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

www.revizija.gov.ba



РЕВИЗИЈА УЧИНКА

„ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ“

Сарајево, октобар 2026. године

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

www.revizija.gov.ba

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

„ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ“

Сарајево, октобар 2026. године

ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка на тему „Финансијско управљање и контрола у институцијама БиХ“. Ревизија је проведена с циљем да се испита да ли су институције БиХ ефикасне у обезбјеђивању функционалног система финансијског управљања и контроле. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, INTOSAI смјерницама и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Налази ревизије указују да институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању успоставе, примјене и функционисања система финансијског управљања и контроле. Иако су у већини институција БиХ успостављени кључни елементи система финансијског управљања и контроле, њихова међусобна повезаност и коришћење нису обезбијеђени на начин који омогућава да систем буде поуздана подршка управљању ризицима и доношењу одлука. Ревизијом су утврђени недостаци у усклађености правилника о унутрашњој организацији са захтјевима за дефинисање одговорности за финансијско управљање и контролу, ажурирању мапа пословних процеса и регистара ризика, планирању мјера за унапређење система те коришћењу информација о ризицима и резултатима проведених мјера. Такође, утврђена су ограничења у функционисању PIFC апликације као алата за подршку систему финансијског управљања и контроле.

Ревизијом је утврђено и да Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ није обезбиједила довољно ефикасно праћење и процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. Годишње процјене квалитета и консолидовани годишњи извјештаји о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ не омогућавају потпуно сагледавање стварног стања система, док појединачне процјене квалитета, иако корисне за идентификовање слабости, због ограниченог обухвата и начина извјештавања не пружају довољно информација о оствареном напретку у унапређењу система. Ревизијом је такође утврђено да расположиве информације о реализацији препорука након проведених појединачних процјена квалитета не пружају довољно основа за поуздану процјену ефеката које су реализоване препоруке имале на унапређење система финансијског управљања и контроле.

Препоруке су дате институцијама БиХ из узорка и Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ с циљем унапређења међусобне усклађености кључних елемената система финансијског управљања и контроле, јачања управљања ризицима, унапређења активности праћења и процјене квалитета система те побољшања функционалности PIFC апликације. Реализација препорука требала би допринијети јачању управљачке одговорности, унапређењу управљања ризицима и ефикаснијем коришћењу јавних средстава у институцијама БиХ.

Канцеларија за ревизију институција БиХ је, у складу са Законом о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом ради давања коментара и примједби. Достављени коментари су размотрени те су, гдје је било основано, резултирали измјенама коначног извјештаја.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР
Хрвоје Твртковић, с. р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА
Нељад Хајтић, с. р.

ЗАМЈЕНИЦА ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА
Неда Мочевић, с. р.

Садржај .....

1. УВОД.....10
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију 10
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....11
Циљ ревизије.....11
Сврха ревизије.....11
Обим и ограничења ревизије 11
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије.....13
1.4. Критеријуми ревизије 13
1.5. Методе ревизије и извори информација 15
1.6. Структура извјештаја 16
2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ ЗА РАЗУМИЈЕВАЊЕ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ 17
2.1. Појам и сврха ФУК-а у систему интерних финансијских контрола 17
2.2. Надлежности ЦХЈ у погледу система ФУК-а.....18
2.3. Одговорност институција БиХ у погледу успоставе, развоја и провођења система ФУК-а.. 20
3. НАЛАЗИ 22
3.1. Успостава, примјена и функционисање система ФУК-а у институцијама БиХ..22
3.1.1. Усклађеност правилника о унутрашњој организацији са захтјевима за дефинисање одговорности за ФУК.....23
3.1.2. Мапе пословних процеса 24
3.1.3. Регистри ризика и њихова улога у управљању ризицима.....27
3.1.4. Оперативни/акциони годишњи планови за унапређење система ФУК-а 29
3.1.5. Слабости PIFC апликације као алата за подршку систему ФУК-а.....32
3.2. Праћење и процјена система ФУК-а у институцијама БиХ.....33
3.2.1. Годишња процјена квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ 34
3.2.2. Појединачна процјена квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ35
4. ЗАКЉУЧЦИ.....38
4.1. Институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању успоставе, примјене и функционисања система финансијског управљања и контроле 38
4.2. ЦХЈ није обезбиједила ефикасно праћење и процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.....39
5. ПРЕПОРУКЕ 41
6. ПРИЛОЗИ.....43
Прилог 1: Преглед интерних аката за успоставу и развој система ФУК-а у институцијама БиХ из узорка.....43

Прилог 2 – Начини извјештавања о систему ФУК-а у институцијама БиХ из узорка.....43

Прилог 3: Заједничке карактеристике и слабости утврђене кроз појединачне процјене квалитета система ФУК-а 43

Прилог 4: Референце 43

Коришћене скраћенице

Скраћенице	**Пуни назив**
АЛМС	Агенција за лијекове и медицинска средства Босне и Херцеговине
АСХ	Агенција за безбједност хране Босне и Херцеговине
АШУК	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова
БиХ	Босна и Херцеговина
ЦХЈ	Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
ДАРНС	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ИР	Интерна ревизија
ИТ	Информационе технологије
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
МКТ	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
Одлука СМ БиХ из 2018. године	Одлука о измјенама и допуни Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ
PIFC	Public Internal Financial Control
СПС	Служба за послове са странцима
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
СЗП	Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине

Извршни резиме:

Ревизија је проведена с циљем да се испита да ли су институције БиХ ефикасне у обезбјеђивању функционалног система финансијског управљања и контроле (ФУК). У наставку су представљени најважнији налази и препоруке ревизије.

Институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању успоставе, примјене и функционисања система ФУК-а.

- У већини институција БиХ из узорка правилници о унутрашњој организацији нису усклађени са захтјевима за дефинисање одговорности за ФУК.
- Мапе пословних процеса и регистри ризика нису редовно ажурирани нити у потпуности усклађени са организационом структуром и пословним процесима институција БиХ.
- Између мапа пословних процеса, регистара ризика и акционих планова није у потпуности обезбијеђена међусобна повезаност потребна за ефикасно управљање ризицима.
- Акциони планови се не израђују континуирано у свим институцијама БиХ, а дефинисане мјере углавном су усмјерене на провођење активности и израду докумената без показатеља који омогућавају процјену њихових ефеката.
- Информације о резултатима и ефектима проведених мјера нису доступне у потребној мјери, због чега није могуће поуздано проценити њихов допринос управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а.
- PIFC апликација није у потпуности обезбиједила функционалну подршку управљању ризицима, праћењу и извјештавању о систему ФУК-а те су евидентирана бројна функционална ограничења у њеном раду.

ЦХЈ није обезбиједила ефикасно праћење и процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ

- ЦХЈ није у могућности провјерити тачност и поузданост свих података које институције БиХ достављају кроз годишње извјештаје о систему ФУК-а.
- Препоруке садржане у консолидованим извјештајима произлазе из утврђених слабости система ФУК-а, али нису повезане са конкретним институцијама БиХ код којих су те слабости идентификоване, због чега не усмјеравају довољно јасно активности унапређења према институцијама БиХ код којих су слабости најизраженије.
- Појединачне процјене квалитета обухватају мали број институција БиХ у односу на укупан број институција укључених у систем ФУК-а.
- ЦХЈ не документује начин примјене критеријума за избор институција БиХ које ће бити обухваћене појединачним процјенама квалитета.
- Извјештавање о реализацији препорука појединачних процјена квалитета омогућава праћење статуса реализације препорука, али не пружа довољно информација за поуздану процјену ефеката које су реализоване препоруке имале на унапређење система ФУК-а.

Препорука институцијама БиХ из узорка:

- ***Обезбиједити међусобну усклађеност и повезаност кључних елемената система финансијског управљања и контроле како би се они користили као подршка управљању ризицима и доношењу одлука.***

Препоруке Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ:

- ***Унаприједити праћење и провођење годишње процјене квалитета с циљем унапређења система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.***
- ***Унаприједити праћење и провођење појединачних процјена квалитета с циљем јачања њиховог утицаја на унапређење система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.***
- ***Обезбиједити услове за унапређење функционалности PIFC апликације како би се омогућило њено ефикасније коришћење као алата за подршку управљању ризицима и унапређењу система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.***

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Систем интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC)[1] представља законску обавезу институција Босне и Херцеговине (БиХ), прописану Законом о финансирању институција БиХ (Закон о финансирању), као и једну од обавеза преузетих Споразумом о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (ССП)[2]. PIFC оквир у институцијама БиХ заснива се на финансијском управљању и контроли (ФУК), функционално независној интерној ревизији (ИР) и Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ (ЦХЈ).[2]

ФУК је систем политика, процедура и контрола којима се обезбјеђује законито, правилно, економично и ефикасно управљање јавним средствима[3], у складу са принципима Европске комисије (ЕК).[4] Одговорност за успостављање и развој система ФУК-а имају руководиоци институција БиХ, док је ЦХЈ надлежна за развој методолошког оквира, координацију активности, праћење и процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ.[5]

Иако је већи дио подзаконских аката за област ФУК-а донесен 2014. и 2015. године[6], Консолидовани годишњи извјештаји ЦХЈ о систему ФУК-а (Консолидовани извјештај) показују да институције БиХ ни након више од десет година нису у потпуности успоставиле и развиле све кључне елементе за функционисање система ФУК-а. Консолидовани извјештаји ЦХЈ указују да дио институција БиХ још увијек нема успостављене или ажуриране кључне елементе ФУК-а, укључујући мапе пословних процеса, регистре ризика и друге механизме управљања ризицима и интерним контролама.[7]

На потребу унапређења система ФУК-а указују и извјештаји Канцеларије за ревизију институција БиХ (Канцеларија за ревизију) о обављеним финансијским ревизијама у институцијама БиХ, у којима су током више година идентификовани недостаци који се односе на управљање ризицима, интерне процедуре, интерне контроле и друге елементе система ФУК-а.[8] Такође, раније проведене ревизије учинка указивале су на системске

[1] Public Internal Financial Control.

[2] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22); Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и БиХ сажетак EUR-Lexa--, доступан на: https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-bosnia-and-herzegovina.html)

[3] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 1/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13); подзаконски акти ЦХЈ доступни на страници: https://chj.mft.gov.ba/content/read/prpisi-fuk; Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и БиХ сажетак EUR-Lexa--, доступан на: https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-bosnia-and-herzegovina.html;

[4] Европска комисија – Public Internal Control (PIC), доступно на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en

[5] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 1/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13)

[6] Већи дио подзаконских аката за ФУК донесен крајем 2014. и почетком 2015. године.

[7] Консолидовани годишњи извјештаји о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. Консолидовани извјештаји

[8] Извјештаји о обављеној финансијској ревизији за 2020., 2021., 2022., 2023. и 2024. годину. Извјештаји о ревизији – КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ; Извјештај о обављеној финансијској ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ Извршење буџета институција БиХ – КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

слабости у успостави и функционисању јавних интерних финансијских контрола и потребу даљег развоја система ФУК-а у институцијама БиХ.[9]

Имајући у виду значај система ФУК-а за одговорно управљање јавним средствима, управљање ризицима и остваривање циљева институција БиХ, Канцеларија за ревизију провела је ревизију учинка како би испитао ефикасност успоставе, примјене, праћења и унапређења система ФУК-а у институцијама БиХ.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли су институције БиХ ефикасне у обезбјеђивању функционалног система финансијског управљања и контроле (ФУК).

Сврха ревизије

Сврха ревизије је допринијети унапређењу система финансијског управљања и контроле како би се обезбиједило законито, правилно, етично, економично и ефикасно управљање јавним средствима.

Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије биле су активности институција БиХ из узорка и ЦХЈ у погледу успоставе, примјене, праћења и процјене квалитета система ФУК-а у периоду од 2021–2025. године. Ревизијом су обухваћене активности везане за успоставу и функционисање кључних елемената система ФУК-а, укључујући усклађеност правилника о унутрашњој организацији са захтјевима који се односе на дефинисање одговорности за ФУК, успоставу и ажурирање мапа пословних процеса, идентификацију и процјену ризика кроз регистре ризика, планирање и провођење мјера за унапређење система, извјештавање о систему ФУК-а, годишње извјештавање према ЦХЈ, коришћење PIFC апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему ФУК-а те активности ЦХЈ на праћењу и процјени квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ.

Поред детаљне анализе институција из узорка, ревизијом су анализирани подаци из Консолидованих извјештаја о систему ФУК-а у институцијама БиХ. На основу тих података извршено је сагледавање општег стања система ФУК-а на нивоу свих институција БиХ, док је детаљна анализа функционисања система извршена у институцијама обухваћеним узорком ревизије.

Код институција из узорка анализирани су правилници о унутрашњој организацији, мапе пословних процеса, регистри ризика, акциони планови за развој и унапређење система

[9]Извјештај ревизије учинка „Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ" из 2015. године и „Праћење реализације препорука ревизије учинка" из 2019. године Извјештаји о ревизији – КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ Канцеларија за ревизију је у 2019. години провела и праћење активности институција БиХ на реализацији препорука ревизије учинка те поред напретка у области констатовала и даљу потребу за наставком активности на унапређењу области ФУК-а јер постоје институције које нису провеле све потребне активности како би систем ФУК-а у потпуности функционисао.

ФУК-а и дефинисане мјере за управљање ризицима, годишњи извјештаји о систему ФУК-а, извјештаји руководству о систему ФУК-а, подаци и информације расположиви кроз PIFC апликацију као и друга документација значајна за процјену функционисања система. Посебна пажња посвећена је међусобној повезаности кључних елемената система ФУК-а, начину управљања ризицима, планирању и праћењу мјера за управљање ризицима, извјештавању руководства те информацијама које систем ФУК-а обезбјеђује о резултатима и ефектима проведених мјера.

