutarnje kontrole. Osoba zadužena za FUK je zadužena za koordinaciju sljedećih aktivnosti na razini institucije:

- praćenje i ocjenjivanje cjelokupnog sustava unutarnje kontrole,
- koordiniranje razvoja i provedbe unutarnje kontrole,
- praćenje utvrđenih nedostataka i potrebnih korektivnih radnji,
- osiguravanje da su svi uposleni upoznati sa procedurama i politikama, te da dobivaju odgovarajuću obuku iz područja unutarnjih kontrola,
- izvješćivanje prema zahtjevima unutarnjih i vanjskih korisnika.[51]

U instituciji se može formirati radna skupina za uspostavu sustava FUK-a. Odluku o formiranju radne skupine donosi rukovoditelj institucije uzimajući u obzir veličinu institucije, godišnji proračun, složenost organizacijske strukture, kao i druge faktore koji su važni za donošenje odluka. U slučaju da se u instituciji formira radnom skupinom upravlja osoba zadužena za FUK. Dužnosti radne skupine su:

---

[47] Članak 33c. stavak (1) i (2) Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);
[48] Članak 33d. stavak (1) i (2) Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22);
[49] Pravilnik o godišnjem izvješćivanju o sustavu FUK-a u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 77/15);
[50] Članak 33e. stavak (1) i (2) Zakona o financiranju 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, prosinac 2014. godine;

- popis i opis poslovnih procesa,
- izrada mape poslovnih procesa,
- utvrđivanje kontrolnog okruženja,
- koordiniranje procesa identifikacije i procjene rizika,
- koordiniranje prilikom određivanja načina upravljanja rizikom,
- uspostavljanje kontrolnih aktivnosti koje obuhvaćaju pisane politike i procedure,
- uspostavljanje sustava informacija i komunikacija,
- uspostava sustava kontrola i funkcioniranja financijskog upravljanja,
- utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sustava financijskog upravljanja.[52]

Upravljanje rizicima je cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika uzimajući u obzir ciljeve institucije, te poduzimanja potrebnih radnji u svrhu smanjenja rizika kroz primjenu sustava FUK-a. Na razini institucije potrebno je uspostaviti sustavni pristup upravljanju rizicima kao pomoć u blagovremenom reagiranju na rizike koji mogu spriječiti ili otežati ostvarenje ciljeva institucije.[53]

[52] Ibid
[53] Priručnik za FUK u institucijama BiH, prosinac 2014. godine;

3. NALAZI

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

3.1. Uspostava, primjena i funkcioniranje sustava 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 cijelosti osigurana međusobna povezanost ovih elemenata na način koji omogućava efikasno upravljanje sustavom FUK-a.

Uspostavljeni sustav FUK-a treba pružiti rukovodstvu institucija BiH pouzdane informacije o poslovnim procesima, rizicima i funkcioniranju unutarnjih kontrola, kako bi se osiguralo zakonito, pravilno, ekonomično i efikasno upravljanje javnim sredstvima. Ključni elementi sustava FUK-a, uključujući definiranje odgovornosti, mape poslovnih procesa, registre rizika, operativne (akcijske) planove i informacije o rezultatima provedenih mjera, međusobno su povezani i trebaju funkcionirati kao jedinstven sustav podrške upravljanju i donošenju odluka. Njihova svrha nije samo ispunjavanje formalnih obveza propisanih zakonskim i podzakonskim okvirom, već omogućavanje rukovodstvu da prepoznaje rizike, planira mjere za njihovo ublažavanje, prati rezultate poduzetih aktivnosti i poduzima pravovremene korektivne mjere.

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

U institucijama BiH iz uzorka uspostavljeni su ključni elementi sustava FUK-a, međutim uočene su razlike u stupnju njihove razvijenosti, primjene i funkcioniranja. Analiza je pokazala da redovito ažuriranje i međusobna povezanost ovih elemenata nisu u cijelosti osigurani, posebno u dijelu upravljanja rizicima. Pravilnici o unutarnjem ustrojstvu nisu u svim institucijama BiH iz uzorka usklađeni sa zahtjevima koji se odnose na definiranje odgovornosti za FUK. Mape poslovnih procesa i registri rizika ne ažuriraju se redovito niti u cjelosti odražavaju promjene u poslovanju i rizicima. Također, između pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, mapa poslovnih procesa, registara rizika i operativnih/akcijskih planova nije u cijelosti osigurana povezanost. Operativni/akcijski 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 sustava FUK-a. Zbog navedenog, dostupne informacije ne omogućavaju u potrebnoj mjeri sagledavanje rezultata provedenih mjera i njihovog doprinosa upravljanju rizicima i unapređenju sustava FUK-a.

3.1.1. Usklađenost pravilnika o unutarnjoj organizaciji sa zahtjevima za definiranje odgovornosti za FUK

Većina institucija BiH iz uzorka nije uskladila pravilnike o unutarnjoj organizaciji sa zahtjevima za definiranje 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 daljnjem tekstu: Odluka VM BiH iz 2018. godine.

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

Jasno definiranje odgovornosti za financijsko upravljanje i kontrolu predstavlja jedan od temeljnih preduvjeta za uspostavu upravljačke odgovornosti i efikasno funkcioniranje sustava FUK-a. Pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu potrebno je definirati odgovornosti rukovoditelja institucija i rukovoditelja organizacijskih jedinica za uspostavu, razvoj i funkcioniranje sustava FUK-a. Na taj način stvaraju se pretpostavke da upravljanje rizicima, provedba kontrola i izvješćivanje postanu sastavni dio procesa upravljanja i ostvarivanja ciljeva institucije.

U nastavku je dan pregled usklađenosti pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH iz uzorka s obvezom definiranja odgovornosti za FUK propisanom Odlukom VM BiH iz 2018. godine.

Tablica 2: Pregled usklađenosti pravilnika o unutarnjoj organizaciji sa zahtjevima za definiranje 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.	SHJ	2020	DA
3.	DARNS	2009	NE
4.	MLJPI	2013 (izmjene 2015)	NE
5.	SPS	2009	NE

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

Na temelju provedene analize utvrđeno je da tri od pet institucija BiH iz uzorka nisu uskladile pravilnike o unutarnjem ustrojstvu sa zahtjevima Odluke VM BiH iz 2018. godine.[56] SPS i DARNS primjenjuju pravilnike o unutarnjem ustrojstvu iz 2009. godine[57], dok MLJPI primjenjuje pravilnik o unutarnjem ustrojstvu iz 2013. godine (izmjene 2015.), koji nisu usklađeni sa zahtjevima Odluke VM BiH iz 2018. godine[58]. AŠUK je izvršio usklađivanje kroz dopune pravilnika o unutarnjem ustrojstvu iz 2023. godine[59], dok je SHJ pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu iz 2020. godine uredila odgovornosti za FUK.

[55] Obveza uspostave FUK-a propisana je Zakonom o financiranju 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 obveze razrađuju kroz definiranje odgovornosti u organizacijskoj strukturi institucija BiH. Odlukom VM BiH iz 2018. godine uvedena je obveza da se pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu definiraju odgovornosti za FUK.

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

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

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

[59] AŠUK primjenjuje Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu iz 2018. godine. Obveze u vezi s FUK-om nisu bile definirane u osnovnom tekstu pravilnika, već su uvedene naknadno dopunama pravilnika iz 2023. godine.

U pojedinim institucijama BiH iz uzorka pitanja uspostave i razvoja sustava FUK-a uređena su drugim unutarnjim aktima[60], kroz donošenje pravilnika o FUK-u, strategija upravljanja rizicima te imenovanje radnih skupina za FUK i koordinatora za upravljanje rizicima. Navedenim aktima uređena su pitanja koja se odnose na nositelje aktivnosti, upravljanje rizicima, koordinaciju aktivnosti razvoja sustava FUK-a i praćenje njegovog razvoja. Međutim, Odlukom VM BiH iz 2018. godine propisano je da se odgovornosti za uspostavu i razvoj sustava FUK-a definiraju kroz pravilnike o unutarnjem ustrojstvu, čime se odgovornosti za uspostavu i razvoj sustava FUK-a ugrađuju u odgovornosti rukovoditelja institucije i organizacijskih jedinica. U većini institucija BiH iz uzorka odgovornosti za FUK nisu ugrađene u pravilnike o unutarnjoj organizaciji na način predviđen navedenom Odlukom. Više informacija o unutarnjim aktima kojima su uređena pitanja uspostave i razvoja sustava FUK-a u institucijama BiH iz uzorka dano je u Privitku 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 unutarnjoj organizaciji.

Mape poslovnih procesa predstavljaju temelju za uspostavu i funkcioniranje sustava FUK-a jer omogućavaju identifikaciju poslovnih procesa, aktivnosti i odgovornosti u instituciji. Na temelju mapa poslovnih procesa identifixiraju 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 organizacijskom 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 temelju prikupljenih podataka o uspostavljenosti i ažuriranju mapa poslovnih procesa u institucijama BiH iz uzorka, u nastavku se daje pregled stanja po institucijama.