У дијелу који се односи на надлежности ЦХЈ анализиране су активности праћења и процјене система ФУК-а кроз годишње консолидоване извјештаје, појединачне процјене квалитета система ФУК-а, извјештаје институција БиХ о реализацији препорука појединачне процјене квалитета, критеријуме за избор институција за појединачне процјене квалитета те активности усмјерене на унапређење система ФУК-а у институцијама БиХ. Такође су анализирани поступци ЦХЈ у вези са коришћењем расположивих података, идентификовањем слабости система и давањем препорука за његово унапређење.

Детаљна анализа проведена је на узорку институција БиХ које су одабране на основу сљедећих критеријума:

- Недостаци у вези са успоставом система ФУК-а у институцијама БиХ идентификовани у извјештајима Канцеларије за ревизију о обављеним финансијским ревизијама у периоду 2021–2024. године.
- Износ буџета институција БиХ за 2024. годину те сложеност пословних процеса.
- Појединачне процјене квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ које је провела ЦХЈ.

За потребе избора узорка анализирани су извјештаји Канцеларије за ревизију о обављеним финансијским ревизијама у свим институцијама БиХ у периоду 2021–2024. године. Анализом је утврђено да су у том периоду у 41 институцији БиХ идентификовани одређени недостаци у успостави система ФУК-а. Од укупно 41 институције БиХ код којих су уочени недостаци, 14 институција БиХ је имало идентификоване недостатке у успостави система ФУК-а више година у периоду 2021–2024. године (од 3 до 4 године). Од 14 институција БиХ са идентификованим недостацима у успостави система ФУК-а више година, у узорак смо изабрали три институције БиХ (Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова (АШУК), Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ (ДАРНС) и Служба за послове са странцима (СПС)), уз комбинацију критеријума понављања недостатака, износа буџета институција БиХ за 2024. годину[10] и сложености пословних процеса. У узорак је уврштена и ЦХЈ која има двоструку улогу, као институција која је у свом раду успоставила систем ФУК--а и може послужити као примјер добре праксе, те која је надлежна за развој ФУК-а у институцијама БиХ. Такође, у узорак је уврштено и МЉПИ, као једна од четири институције БиХ у којима

[10] У односу на износ одобреног буџета за 2024. годину, извршено је груписање институција БиХ у групу институција са износом буџета до 1,5 милиона КМ, групу институција са износом буџета од 1,5 до 5 милиона КМ и групу институција са износом буџета већим од 5 милиона КМ. У изабраном узорку институција БиХ, ДАРНС припада првој групи институција (одобрени износ буџета у 2024. години је износио 1,3 милиона КМ), АШУК припада другој групи институција (одобрени износ буџета у 2024. години је износио 3,5 милиона КМ), а СПС припада трећој групи институција (одобрени износ буџета у 2024. години је износио 18,2 милиона КМ).

је ЦХЈ у периоду 2021–2025. године провела појединачну процјену квалитета система ФУК-а. У сљедећој табели дат је преглед институција БиХ које су одабране за узорак студије.

Табела 1: Узорак институција БиХ

Ред. бр.	Узорак институција БиХ
1.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова
2.	Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ
3.	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ
4.	Министарство за људска права и избјеглице БиХ
5.	Служба за послове са странцима

Извор: Канцеларија за ревизију

Током провођења ревизије нису утврђена значајна ограничења која би могла утицати на поузданост налаза, закључака и препорука ревизије.

1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

Након што је утврђен циљ ревизије, дефинисано је главно ревизионо питање које гласи:

Да ли су институције БиХ ефикасне у обезбјеђивању функционалног система финансијског управљања и контроле (ФУК)?

Одговор на главно ревизионо питање дат је кроз одговоре на сљедећа ревизиона потпитања:

1. ***Да ли су институције БиХ ефикасне у обезбјеђивању успоставе, примјене и функционисања система ФУК-а?***

2. ***Да ли ЦХЈ обезбјеђује ефикасно праћење и процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ?***

1.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије представљају мјерила за процјену ефикасности у предмету ревизије и одговарају ревизорским питањима. Критеријуми који ће се користити за процјену система ФУК-а у институцијама БиХ засновани су на Закону о финансирању институција БиХ[11], Стандардима интерне контроле у институцијама БиХ[12], Приручнику за финансијско управљање и контролу[13], Смјерницама за управљање ризицима – Верзија 2[14], Правилнику о годишњем извјештавању о систему ФУК[15], Смјерницама за развој

[11] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22)
[12] Стандарди интерне контроле у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 61/14)
[13] Приручник за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 98/14),
[14] Смјернице за управљање ризицима у институцијама БиХ - Верзија 2 (Службени гласник БиХ, број 84/20),
[15] Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 77/15),

управљачке одговорности [16], Правилнику за процјену квалитета система ФУК [17] и Правилнику о коришћењу Апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему ФУК и интерне ревизије[18].

Поред наведених законских и подзаконских аката, критеријуми су успостављени и на основу података из Консолидованих годишњих извјештаја о систему ФУК-а у институцијама БиХ, добрих пракси у примјени COSO оквира, препорука ЦХЈ и претходних ревизорских извјештаја Канцеларије за ревизију.

Ови критеријуми омогућавају процјену да ли институције БиХ редовно проводе активности на успостави и унапређењу система ФУК-а, укључујући мапирање пословних процеса, формирање и ажурирање регистра ризика, успоставу интерних контрола, извјештавање руководства и имплементацију корективних мјера, те да ли ЦХЈ обезбјеђује ефикасно праћење и процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ. С обзиром на промјене у регулаторном, организационом и пословном окружењу (укључујући измјене законског и подзаконског оквира, промјене организационе и кадровске структуре, флуктуацију особља и сл.), институције БиХ редовно преиспитују и ажурирају мапе пословних процеса, регистре ризика, интерне процедуре и контролне активности. Ажурирани елементи система ФУК-а омогућавају усклађеност са важећим прописима, ефикасно управљање промјенама и ризицима те подршку остваривању циљева институције.

Критеријуми за прво ревизионо потпитање:

Правилници о унутрашњој организацији институција БиХ усклађени су са захтјевима за дефинисање одговорности руководилаца институција БиХ и руководилаца организационих јединица за успоставу и примјену ФУК-а.[19]

Институције БиХ су успоставиле мапе пословних процеса и редовно их ажурирају. Израда мапе пословних процеса обухвата идентификацију и попис пословних процеса и њихових главних активности те њихово обједињавање у јединствену мапу пословних процеса. За пословне процесе институције БиХ су идентификовале и процијениле ризике те сачиниле регистар ризика који редовно ажурирају. Идентификовани ризици представљају темељ за дефинисање мјера за управљање ризицима и требају омогућити управљање ризицима повезаним са пословним процесима и остваривањем циљева институције. [20] За идентификоване ризике институције БиХ су утврдиле мјере за управљање ризицима.[21]

Институције БиХ доносе годишње акционе/оперативне планове за ФУК, у којима су дефинисане мјере и одговорности. Институције БиХ обезбјеђују да су мјере за управљање ризицима засноване на узроцима идентификованих ризика, да се њихова

[16] Смјернице за развој управљачке одговорности у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 26/20)
[17] Правилник за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 22/22)
[18] Правилник о коришћењу Апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 21/22).
[19] Одлука о измјенама и допуни Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 51/18).
[20] Приручник за финансијско управљање и контролу („Службени гласник БиХ“, број 98/14) и Смјернице за управљање ризицима у институцијама Босне и Херцеговине – Верзија 2 (Службени гласник БиХ, број 84/20).
[21] Приручник за финансијско управљање и контролу, Сл. гласник БиХ бр. 98/14 и Смјернице за управљање ризицима – Верзија 2, Сл. гласник БиХ бр. 84/20

реализација прати те да се располаже информацијама о њиховим ефектима као основи за управљање ризицима и унапређење система ФУК-а.[22]

Правилник о унутрашњој организацији, мапа пословних процеса, регистар ризика и акциони план институције БиХ међусобно су усклађени и представљају основу за успоставу и примјену интерних контрола.[23]
PIFC апликација, као један од кључних алата за унапређење система интерних контрола у институцијама БиХ, омогућава расположивост и поузданост података потребних за управљање ризицима, праћење, извјештавање и процјену стања система ФУК-а у институцијама БиХ.[24]

Критеријуми за друго ревизионо потпитање:

ЦХЈ обезбјеђује да се праћењем и процјеном ФУК-а у институцијама БиХ препознају стварне слабости система, дају оперативна рјешења за унапређење ФУК-а и пружају информације које омогућавају праћење напретка у унапређењу система ФУК-а.[25]
ЦХЈ одабире институције за појединачне процјене квалитета на основу процијењених ризика, буџета и броја запослених те информација о слабостима система ФУК-а садржаних у годишњим извјештајима о ФУК-у, ревизијским извјештајима и другим релевантним изворима информација. Извјештавање СМ БиХ о реализацији препорука након извршене појединачне процјене квалитета треба да омогући сагледавање напретка у унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.[26]

1.5. Методе ревизије и извори информација

Како би се анализирале активности институција БиХ из узорка и ЦХЈ у области ФУК-а, ревизорски тим се упознао са садржајем релевантних законских и подзаконских аката који уређују ову област. Посебна пажња посвећена је Закону о финансирању, Стандардима интерне контроле у институцијама БиХ, Правилнику о годишњем извјештавању о систему ФУК-а, Правилнику за процјену квалитета система ФУК-а, Приручнику за финансијско управљање и контролу у институцијама БиХ, Смјерницама за управљање ризицима у институцијама БиХ – Верзија 2, Смјерницама за развој управљачке одговорности у институцијама БиХ, те Правилнику о коришћењу Апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему ФУК-а и интерне ревизије.

---

[22] Приручник за финансијско управљање и контролу, Сл. гласник БиХ бр. 98/14, Смјернице за управљање ризицима – Верзија 2, Сл. гласник БиХ бр. 84/20, COSO Internal Control – Integrated Framework (2013), Principle 10– Селецтс анд Девелопс Control Ацтивитиес и Principle 16 – Performs Ongoing and/or Separate Evaluations.
[23] Приручник за финансијско управљање и контролу, Сл. гласник БиХ бр. 98/14
[24] Правилник о коришћењу Апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 21/22). Правилником је прописано да је PIFC апликација софтверска апликација за унапређење система финансијског управљања и контроле, извјештавање о систему финансијског управљања и контроле, ефикасно управљање процесом интерне ревизије и извјештавање о активностима интерне ревизије те да представља један од кључних алата за унапређење система интерних контрола у институцијама БиХ.
[25] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22); Правилник за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 22/22); COSO Internal Control – Integrated Framework (2013), Principle 16 – Performs Ongoing and/or Separate Evaluations и Principle 17 – Evaluates and Communicates Deficiencies.
[26] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22); Одлука о доношењу Правилника за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 22/22); Правилник за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 22/22).

Ревизорски тим користио је комбинацију квалитативних и квантитативних метода прикупљања података. Кључне методе укључивале су интервјуе са представницима институција из узорка и ЦХЈ, анализу документације и преглед расположивих података о успостави и функционисању система ФУК-а. Наведене методе омогућиле су прикупљање информација потребних за одговор на постављена ревизиона питања и процјену испуњености критеријума ревизије.

Подаци су прикупљани прегледом и анализом правилника о унутрашњој организацији, мапа пословних процеса, регистара ризика, планова развоја ФУК-а, годишњих извјештаја о систему ФУК-а, извјештаја о појединачним процјенама квалитета система ФУК-а, извјештаја о реализацији препорука појединачних процјена квалитета те друге документације релевантне за предмет ревизије. Анализирани су и годишњи консолидовани извјештаји ЦХЈ, као и извјештаји Канцеларије за ревизију за период 2021–2024. године. За потребе ревизије извршен је и увид у расположиве податке из PIFC апликације, документацију ЦХЈ која се односи на коришћење и функционисање PIFC апликације те извјештаје Комисије за надзор и извјештавање над активностима у вези с PIFC апликацијом.

Посебан дио активности односио се на анализу четири извјештаја о обављеним појединачним процјенама квалитета система ФУК-а које је ЦХЈ провела у периоду 2023–2025. године, као и на анализу извјештаја о реализацији препорука процјене квалитета за МЉПИ. Поред тога, анализиране су активности ЦХЈ које се односе на избор институција БиХ за обављање појединачне процјене квалитета, праћење реализације препорука и припрему годишњих консолидованих извјештаја о систему ФУК-а.

Прикупљени подаци међусобно су упоређивани и анализирани у односу на утврђене критеријуме ревизије. На основу резултата анализа формулисани су налази, закључци и препоруке ревизије.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1 представљени су разлози за провођење ревизије, циљ, сврха, обим, критеријуми, извори информација и методе ревизије.

У поглављу 2 дају се подаци и информације неопходне за разумијевање система ФУК-а у институцијама БиХ и улоге ЦХЈ.

У поглављу 3 представљени су налази ревизије који се односе на успоставу, примјену и функционисање система ФУК-а у институцијама БиХ, као и активности ЦХЈ на праћењу и процјени система ФУК-а.

Поглавље 4 садржи закључке ревизије који дају одговоре на постављена ревизиона питања.

У поглављу 5 дате су препоруке чијом имплементацијом би се унаприједили успостава, примјена и функционисање система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, као и активности праћења и процјене система које проводи ЦХЈ.

2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ ЗА РАЗУМИЈЕВАЊЕ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

У овом поглављу приказане су кључне информације важне за разумијевање система ФУК-а, као и одговорности које институције БиХ имају у вези с тим питањем.

2.1. Појам и сврха ФУК-а у систему интерних финансијских контрола

Област интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC)[27] је дио реформе управљања јавним финансијама, па тиме и дио реформе јавне управе у БиХ. Појам и концепт PIFC-а у јавном сектору разрадила је ЕК пружајући подршку разумијевању и примјени добро развијених и ефективних система контроле у процесу придруживања ЕУ. Циљ развоја PIFC-а јесте обезбјеђивање ефикасног и економичног начина управљања средствима из буџета, као и средствима ЕУ. Оквир PIFC-а чине три стуба:

- финансијско управљање и контрола (ФУК),
- функционално независна и децентрализована интерна ревизија и
- Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ (ЦХЈ).

Успостављање и развој PIFC-а обавеза је БиХ утврђена чланом 90. ССП између европских заједница и њихових држава чланица, с једне, и БиХ с друге стране. Успостављање PIFC-а заснива се на међународним стандардима и то међународним стандардима интерне ревизије, издатим од Института интерних ревизора, Смјерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизијских институција и Стандардима интерне контроле ЕК.[28]

СМ БиХ је 2020. године усвојио Стратегију развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ за период 2020–2025. године, која представља трећи стратешки документ из области интерних финансијских контрола у институцијама БиХ[29]. Ова Стратегија представља наставак опредјељења СМ БиХ за даље јачање предуслова за законски усклађено, ефикасно, транспарентно и одговорно управљање јавним финансијама. Стратегија се реализује према мјерама и активностима из Акционог плана који је саставни дио Стратегије. У складу са Стратегијом, ЦХЈ сваке године доноси Оперативни годишњи акциони план Стратегије, који се припрема на основу Акционог плана Стратегије. У складу са Одлуком о доношењу Оперативног годишњег акционог плана Стратегије коју ЦХЈ доноси сваке године, институције БиХ су дужне донијети своје годишње акционе планове за успоставу и унапређење система интерних финансијских

[27] Интерна финансијска контрола у јавном сектору (енг. Public internal financial control – PIFC) обухвата дио начела acquis communautaire које је успоставила Европска унија као цјеловит систем интерних финансијских контрола за добро управљање приходима, расходима, средствима и обавезама у јавном сектору, без обзира на њихов извор. (Извор: Стратегија за спровођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ, Савјет министара БиХ, 2009. година)

[28] Консолидовани годишњи извјештај о систему ФУК-а у институцијама БиХ за 2025. годину (број: 03-1-16-8-4-83/26 од 27. 3. 2026. године);

[29] Одлука о усвајању „Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ за период 2020–2025. година“ (Службени гласник БиХ, број: 43/20);
Претходни стратешки документи су били: „Стратегија за спровођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ“, усвојена на 110. сједници СМ БиХ одржаној 30. 12. 2009. године и „Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ за период 2016-2018.“ усвојена на 87. сједници СМ БиХ одржаној 29. 12. 2016. године;

контрола у складу са Оперативним годишњим акционим планом Стратегије, препорукама интерне ревизије, препорукама Канцеларије за ревизију и интерним актима којима су регулисале област интерних финансијских контрола у институцији.[30] О реализацији мјера и остваривању циљева из Акционог плана и напретку оствареном у систему PIFC-a, ЦХЈ извјештава СМ БиХ у оквиру редовних годишњих консолидованих извјештаја о систему ФУК-а.

Област ФУК-а у институцијама БиХ уређена је Законом о финансирању институција БиХ[31]. Овим законом ФУК је дефинисан као свеобухватан систем политика, процедура и активности који успоставља и за који је одговоран руководилац институције. Систем ФУК-а заснива се на управљању ризицима и пружа разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин[32].

Сврха ФУК-а у пружању јавних услуга јесте да се оне пружају што је могуће једноставније, брже и јефтиније уз обезбјеђивање одговарајућег нивоа квалитета и у складу са законом. ФУК се односи на финансијске процесе и активности у пословању институције, као и на све друге процесе у институцији[33].

ФУК се проводи путем међусобно повезаних компоненти, које представљају елементе стандарда интерне контроле, а то су[34]:

- контролно окружење,
- управљање ризицима,
- контролне активности,
- информације и комуникације и
- праћење и процјена система.

Детаљнију разраду компоненти стандарда интерне контроле врши ЦХЈ доношењем подзаконских аката, као што су методологије, оквирни приручници, оквирни правилници, оперативна упутства и инструкције.

2.2. Надлежности ЦХЈ у погледу система ФУК-а

ЦХЈ је надлежна за координацију и хармонизацију система ФУК-а у институцијама БиХ. Надлежности ЦХЈ се односе на[35]:

- припрему и ажурирање стратешких докумената и смјерница из области ФУК-а,
- припрему закона и подзаконских аката из области ФУК-а,
- дефинисање садржаја програма обуке и координацију програма обуке из области ФУК-а,
- процјену система ФУК-а у институцијама БиХ,

[30] Одлука о доношењу Оперативног годишњег акционог плана Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ за 2025. годину (број: 03-1-02-4-126-1/25 од 17. 3. 2025. године).
[31] Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ,, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);
[32] Члан 2. Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);
[33] Члан 33а. став (1) и (2) Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);
[34] Члан 33б. став (1) и (2) Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);
[35] Члан 33ф. став (1) и (2) Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);

- вршење анализа и предлагање оперативних рјешења којима се унапређује ФУК,
- прописивање форме годишњег извјештаја, поступака и рокова извјештавања о ФУК-у,
- праћење примјене прописа из области ФУК-а на основу годишњих извјештаја о ФУК-у које институције БиХ достављају ЦХЈ,
- израду консолидованог годишњег извјештаја о систему ФУК-а у институцијама БиХ,
- учешће у раду Координационог одбора централних јединица за хармонизацију.

На основу законских надлежности, ЦХЈ је донијела сљедеће подзаконске акте који се односе на ФУК: Стандарди интерне контроле у институцијама БиХ[36], Приручник за ФУК у институцијама БиХ [37] , Смјернице за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ [38] , Правилник о годишњем извјештавању о систему ФУК-а у институцијама БиХ[39], Смјернице за развој управљачке одговорности у институцијама БиХ[40], Смјернице за управљање ризицима у институцијама БиХ - Верзија 2[41], Правилник за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ[42] и Правилник о коришћењу Апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему ФУК-а и интерне ревизије у институцијама БиХ[43].

Годишње извјештавање о систему ФУК-а обухвата израду појединачних годишњих извјештаја институција БиХ о систему ФУК-а и израду консолидованог годишњег извјештаја ЦХЈ о систему ФУК-а, на основу појединачних годишњих извјештаја институција БиХ. ЦХЈ саставља консолидовани годишњи извјештај о систему ФУК-а те га упућује СМ БиХ.[44]

У сврху провођења активности праћења и процјене квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ, ЦХЈ[45]:

- доноси образац упитника за годишњу самопроцјену система ФУК-а и упутство за попуњавање,
- доноси образац упитника за појединачну процјену квалитета система ФУК-а с подручјима и критеријумима процјене,
- сачињава годишњи план за појединачне процјене квалитета система ФУК-а,
- обавља појединачне процјене квалитета система ФУК-а, и
- извјештава Савјет министара БиХ о резултатима проведених процјена квалитета система ФУК-а у оквиру годишњег консолидованог извјештаја о систему ФУК-а у институцијама БиХ.

Циљеви процјене квалитета система ФУК-а коју врши ЦХЈ јесу[46]:

[36] Службени гласник БиХ (број: 61/14);
[37] Службени гласник БиХ (број: 98/14);
[38] Службени гласник БиХ (број: 29/15);
[39] Службени гласник БиХ (број: 77/15);
[40] Службени гласник БиХ (број: 26/20);
[41] Службени гласник БиХ (број: 84/20);
[42] Службени гласник БиХ (број: 22/22);
[43] Службени гласник БиХ (број: 21/22);
[44] Правилник о годишњем извјештавању о систему ФУК-а у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 77/15);
[45] Правилник за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 22/22);
[46] Одлука ЦХЈ о доношењу „Правилника за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине“ (број: 03-1-02-2-103-1/22 од 5. 4. 2022. године);

- идентификовати праксу и утврдити приоритете за унапређења система ФУК-а;
- пратити ефикасност процеса управљања ризицима и примјене интерних контрола;
- давати препоруке и смјернице за унапређење система ФУК-а;
- пратити реализацију мјера из годишњих акционих планова за реализацију стратегије из области јавних интерних финансијских контрола;
- извјешћивати Савјет министара БиХ о стању, напретку и планираним мјерама за унапређење система ФУК-а у институцијама БиХ.

2.3. Одговорност институција БиХ у погледу успоставе, развоја и провођења система ФУК-а

ФУК се успоставља као систем процедура и дефинисања одговорности и надлежности свих лица у институцији доношењем интерних прописа. Интерни прописи о ФУК-у заснивају се на компонентама које представљају елементе стандарда интерне контроле, добрим праксама интерне контроле и подзаконским актима које доноси ЦХЈ[47].
У складу са Законом о финансирању институција БиХ, руководилац институције је одговоран за:

- успоставу, развој и провођење ФУК-а,
- израду интерних прописа о ФУК-у,
- успоставу система ФУК-а у свим организационим јединицама у оквиру институције, те у односу на све програме и процесе које извршава институција,
- обезбјеђивање ревизорског трага за све финансијске и друге трансакције које су извршене у извјештајном периоду, и
- израду и достављање ЦХЈ годишњег извјештаја о ФУК-у[48].

Институције БиХ сачињавају годишњи извјештај о систему ФУК-а попуњавањем прописаних образаца за самопроцјену система ФУК-а, које доноси ЦХЈ. Руководилац институције одговоран је за тачност података из годишњег извјештаја о систему ФУК-а.[49]

Руководилац институције може пренијети овлашћења на лица која он овласти за успостављање, одржавање и редовно ажурирање система ФУК-а. Без обзира на пренос овлашћења и надлежности на друга лица, руководилац институције остаје одговоран за законитост пословања и остварење циљева институције[50].

Руководилац институције именује лице задужено за ФУК која је одговорна и има овлашћења за координирање активностима развоја интерне контроле. Лице задужено за ФУК је задужено за координацију сљедећих активности на нивоу институције:

- праћење и оцјењивање цјелокупног система интерне контроле,
- координисање развоја и провођења интерне контроле,
- праћење утврђених недостатака и потребних корективних радњи,

[47] Члан 33ц. став (1) и (2) Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);
[48] Члан 33д. став (1) и (2) Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);
[49] Правилник о годишњем извјештавању о систему ФУК-а у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 77/15);
[50] Члан 33е. став (1) и (2) Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 19/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22);

- обезбјеђивање да су сви запослени упознати са процедурама и политикама, те да добијају одговарајућу обуку из области интерних контрола,
- извјештавање према захтјевима унутрашњих и ванјских корисника.[51]

У институцији се може формирати радна група за успоставу система ФУК-а. Одлуку о формирању радне групе доноси руководилац институције узимајући у обзир величину институције, годишњи буџет, сложеност организационе структуре, као и друге факторе који су важни за доношење одлука. У случају да се у институцији формира радном групом управља лице задужено за ФУК. Дужности радне групе су:

- попис и опис пословних процеса,
- израда мапе пословних процеса,
- утврђивање контролног окружења,
- координисање процеса идентификације и процјене ризика,
- координисање приликом одређивања начина управљања ризиком,
- успостављање контролних активности које обухватају писане политике и процедуре,
- успостављање система информација и комуникација,
- успостава система контрола и функционисања финансијског управљања,
- утврђивање начина праћења и процјене адекватности успостављеног система финансијског управљања.[52]

Управљање ризицима је цјелокупан процес утврђивања, процјењивања и праћења ризика узимајући у обзир циљеве институције, те предузимања потребних радњи у сврху смањења ризика кроз примјену система ФУК-а. На нивоу институције потребно је успоставити системски приступ управљању ризицима као помоћ у благовременом реаговању на ризике који могу спријечити или отежати остварење циљева институције.[53]

[51] Приручник за ФУК у институцијама БиХ, децембар 2014. године;
[52] Ибид
[53] Приручник за ФУК у институцијама БиХ, децембар 2014. године;

3. НАЛАЗИ

Налази ревизије представљају одступања од критеријума које је ревизија користила приликом процјене ефикасности система ФУК-а у институцијама БиХ из узорка. Ревизијом је утврђено да институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању функционалног система финансијског управљања и контроле.
У поглављу 3.1. представљени су налази ревизије који се односе на успоставу, примјену и функционисање система ФУК-а у институцијама БиХ, док су у поглављу 3.2. представљени налази ревизије који се односе на активности праћења и процјене система ФУК-а које проводи ЦХЈ.

3.1. Успостава, примјена и функционисање система ФУК-а у институцијама БиХ

Ревизијом је утврђено да институције БиХ из узорка у различитој мјери проводе активности на успостави и примјени кључних елемената ФУК-а, те да није у потпуности обезбијеђена међусобна повезаност ових елемената на начин који омогућава ефикасно управљање системом ФУК-а.