Tablica 3: Pregled uspostavljenosti i ažuriranja mapa poslovnih procesa

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

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

Na temelju provedene analize utvrđeno je da u četiri od pet institucija BiH iz uzorka mape poslovnih procesa nisu redovito ažurirane[61], dok je samo u jednoj instituciji osigurano njihovo

[60] Pravilnik o FUK-u i Odluke o imenovanju radnih skupina za FUK. U DARNS-u i SPS-u odgovornosti za FUK definirane su pravilnicima o FUK-u i odlukama o imenovanju radne skupine/osobe zadužene za FUK i odgovorne za proces upravljanja rizicima. U AŠUK-u, SHJ i MLJPI odgovornosti za FUK definirane su odlukama o imenovanju radne skupine za FUK.

[61] AŠUK, DARNS, MLJPI i SPS

kontinuirano ažuriranje[62]. Također, utvrđeno je da u tri od pet institucija BiH iz uzorka mape poslovnih procesa nisu u cijelosti usklađene sa pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu.[63] Pored toga, u jednoj instituciji mape poslovnih procesa vode se po pojedinačnim organizacijskim jedinicama bez njihovog objedinjavanja u jedinstvenu mapu poslovnih procesa na razini institucije.[64]

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

Mapa poslovnih procesa u DARNS-u izrađena je 2020. godine i nije ažurirana od njenog donošenja, premda 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 organizacijskim jedinicama, što otežava cjelovit pregled poslovnih procesa i njihovu povezanost sa ostalim elementima sustava FUK-a. Od 2023. godine MLJPI izrađuje jedinstvene mape poslovnih procesa koje objedinjavaju sve organizacijske jedinice. Mapa poslovnih procesa za 2025. godinu nije ažurirana, zbog čega nije osiguran kontinuitet ažuriranja u cijelom promatranom razdoblju. Usporedbom pravilnika o unutarnjoj organizaciji MLJPI i mapa poslovnih procesa za razdoblje 2021.–2024. godine utvrđeno je da mapama

---

[62] SHJ

[63] AŠUK, SPS i MLJPI. U AŠUK-u usporedbom mapa poslovnih procesa, Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu iz 2018. godine i Pravilnika o dopunama Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu (broj 19-6.2-02-2-185-18/22 od 5. 4. 2023. godine) utvrđeno je da odgovornosti pomoćnika ravnatelja za administraciju i financije za uspostavljanje i razvoj sustava upravljanja i unutarnjih kontrola nisu obuhvaćene mapama poslovnih procesa. Predstavnici AŠUK-a naveli su da poslovni procesi za pomoćnika ravnatelja za administraciju nisu mapirani jer navedeno radno mjesto nije popunjeno već duži niz godina. U SPS-u je usporedbom Knjige (Mape) poslovnih procesa SPS (broj 18.1-02.4-9012/17 od 25. 12. 2017. godine) i Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta u SPS od 24. 9. 2009. godine utvrđeno da pojedine aktivnosti iz nadležnosti organizacijskih jedinica nisu identificirane u mapi poslovnih procesa, uključujući aktivnosti vezane za praćenje međunarodnih standarda u području migracija, analizu rizika ilegalnih migracija, kao i pojedine poslove iz područja unutarnje kontrole. Usporedbom organizacijske strukture MLJPI-ja i mapa poslovnih procesa za razdoblje 2021.–2025. godine te na temelju izjašnjenja institucije utvrđeno je da mapama poslovnih procesa nisu obuhvaćeni Ured ministra, Ured zamjenika ministra, tajnik, tajnik sa posebnim zadatkom i Ured zastupnika Vijeća ministara BiH pred Europskim sudom za ljudska prava.

[64] U AŠUK-u se mape poslovnih procesa vode odvojeno po organizacijskim jedinicama (npr. Odsjek za financijsko-materijalne poslove i upravljanje proračunom, Odsjek za pravne, kadrovske i opće poslove, Odsjek za specijalističku obuku, Odsjek za poslove sa polaznicima obuke i evidencije te Odjel za potporu pri Uredu ravnatelja) i nisu objedinjene u jedinstvenu mapu poslovnih procesa.

[65] U AŠUK-u su mape poslovnih procesa za sve organizacijske jedinice, osim Odsjeka za poslove sa polaznicima obuke i evidencije, izrađene 2017. godine. Prema navodima institucije, sve organizacijske jedinice ažurirale su mape poslovnih procesa 2021. godine. Odsjek za financijsko-materijalne poslove i upravljanje proračunom dodatno je ažurirao mapu poslovnih procesa 2025. godine, a Odsjek za provedba stručne obuke i obuke za razina 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 izvješća nisu evidentirane izmjene u postojećoj mapi poslovnih procesa. Radna skupina za uspostavljanje i razvoj sustava 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 organizacijske jedinice, zbog čega mape poslovnih procesa nisu u cijelosti usklađene sa organizacijskom strukturom.[67]

Mapa poslovnih procesa u SPS izrađena je 2017. godine i od tada nije ažurirana. Usporedbom Mape poslovnih procesa i Pravilnika o unutarnjoj organizaciji utvrđeno je da pojedine aktivnosti definirane Pravilnikom nisu identificirane 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, SHJ 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 temelju 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 sustava FUK-a na temelju 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 određeni razina povezanosti registara rizika i mapa poslovnih procesa, pojedini rizici identificirani 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 temelju za upravljanje rizicima i praćenje promjena u poslovanju institucija BiH.

Registri rizika predstavljaju ključni element sustava FUK-a i služe za identifikaciju, procjenu i praćenje rizika koji mogu utjecati na ostvarivanje ciljeva institucije. Njihova svrha je da omoguće 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 unutarnjoj organizaciji MLJPI od 11. 1. 2013. godine, Pravilnik o dopuni Pravilnika o unutarnjoj organizaciji MLJPI od 23. 7. 2015. godine, mape poslovnih procesa za razdoblje 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 organizacijske 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 unutarnjoj 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 Europskim 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] Usporedbom Mape poslovnih procesa iz 2017. godine i Pravilnika o unutarnjoj organizaciji iz 2009. godine utvrđeno je da pojedine aktivnosti definirane Pravilnikom nisu identificirane 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 tijekom sastanka održanog 13. 5. 2026. godine također naveli da nisu svi poslovni procesi mapirani u Mapi poslovnih procesa SPS.

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

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

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

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

Na temelju 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 identificirani 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 organizacijske jedinice. Evidentirana su pojedinačna ažuriranja registara rizika u pojedinim organizacijskim jedinicama, dok ažuriranja nisu vršena na sustavni i sveobuhvatan način za sve organizacijske jedinice.[70]

U SHJ su registri rizika uspostavljeni i redovno se ažuriraju od 2017. godine kroz aktivnosti radnih grupa za FUK. Rizici su povezani sa poslovnim procesima i obuhvaćaju operativne, financijske, strateške i rizike usklađenosti. Analizom mape poslovnih procesa i registra rizika utvrđeno je da su identificirani rizici povezani s definiranim 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 identificirani 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 organizacijske jedinice, osim Odsjeka za poslove sa polaznicima obuke i evidencije, uspostavljeni su 2017. godine. Registre rizika sve organizacijske jedinice ažurirale su 2021. godine, dok je Odsjek za provedba stručne obuke i obuke za razina 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 SHJ MFT BiH za 2021. godinu, broj 03-1-34-7-106-1/21 od 10. 5. 2021. godine, Izvješću 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, Izvješću 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, Izvješću 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 SHJ MFT BiH od 28. 4. 2025. godine, Zabilješci sa sastanka održanog u SHJ 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 identificiranih 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 razdobljima nije identificirana potreba za izmjenama.[73] Međutim, nije osiguran kontinuitet ažuriranja registara rizika tijekom cijelog promatranog razdoblja. Utvrđeno je da ne postoji potpuna usklađenost između mapa poslovnih procesa i registara rizika u DARNS-u. Premda se dio rizika izravno preuzima iz mapa poslovnih procesa (npr. rizici vezani za upošljavanje i planiranje proračuna), 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 utječe na ograničenu usklađenost između ova dva dokumenta i otežava praćenje promjena u identificiranim 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 identificirani u Mapi poslovnih procesa nisu uključeni u Registar rizika. Zbog navedenog, registar rizika ne odražava u cijelosti sve identificirane 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 registara rizika u aplikaciji doprinosi izbjegavanju spomenutih odstupanja.

[72] Analiza je izvršena na temelju mapa poslovnih procesa i registara rizika MLJPI za razdoblje 2021–2024. godine. Obuhvaćene su mape poslovnih procesa i registri rizika pojedinačnih organizacijskih jedinica (Sektor za ljudska prava, Sektor za iseljeništvo, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Sektor za opće, pravne i financijsko-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 provođene su u 2022. i 2023. godini. U 2024. godini nisu provođene 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 temelju 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 sustava 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 identificirani u mapi poslovnih procesa (npr. mogućnost grešaka u e--aukciji i nepopunjeno radno mjesto na protokolu).

[75] Analiza je izvršena na temelju Knjige (Mape) poslovnih procesa Službe za poslove sa strancima iz 2017. godine i Registra rizika Službe za poslove sa strancima iz 2019. godine. Usporednom analizom utvrđeno je da pojedini glavni rizici identificirani u Mapi poslovnih procesa nisu uključeni u Registar rizika. Na primjer, za proces organiziranja 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 sustavnog i kontinuiranog praćenja rizika. U pojedinim institucijama upravljanje rizicima se provodi bez sveobuhvatnog pristupa koji uključuje redovito preispitivanje rizika u odnosu na promjene u poslovnim procesima. Zbog navedenog, registri rizika ne odražavaju u cijelosti 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 utjecati na efikasnost sustava unutarnjih kontrola i donošenje upravljačkih odluka. Uočene slabosti u registrima rizika mogu se dovesti u vezu s prethodno utvrđenim nedostacima u usklađenosti pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i i ažuriranju mapa poslovnih procesa, koji zajedno čine temelj za uspostavu i razvoj sustava upravljanja rizicima u institucijama BiH.

3.1.4. Operativni/akcijski godišnji planovi za unaprjeđenje sustava FUK-a

Analizom operativnih/akcijskih planova institucija BiH iz uzorka utvrđeno je da institucije BiH različito pristupaju planiranju aktivnosti za unaprjeđenje sustava FUK-a. Pojedine institucije BiH iz uzorka planove ne donose, dok ih druge donose bez kontinuiteta. Definirane mjere u analiziranim akcijskim planovima u najvećem broju slučajeva odnose se na provedbu aktivnosti i izradu dokumenata. Takav način definiranja mjera ne omogućava jasno sagledavanje njihovog doprinosa upravljanju rizicima i unapređenju sustava FUK-a

Operativni/akcijski planovi predstavljaju vezu između identificiranih rizika i aktivnosti koje institucije BiH planiraju provesti radi unapređenja sustava FUK-a i upravljanja rizicima. Njihova svrha je osigurati planski pristup realizaciji mjera, jasno definirati odgovornosti i omogućiti praćenje napretka u unapređenju sustava FUK-a. Kako bi ostvarili svoju svrhu, akcijski planovi trebaju biti utemeljeni na identificiranim rizicima i sadržavati informacije koje omogućavaju praćenje realizacije mjera i njihovih rezultata.

U promatranom razdoblju (2021.–2025.) utvrđeno je da institucije BiH iz uzorka različito pristupaju izradi akcijskih planova, što ukazuje na neujednačenu razina razvijenosti planiranja mjera za unapređenje sustava FUK-a.

Tablica 5: Pregled izrade akcijskih planova i mjera

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

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka institucija iz uzorka

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

[76] SHJ

izrada operativnih /akcijskih planova[77], od čega u dvije institucije BiH iz uzorka nije osiguran kontinuitet izrade[78], a u jednoj nije moguće povezati mjere sa identificiranim rizicima u registru rizika[79]. U jednoj od pet institucija BiH iz uzorka akcijski planovi za unapređenje sustava FUK-a nisu izrađivani.[80]

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

Navedena ograničenja prisutna su i u informacijama koje se kroz sustav FUK-a osiguravaju o realizaciji mjera za upravljanje rizicima i unapređenje sustava 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 realiziranih mjera upravljanju rizicima i unapređenju sustava FUK-a. Detaljnije informacije o načinima izvješćivanja o sustavu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka date su u Privitku 2.

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

Za DARNS je utvrđeno da se akcijski planovi kontinuirano izrađuju, međutim revizijom nije bilo moguće jasno povezati planirane mjere iz akcijskih planova s rizicima u registru rizika, jer se akcijski planovi izrađuju na temelju operativnih godišnjih akcijskih planova Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola. Zbog toga nije moguće u cijelosti sagledati njihovu

[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 unutarnji akt i sl. U SHJ pokazatelji uključuju organizovane obuke, ažurirane unutarnje procedure, izrađen konsolidirano izvješće, donesen plan i program obuke i sl. U DARNS-u se izrađuju operativni godišnji akcijski planovi Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola koji nisu povezani sa rizicima u registru rizika. U MLJPI pokazatelji uključuju ažurirane poslovne procese i registar rizika, izrađene smjernice i ažurirane unutarnje procedure i sl.
[82] Akcijski planovi u AŠUK-u izrađeni su za 2023. i 2024. godinu, dok za ostale godine u promatranom razdoblju nisu izrađeni. Mjere u akcionim planovima su definirane 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 unutarnji akt). Godišnji akcijski plan Strategije razvoja sustava unutarnjih kontrola u AŠUK-u za 2023. i 2024. godinu.
[83] U SHJ mjere su uglavnom vezane za realizaciju aktivnosti (npr. organizovane obuke, donijeti plan i program obuke, izrađen konsolidirano izvješće, ažurirane procedure). Izvješće o realizaciji mjera iz Godišnjeg akcijskog plana za unapređenje FUK-a u SHJ za 2020, 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu i Godišnji akcijski plan za unapređenje FUK-a u SHJ za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu).

ulogu kao instrumenta upravljanja rizicima.[84] U MLJPI su akcijski planovi doneseni za većinu godina u promatranom razdoblju, međutim kontinuitet njihovog donošenja nije osiguran. Također, pokazatelji realizacije mjera uglavnom se odnose na provedbu aktivnosti i izradu dokumenata, zbog čega nije moguće jasno sagledati šta je realizacijom mjera postignuto u unapređenju upravljanja rizicima.[85] U SPS akcijski planovi se ne izrađuju, zbog čega ne postoji temelj za sustavno planiranje i praćenje mjera za unapređenje sustava FUK-a.[86]

Utvrđene slabosti ograničavaju mogućnost korištenja akcijskih planova kao osnove za upravljanje rizicima i unapređenje sustava FUK-a. Zbog navedenog, akcijski planovi u većini institucija BiH iz uzorka ne predstavljaju pouzdan temelj za planiranje i unapređenje aktivnosti sustava FUK-a.

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

Aplikacijom za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH (PIFC aplikacija) nije u cijelosti osigurana funkcionalna potpora upravljanju rizicima, praćenju i izvješćivanju o sustavu FUK-a u institucijama BiH. Utvrđena su ograničenja koja se odnose na kontinuitet rada aplikacije, raspoloživost podataka, korištenje pojedinih funkcionalnosti, njeno daljnje unaprjeđenje i mogućnost objedinjavanja aktivnosti na unaprjeđenju sustava FUK-a.

PIFC aplikacija predstavlja jedan od ključnih alata za unaprjeđenje sustava unutarnjih kontrola u institucijama BiH, a SHJ je nadležna za njeno korištenje i funkcionalna unaprjeđenja. Aplikacija služi za upravljanje i izvješćivanje o sustavu FUK-a te za podršku aktivnostima unutarnje revizije. PIFC aplikacija nije bila u funkciji od veljače 2024. do veljače 2025. godine.[87]

Nakon ponovnog stavljanja PIFC aplikacije u funkciju u veljači 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 uposleni u SHJ mijenjaju podatke koje su institucije BiH unijele u PIFC aplikaciju. Također, uposleni u SHJ ne mogu izdvojiti podatke iz registra rizika samo za jednu instituciju BiH, pa tako ni za SHJ, niti izraditi mapu poslovnih procesa za jednu instituciju BiH.

---

[84] Uvidom u Operativni godišnji akcijski plan Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih 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 vezu između planiranih mjera i rizika. Prema navodima sagovornika iz DARNS-a, akcijski planovi izrađeni su na temelju operativnih godišnjih akcijskih planova Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola, dok akcijski 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 akcijski plan iz PIFC aplikacije za 2026. godinu.

[85] MLJPI je dostavio akcijske planove za 2022, 2023. i 2024. godinu, dok akcijski 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 unutarnjih procedura, izrada smjernica, priprema dokumenata i sl. Akcijski plan strategije razvoja sustava unutarnjih 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] Izvješća Povjerenstva za nadzor i izvješćivanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom u SHJ za razdoblje od svibnja 2024. godine do srpnja 2026. godine. U navedenom razdoblju evidentiran je prekid rada aplikacije te su konstatirana otvorena pitanja čije rješavanje zavisi od osiguranja izvornog koda aplikacije. Zabilješka sa sastanka u SHJ od 6. 5. 2026. godine. Slični problemi u funkcioniranju PIFC aplikacije identificirani su i u ranijoj reviziji učinka „Uspostava i osiguravanje funkcionalne unutarnje revizije u institucijama BiH“ (2024) utvrđeno je da PIFC aplikacija nije funkcionirala u kontinuitetu, da su postojale poteškoće u njenom korištenju te da SHJ i MFT nisu osigurali kontinuirano i neometano funkcioniranje modula za unutarnju reviziju.

[88] Izvješća Komisije za nadzor i izvješćivanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom u SHJ, za razdoblje od veljače 2025. do srpnja 2026. godine.

SHJ nije u mogućnosti prilagođavati PIFC aplikaciju u skladu s eventualnim potrebama institucija BiH. PIFC aplikacija trenutno ne omogućava prilagodbu strukture ključnih 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. Povjerenstvo za nadzor i izvješćivanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom također je kao problem evidentiralo mogućnost da uposleni u SHJ, koji imaju pristup PIFC aplikaciji, mogu vršiti izmjene podataka koje su institucije BiH unijele u aplikaciju.[90]

Također, prema podacima SHJ, za 10 od 79 institucija BiH nisu raspoloživi cjeloviti 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, SHJ 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 sustava FUK-a u svim institucijama BiH, što ograničava njenu uporabu kao alata za podršku upravljanju rizicima i unaprjeđenju sustava FUK-a.