Успостављени систем ФУК-а треба да пружи руководству институција БиХ поуздане информације о пословним процесима, ризицима и функционисању интерних контрола, како би се обезбиједило законито, правилно, економично и ефикасно управљање јавним средствима. Кључни елементи система ФУК-а, укључујући дефинисање одговорности, мапе пословних процеса, регистре ризика, оперативне (акционе) планове и информације о резултатима проведених мјера, међусобно су повезани и требају функционисати као јединствен систем подршке управљању и доношењу одлука. Њихова сврха није само испуњавање формалних обавеза прописаних законским и подзаконским оквиром, већ омогућавање руководству да препознаје ризике, планира мјере за њихово ублажавање, прати резултате предузетих активности и предузима правовремене корективне мјере.

Кључни елементи ФУК-а постоје у већини институција БиХ, али нису повезани у функционалан систем који омогућава ефикасно управљање ризицима и доношење одлука.

У институцијама БиХ из узорка успостављени су кључни елементи система ФУК-а, међутим уочене су разлике у степену њихове развијености, примјене и функционисања. Анализа је показала да редовно ажурирање и међусобна повезаност ових елемената нису у потпуности обезбијеђени, посебно у дијелу управљања ризицима. Правилници о унутрашњој организацији нису у свим институцијама БиХ из узорка усклађени са захтјевима који се односе на дефинисање одговорности за ФУК. Мапе пословних процеса и регистри ризика не ажурирају се редовно нити у потпуности одражавају промјене у пословању и ризицима. Такође, између правилника о унутрашњој организацији, мапа пословних процеса, регистара ризика и оперативних/акционих планова није у потпуности обезбијеђена повезаност. Оперативни/акциони планови не израђују се у свим институцијама БиХ из узорка, не израђују се континуирано или не омогућавају јасно сагледавање доприноса планираних мјера управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а. Због наведеног, доступне информације не омогућавају у потребној мјери сагледавање резултата проведених мјера и њиховог доприноса управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а.

3.1.1. Усклађеност правилника о унутрашњој организацији са захтјевима за дефинисање одговорности за ФУК

Већина институција БиХ из узорка није ускладила правилнике о унутрашњој организацији са захтјевима за дефинисање одговорности за ФУК прописаним Одлуком СМ БиХ из 2018. године.[54] Због тога у већини институција БиХ из узорка одговорности за ФУК нису уграђене у правилнике о унутрашњој организацији на начин прописан важећим прописима, што може ограничити њихову интеграцију у систем руковођења и управљачке одговорности.[55]

Јасно дефинисање одговорности за финансијско управљање и контролу представља један од основних предуслова за успоставу управљачке одговорности и ефикасно функционисање система ФУК-а. Правилницима о унутрашњој организацији потребно је дефинисати одговорности руководилаца институција и руководилаца организационих јединица за успоставу, развој и функционисање система ФУК-а. На тај начин стварају се претпоставке да управљање ризицима, провођење контрола и извјештавање постану саставни дио процеса управљања и остваривања циљева институције.

У наставку је дат преглед усклађености правилника о унутрашњој организацији институција БиХ из узорка са обавезом дефинисања одговорности за ФУК прописаном Одлуком СМ БиХ из 2018. године.

Табела 2: Преглед усклађености правилника о унутрашњој организацији са захтјевима за дефинисање одговорности за ФУК

Ред. бр.	Назив институције БиХ	Година важећег правилника	Усклађеност са Одлуком СМ БиХ из 2018.
1.	АШУК	2018 (допуна 2023)	ДА
2.	ЦХЈ	2020	ДА
3.	ДАРНС	2009	НЕ
4.	МЉПИ	2013 (измјене 2015)	НЕ
5.	СПС	2009	НЕ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција БиХ из узорка

На основу проведене анализе утврђено је да три од пет институција БиХ из узорка нису ускладиле правилнике о унутрашњој организацији са захтјевима Одлуке СМ БиХ из 2018. године.[56] СПС и ДАРНС примјењују правилнике о унутрашњој организацији из 2009. године[57], док МЉПИ примјењује правилник о унутрашњој организацији из 2013. године

[54] Одлука о измјенама и допуни Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 51/18), у даљем тексту: Одлука СМ БиХ из 2018. године.

[55] Обавеза успоставе ФУК-а прописана је Законом о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13) , док се Одлуком СМ БиХ из 2018. године ове обавезе разрађују кроз дефинисање одговорности у организационој структури институција БиХ. Одлуком СМ БиХ из 2018. године уведена је обавеза да се правилницима о унутрашњој организацији дефинишу одговорности за ФУК.

[56] У појединим случајевима измјене правилника нису окончане кроз све фазе прописане процедуре усвајања акта, укључујући прибављање потребних мишљења и сагласности надлежних институција, нити су усвојене од СМ БиХ.

[57] СПС примјењује Правилник о унутрашњој организацији из 2009. године. СПС је покренула активности на усклађивању правилника о унутрашњој организацији који се налази у фази припреме и прибављања мишљења надлежних институција БиХ. ДАРНС примјењује правилник из 2009. године. Приједлог Правилника

(измјене 2015), који нису усклађени са захтјевима Одлуке СМ БиХ из 2018. године[58]. АШУК је извршио усклађивање кроз допуне правилника о унутрашњој организацији из 2023. године[59], док је ЦХЈ правилником о унутрашњој организацији из 2020. године уредила одговорности за ФУК.

У појединим институцијама БиХ из узорка питања успоставе и развоја система ФУК-а уређена су другим интерним актима[60], кроз доношење правилника о ФУК-у, стратегија управљања ризицима те именовање радних група за ФУК и координатора за управљање ризицима. Наведеним актима уређена су питања која се односе на носиоце активности, управљање ризицима, координацију активности развоја система ФУК-а и праћење његовог развоја. Међутим, Одлуком СМ БиХ из 2018. године прописано је да се одговорности за успоставу и развој система ФУК-а дефинишу кроз правилнике о унутрашњој организацији, чиме се одговорности за успоставу и развој система ФУК-а уграђују у одговорности руководилаца институције и организационих јединица. У већини институција БиХ из узорка одговорности за ФУК нису уграђене у правилнике о унутрашњој организацији на начин предвиђен наведеном Одлуком. Више информација о интерним актима којима су уређена питања успоставе и развоја система ФУК-а у институцијама БиХ из узорка дато је у Прилогу 1.

3.1.2. Мапе пословних процеса

Ревизијом је утврђено да су у институцијама БиХ из узорка успостављене мапе пословних процеса, али се не ажурирају редовно. Такође, у појединим институцијама БиХ из узорка није обезбијеђена усклађеност мапа пословних процеса са правилницима о унутрашњој организацији.

Мапе пословних процеса представљају основу за успоставу и функционисање система ФУК-а јер омогућавају идентификацију пословних процеса, активности и одговорности у институцији. На основу мапа пословних процеса идентификују се и процјењују ризици те успостављају мјере за њихово управљање. Због тога мапе пословних процеса требају бити ажурне и усклађене са стварним начином обављања послова и организационом структуром институције. Уколико се мапе пословних процеса не ажурирају, повећава се ризик да промјене у пословању не буду обухваћене процесом управљања ризицима и успостављања контрола.

На основу прикупљених података о успостављености и ажурирању мапа пословних процеса у институцијама БиХ из узорка, у наставку се даје преглед стања по институцијама.

о унутрашњој организацији био је предмет разматрања на сједници СМ БиХ одржаној 15. 4. 2026. године, али је у поступку усаглашавања враћен на додатно усклађивање текста. У ове двије институције БиХ из узорка одговорности за ФУК дефинисане су кроз правилнике о ФУК--у.

[58] МЉПИ примјењује Правилник о унутрашњој организацији из 2013. године (допуне 2015. године). Приједлог Правилника о унутрашњој организацији био је предмет разматрања на сједници СМ БиХ одржаној 15. 4. 2026. године, али је у поступку усаглашавања враћен на додатно усклађивање текста.

[59] АШУК примјењује Правилник о унутрашњој организацији из 2018. године. Обавезе у вези с ФУК-ом нису биле дефинисане у основном тексту правилника, већ су уведене накнадно допунама правилника из 2023. године.

[60] Правилник о ФУК-у и Одлуке о именовању радних група за ФУК. У ДАРНС-у и СПС-у одговорности за ФУК дефинисане су правилницима о ФУК-у и одлукама о именовању радне групе/лица задуженог за ФУК и одговорне за процес управљања ризицима. У АШУК-у, ЦХЈ и МЉПИ одговорности за ФУК дефинисане су одлукама о именовању радне групе за ФУК.

Табела 3: Преглед успостављености и ажурирања мапа пословних процеса

Ред. бр.	Назив институције БиХ	Успостављена мапа пословних процеса	Редовно ажурирање
1.	АШУК	Дјелимично	НЕ
2.	ЦХЈ	ДА	ДА
3.	ДАРНС	ДА	НЕ
4.	МЉПИ	ДА	НЕ
5.	СПС	ДА	НЕ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција БиХ из узорка

На основу проведене анализе утврђено је да у четири од пет институција БиХ из узорка мапе пословних процеса нису редовно ажуриране[61], док је само у једној институцији обезбијеђено њихово континуирано ажурирање[62]. Такође, утврђено је да у три од пет институција БиХ из узорка мапе пословних процеса нису у потпуности усклађене са правилницима о унутрашњој организацији.[63] Поред тога, у једној институцији мапе пословних процеса воде се по појединачним организационим јединицама без њиховог обједињавања у јединствену мапу пословних процеса на нивоу институције.[64]

Утврђене слабости испољавају се на различите начине у институцијама БиХ из узорка. Мапе пословних процеса у АШУК-у воде се одвојено по организационим јединицама и нису обједињене у јединствену мапу пословних процеса. Поред тога, мапе пословних процеса нису израђене за све организационе јединице у истом периоду нити су ажуриране на системски и континуиран начин, што отежава цјеловит преглед пословних процеса и њихову повезаност са осталим елементима система ФУК-а.[65]

[61] АШУК, ДАРНС, МЉПИ и СПС

[62] ЦХЈ

[63] АШУК, СПС и МЉПИ. У АШУК-у поређењем мапа пословних процеса, Правилника о унутрашњој организацији из 2018. године и Правилника о допунама Правилника о унутрашњој организацији (број 19-6.2-02-2-185-18/22 од 5. 4. 2023. године) утврђено је да одговорности помоћника директора за администрацију и финансије за успостављање и развој система управљања и интерних контрола нису обухваћене мапама пословних процеса. Представници АШУК-а навели су да пословни процеси за помоћника директора за администрацију нису мапирани јер наведено радно мјесто није попуњено већ дужи низ година. У СПС-у је поређењем Књиге (Мапе) пословних процеса СПС (број 18.1-02.4-9012/17 од 25. 12. 2017. године) и Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у СПС од 24. 9. 2009. године утврђено да поједине активности из надлежности организационих јединица нису идентификоване у мапи пословних процеса, укључујући активности везане за праћење међународних стандарда у области миграција, анализу ризика илегалних миграција, као и поједине послове из области унутрашње контроле. Поређењем организационе структуре МЉПИ-ја и мапа пословних процеса за период 2021–2025. године те на основу изјашњења институције утврђено је да мапама пословних процеса нису обухваћени Кабинет министра, Кабинет замјеника министра, секретар, секретар са посебним задатком и Канцеларија заступника Савјета министара БиХ пред Европским судом за људска права.

[64] У АШУК-у се мапе пословних процеса воде одвојено по организационим јединицама (нпр. Одсјек за финансијско-материјалне послове и управљање буџетом, Одсјек за правне, кадровске и опште послове, Одсјек за специјалистичку обуку, Одсјек за послове са полазницима обуке и евиденције те Одјељење за подршку при Канцеларији директора) и нису обједињене у јединствену мапу пословних процеса.

[65] У АШУК-у су мапе пословних процеса за све организационе јединице, осим Одсјека за послове са полазницима обуке и евиденције, израђене 2017. године. Према наводима институције, све организационе јединице ажурирале су мапе пословних процеса 2021. године. Одсјек за финансијско-материјалне послове и управљање буџетом додатно је ажурирао мапу пословних процеса 2025. године, а Одсјек за провођење стручне обуке и обуке за ниво И и ИИ 2026. године. Одсјек за послове са полазницима обуке и евиденције мапу пословних процеса израдио је 2026. године. Е-маил АШУК-а од 10. 6. 2026. године и Забиљешка са састанка у АШУК-у одржаном 21. 5. 2026. године

Мапа пословних процеса у ДАРНС-у израђена је 2020. године и није ажурирана од њеног доношења, иако су кроз активности радних група за ФУК вршене периодичне евалуације пословних процеса.[66]

Мапа пословних процеса у МЉПИ је израђена 2016. године. До 2023. године мапе су вођене појединачно по организационим јединицама, што отежава цјеловит преглед пословних процеса и њихову повезаност са осталим елементима система ФУК-а. Од 2023. године МЉПИ израђује јединствене мапе пословних процеса које обједињавају све организационе јединице. Мапа пословних процеса за 2025. годину није ажурирана, због чега није обезбијеђен континуитет ажурирања у цијелом посматраном периоду. Поређењем правилника о унутрашњој организацији МЉПИ и мапа пословних процеса за период 2021–2024. године утврђено је да мапама пословних процеса нису обухваћене све организационе јединице, због чега мапе пословних процеса нису у потпуности усклађене са организационом структуром.[67]

Мапа пословних процеса у СПС израђена је 2017. године и од тада није ажурирана. Поређењем Мапе пословних процеса и Правилника о унутрашњој организацији утврђено је да поједине активности дефинисане Правилником нису идентификоване у Мапи пословних процеса.[68] Непотпуно мапирање пословних процеса може довести до тога да поједине активности нису обухваћене идентификацијом процеса и повезаним активностима управљања ризицима.