PIFC aplikacija ne omogućava objedinjeno praćenje svih aktivnosti značajnih za unaprjeđenje sustava FUK-a. U aplikaciji nije omogućeno evidentiranje jedinstvenih akcijskih planova koji bi obuhvaćali preporuke unutarnje revizije, preporuke Ureda za reviziju i aktivnosti koje proizlaze iz operativnih godišnjih akcijskih planova za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola. Prema navodima iz SHJ, navedeno ograničenje PIFC aplikacije prepoznato je kao problem u funkcioniranju PIFC aplikacije i predstavljat će prioritet u budućoj nadogradnji.[92]

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

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

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

[89] Ukoliko je institucija u PIFC aplikaciji prikazana kao jedna organizacijska cjelina, a ima potrebu da bude prikazana u više odvojenih organizacijskih jedinica, za realizaciju ovih prilagođavanja trenutno ne postoje uvjeti bez posjedovanja izvornog koda PIFC aplikacije.
[90] Izvješće Povjerenstva za nadzor i izvješćivanje nad aktivnostima u vezi s PIFC aplikacijom u SHJ za srpanj 2026. godine. E-mail SHJ od 15. 9. 2026. godine.
[91] Evidencija SHJ od 8. 9. 2026. godine.
[92] E-mail SHJ od 8. 9. 2026. godine i 11. 9. 2026. godine.

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

SHJ provodi godišnju procjenu kvalitete sustava FUK-a, na temelju godišnjih izvješća institucija BiH o obavljenoj samoprocjeni sustava FUK-a, te sastavlja konsolidirano izvješće. Analizom konsolidiranih izvješća je utvrđeno da SHJ nije u mogućnosti provjeriti točnost i pouzdanost podataka koje institucije BiH dostavljaju.[93] Zbog toga konsolidirana izvješća predstavljaju zbir dostavljenih podataka, bez jasnog razgraničenja njihove pouzdanosti, što ograničava mogućnost sagledavanja stvarnog stanja sustava FUK-a u institucijama BiH. SHJ je i u ranijim konsolidiranim izvješćima ukazivala na određena ograničenja u vezi sa točnošću i pouzdanošću podataka dostavljenih kroz godišnja izvješća o sustavu FUK-a. Međutim, pitanje nekonzistentnih i kontradiktornih odgovora institucija BiH koji mogu utjecati na kvalitetu procjene stanja sustava FUK-a eksplicitno je istaknuto tek u Konsolidiranom izvješću za 2025. godinu.[94]

Preporuke SHJ u konsolidiranim izvješćima, koji se dostavljaju VM BiH, proizlaze iz utvrđenih slabosti sustava FUK-a, ali nisu povezane sa konkretnim institucijama BiH kod kojih su te slabosti identificirane. Kao takve, nisu diferencirane prema institucijama BiH na koje se odnose, zbog čega iz konsolidiranih izvješća nije moguće utvrditi na koje se institucije pojedine preporuke odnose niti pratiti napredak u otklanjanju utvrđenih slabosti kroz više izvještajnih razdoblja.

Posljedica navedenog je da se u promatranom razdoblju preporuke SHJ u konsolidiranim izvješćima uglavnom ponavljaju iz godine u godinu, kao i zaključci VM BiH prilikom razmatranja ovih izvješća.[95]

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

Jedinice unutarnje 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 sustava FUK-a.

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

Revizijom je utvrđeno da pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a omogućavaju identificiranje slabosti sustava i davanje preporuka za njihovo unapređenje, ali njihov ograničen

[93] Konsolidirano godišnje izvješće o sustavu FUK u institucijama BiH za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu, Konsolidirana izvješća.
[94] SHJ je o ovome izvješćivala u Konsolidiranom godišnjem izvješću o FUK-u u institucijama BiH za 2025. godinu (broj: 03-1-16-8-4-83/26 od 27. 3. 2026. godine).
[95] Konsolidirana izvješća
[96] E-mail SHJ od 8. 9. 2026. godine i 10. 9. 2026. godine.
[97] E-mail SHJ od 10. 9. 2026. godine.

obuhvat i način izvješćivanja o realizaciji preporuka ne omogućavaju pouzdano sagledavanje napretka u unaprjeđenju sustava FUK-a u institucijama BiH.

Analizom provedbe pojedinačnih procjena kvaliteta sustava FUK-a utvrđeno je da SHJ provodi procjene u ograničenom opsegu, obuhvaćajući jednu do dvije institucije BiH godišnje. U razdoblju od 2023. do 2025. godine SHJ je izvršila četiri pojedinačne procjene kvaliteta, što pokazuje da je praćenje stvarne funkcionalnosti sustava FUK-a trenutno ograničeno.[98] Pojedinačne procjene kvaliteta obuhvaćaju mali broj institucija u odnosu na ukupan broj institucija BiH uključenih u sustav FUK-a.[99]

Revizijom je utvrđeno da SHJ ne dokumentira 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 sustava FUK-a u institucijama BiH je propisano da se izbor institucija BiH za procjenu kvaliteta obavlja na temelju identificiranih i procijenjenih rizika utvrđenih u registru rizika, uočenih slabosti u sustavu 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 sustava FUK-a, identificirane kroz revizorska izvješća, ponavljale kroz više uzastopnih izvještajnih razdoblja. Naime, godišnji planovi pojedinačne procjene kvaliteta u razdoblju 2023.–2026. godine ne sadrže obrazloženje za kriterij o informacijama o slabostima u sustavu FUK-a sadržanim u godišnjim izvješćima o sustavu FUK-a i revizorskim izvješćima ili drugim izvorima.[102]

Pojedinačne procjene kvalitete omogućavaju identificiranje zajedničkih slabosti sustava FUK-a i definiranje preporuka za njegovo unapređenje, ali raspoloživi podaci ne omogućavaju pouzdano sagledavanje napretka ostvarenog njihovom realizacijom. Analizom četiri izvješća o provedenim pojedinačnim procjenama kvaliteta sustava FUK-a koje je SHJ sačinila u razdoblju 2023–2025. godine[103], utvrđeno je da procjene detaljno identificiraju slabosti sustava i rezultiraju značajnim brojem preporuka za njihovo unaprjeđenje. U četiri provedene procjene SHJ je dala ukupno 91 preporuku[104], pri čemu je za sve četiri institucije BiH utvrđena ukupna opća procjena sustava unutarnjih kontrola „Uspostavljeno“. Analiza izvješća o provedenim

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

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

[100] Pri odabiru institucija SHJ se vodi Pravilnikom za procjenu kvaliteta sustava FUK-a u institucijama BiH i kriterijima propisanim ovim Pravilnikom. U skladu s tim SHJ obavlja uvid u godišnja izvješća sustava FUK-a i registre rizika institucija u PIFC aplikaciji. Na temelju toga donosi Godišnji plan pojedinačne procjene kvaliteta sustava FUK-a za svaku kalendarsku godinu. E-mail dokumentacija SHJ od 7. 7. 2026. godine.

[101] Pravilnik za procjenu kvaliteta sustava 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 sustava FUK-a su: a) Identificirani i procijenjeni rezidualni rizici utvrđeni u Registru rizika u upravljanju javnim financijama, javnim nabavama, upravljanju ljudskim resursima, pravnim poslovima, informacionim tehnologijama i specifičnim poslovnim procesima institucije, b) Identificirani i procijenjeni rizici u obavljanju poslova i pružanju javnih usluga uspoređeno s raspoloživim proračunom, brojem uposlenih, vrijednošću imovine i IT sustavima, c) Informacije o slabostima u sustavima financijskog upravljanja i kontrole sadržane u godišnjim izvješćima o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i revizorskim izvješćima ili drugim izvorima.

[102] Godišnji plan pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a u institucijama BiH za 2023., 2024., 2025. i 2026. godinu.

[103] Izvješće o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sustava FUK-a u MLJPI (2023); Izvješće o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sustava FUK-a u MFT (2024); Izvješće o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sustava FUK-a u MKP (2025); Izvješće o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sustava FUK-a u ALMS (2025).

[104] U četiri provedene procjene SHJ je dala ukupno 91 preporuku za unaprjeđenje sustava FUK-a, i to: MLJPI 26 preporuka, MKP 22 preporuke, MFT 18 preporuka i ALMS 25 preporuka.

pojedinačnim procjenama kvalitete sustava FUK-a pokazuje da su u svim procijenjenim institucijama uspostavljeni osnovni elementi sustava FUK-a, uključujući organizacijske pretpostavke za razvoj sustava, mape poslovnih procesa i registre rizika. Istovremeno, u svim institucijama BiH identificirane su slične slabosti koje se prvenstveno odnose na upravljanje rizicima, procjenu rizika od prevare, definiranje odgovornosti rukovoditelja za FUK, kontrolne aktivnosti, izvješćivanje i korištenje informacija sustava FUK-a u procesu upravljanja.[105] Više o zajedničkim karakteristikama i slabostima utvrđenim kroz pojedinačne procjene kvalitete dano je u Privitku 3.

Informacije o realizaciji preporuka omogućavaju samo praćenje statusa njihovog provedbe, ali ne omogućavaju izvješćivanje VM BiH o napretku u unapređenju sustava FUK-a u institucijama BiH. [106] Nakon provedene pojedinačne procjene kvaliteta sustava FUK-a, institucije BiH dostavljaju SHJ izvješća o realizaciji preporuka. SHJ o statusu realizacije preporuka izvješćuje VM BiH kroz konsolidirana izvješća.

Usporedbom izvješća MLJPI o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a za 2024. i 2025. godinu[107] utvrđeno je da su od ukupno 26 danih preporuka četiri preporuke ostale nerealizirane u oba izvještajna razdoblja, dok je veći broj preporuka i dalje u statusu „u tijeku".[108] Posebno je značajno da se ove preporuke odnose na područja upravljanja rizicima, planiranja mjera za ublažavanje rizika i kontrolnih aktivnosti, koje predstavljaju ključne elemente sustava FUK-a. Zbog navedenog nije moguće pouzdano sagledati u kojoj mjeri pojedinačne procjene kvalitete i aktivnosti poduzete po danim preporukama doprinose unaprjeđenju sustava FUK-a u institucijama BiH. Na ovaj način VM BiH kroz konsolidirana izvješća raspolaže informacijama o statusu realizacije preporuka, ali ne i informacijama koje bi omogućile sagledavanje u kojoj mjeri su provedene aktivnosti doprinijele unapređenju funkcioniranja sustava FUK-a u institucijama BiH.

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

---

[105] Analizom četiri pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a provedene u MLJPI, MFT, MKP i ALMS utvrđeno je da su u svim procijenjenim institucijama bili uspostavljeni temeljni elementi sustava FUK-a, uključujući organizacijske pretpostavke za FUK, mape poslovnih procesa i registre rizika. Istovremeno, kod svih procijenjenih institucija identificirane su slične slabosti koje se odnose na upravljanje rizicima, upravljačku odgovornost, procjenu rizika od prevare, kontrolne aktivnosti i izvješćivanje o sustavu FUK-a.

[106] Članak 6. Pravilnika za procjenu kvalitete sustava FUK u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 22/22). Jedan od općih ciljeva procjene kvalitete sustava FUK-a je izvješćivanje VM BiH o stanju, napretku i planiranim mjerama za unaprjeđenje sustava FUK-a u institucijama BiH.

[107] Izvješće o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvaliteta sustava FUK-a od 26. 2. 2025. godine i Izvješće o realizaciji preporuka pojedinačne procjene kvaliteta sustava FUK-a od 13. 2. 2026. godine.

[108] Od ukupno 26 preporuka danih MLJPI kroz pojedinačnu procjenu kvaliteta sustava FUK-a za 2023. godinu, prema izvješću o realizaciji preporuka za 2025. godinu realizirano je 9 preporuka, 13 preporuka je u statusu „u tijeku", dok 4 preporuke nisu realizirane. Realizirane preporuke uglavnom se odnose na kontrolno okruženje (usklađivanje Pravilnika o unutarnjoj organizaciji, jačanje uloge organizacijske jedinice za financije, evidencije i izvješćivanje o obukama), pojedine aspekte upravljanja rizicima te praćenje preporuka revizije. Preporuke koje nisu realizirane odnose se na evidentiranje mjera za odgovor na rizike u PIFC aplikaciji, identificiranje i evidentiranje rizika od prevare, analizu utjecaja organizacijskih promjena na sustav unutarnjih kontrola i uređivanje ključnih poslovnih procesa kroz kontrolne aktivnosti. Dio preporuka koje su i dalje u statusu „u tijeku" odnosi se na upravljanje rizicima, izvješćivanje o rizicima, planiranje mjera za ublažavanje rizika, kontrolne aktivnosti, integraciju aplikativnih rješenja i izvješćivanje o sustavu FUK-a.

4. ZAKLJUČCI

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

Sustav FUK-a u institucijama BiH iz uzorka još uvijek ne funkcionira kao međusobno povezan sustav koji omogućava povezivanje poslovnih procesa, rizika, planiranih mjera i informacija o rezultatima njihove provedbe. Zbog toga nije moguće pouzdano procijeniti doprinos provedenih mjera upravljanju rizicima i unaprjeđenju sustava FUK-a.

4.1. Institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrole

Revizijom je utvrđeno da institucije BiH iz uzorka nisu efikasne u osiguranju uspostave, primjene i funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrole. Premda su u većini institucija BiH iz uzorka uspostavljeni ključni elementi sustava FUK-a, njihova međusobna povezanost i korištenje u funkciji upravljanja nisu osigurani na način koji omogućava da sustav FUK-a funkcionira kao cjelovita podrška upravljanju rizicima i donošenju odluka.

Revizijom je utvrđeno da pravilnici o unutarnjem ustrojstvu, mape poslovnih procesa, registri rizika i akcijski planovi nisu u cijelosti međusobno usklađeni i povezani. Zbog toga nisu u cijelosti osigurane pretpostavke da identificirani rizici predstavljaju temelj za planiranje mjera za njihovo ublažavanje, praćenje njihove realizacije i sagledavanje rezultata ostvarenih njihovom provedbom.

Istovremeno, u institucijama BiH iz uzorka nisu definirani mjerljivi pokazatelji realizacije mjera koji omogućavaju procjenu njihovih efekata na upravljanje rizicima. Informacije koje se kroz sustav 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 realiziranih mjera upravljanju rizicima i unapređenju sustava FUK-a, niti sustav FUK-a koristiti kao pouzdanu podršku upravljanju rizicima i donošenju odluka.

Dalje, revizijom je utvrđeno da PIFC aplikacija nije u cijelosti ostvarila svoju svrhu kao alat za potporu sustavu FUK-a. PIFC aplikacija nije bila dostupna u kontinuitetu. Za dio institucija BiH nisu raspoloživi cjeloviti 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 sustava FUK-a, uključujući mjere i aktivnosti sadržane u jedinstvenim akcionim planovima za unapređenje sustava 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 sustava 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 financiranju institucija BiH, rukovoditelj institucije odgovoran za uspostavu, razvoj i provedba sustava FUK-a, utvrđene slabosti ukazuju da u institucijama BiH iz uzorka nije osigurano funkcioniranje sustava FUK-a na način koji omogućava njegovo korištenje kao alata za upravljanje rizicima i podrške donošenju odluka.

4.2. SHJ nije osigurala efikasno praćenje i procjenu kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH

Aktivnosti koje SHJ provodi kroz godišnju procjenu kvalitete ne predstavljaju efikasan mehanizam unapređenja sustava FUK-a u institucijama BiH. Premda konsolidirana izvješća pružaju informacije o stanju, stupnju uspostavljenosti i aktivnostima na razvoju sustava FUK-a, preporuke sadržane u izvješćima nisu povezane sa konkretnim institucijama BiH kod kojih su identificirane 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 konsolidirana izvješća zasnivaju otežava sagledavanje stvarnog stanja sustava FUK-a i napretka ostvarenog njegovim unaprjeđenjem te umanjuje njihovu vrijednost kao temelja za informiranje Vijeća ministara BiH o stanju i razvoju sustava FUK-a.

Dodatno, mogućnosti korištenja podataka iz PIFC aplikacije za potrebe nadzora, praćenja i procjene sustava FUK-a nisu u cijelosti osigurane, što dodatno ograničava raspoloživost informacija koje mogu poslužiti kao temelj za procjenu stvarnog funkcioniranja sustava FUK-a. Naime, PIFC aplikacija nije u cijelosti podržavala potrebe praćenja i procjene sustava 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 sustava FUK-a u institucijama BiH.

Pojedinačne procjene kvalitete predstavljaju kvalitetniji alat za sagledavanje stvarnog funkcioniranja sustava FUK-a jer omogućavaju identificiranje 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 kvalitete, dok raspoloživi podaci o realizaciji preporuka ne omogućavaju dovoljno temelja za ocjenu napretka u unaprjeđenju sustava FUK-a, kako bi VM BiH raspolagalo informacijama ne samo o statusu realizacije preporuka, već i o efektima poduzetih aktivnosti. Navedeno ukazuje da uspostavljanje temeljnih organizacijskih i normativnih pretpostavki za razvoj sustava FUK-a samo po sebi ne osigurava njegovo cjelovitu i funkcionalnu provedbu u praksi.

Istovremeno, mali broj provedenih pojedinačnih procjena kvalitete u odnosu na ukupan broj institucija BiH ograničava mogućnost da ovaj mehanizam ostvari značajniji utjecaj na unapređenje sustava FUK-a na razini institucija BiH. U takvim okolnostima potreban je duži vremenski razdoblje da procjene kvalitete obuhvate veći broj institucija BiH, a postojeći rezultati ne pružaju dovoljno temelja za pouzdanu procjenu efekata koje su provedene pojedinačne procjene kvalitete i realizacija danih preporuka imale na otklanjanje utvrđenih slabosti i unapređenje sustava FUK-a.

Posljedično, Vijeće ministara BiH kroz konsolidirana izvješća nema cjelovit temelj za sagledavanje efekata pojedinačnih procjena kvalitete na unaprjeđenje sustava FUK-a u institucijama BiH.