За разлику од осталих институција БиХ из узорка, ЦХЈ је обезбиједила континуирано годишње ажурирање мапа пословних процеса од 2016. године кроз активности радних група за ФУК.

Непотпуне и неажуриране мапе пословних процеса не обезбјеђују поуздану основу за идентификацију и процјену ризика, нити омогућавају правовремено препознавање промјена и слабости у пословању институција БиХ. Због тога нису у потпуности

---

[66] У ДАРНС-у радна група за ФУК је у 2023. и 2025. години вршила евалуацију пословних процеса. У 2026. години радна група је поново извршила евалуацију пословних процеса и одлучила да се приступи ажурирању мапе пословних процеса и расподјели задатака за њено ажурирање. Међутим, до израде Нацрта извјештаја нису евидентиране измјене у постојећој мапи пословних процеса. Радна група за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима од 25. 3. 2022., 11. 10. 2023. и 20. 5. 2026. године, те Забиљешка са састанка одржаног у ДАРНС-у 25. 5. 2026. године.

[67] За потребе ревизије анализирани су Правилник о унутрашњој организацији МЉПИ од 11. 1. 2013. године, Правилник о допуни Правилника о унутрашњој организацији МЉПИ од 23. 7. 2015. године, мапе пословних процеса за период 2021–2025. године те одговор МЉПИ достављен електронском поштом 18. 6. 2026. године, у којем је наведено да се „мапе пословних процеса раде за све организационе јединице осим кабинета министра и замјеника, секретара, секретара са посебним задатком и Канцеларије заступника СМ БиХ пред Европским судом за људска права“. Такође, анализирани су Правилник о унутрашњој организацији Канцеларије заступника СМ БиХ пред Европским судом за људска права из 2006. године и његове измјене из 2010, 2019. и 2023. године. Наведеним правилником прописано је да је „Канцеларија основана за обављање стручних и административних послова за потребе заступника СМ БиХ пред Европским судом за људска права“ те да „дјелује као управна организација при МЉПИ“ (члан 1. став (2)), док је чланом 36. прописано да се „овај правилник сматра додатком Правилника о унутарњој организацији МЉПИ“. Наведена одредба потврђена је и измјенама правилника из 2019. и 2023. године.

[68] Поређењем Мапе пословних процеса из 2017. године и Правилника о унутрашњој организацији из 2009. године утврђено је да поједине активности дефинисане Правилником нису идентификоване у Мапи пословних процеса. То се, између осталог, односи на активности праћења прописа ЕУ и њихове интеграције у правни оквир БиХ, организацију студијских и других путовања директора те пријем домаћих и страних посјетилаца. Представници СПС-а су током састанка одржаног 13. 5. 2026. године такође навели да нису сви пословни процеси мапирани у Мапи пословних процеса СПС.

обезбијеђене претпоставке за успоставу регистара ризика и других елемената система ФУК-а на основу стварног стања пословних процеса. Посљедица наведеног је да руководство не располаже потпуним и поузданим информацијама о процесима и повезаним ризицима.

3.1.3. Регистри ризика и њихова улога у управљању ризицима

Ревизијом је утврђено да су у институцијама БиХ из узорка регистри ризика успостављени, али да њихово ажурирање и повезаност са пословним процесима нису у потпуности обезбијеђени. Иако постоји одређени ниво повезаности регистара ризика и мапа пословних процеса, поједини ризици идентификовани у мапама пословних процеса нису евидентирани у регистрима ризика, односно поједини ризици евидентирани у регистрима ризика нису обухваћени мапама пословних процеса. Због наведеног, регистри ризика не пружају у потпуности поуздану основу за управљање ризицима и праћење промјена у пословању институција БиХ.

Регистри ризика представљају кључни елемент система ФУК-а и служе за идентификацију, процјену и праћење ризика који могу утицати на остваривање циљева институције. Њихова сврха је да омогуће благовремено препознавање ризика и планирање мјера за њихово ублажавање, као и да руководству пруже информације потребне за управљање ризицима. Да би остварили своју сврху, регистри ризика требају бити ажурирани, засновани на пословним процесима и прилагођени промјенама у пословању институције.

На основу прикупљених података о успостављености и ажурирању регистара ризика у институцијама БиХ из узорка, у наставку се даје преглед стања по институцијама.

Табела 4: Преглед успостављености и ажурирања регистра ризика у институцијама БиХ из узорка

Ред. бр.	Назив институције БиХ	Успостављен регистар ризика	Редовно ажурирање
1.	АШУК	Дјелимично	НЕ
2.	ЦХЈ	ДА	ДА
3.	ДАРНС	ДА	НЕ
4.	МЉПИ	ДА	НЕ
5.	СПС	ДА	НЕ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција БиХ из узорка

На основу проведене анализе утврђено је да у четири од пет институција регистри ризика нису редовно ажурирани, док је у једној институцији обезбијеђено њихово редовно ажурирање. Такође, анализом мапа пословних процеса и регистара ризика утврђено је да у двије од пет институција БиХ из узорка није у потпуности обезбијеђена повезаност између ова два документа. Утврђено је да поједини ризици идентификовани у мапама пословних процеса нису евидентирани у регистрима ризика, односно да поједини ризици евидентирани у регистрима ризика нису обухваћени мапама пословних процеса.[69]

[69]У ДАРНС-у је утврђено да поједини ризици евидентирани у регистру ризика нису обухваћени мапама пословних процеса, док је у СПС-у утврђено да поједини главни ризици идентификовани у Мапи пословних процеса нису укључени у Регистар ризика.

Иако су регистри ризика у АШУК-у иницијално успостављени 2017. године, њихово ажурирање није успостављено на континуираној основи. Регистри ризика нису успостављени за све организационе јединице. Евидентирана су појединачна ажурирања регистара ризика у појединим организационим јединицама, док ажурирања нису вршена на системски и свеобухватан начин за све организационе јединице.[70]

У ЦХЈ су регистри ризика успостављени и редовно се ажурирају од 2017. године кроз активности радних група за ФУК. Ризици су повезани са пословним процесима и обухватају оперативне, финансијске, стратешке и ризике усклађености. Анализом мапе пословних процеса и регистра ризика утврђено је да су идентификовани ризици повезани с дефинисаним пословним процесима те да постоји усклађеност између ова два документа.[71]

У МЉПИ Регистар ризика је успостављен и ажурирање се проводило до 2024. године, док за 2025. годину није извршено ажурирање. Иако постоји повезаност између пословних процеса и идентификованих ризика, до 2023. године мапе пословних процеса и регистри ризика вођени су кроз више одвојених докумената, што отежава прегледно повезивање пословних процеса и ризика. Од 2023. године овај приступ је унапријеђен успостављањем обједињене мапе пословних процеса и регистра ризика.[72]

Регистар ризика у ДАРНС-у је успостављен, а ажурирање је вршено у појединим годинама. У оквиру активности радних група вршена је евалуација пословних процеса и повезаних ризика, при чему у одређеним периодима није идентификована потреба за измјенама.[73] Међутим, није обезбијеђен континуитет ажурирања регистара ризика током цијелог посматраног периода. Утврђено је да не постоји потпуна усклађеност између мапа пословних процеса и регистара ризика у ДАРНС-у. Иако се дио ризика директно преузима из мапа пословних процеса (нпр. ризици везани за запошљавање и планирање буџета), појединi ризици евидентирани у регистрима нису обухваћени мапама пословних процеса (нпр. ризик могућности грешака у е-аукцији и ризици везани за рад протокола),

[70] Е-маил из АШУК-а од 10. 6. 2026. године и забиљешке са састанка одржаног 21. 5. 2026. године, регистри ризика за све организационе јединице, осим Одсјека за послове са полазницима обуке и евиденције, успостављени су 2017. године. Регистре ризика све организационе јединице ажурирале су 2021. године, док је Одсјек за провођење стручне обуке и обуке за ниво И и ИИ регистар ризика додатно ажурирао 2026. године. Одсјек за послове са полазницима обуке и евиденције нема успостављен регистар ризика.

[71] Наводи се заснивају на Одлуци о именовању радне групе за ажурирање Мапе пословних процеса и Регистра ризика у ЦХЈ МФТ БиХ за 2021. годину, број 03-1-34-7-106-1/21 од 10. 5. 2021. године, Извјештају радне групе о извршеном ажурирању Мапе пословних процеса и Регистра ризика, број 03-1-34-7-106-2/21 од 30. 7. 2021. године, Одлуци о именовању радне групе за ажурирање Мапе пословних процеса и Регистра ризика за 2022. годину, број 03-1-34-7-225-1/22 од 6. 9. 2022. године, Извјештају радне групе о извршеном ажурирању Мапе пословних процеса и Регистра ризика, број 03-1-34-7-225-2/22 од 31. 10. 2022. године, Одлуци о именовању радне групе за ажурирање Мапе пословних процеса и Регистра ризика за 2023. годину, број 03-1-34-7-164-1/23 од 10. 5. 2023. године, Извјештају радне групе о извршеном ажурирању Мапе пословних процеса и Регистра ризика, број 03-1-134-7-164-2/23 од 30. 6. 2023. године, Регистру ризика ЦХЈ МФТ БиХ од 28. 4. 2025. године, Забиљешци са састанка одржаног у ЦХЈ 6. 5. 2026. године.

[72] Анализа је извршена на основу мапа пословних процеса и регистара ризика МЉПИ за период 2021–2024. године. Обухваћене су мапе пословних процеса и регистри ризика појединачних организационих јединица (Сектор за људска права, Сектор за исељеништво, Агенција за равноправност сполова БиХ, Сектор за опште, правне и финансијско-материјалне послове и др.), као и обједињена Књига пословних процеса и Регистар ризика за 2023/2024. годину.

[73] Регистар ризика у ДАРНС-у успостављен 2020. године. Активности евалуације и ажурирања регистра ризика провођене су у 2022. и 2023. години. У 2024. години нису провођене активности у вези са ажурирањем регистра ризика, док је у 2025. години радна група за ФУК извршила његову евалуацију и закључила да нема потребе за измјенама. Такође, у 2026. години планирано је поновно ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика.

већ су накнадно укључени у регистар ризика. Такође, утврђено је да мапа пословних процеса од њеног доношења 2020. године није ажурирана, што додатно утиче на ограничену усклађеност између ова два документа и отежава праћење промјена у идентификованим ризицима.[74]

Регистар ризика у СПС је донесен, међутим од његовог успостављања није вршено његово ажурирање. Анализом Мапе пословних процеса и Регистра ризика утврђено је да не постоји потпуна усклађеност између ова два документа, с обзиром на то да поједини главни ризици идентификовани у Мапи пословних процеса нису укључени у Регистар ризика. Због наведеног, регистар ризика не одражава у потпуности све идентификоване ризике повезане са пословним процесима СПС те се не користи у пуној мјери као алат за управљање ризицима и подршку управљачком одлучивању.[75] Имајући у виду да PIFC апликација омогућава повезивање пословних процеса и ризика, благовремено евидентирање и ажурирање мапа пословних процеса и регистара ризика у апликацији доприноси избјегавању поменутих одступања.

Утврђене слабости у ажурирању регистара ризика и њиховој повезаности са мапама пословних процеса произлазе из недовољно успостављеног системског и континуираног праћења ризика. У појединим институцијама управљање ризицима се проводи без свеобухватног приступа који укључује редовно преиспитивање ризика у односу на промјене у пословним процесима. Због наведеног, регистри ризика не одражавају у потпуности стварно стање ризика у институцијама, што ограничава њихову примјену као алата за управљање ризицима. Непотпуни и неажурирани регистри ризика не омогућавају правовремену идентификацију и праћење ризика, што може утицати на ефикасност система интерних контрола и доношење управљачких одлука. Уочене слабости у регистрима ризика могу се довести у везу са претходно утврђеним недостацима у усклађености правилника о унутрашњој организацији и ажурирању мапа пословних процеса, који заједно чине основу за успоставу и развој система управљања ризицима у институцијама БиХ.

3.1.4. Оперативни/акциони годишњи планови за унапређење система ФУК-а

Анализом оперативних/акционих планова институција БиХ из узорка утврђено је да институције БиХ различито приступају планирању активности за унапређење система ФУК-а. Поједине институције БиХ из узорка планове не доносе, док их друге доносе без континуитета. Дефинисане мјере у анализираним акционим плановима у највећем броју

[74] Анализа је извршена на основу Мапе пословних процеса ДАРНС, број 04-02-2-713/20 од 24. 4. 2020. године, Регистра ризика ДАРНС од 24. 4. 2020. године, Регистра ризика ДАРНС од 28. 3. 2022. године, Регистра ризика ДАРНС од 10. 10. 2023. године, записника Радне групе за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима од 25. 3. 2022., 11. 10. 2023. и 20. 5. 2026. године, те Забиљешке са састанка одржаног у ДАРНС-у 25. 5. 2026. године. Утврђено је да су поједини ризици евидентирани у регистрима ризика накнадно укључени и нису идентификовани у мапи пословних процеса (нпр. могућност грешака у е--аукцији и непопуњено радно мјесто на протоколу).

[75] Анализа је извршена на основу Књиге (Мапе) пословних процеса Службе за послове са странцима из 2017. године и Регистра ризика Службе за послове са странцима из 2019. године. Упоредном анализом утврђено је да поједини главни ризици идентификовани у Мапи пословних процеса нису укључени у Регистар ризика. На примјер, за процес организовања стручног колегија у Мапи пословних процеса као главни ризик наведена је лоша припрема материјала стручног колегија, док наведени ризик није евидентиран у Регистру ризика за исти процес. Такође, за процес превођења у Мапи пословних процеса као главни ризик наведено је неблаговремено достављање аката на превођење, док овај ризик није укључен у Регистар ризика.