Zbog navedenog, aktivnosti praćenja i procjene koje provodi SHJ još uvijek ne predstavljaju dovoljno efikasan mehanizam za kontinuirano unaprjeđenje sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju, na temelju nalaza i zaključaka do kojih je došao tijekom provedbe revizije, daje preporuke Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH i institucijama BiH iz uzorka radi unaprjeđenja sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. S ciljem otklanjanja utvrđenih nedostataka i unapređenja efikasnosti sustava financijskog upravljanja i kontrole, Ured za reviziju institucija BiH preporučuje sljedeće:

Preporuka institucijama BiH iz uzorka

- **Osigurati međusobnu usklađenost i povezanost ključnih elemenata sustava financijskog 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 definiranje u pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH. Također, potrebno je osigurati da mape poslovnih procesa, registri rizika, akcijski planovi i informacije o realizaciji mjera i njihovim efektima budu međusobno povezani i usklađeni sa promjenama u poslovanju institucija. Identificirani rizici trebaju proizlaziti iz poslovnih procesa, a za značajne rizike potrebno je definirati odgovarajuće mjere za njihovo upravljanje. Realizaciju mjera za upravljanje rizicima potrebno je pratiti na način koji omogućava procjenu njihovih rezultata i utjecaja na smanjenje rizika. Također, potrebno je osigurati da se informacije o rizicima, realizaciji mjera i njihovim rezultatima koriste prilikom donošenja upravljačkih odluka.

Preporuke SHJ

- **Unaprijediti praćenje i provedba godišnje procjene kvalitete s ciljem unapređenja sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.**

S ciljem efikasnijeg praćenja i procjene sustava FUK-a potrebno je unaprijediti analizu raspoloživih podataka o funkcioniranju sustava FUK-a i izvješćivanje VM BiH o njihovim ograničenjima. Preporuke u konsolidiranim izvješćima potrebno je više usmjeravati prema institucijama BiH kod kojih su identificirane slične slabosti, kako bi se osiguralo poduzimanje aktivnosti na njihovom otklanjanju.

- **Unaprijediti praćenje i provedbu pojedinačnih procjena kvalitete s ciljem jačanja njihovog utjecaja na unaprjeđenje sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.**

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

- **Osigurati uvjete za unaprjeđenje funkcionalnosti PIFC aplikacije kako bi se omogućilo njeno efikasnije korištenje kao alata za potporu upravljanju rizicima i unaprjeđenju sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.**

Ova preporuka podrazumijeva nastavak aktivnosti na rješavanju pitanja izvornog koda PIFC aplikacije i otklanjanju identificiranih funkcionalnih ograničenja. Također, potrebno je unaprijediti raspoloživost i korištenje podataka evidentiranih u PIFC aplikaciji te osigurati funkcionalnosti koje omogućavaju objedinjeno praćenje aktivnosti na unapređenju sustava FUK-a. Također, potrebno je osigurati „read only" pristup podacima iz PIFC aplikacije za potrebe nadzora i procjene sustava 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 sustava FUK-a u institucijama BiH.

Tim revizije učinka:

Voditelj tima, viši revizor za poslove kontrole kvalitete, metodologiju i planiranje revizije učinka

Jasna Ćesir, v. r.

Rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete, metodologiju i planiranje revizije učinka

Radivoje Jeremić, v. r.

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

Davorka Lučić, v. r.

Broj: 08-16-1-1334/26

6. PRIVICI

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

Privitak 2 – Načini izvješćivanja o sustavu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka

Privitak 3: Zajedničke značajke i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvalitete sustava FUK-a

Privitak 4: Reference

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

AŠUK je u 2016. godini donio odluku o imenovanju osobe zadužene za uspostavu i razvoj sustava FUK-a i procesa upravljanja rizicima i Radne skupine za FUK[109]. Osoba zadužena za uspostavu i razvoj sustava FUK-a upravlja radom Radne skupine, te koordinira njene aktivnosti. Radna grupa je odgovorna i ima ovlasti za uspostavljanje sustava 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 obuhvaćaju pisane politike i procedure, uspostavljanje sustava informacija i komunikacija, uspostavljanje sustava kontrola i funkcioniranja FUK-a i utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sustava FUK-a i izrada Akcijskog plana za uspostavljanje i razvoj FUK-a. AŠUK je u 2016. godini donio i Odluku o uspostavljanju Registra rizika na razini organizacijskih jedinica[110] kojom je definirano da su Radna skupina za FUK i koordinator za uspostavljanje i razvoj sustava FUK-a i procesa upravljanja rizicima zaduženi za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i njihovo evidentiranje u Registar rizika kao i za redovito ažuriranje Registra rizika, najmanje jednom godišnje. U 2022. godini AŠUK je donio Strategiju upravljanja rizicima u AŠUK-u[111], te u 2023. godini Odluku o provedbi, načinu unošenja i upravljanja rizicima u AŠUK-u[112] kojom su rukovoditelji unutarnjih organizacijskih jedinica zaduženi da u PIFC aplikaciju unesu podatke vezane za FUK, te da informiraju ravnatelja AŠUK-a o upravljanju rizicima, najmanje dva puta godišnje.

SHJ donosi svake godine odluku o imenovanju Radne skupine za ažuriranje mape poslovnih procesa i registra rizika[113]. Zadaci Radne skupine su: ažuriranje mape poslovnih procesa, ažuriranje registra rizika u vezi sa ciljevima iz poslovnih procesa i ciljevima iz planskih dokumenata, procjenjivanje vjerojatnoća nastanka rizika i njihovog utjecaja na ostvarivanje ciljeva poslovnih procesa, utvrđivanje rizika koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva iz Srednjoročnog plana rada i Godišnjeg programa rada, procjenjivanje vjerojatnoće nastanka rizika i njihovog utjecaja na ostvarivanje ciljeva iz Srednjoročnog plana rada i Godišnjeg programa rada, kvantificiranje utjecaja rizika kada je to moguće, procjena adekvatnosti mjera o postupanju po eventualnim rizicima koji su neprihvatljivi, sastavljanje izvješća o realizaciji mjera u odnosu na izvješće radne grupe o izvršenom ažuriranju mape poslovnih procesa i registra rizika sa prijedlogom mjera za dalje unapređenje sustava FUK-a i izrada Akcijskog plana za unapređenje FUK-a u SHJ.

[109] Odluka o imenovanju osobe zadužene za uspostavljanje i razvoj sustava 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 razini organizacijskih 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 SHJ 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 SHJ 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 SHJ 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 SHJ 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 SHJ 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-u[114] kojim je definirano da rukovoditelji sektora uspostavljaju financijsko upravljanje i kontrolu nad funkcioniranjem poslovnih procesa u sektorima kojima rukovode, te da svi uposleni u DARNS-u provode FUK. U 2023. godini DARNS je imenovao Radnu grupu za uspostavljanje i razvoj sustava FUK-a i procesa upravljanja rizicima i koordinatora Radne grupe koji upravlja Radnom skupinom[115], a u 2025. godini novu Radnu skupinu za uspostavljanje i razvoj sustava FUK-a i procesa upravljanja rizicima i koordinatora Radne skupine[116]. Radna skupina je odgovorna i ima ovlasti za uspostavu sustava 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 obuhvaćaju pisane politike i procedure, uspostavljanje sustava informacija i komunikacija, uspostavljanje sustava kontrola i funkcioniranja FUK-a, utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sustava FUK-a i izradu Akcijskog plana za uspostavljanje i razvoj FUK-a. U 2026. godini DARNS je donio novi Pravilnik o FUK-u[117] i Strategiju upravljanja rizicima[118].

MLJPI je u 2016. godini donio odluku o imenovanju Radne skupine za FUK te izmjene odluke u 2022. godini[119]. Zadatak Radne skupine 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 obuhvaćaju pisane politike i procedure, uspostavljanje sustava informacija i komunikacija, uspostavljanje sustava kontrola i funkcioniranja FUK-a i utvrđivanje načina praćenja i procjene adekvatnosti uspostavljenog sustava 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 MLJPI[120]. Zadaci koordinatora su: koordinira procesom upravljanja rizicima u instituciji u skladu s Metodologijom propisanom Smjernicama za upravljanje rizicima u institucijama BiH – Verzija II, potiče kulturu upravljanja rizicima i daje podršku rukovoditeljima i uposlenim u instituciji kojima su dodijeljene ovlasti i odgovornosti za provedbu procesa upravljanja rizicima, u suradnji s SHJ, upoznaje osobe koje imaju obvezu unosa podataka u registar rizika o svim operativnim detaljima, prati unose li osobe zadužene za unos podataka u registar rizika te podatke i ažuriraju li ih u skladu s propisanom metodologijom i dogovorenim rokovima, koordinira izradu izvješća o statusu najznačajnijih rizika za sastanke/kolegije rukovodstva institucije, te priprema objedinjeno izvješće o upravljanju rizicima na razini institucije.