случајева односе се на провођење активности и израду докумената. Такав начин дефинисања мјера не омогућава јасно сагледавање њиховог доприноса управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а

Оперативни/акциони планови представљају везу између идентификованих ризика и активности које институције БиХ планирају провести ради унапређења система ФУК-а и управљања ризицима. Њихова сврха је да обезбиједе плански приступ реализацији мјера, јасно дефинишу одговорности и омогуће праћење напретка у унапређењу система ФУК-а. Да би остварили своју сврху, акциони планови требају бити засновани на идентификованим ризицима и садржавати информације које омогућавају праћење реализације мјера и њихових резултата.

У посматраном периоду (2021–2025) утврђено је да институције БиХ из узорка различито приступају изради акционих планова, што указује на неуједначен ниво развијености планирања мјера за унапређење система ФУК-а.

Табела 5: Преглед израде акционих планова и мјера

Ред. бр.	**Назив институције БиХ**	**Израђени акциони планови за унапређење ФУК-а у периоду 2021–2025**.	**Мјерљиви показатељи реализације мјера**
1.	АШУК	Дјелимично	НЕ
2.	ЦХЈ	ДА	НЕ
3.	ДАРНС	Дјелимично	НЕ
4.	МЉПИ	Дјелимично	НЕ
5.	СПС	НЕ	НЕ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Анализом је утврђено да је континуитет израде оперативних/акционих планова обезбијеђен само у једној институцији БиХ из узорка.[76] У три од пет институција БиХ из узорка утврђена је дјелимична израда оперативних /акционих планова[77], од чега у двије институције БиХ из узорка није обезбијеђен континуитет израде[78], а у једној није могуће повезати мјере са идентификованим ризицима у регистру ризика[79]. У једној од пет институција БиХ из узорка акциони планови за унапређење система ФУК-а нису израђивани.[80]

У свим институцијама БиХ из узорка нису дефинисани мјерљиви показатељи реализације мјера који омогућавају процјену ефеката њиховог провођења на управљање ризицима. Анализом садржаја акционих планова утврђено је да су мјере у највећем броју случајева дефинисане као активности, док се показатељи реализације мјера углавном односе на потврду да су планиране активности проведене. На основу расположивих информација

[76] ЦХЈ
[77] АШУК, ДАРНС и МЉПИ
[78] АШУК и МЉПИ
[79] ДАРНС
[80] СПС

није могуће јасно сагледати резултате проведених мјера и њихов допринос унапређењу система ФУК-а.[81]

Наведена ограничења присутна су и у информацијама које се кроз систем ФУК-а обезбјеђују о реализацији мјера за управљање ризицима и унапређење система ФУК-а. Расположиве информације углавном се односе на проведене активности и израђене документе, док информације о резултатима и ефектима проведених мјера нису доступне у потребној мјери. Због тога није могуће поуздано процијенити допринос реализованих мјера управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а. Детаљније информације о начинима извјештавања о систему ФУК-а у институцијама БиХ из узорка дате су у Прилогу 2.

Акциони планови у АШУК-у израђени су само за поједине године, а мјере и показатељи реализације мјера су усмјерени на провођење активности, због чега није могуће јасно сагледати ефекте њиховог провођења на управљање ризицима.[82] У ЦХЈ је утврђен континуитет у изради и праћењу акционих планова, међутим, показатељи реализације мјера углавном се односе на провођење активности и израду докумената, због чега није могуће јасно сагледати ефекте проведених мјера на унапређење управљања ризицима.[83]

За ДАРНС је утврђено да се акциони планови континуирано израђују, међутим ревизијом није било могуће јасно повезати планиране мјере из акционих планова с ризицима у регистру ризика, јер се акциони планови израђују на основу оперативних годишњих акционих планова Стратегије развоја система интерних финансијских контрола. Због тога није могуће у потпуности сагледати њихову улогу као инструмента управљања ризицима.[84] У МЉПИ су акциони планови донесени за већину година у посматраном периоду, међутим континуитет њиховог доношења није обезбијеђен. Такође, показатељи реализације мјера углавном се односе на провођење активности и израду докумената, због чега није могуће јасно сагледати шта је реализацијом мјера постигнуто у унапређењу

[81] У АШУК-у се реализација мјера прати кроз показатеље као што су ажуриран регистар ризика, унесени подаци у PIFC апликацију, донесен интерни акт и сл. У ЦХЈ показатељи укључују организоване обуке, ажуриране интерне процедуре, израђен консолидовани извјештај, донесен план и програм обуке и сл. У ДАРНС-у се израђују оперативни годишњи акциони планови Стратегије развоја система интерних финансијских контрола који нису повезани са ризицима у регистру ризика. У МЉПИ показатељи укључују ажуриране пословне процесе и регистар ризика, израђене смјернице и ажуриране интерне процедуре и сл.

[82] Акциони планови у АШУК-у израђени су за 2023. и 2024. годину, док за остале године у посматраном периоду нису израђени. Мјере у акционим плановима су дефинисане као опште активности (нпр. процјена ризика и унос у PIFC апликацију, ажурирање регистра ризика, успостава базе података о пословним процесима, уређивање улога и одговорности актера), а показатељи успјешности односе се на реализацију тих активности (нпр. ажуриран регистар ризика, успостављен интерни акт). Годишњи акциони план Стратегије развоја система интерних контрола у АШУК-у за 2023. и 2024. годину.

[83] У ЦХЈ мјере су углавном везане за реализацију активности (нпр. организоване обуке, донијети план и програм обуке, израђен консолидовани извјештај, ажуриране процедуре). Извјештај о реализацији мјера из Годишњег акционог плана за унапређење ФУК-а у ЦХЈ за 2020, 2021, 2022, 2023, 2024. и 2025. годину и Годишњи акциони план за унапређење ФУК-а у ЦХЈ за 2021, 2022, 2023, 2024. и 2025. годину).

[84] Увидом у Оперативни годишњи акциони план Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у ДАРНС-у за 2021, 2022, 2023. и 2024. годину те регистре ризика из 2020., 2022. и 2023. године није било могуће успоставити јасну везу између планираних мјера и ризика. Према наводима саговорника из ДАРНС-а, акциони планови израђени су на основу оперативних годишњих акционих планова Стратегије развоја система интерних финансијских контрола, док акциони планови повезани с ризицима из регистра ризика се од 2026. године израђују путем PIFC апликације. Забиљешка са састанка од 25. 5. 2026. и Регистар ризика и акциони план из PIFC апликације за 2026. годину.

управљања ризицима.[85] У СПС акциони планови се не израђују, због чега не постоји основа за системско планирање и праћење мјера за унапређење система ФУК-а.[86]

Утврђене слабости ограничавају могућност коришћења акционих планова као основе за управљање ризицима и унапређење система ФУК-а. Због наведеног, акциони планови у већини институција БиХ из узорка не представљају поуздану основу за планирање и унапређење активности система ФУК-а.

3.1.5. Слабости PIFC апликације као алата за подршку систему ФУК-а

Апликацијом за праћење, управљање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у институцијама БиХ (PIFC апликација) није у потпуности обезбијеђена функционална подршка управљању ризицима, праћењу и извјештавању о систему ФУК-а у институцијама БиХ. Утврђена су ограничења која се односе на континуитет рада апликације, расположивост података, коришћење појединих функционалности, њено даље унапређење и могућност обједињавања активности на унапређењу система ФУК-а.

PIFC апликација представља један од кључних алата за унапређење система интерних контрола у институцијама БиХ, а ЦХЈ је надлежна за њено коришћење и функционална унапређења. Апликација служи за управљање и извјештавање о систему ФУК-а те за подршку активностима интерне ревизије. PIFC апликација није била у функцији од фебруара 2024. до фебруара 2025. године.[87]

Након поновног стављања PIFC апликације у функцију у фебруару 2025. године, поједини пријављени проблеми у раду апликације и захтјеви за унапређење њених функционалности остали су неријешени.[88] Пријављени проблеми су се односили на немогућност уређивања појединих пословних процеса и могућност да запослени у ЦХЈ мијењају податке које су институције БиХ унијеле у PIFC апликацију. Такође, запослени у ЦХЈ не могу издвојити податке из регистра ризика само за једну институцију БиХ, па тако ни за ЦХЈ, нити израдити мапу пословних процеса за једну институцију БиХ.

ЦХЈ није у могућности да прилагођава PIFC апликацију у складу са евентуалним потребама институција БиХ. PIFC апликација тренутно не омогућава прилагођавање

[85] МЉПИ је доставио акционе планове за 2022, 2023. и 2024. годину, док акциони план за 2021. и 2025. годину нису израђени. Показатељи реализације мјера углавном се односе на реализацију активности као што су ажурирање пословних процеса, регистара ризика и интерних процедура, израда смјерница, припрема докумената и сл. Акциони план стратегије развоја система интерних контрола у МЉПИ за 2022., 2023. и 2024. годину. Е-маил из МЉПИ од 16. 7. 2026. године.

[86] Забиљешка са састанка одржаног у СПС БиХ 26. 2. 2026. године и 13. 5. 2026. године.

[87] Извјештаји Комисије за надзор и извјештавање над активностима у вези с PIFC апликацијом у ЦХЈ за период од маја 2024. године до јула 2026. године. У наведеном периоду евидентиран је прекид рада апликације те су констатована отворена питања чије рјешавање зависи од обезбјеђивања изворног кода апликације. Забиљешка са састанка у ЦХЈ од 6. 5. 2026. године. Слични проблеми у функционисању PIFC апликације идентификовани су и у ранијој ревизији учинка „Успостава и обезбјеђивање функционалне интерне ревизије у институцијама БиХ“ (2024) утврђено је да PIFC апликација није функционисала у континуитету, да су постојале потешкоће у њеном коришћењу те да ЦХЈ и МФТ нису обезбиједили континуирано и неометано функционисање модула за интерну ревизију.

[88] Извјештаји Комисије за надзор и извјештавање над активностима у вези с PIFC апликацијом у ЦХЈ, за период од фебруара 2025. до јула 2026. године.

структуре кључних елемената ФУК-а, ако институција БиХ има потребу за тим.[89] PIFC апликација нема успостављен „read only“ приступ, због чега овлашћеним корисницима PIFC апликације није могуће додијелити само право прегледа података без могућности њихових измјена. Такође, PIFC апликација не обезбјеђује траг о измјенама података кључних елемената ФУК-а. Комисија за надзор и извјештавање над активностима у вези с PIFC апликацијом такође је као проблем евидентирала могућност да запослени у ЦХЈ, који имају приступ PIFC апликацији, могу вршити измјене података које су институције БиХ унијеле у апликацију.[90]

Такође, према подацима ЦХЈ, за 10 од 79 институција БиХ нису расположиви потпуни подаци о мапама пословних процеса и регистрима ризика у PIFC апликацији. Код осам институција БиХ нису евидентирани ни мапа пословних процеса ни регистар ризика, док код једне институције БиХ није евидентиран регистар ризика. За четири институције БиХ, ЦХЈ није располагала подацима јер је на захтјев тих институција, због повјерљивости података, онемогућен увид у податке евидентиране у PIFC апликацији.[91] Наведено указује да подаци расположиви кроз PIFC апликацију не омогућавају потпун и поуздан увид у стање успостављености кључних елемената система ФУК-а у свим институцијама БиХ, што ограничава њену употребу као алата за подршку управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а.

PIFC апликација не омогућава обједињено праћење свих активности значајних за унапређење система ФУК-а. У апликацији није омогућено евидентирање јединствених акционих планова који би обухватали препоруке интерне ревизије, препоруке Канцеларије за ревизију и активности које произлазе из оперативних годишњих акционих планова за развој система интерних финансијских контрола. Према наводима из ЦХЈ, наведено ограничење PIFC апликације препознато је као проблем у функционисању PIFC апликације и представљат ће приоритет у будућој надоградњи.[92]

3.2. Праћење и процјена система ФУК-а у институцијама БиХ

Ревизијом је утврђено да ЦХЈ у дијелу праћења и процјене система ФУК-а не обезбјеђује у потребној мјери поуздане информације о његовом стварном функционисању. Праћење и процјена система ФУК-а имају за циљ да омогуће препознавање слабости система, утврђивање мјера за његово унапређење и праћење напретка у његовом развоју. ЦХЈ ове активности проводи кроз годишње и појединачне процјене квалитета система ФУК-а те о резултатима извјештава СМ БиХ. У наставку су приказани налази до којих се дошло анализом ових активности.

Постојећи механизми праћења и процјене система ФУК-а не обезбјеђују поуздане информације о његовом стварном функционисању и напретку у институцијама БиХ.

[89] Уколико је институција у PIFC апликацији приказана као једна организациона цјелина, а има потребу да буде приказана у више одвојених организационих јединица, за реализацију ових прилагођавања тренутно не постоје услови без посједовања изворног кода PIFC апликације.
[90] Извјештај Комисије за надзор и извјештавање над активностима у вези с PIFC апликацијом у ЦХЈ за јули 2026. године. Е-маил ЦХЈ од 15. 9. 2026. године.
[91] Евиденција ЦХЈ од 8. 9. 2026. године.
[92] Е-маил ЦХЈ од 8. 9. 2026. године и 11. 9. 2026. године.

3.2.1. Годишња процјена квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ

ЦХЈ проводи годишњу процјену квалитета система ФУК-а, на основу годишњих извјештаја институција БиХ о обављеној самопроцјени система ФУК-а, те сачињава Консолидовани извјештај. Анализом Консолидованих извјештаја је утврђено да ЦХЈ није у могућности провјерити тачност и поузданост података које институције БиХ достављају.[93] Због тога Консолидовани извјештаји представљају збир достављених података, без јасног разграничења њихове поузданости, што ограничава могућност сагледавања стварног стања система ФУК-а у институцијама БиХ. ЦХЈ је и у ранијим Консолидованим извјештајима указивала на одређена ограничења у вези са тачношћу и поузданошћу података достављених кроз годишње извјештаје о систему ФУК-а. Међутим, питање неконзистентних и контрадикторних одговора институција БиХ који могу утицати на квалитет процјене стања система ФУК-а експлицитно је истакнуто тек у Консолидованом извјештају за 2025. годину.[94]

Препоруке ЦХЈ у Консолидованим извјештајима, који се достављају СМ БиХ, произлазе из утврђених слабости система ФУК-а, али нису повезане са конкретним институцијама БиХ код којих су те слабости идентификоване. Као такве, нису диференциране према институцијама БиХ на које се односе, због чега из Консолидованих извјештаја није могуће утврдити на које се институције поједине препоруке односе нити пратити напредак у отклањању утврђених слабости кроз више извјештајних периода.
Посљедица наведеног је да се у посматраном периоду препоруке ЦХЈ у Консолидованим извјештајима углавном понављају из године у годину, као и закључци СМ БиХ приликом разматрања ових извјештаја.[95]

Могућности коришћења података из PIFC апликације за потребе надзора, праћења и процјене система ФУК-а нису у потпуности обезбијеђене. Подаци евидентирани у PIFC апликацији требају служити руководиоцима институција као управљачки алат за праћење ризика, контрола и остваривање циљева институције. Руководиоци институција БиХ немају могућност непосредног увида у смислу „само за читање“ приступа мапи пословних процеса, регистру ризика и обрасцу годишњег извјештаја о систему ФУК-а. Приступ наведеним подацима остварује се посредством лица којима су додијељена одговарајућа овлашћења за рад у PIFC апликацији.[96]

Јединице интерне ревизије у PIFC апликацији имају приступ регистру ризика за институције БиХ из своје надлежности, док приступ мапама пословних процеса није омогућен. Међутим, PIFC апликација тренутно не омогућава „реад онлу“ приступ подацима за потребе екстерне ревизије.[97] Наведена ограничења умањују могућност коришћења података из PIFC апликације за потребе надзора, праћења и процјене система ФУК-а.

[93] Консолидовани годишњи извјештај о систему ФУК у институцијама БиХ за 2021, 2022, 2023, 2024. и 2025. годину, Консолидовани извјештаји.
[94] ЦХЈ је о овоме извјештавала у Консолидованом годишњем извјештају о ФУК-у у институцијама БиХ за 2025. годину (број: 03-1-16-8-4-83/26 од 27. 3. 2026. године).
[95] Консолидовани извјештаји
[96] Е-маил ЦХЈ од 8. 9. 2026. године и 10. 9. 2026. године.
[97] Е-маил ЦХЈ од 10. 9. 2026. године.

3.2.2. Појединачна процјена квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ

Ревизијом је утврђено да појединачне процјене квалитета система ФУК-а омогућавају идентификовање слабости система и давање препорука за њихово унапређење, али њихов ограничен обухват и начин извјештавања о реализацији препорука не омогућавају поуздано сагледавање напретка у унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.

Анализом провођења појединачних процјена квалитета система ФУК-а утврђено је да ЦХЈ проводи процјене у ограниченом обиму, обухватајући једну до двије институције БиХ годишње. У периоду од 2023. до 2025. године ЦХЈ је извршила четири појединачне процјене квалитета, што показује да је праћење стварне функционалности система ФУК-а тренутно ограничено. [98] Појединачне процјене квалитета обухватају мали број институција у односу на укупан број институција БиХ укључених у систем ФУК-а.[99]

Ревизијом је утврђено да ЦХЈ не документује процес одабира институција БиХ за појединачну процјену квалитета, због чега није могуће потврдити на који начин су наведени критеријуми примијењени приликом избора институција БиХ обухваћених процјенама квалитета. [100] Правилником за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ је прописано да се избор институција БиХ за процјену квалитета врши на основу идентификованих и процијењених ризика утврђених у регистру ризика, уочених слабости у систему ФУК-а и других расположивих информација. [101] Такође, утврђено је да се приликом избора институција БиХ за појединачну процјену нису бирале институције код којих су се слабости система ФУК-а, идентификоване кроз ревизорске извјештаје, понављале кроз више узастопних извјештајних периода. Наиме, годишњи планови појединачне процјене квалитета у периоду 2023–2026. године не садрже образложење за критеријум о информацијама о слабостима у систему ФУК-а садржаним у годишњим извјештајима о систему ФУК-а и ревизорским извјештајима или другим изворима.[102]

Појединачне процјене квалитета омогућавају идентификовање заједничких слабости система ФУК-а и дефинисање препорука за његово унапређење, али расположиви

---

[98] Проведене су четири појединачне процјене квалитета, укључујући МЉПИ (2023. година), МФТ (2024. година) МКТ и АЛМС (2025), док је за 2026. годину планирано провођење двије процјене квалитета у СЗП и АСХ.

[99] ЦХЈ наводи да не располаже довољним људским ресурсима за извођење већег броја појединачних процјена квалитета годишње. Забиљешка са састанка у ЦХЈ, 17. 2. 2026. године.

[100] При одабиру институција ЦХЈ се води Правилником за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ и критеријумима прописаним овим Правилником. У складу с тим ЦХЈ врши увид у годишње извјештаје система ФУК-а и регистре ризика институција у PIFC апликацији. На основу тога доноси Годишњи план појединачне процјене квалитета система ФУК-а за сваку календарску годину. Е-маил документација ЦХЈ од 7. 7. 2026. године.

[101] Правилник за процјену квалитета система ФУК у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 22/22) уређује поступке процјене квалитета ФУК-а. У складу с овим Правилником критеријуми за одабир институција БиХ за појединачну процјену система ФУК-а су: а) Идентификовани и процијењени резидуални ризици утврђени у Регистру ризика у управљању јавним финансијама, јавним набавкама, управљању људским ресурсима, правним пословима, информационим технологијама и специфичним пословним процесима институције, б) Идентификовани и процијењени ризици у обављању послова и пружању јавних услуга упоређено с расположивим буџетом, бројем запослених, вриједношћу имовине и ИТ системима, ц) Информације о слабостима у системима финансијског управљања и контроле садржане у годишњим извјештајима о систему финансијског управљања и контроле и ревизорским извјештајима или другим изворима.

[102] Годишњи план појединачне процјене квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ за 2023., 2024., 2025. и 2026. годину.

подаци не омогућавају поуздано сагледавање напретка оствареног њиховом реализацијом. Анализом четири извјештаја о проведеним појединачним процјенама квалитета система ФУК-а које је ЦХЈ сачинила у периоду 2023–2025. године[103], утврђено је да процјене детаљно идентификују слабости система и резултирају значајним бројем препорука за њихово унапређење. У четири проведене процјене ЦХЈ је дала укупно 91 препоруку[104], при чему је за све четири институције БиХ утврђена укупна општа процјена система интерних контрола „Успостављено“. Анализа извјештаја о проведеним појединачним процјенама квалитета система ФУК-а показује да су у свим процијењеним институцијама успостављени основни елементи система ФУК-а, укључујући организационе претпоставке за развој система, мапе пословних процеса и регистре ризика. Истовремено, у свим институцијама БиХ идентификоване су сличне слабости које се првенствено односе на управљање ризицима, процјену ризика од преваре, дефинисање одговорности руководилаца за ФУК, контролне активности, извјештавање и коришћење информација система ФУК-а у процесу управљања.[105]Више о заједничким карактеристикама и слабостима утврђеним кроз појединачне процјене квалитета дато је у Прилогу 3.

Информације о реализацији препорука омогућавају само праћење статуса њиховог провођења, али не омогућавају извјештавање СМ БиХ о напретку у унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.[106] Након проведене појединачне процјене квалитета система ФУК-а, институције БиХ достављају ЦХЈ извјештаје о реализацији препорука. ЦХЈ о статусу реализације препорука извјештава СМ БиХ кроз Консолидоване извјештаје.

Поређењем извјештаја МЉПИ о реализацији препорука појединачне процјене квалитета система ФУК-а за 2024. и 2025. годину[107] утврђено је да су од укупно 26 датих препорука четири препоруке остале нереализоване у оба извјештајна периода, док је већи број препорука и даље у статусу „у току“.[108] Посебно је значајно да се ове препоруке односе

[103] Извјештај о обављеној појединачној процјени квалитета система ФУК-а у МЉПИ (2023); Извјештај о обављеној појединачној процјени квалитета система ФУК-а у МФТ (2024); Извјештај о обављеној појединачној процјени квалитета система ФУК-а у МКТ (2025); Извјештај о обављеној појединачној процјени квалитета система ФУК-а у АЛМС (2025).

[104] У четири проведене процјене ЦХЈ је дала укупно 91 препоруку за унапређење система ФУК-а, и то: МЉПИ 26 препорука, МКТ 22 препоруке, МФТ 18 препорука и АЛМС 25 препорука.

[105] Анализом четири појединачне процјене квалитета система ФУК-а проведене у МЉПИ, МФТ, МКТ и АЛМС утврђено је да су у свим процијењеним институцијама били успостављени основни елементи система ФУК-а, укључујући организационе претпоставке за ФУК, мапе пословних процеса и регистре ризика. Истовремено, код свих процијењених институција идентификоване су сличне слабости које се односе на управљање ризицима, управљачку одговорност, процјену ризика од преваре, контролне активности и извјештавање о систему ФУК-а.

[106] Члан 6. Правилника за процјену квалитета система ФУК у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 22/22). Један од општих циљева процјене квалитета система ФУК-а је извјештавање СМ БиХ о стању, напретку и планираним мјерама за унапређење система ФУК-а у институцијама БиХ.

[107] Извјештај о реализацији препорука појединачне процјене квалитета система ФУК-а од 26. 2. 2025. године и Извјештај о реализацији препорука појединачне процјене квалитета система ФУК-а од 13. 2. 2026. године.

[108] Од укупно 26 препорука датих МЉПИ кроз појединачну процјену квалитета система ФУК-а за 2023. годину, према извјештају о реализацији препорука за 2025. годину реализовано је 9 препорука, 13 препорука је у статусу „у току“, док 4 препоруке нису реализоване. Реализоване препоруке углавном се односе на контролно окружење (усклађивање Правилника о унутрашњој организацији, јачање улоге организационе јединице за финансије, евиденције и извјештавање о обукама), поједине аспекте управљања ризицима те праћење препорука ревизије. Препоруке које нису реализоване односе се на евидентирање мјера за одговор на ризике у PIFC апликацији, идентификовање и евидентирање ризика од преваре, анализу утицаја организационих промјена на систем интерних контрола и уређивање кључних пословних процеса кроз контролне активности. Дио препорука које су и даље у статусу „у току“ односи се на управљање ризицима,

на области управљања ризицима, планирања мјера за ублажавање ризика и контролних активности, које представљају кључне елементе система ФУК-а. Због наведеног није могуће поуздано сагледати у којој мјери појединачне процјене квалитета и активности предузете по датим препорукама доприносе унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ. На овај начин СМ БиХ кроз Консолидоване извјештаје располаже информацијама о статусу реализације препорука, али не и информацијама које би омогућиле сагледавање у којој мјери су проведене активности допринијеле унапређењу функционисања система ФУК-а у институцијама БиХ.

Наведено указује да појединачне процјене квалитета представљају користан алат за идентификовање слабости система ФУК-а и дефинисање препорука за његово унапређење. Ипак, због ограниченог обухвата процјена у односу на укупан број институција БиХ и начина извјештавања о реализацији препорука, нису у потпуности обезбијеђене информације које омогућавају сагледавање напретка у унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.

извјештавање о ризицима, планирање мјера за ублажавање ризика, контролне активности, интеграцију апликативних рјешења и извјештавање о систему ФУК-а.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију је провела студију ревизије учинка под називом „Финансијско управљање и контрола у институцијама БиХ.“ Ревизија је показала да институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању функционалног система финансијског управљања и контроле. Иако су у већини институција БиХ из узорка успостављени кључни елементи система ФУК-а, њихова међусобна повезаност и коришћење нису обезбијеђени на начин који омогућава да систем ФУК-а функционише као поуздана подршка управљању ризицима и доношењу одлука. Истовремено, активности које ЦХЈ проводи на праћењу и процјени система ФУК-а не обезбјеђују информације на основу којих се може поуздано оцијенити напредак у унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.

Систем ФУК-а у институцијама БиХ из узорка још увијек не функционише као међусобно повезан систем који омогућава повезивање пословних процеса, ризика, планираних мјера и информација о резултатима њиховог провођења. Због тога није могуће поуздано процијенити допринос проведених мјера управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а.

4.1. Институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању успоставе, примјене и функционисања система финансијског управљања и контроле

Ревизијом је утврђено да институције БиХ из узорка нису ефикасне у обезбјеђивању успоставе, примјене и функционисања система финансијског управљања и контроле. Иако су у већини институција БиХ из узорка успостављени кључни елементи система ФУК-а, њихова међусобна повезаност и коришћење у функцији управљања нису обезбијеђени на начин који омогућава да систем ФУК-а функционише као цјеловита подршка управљању ризицима и доношењу одлука.