SPS je u 2017. godini donio Pravilnik o FUK-u[121], imenovao Radnu skupinu za izradu Mape procesa i Registra rizika[122] i osobu zaduženu za FUK i odgovornu za koordinaciju

[114] Pravilnik o FUK-u u DARNS-u (broj: 04-16-223/20 od 12. 3. 2020. godine);
[115] Rješenje o imenovanju Radne skupine za uspostavljanje i razvoj sustava 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 sustava 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 skupine za FUK u MLJPI (broj: 01-02-2-2761-1/16 od 28. 9. 2016. godine); Odluka o izmjenama Odluke o imenovanju Radne skupine 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 skupine za izradu Mape procesa i Registra rizika (broj: 18.1-34.6-442/17 od 18. 1. 2017. godine);

uspostavljanja procesa upravljanja rizicima [123] . Pravilnikom o FUK-u je definirano da rukovoditelji svih razina organiziranja uspostavljaju financijsko upravljanje i kontrolu nad funkcioniranjem poslovnih procesa u organizacijskim jedinicama kojima rukovode, te da FUK provode svi uposleni. Dužnosti osobe zadužene za FUK i odgovorne za koordinaciju uspostavljanja procesa upravljanja rizicima su: praćenje i ocjenjivanje cjelokupnog sustava unutarnje kontrole, koordinacija razvoja i provedbe unutarnje kontrole, praćenje utvrđenih nedostataka i potrebnih korektivnih radnji, osiguravanje da su svi uposleni upoznati sa procedurama i politikama te da dobivaju odgovarajuću obuku iz područja unutarnjih kontrola, izvješćivanje prema zahtjevima unutarnjih i vanjskih korisnika, u suradnji s SHJ upoznaje ostale rukovoditelje o potrebi uvođenja upravljanja rizicima s posebnim osvrtom na Smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima, razvija kulturu upravljanja rizicima i daje potporu rukovoditeljima za efektivno upravljanje rizicima jačanjem svijesti višeg rukovodstva o potrebi sustavnog upravljanja rizicima, u suradnji sa rukovoditeljima organizacijskih jedinica pokreće aktivnosti na uvođenju procesa upravljanja rizicima i određuje rokove za pojedine aktivnosti i priprema objedinjeno izvješće o upravljanju rizicima. SPS je u 2017. godini imenovao i Povjerenstvo za praćenje funkcioniranja FUK-a[124], na temelju Pravilnika o FUK-u. Povjerenstvo je zaduženo da: obavlja poslove i zadatke vezane uz FUK i osigurava stručnu i drugu potrebnu pomoć rukovoditeljima organizacijskih jedinica u uspostavi, provedbi i razvoju sustava FUK-a, prati i procjenjuje cjelokupan sustav FUK-a, razmatra godišnja izvješća o upravljanju rizicima koje dostavljaju rukovoditelji organizacijskih jedinica, izvješćuje ravnatelja o stanju sustava unutarnjih kontrola u organizacijskim jedinicama, priprema prijedlog godišnjeg izvješća o FUK-u koji se dostavlja SHJ i predlaže mjere za poboljšanje sustava unutarnje kontrole. U 2018. godini SPS je donio Strategiju upravljanja rizicima[125].

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

[123] Rješenje o imenovanju osobe zadužene 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 osobe zadužene 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 Povjerenstva za praćenje funkcioniranja FUK-a (broj: 18.1-02.2-995/17 od 13. 2. 2017. godine);
[125] Strategija upravljanja rizicima u SPS, siječanj 2018. godine;

Privitak 2 – Načini izvješćivanja o sustavu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka

Izvješćivanje rukovodstva predstavlja važan element sustava FUK-a jer omogućava rukovoditeljima institucija BiH da raspolažu informacijama o poslovnim procesima, rizicima, realizaciji planiranih mjera i funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola. Svrha izvješćivanja nije samo informiranje o provedenim aktivnostima, već pružanje temelja za donošenje odluka i poduzimanje mjera za unapređenje sustava FUK-a. Da bi ostvarilo svoju svrhu, izvješćivanje treba obuhvatiti informacije koje omogućavaju praćenje rezultata i efekata realiziranih aktivnosti, a ne samo njihove provedbe.

U tablici je prikazan pregled načina izvješćivanja rukovodstva o sustavu FUK-a u institucijama BiH iz uzorka, uključujući dostavljanje informacija o realizaciji mjera za unapređenje sustava FUK-a te informacija o rezultatima i efektima provedenih mjera.

Tablica 1: Pregled izvješćivanja o FUK-u

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

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka institucija iz uzorka

Analizom je utvrđeno da se u dvije od pet institucija BiH iz uzorka rukovodstvu dostavljaju izvješća o FUK-u i informacije o realizaciji mjera za unapređenje sustava. Međutim, dostavljene informacije prvenstveno se odnose na realizirane aktivnosti i izrađene dokumente te ne omogućavaju u dovoljnoj mjeri procjenu rezultata i efekata realiziranih mjera. [126]Istovremeno, u dvije od pet institucija BiH iz uzorka nije uspostavljeno dokumentirano izvješćivanje rukovodstvu o FUK-u i realizaciji mjera, premda se određena pitanja vezana za FUK razmatraju kroz druge oblike razmatranja i evidentiranja aktivnosti. [127]U jednoj od pet institucija BiH iz uzorka izvješćivanje rukovodstva o FUK-u nije nikako uspostavljeno.[128]

U AŠUK-u nisu uspostavljena izvješća rukovodstvu o realizaciji mjera za unaprjeđenje FUK-a. Prema navodima sugovornika, pitanja vezana za FUK razmatraju se na sastancima stručnog kolegija, međutim ne sastavljaju se posebna izvješća niti postoji dokumentiran trag o realizaciji mjera i zaključcima rukovodstva.[129]

U SHJ je utvrđeno da postoji uspostavljen sustav izvješćivanja o FUK--u, uključujući praćenje realizacije mjera i redovno izvješćivanje, što predstavlja pozitivan primjer u odnosu na ostale

[126] SHJ 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, izvješća uglavnom sadrže informacije o realiziranim aktivnostima i donesenim dokumentima, dok informacije koje bi omogućile procjenu efekata provedenih mjera nisu dovoljno zastupljene.

U DARNS-u nisu uspostavljena izvješća rukovodstvu o realizaciji mjera za unaprjeđenje FUK-a. Premda Radna skupina za FUK prati stanje poslovnih procesa i registara rizika te o tome sastavlja zapisnike, rukovodstvu se ne dostavljaju izvješća koja bi omogućili praćenje rezultata realiziranih mjera i efekata poduzetih aktivnosti.[131] Zbog izostanka dokumentiranog izvješćivanja, postoji rizik da rukovodstvo nema potpune i pouzdane informacije o realizaciji planiranih mjera i napretku u uspostavljanju i razvoju sustava FUK-a.

MLJPI je uspostavio izvješćivanje o FUK-u te su izvješća rukovodstvu dostavljena za 2023. i 2024. godinu, dok za ostale godine iz promatranog razdoblja izvješća nisu sačinjavana.[132] Međutim, izvješćivanje je prvenstveno usmjereno na pregled realiziranih aktivnosti i planiranih mjera te ne pruža dovoljno informacija za procjenu efekata njihovog provedbe.[133] Prema navodima sugovornika iz MLJPI o dostavljenim izvješćima rijetko se raspravlja na kolegijima rukovodstva.[134]

U SPS-u nije uspostavljeno izvješćivanje rukovodstva o FUK-u i realizaciji mjera za unapređenje sustava FUK-a.[135]

Prikazani podaci ukazuju na razlike u načinu izvješćivanja o sustavu FUK-a među institucijama BiH iz uzorka u pogledu uspostavljenosti izvješćivanja, sadržaja dostavljenih informacija i obuhvaća informacija o realizaciji mjera, rezultatima i efektima njihovog provedbe.

---

[130] Izvješća o realizaciji mjera iz godišnjeg akcijskog plana za unapređenje FUK-a za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu i Godišnji akcijski plan za unapređenje FUK-a za 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godinu. Odlukom o donošenju Akcijskog plana propisana je obveza organizacijskih jedinica da dostavljaju izvješća o poduzetim aktivnostima, dok radna skupina dostavlja objedinjeno izvješće ravnatelju.

[131] Uvidom u zapisnike radne grupe za uspostavljanje i razvoj sustava FUK-a i procesa upravljanja rizicima utvrđeno je da radna skupina razmatra poslovne procese, registre rizika i aktivnosti na njihovom ažuriranju te donosi odgovarajuće zaključke. Zapisnik radne skupine od 22. 5. 2026. godine sadrži pregled realiziranih aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava FUK-a te definiranje budućih aktivnosti radne grupe. Prema navodima predstavnica DARNS-a, pitanja vezana za FUK i upravljanje rizicima razmatraju se kroz rad radne skupine i razgovore sa ravnateljem, ali se ne sastavljaju posebna izvješća o realizaciji mjera za ublažavanje rizika. (Zabilješka sa sastanka u DARNS-u, 25. 5. 2026. godine; Zapisnik Radne skupine za FUK od 25. 3. 2022. godine; Zapisnik Radne skupine za FUK od 10. 10. 2023. godine; Zapisnik Radne skupine za FUK od 11. 12. 2025. godine; Zapisnik Radne skupine za FUK od 22. 5. 2026. godine).

[132] Izvješće o razvoju sustava FUK-a u MLJPI za 2023. (11. 1. 2024.) i 2024. (30. 12. 2024.) godinu. Prema navodima sugovornika iz MLJPI, prije 2023. godine rukovodstvu su dostavljeni samo registri rizika kao vrsta obavijesti da su poslovni procesi i rizici ažurirani. Za 2025. godinu izvješće o FUK-u nije sačinjeno.

[133] Izvješće o razvoju sustava FUK-a u MLJPI za 2023. godinu od 11. 1. 2024. godine i Izvješće o razvoju sustava FUK-a u MLJPI za 2024. godinu od 30. 12. 2024. godine, upućeni Uredu ministra i tajniku. Izvješća sadrže pregled realiziranih aktivnosti iz akcijskih 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 skupine. Navedene informacije potvrđuju provedbu aktivnosti, ali ne omogućavaju procjenu njihovog utjecaja na unaprjeđenje sustava FUK-a i upravljanja rizicima.

[134] Prema navodima sugovornika iz MLJPI o izvješćima o razvoju sustava FUK-a rijetko raspravlja na kolegijima. U Izvješću o razvoju sustava FUK-a u MLJPI za 2024. godinu, u dijelu koji se odnosi na unaprjeđenje komponenti „Informacije i komunikacije“, navedena je potreba da se ključni dokumenti obvezno prezentiraju i da se o njima raspravlja na kolegijima. (Zabilješka sa sastanka u MLJPI, 8. 5. 2026. godine; Izvješće o razvoju sustava financijskog 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 sustava FUK-a

SHJ je u razdoblju 2023.–2025. godine provela četiri pojedinačne procjene kvaliteta sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH: Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI), Ministarstvu financija i trezora BiH (MFT), Ministarstvu komunikacija i prometa BiH (MKP) i Agenciji za lijekove i medicinska sredstva BiH (ALMS). Analiza izvješća pokazuje da su u svim procijenjenim institucijama BiH uspostavljeni temeljni elementi sustava FUK-a, ali da su istovremeno identificirane slične slabosti u više komponenti sustava, što je prikazano u sljedećoj tablici.

Tablica 1: Zajedničke karakteristike i slabosti utvrđene kroz pojedinačne procjene kvaliteta sustava 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, organizacijske pretpostavke)	DA	DA	DA	DA
Ukupna ocjena sustava FUK-a „Uspostavljeno“	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem upravljanja rizicima	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem procjene rizika od prevare	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem odgovornosti rukovoditelja za FUK	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem kontrolnih aktivnosti i njihove povezanosti sa rizicima	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem izvješćivanja o sustavu FUK-a	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem korištenja informacija sustava FUK-a u upravljanju	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem IT potpore i informacijskih sustava	DA	DA	DA	DA
Potreba za unaprjeđenjem praćenja preporuka revizije i drugih korektivnih mjera	DA	DA	DA	DA

Izvor: Ured za reviziju na temelju izvješća SHJ o pojedinačnim procjenama kvalitete sustava FUK-a u MLJPI (2023), MFT (2024), MKP (2025) i ALMS (2025).

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI)

SHJ je tijekom 2023. godine provela pojedinačnu procjenu kvalitete sustava FUK-a u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, a Izvješće o obavljenoj pojedinačnoj procjeni kvaliteta sustava FUK-a za 2023. godinu sačinjeno je u prosincu 2023. godine. SHJ je sustav FUK-a u MLJPI ocijenila ocjenom **„Uspostavljeno“** i dala ukupno **26 preporuka** za unapređenje sustava. Procjenom je utvrđeno da su uspostavljeni temeljni elementi sustava FUK-a, uključujući radnu grupu za FUK, koordinatora za upravljanje rizicima, mapu poslovnih procesa i registar rizika. Pozitivnim je ocijenjeno postojanje temeljnih dokumenata sustava FUK-a, uključenost organizacijskih jedinica u procese upravljanja rizicima, uspostavljeno interno izvješćivanje te redovito dostavljanje godišnjih izvješća o sustavu FUK-a.
Najznačajnije slabosti identificirane su u području upravljanja rizicima, posebno u dijelu definiranja ciljeva, analize i praćenja rizika, izvješćivanja o rizicima i procjene rizika od prijevare. Slabosti su utvrđene i u područjima odgovornosti rukovoditelja, kontrolnih aktivnosti, komunikacije i praćenja sustava. Od ukupno 26 preporuka, čak 10 preporuka odnosilo se na upravljanje rizicima. Preporuke su bile konkretno povezane sa identificiranim slabostima i usmjerene na unaprjeđenje funkcionalnosti sustava FUK-a.

Ministarstvo financija i trezora BiH (MFT)

SHJ je tijekom 2024. godine provela pojedinačnu procjenu kvalitete sustava FUK-a u Ministarstvu financija i trezora BiH. SHJ je sustav 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, sustav planiranja i izvješćivanja te razvijeniji kapaciteti za upravljanje i praćenje sustava FUK-a.
Slabosti su se uglavnom odnosile na unaprjeđenje kvalitete upravljanja rizicima, dokumentiranje kontrolnih aktivnosti, kvalitetu izvješćivanja, odgovornosti rukovoditelja i korištenje informacija sustava FUK-a u procesu upravljanja. Premda je broj preporuka bio manji nego u ostalim institucijama, preporuke su se odnosile na ista ključna područja koja su identificirana i kod drugih procijenjenih institucija. Preporuke su bile konkretne i usmjerene na unapređenje postojećeg sustava.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (MKP)

SHJ je tijekom 2025. godine provela pojedinačnu procjenu kvalitete sustava FUK-a u Ministarstvu komunikacija i prometa BiH. SHJ je sustav FUK-a u MKP ocijenila ocjenom **„Uspostavljeno“** i dala ukupno **22 preporuke**. Procjenom je potvrđeno postojanje temeljnih organizacijskih i metodoloških pretpostavki za funkcioniranje sustava FUK-a, uključujući uspostavljene poslovne procese, registre rizika i aktivnosti izvješćivanja.
Identificirane slabosti odnosile su se na upravljanje rizicima, odgovornosti rukovoditelja, 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 sustava, 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)

SHJ je tijekom 2025. godine provela pojedinačnu procjenu kvalitete sustava FUK-a u Agenciji za lijekove i medicinska sredstva BiH. SHJ je sustav FUK-a u ALMS ocijenila ocjenom

„Uspostavljeno“ i dala ukupno **25 preporuka** za unapređenje sustava. Procjenom je utvrđeno da su uspostavljeni temeljni elementi sustava FUK-a, uključujući mapu poslovnih procesa, registre rizika, radnu skupinu za FUK i organizacijske pretpostavke za razvoj sustava. Kao pozitivna praksa istaknuta je primjena određenih sustava upravljanja kvalitetom i postojanje organizacijskih kapaciteta za dalji razvoj sustava FUK-a.
Najznačajnije slabosti odnosile su se na upravljanje rizicima, procjenu rizika od prijevare, antikorupcijske mehanizme, ažurnost internih akata, kontrolne aktivnosti, transparentnost i IT potporu poslovnim procesima. Preporuke su bile konkretne, fokusirane na identificirane slabosti i usmjerene na unaprjeđenje ključnih komponenti sustava FUK-a.

Opći zaključci iz četiri pojedinačne procjene kvalitete

Sve četiri procijenjene institucije dobile su ukupnu ocjenu **„Uspostavljeno“**, što potvrđuje da su uspostavljeni temeljni elementi sustava FUK-a i organizacijske pretpostavke za njegovo funkcioniranje. Istovremeno je kroz četiri procjene dano ukupno **91 preporuka** (MLJPI – 26, MFT – 18, MKP – 22 i ALMS – 25), što ukazuje da je u svim procijenjenim institucijama identificiran značajan prostor za daljnji razvoj sustava.
Analiza preporuka pokazuje da se iste ili vrlo slične slabosti pojavljuju u svim procijenjenim institucijama, prvenstveno u područjima:

- upravljanja rizicima;
- procjene rizika od prijevare;
- definiranja odgovornosti rukovoditelja za FUK;
- kontrolnih aktivnosti;
- izvješćivanja o sustavu FUK-a;
- korištenja informacija sustava FUK-a u procesu upravljanja i donošenja odluka.

Pojedinačne procjene kvalitete pokazale su se korisnim alatom za identificiranje slabosti sustava FUK-a i definiranje preporuka za njegovo unapređenje. Istovremeno, ponavljanje sličnih preporuka u svim procijenjenim institucijama ukazuje na postojanje zajedničkih izazova i oblasti koje zahtijevaju dodatne aktivnosti u daljnjem razvoju sustava FUK-a u institucijama BiH.

Prilog 4: Reference

- Zakon o financiranju institucija Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22.
- Standardi unutarnje kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 61/14.
- Priručnik za financijsko 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 izvješćivanju o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 77/15 i 22/22.
- Pravilnik za procjenu kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 22/22.
- Pravilnik o korištenju Aplikacije za praćenje, upravljanje i izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje 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.
- Konsolidirana godišnja izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za razdoblje 2021–2024. godina.
- Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji institucija BiH za razdoblje 2021–2024. godina, Ured za reviziju institucija BiH, dostupno na: www.revizija.gov.ba.
- Izvješće revizije učinka „Uspostava javnih unutarnjih financijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“, Ured za reviziju institucija BiH, 2015. godina.
- Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Uspostava javnih unutarnjih financijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“, Ured za reviziju institucija BiH, 2019. godina.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Bosne i Hercegovine – EUR-Lex.
- Europska 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 Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija i trezora BiH, dostupno na: https://SHJ.mft.gov.ba.