Ревизијом је утврђено да правилници о унутрашњој организацији, мапе пословних процеса, регистри ризика и акциони планови нису у потпуности међусобно усклађени и повезани. Због тога нису у потпуности обезбијеђене претпоставке да идентификовани ризици представљају основу за планирање мјера за њихово ублажавање, праћење њихове реализације и сагледавање резултата остварених њиховим провођењем.

Истовремено, у институцијама БиХ из узорка нису дефинисани мјерљиви показатељи реализације мјера који омогућавају процјену њихових ефеката на управљање ризицима. Информације које се кроз систем ФУК-а обезбјеђују о реализацији мјера углавном се односе на проведене активности и израђене документе, док информације о резултатима и ефектима проведених мјера нису доступне у потребној мјери. Због тога није могуће поуздано процијенити допринос реализованих мјера управљању ризицима и унапређењу система ФУК-а, нити систем ФУК-а користити као поуздану подршку управљању ризицима и доношењу одлука.

Даље, ревизијом је утврђено да PIFC апликација није у потпуности остварила своју сврху као алат за подршку систему ФУК-а. PIFC апликација није била доступна у континуитету. За дио институција БиХ нису расположиви потпуни подаци о мапама пословних процеса и регистрима ризика. Одређена функционална ограничења остала су неријешена због непостојања изворног кода апликације. PIFC апликација не омогућава обједињено праћење свих активности значајних за унапређење система ФУК-а, укључујући мјере и

активности садржане у јединственим акционим плановима за унапређење система ФУК-а. Такође, нису у потпуности обезбијеђене функционалности за надзор и коришћење података из PIFC апликације, укључујући могућност „read only“ приступа за потребе праћења и процјене система ФУК-а, као ни функционалности које омогућавају евидентирање и праћење извршених измјена података у PIFC апликацији.
Имајући у виду да је, у складу са Законом о финансирању институција БиХ, руководилац институције одговоран за успоставу, развој и провођење система ФУК-а, утврђене слабости указују да у институцијама БиХ из узорка није обезбијеђено функционисање система ФУК-а на начин који омогућава његово коришћење као алата за управљање ризицима и подршке доношењу одлука.

4.2. ЦХЈ није обезбиједила ефикасно праћење и процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ

Активности које ЦХЈ проводи кроз годишњу процјену квалитета не представљају ефикасан механизам унапређења система ФУК-а у институцијама БиХ. Иако Консолидовани извјештаји пружају информације о стању, степену успостављености и активностима на развоју система ФУК-а, препоруке садржане у извјештајима нису повезане са конкретним институцијама БиХ код којих су идентификоване слабости на које се препоруке односе, због чега не омогућавају довољно јасно усмјеравање активности унапређења према институцијама БиХ у којима су слабости најизраженије. На наведено указује и чињеница да се поједине слабости и препоруке понављају из године у годину. Додатно, ограничена поузданост дијела података на којима се консолидовани извјештаји заснивају отежава сагледавање стварног стања система ФУК-а и напретка оствареног његовим унапређењем те умањује њихову вриједност као основе за информисање Савјета министара БиХ о стању и развоју система ФУК-а.

Додатно, могућности коришћења података из PIFC апликације за потребе надзора, праћења и процјене система ФУК-а нису у потпуности обезбијеђене, што додатно ограничава расположивост информација које могу послужити као основа за процјену стварног функционисања система ФУК-а. Наиме, PIFC апликација није у потпуности подржавала потребе праћења и процјене система ФУК-а због прекида у раду, неријешених функционалних недостатака, непостојања „read only“ приступа и трага измјена података, ограничене доступности података те непостојања могућности обједињавања свих релевантних информација. Такође, за дио институција нису били расположиви потпуни подаци о мапама пословних процеса и регистрима ризика, због чега подаци доступни кроз PIFC апликацију не омогућавају потпун увид у стање успостављености система ФУК-а у институцијама БиХ.

Појединачне процјене квалитета представљају квалитетнији алат за сагледавање стварног функционисања система ФУК-а јер омогућавају идентификовање конкретних слабости и давање препорука прилагођених појединачним институцијама БиХ. Међутим, анализа проведених процјена показала је да се сличне слабости појављују у свим институцијама БиХ у којима су извршене појединачне процјене квалитета, док расположиви подаци о реализацији препорука не омогућавају довољно основа за оцјену напретка у унапређењу система ФУК-а, како би СМ БиХ располагао информацијама не само о статусу реализације препорука, већ и о ефектима предузетих активности. Наведено указује да успостављање основних организационих и нормативних претпоставки за развој система ФУК-а само по себи не обезбјеђује његово потпуно и функционално провођење у пракси.

Истовремено, мали број проведених појединачних процјена квалитета у односу на укупан број институција БиХ ограничава могућност да овај механизам оствари значајнији утицај на унапређење система ФУК-а на нивоу институција БиХ. У таквим околностима потребан је дужи временски период да процјене квалитета обухвате већи број институција БиХ, а постојећи резултати не пружају довољно основа за поуздану процјену ефеката које су проведене појединачне процјене квалитета и реализација датих препорука имале на отклањање утврђених слабости и унапређење система ФУК-а.

Посљедично, Савјет министара БиХ кроз Консолидоване извјештаје нема потпуну основу за сагледавање ефеката појединачних процјена квалитета на унапређење система ФУК-а у институцијама БиХ.

Због наведеног, активности праћења и процјене које проводи ЦХЈ још увијек не представљају довољно ефикасан механизам за континуирано унапређење система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.

5. ПРЕПОРУКЕ

Канцеларија за ревизију, на основу налаза и закључака до којих је дошла током провођења ревизије, даје препоруке Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ и институцијама БиХ из узорка ради унапређења система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ. С циљем отклањања утврђених недостатака и унапређења ефикасности система финансијског управљања и контроле, Канцеларија за ревизију институција БиХ препоручује сљедеће:

Препорука институцијама БиХ из узорка

- **Обезбиједити међусобну усклађеност и повезаност кључних елемената система финансијског управљања и контроле како би се они користили као подршка управљању ризицима и доношењу одлука.**

Ова препорука подразумијева да институције БиХ ускладе одговорности за ФУК са захтјевима важећих прописа и обезбиједе њихово јасно дефинисање у правилницима о унутрашњој организацији институција БиХ. Такође, потребно је обезбиједити да мапе пословних процеса, регистри ризика, акциони планови и информације о реализацији мјера и њиховим ефектима буду међусобно повезани и усклађени са промјенама у пословању институција. Идентификовани ризици требају произилазити из пословних процеса, а за значајне ризике потребно је дефинисати одговарајуће мјере за њихово управљање. Реализацију мјера за управљање ризицима потребно је пратити на начин који омогућава процјену њихових резултата и утицаја на смањење ризика. Такође, потребно је обезбиједити да се информације о ризицима, реализацији мјера и њиховим резултатима користе приликом доношења управљачких одлука.

Препоруке ЦХЈ

- ***Унаприједити праћење и провођење годишње процјене квалитета с циљем унапређења система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.***

С циљем ефикаснијег праћења и процјене система ФУК-а потребно је унаприједити анализу расположивих података о функционисању система ФУК-а и извјештавање СМ БиХ о њиховим ограничењима. Препоруке у Консолидованим извјештајима потребно је више усмјеравати према институцијама БиХ код којих су идентификоване сличне слабости, како би се обезбиједило предузимање активности на њиховом отклањању.

- **Унаприједити праћење и провођење појединачних процјена квалитета с циљем јачања њиховог утицаја на унапређење система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.**

Ова препорука подразумијева документовање примјене критеријума за одабир институција за појединачне процјене квалитета у складу са Правилником за процјену квалитета система ФУК-а у институцијама БиХ, укључујући коришћење информација о слабостима садржаним у годишњим извјештајима о систему ФУК-а, ревизорским извјештајима и другим расположивим изворима. Такође, потребно је обезбиједити да резултати појединачних процјена квалитета и информације о реализацији препорука омогућавају оцјену напретка у унапређењу система ФУК-а, како би Савјет министара БиХ располагао информацијама не само о статусу реализације препорука, већ и о ефектима

предузетих активности, односно информацијама које омогућавају сагледавање напретка оствареног у унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.

- **Обезбиједити услове за унапређење функционалности PIFC апликације како би се омогућило њено ефикасније коришћење као алата за подршку управљању ризицима и унапређењу система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ.**

Ова препорука подразумијева наставак активности на рјешавању питања изворног кода PIFC апликације и отклањању идентификованих функционалних ограничења. Такође, потребно је унаприједити расположивост и коришћење података евидентираних у PIFC апликацији те обезбиједити функционалности које омогућавају обједињено праћење активности на унапређењу система ФУК-а. Такође, потребно је обезбиједити "само за читање" приступ подацима из PIFC апликације за потребе надзора и процјене система ФУК-а, укључујући и успостављање функционалности које омогућавају евидентирање, праћење и преглед извршених измјена података у PIFC апликацији. На тај начин створиле би се претпоставке за потпуније коришћење PIFC апликације као подршке управљању ризицима, праћењу и унапређењу система ФУК-а у институцијама БиХ.

Тим ревизије учинка:

Вођа тима, виши ревизор за послове контроле квалитета, методологију и планирање ревизије учинка

Јасна Ћесир, с. р.

Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка

Радивоје Јеремић, с. р.

Члан тима, самостални ревизор за послове контроле квалитета, методологију и планирање ревизије учинка

Даворка Лучић, с. р.

Број: 08-16-1-1334/26

6. ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Преглед интерних аката за успоставу и развој система ФУК-а у институцијама БиХ из узорка

Прилог 2 – Начини извјештавања о систему ФУК-а у институцијама БиХ из узорка

Прилог 3: Заједничке карактеристике и слабости утврђене кроз појединачне процјене квалитета система ФУК-а

Прилог 4: Референце

Прилог 1: Преглед интерних аката за успоставу и развој система ФУК-а у институцијама БиХ из узорка

АШУК је у 2016. години донио одлуку о именовању лица задуженог за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима и Радне групе за ФУК[109]. Лице задужено за успостављање и развој система ФУК-а управља радом Радне групе, те координира њене активности. Радна група је одговорна и има овлашћење за успостављање система ФУК-а с посебним нагласком на: попис и опис пословних процеса, израђивање мапе пословних процеса, утврђивање контролног окружења, координирање процеса идентификације и процјене ризика, координирање приликом одређивања начина управљања ризицима, успостављање контролних активности које обухватају писане политике и процедуре, успостављање система информација и комуникација, успостављање система контрола и функционисања ФУК-а и утврђивање начина праћења и процјене адекватности успостављеног система ФУК-а и израда Акционог плана за успостављање и развој ФУК-а. АШУК је у 2016. години донио и Одлуку о успостављању Регистра ризика на нивоу организационих јединица [110] којом је дефинисано да су Радна група за ФУК и координатор за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима задужени за прикупљање података о утврђеним ризицима и њихово евидентирање у Регистар ризика као и за редовно ажурирање Регистра ризика, најмање једном годишње. У 2022. години АШУК је донио Стратегију управљања ризицима у АШУК-у[111], те у 2023. години Одлуку о проведби, начину уношења и управљања ризицима у АШУК-у[112] којом су руководиоци унутрашњих организационих јединица задужени да у PIFC апликацију унесу податке везане за ФУК, те да обавјештавају директора АШУК-а о управљању ризицима, најмање два пута годишње.

ЦХЈ доноси сваке године одлуку о именовању Радне групе за ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика[113]. Задаци Радне групе су: ажурирање мапе пословних процеса, ажурирање регистра ризика у вези са циљевима из пословних процеса и циљевима из планских докумената, процјењивање вјероватноће настанка ризика и њиховог утицаја на остваривање циљева пословних процеса, утврђивање ризика који могу утицати на реализацију циљева из Средњорочног плана рада и Годишњег програма рада, процјењивање вјероватноће настанка ризика и њиховог утицаја на остваривање циљева из Средњорочног плана рада и Годишњег програма рада, квантификовање утицаја ризика када је то могуће, процјена адекватности мјера о поступању по евентуалним ризицима који су неприхватљиви, сачињавање извјештаја о реализацији мјера у односу на извјештај радне групе о извршеном ажурирању мапе

[109] Одлука о именовању лица задуженог за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима и радне групе за ФУК (број: 19-6.2-02-2-436/16 од 6. 12. 2016. године);
[110] Одлука о успостављању Регистра ризика на нивоу организационих јединица у АШУК-у (број: 19-6.2.02-2-436-2/16 од 16. 12. 2016. године);
[111] Стратегија управљања ризицима у АШУК-у (број: 19-6.3-16-1-70/22 од 28. 2. 2022. године);
[112] Одлука о проведби, начину уношења и управљања ризицима у АШУК-у (број: 19-6-02-2-40-1/23 од 2. 2. 2023. године);
[113] Одлука о именовању радне групе за ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика у ЦХЈ МФТ БиХ за 2021. годину (број: 03-1-34-7-106-1 од 10. 5. 2021. године); Одлука о именовању радне групе за ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика у ЦХЈ МФТ БиХ за 2022. годину (број: 03-1-34-7-225-1/22 од 6. 9. 2022. године); Одлука о именовању радне групе за ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика у ЦХЈ МФТ БиХ за 2023. годину (број: 03-1-34-7-164-1/23 од 10. 5. 2023. године); Одлука о именовању радне групе за ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика у ЦХЈ МФТ БиХ за 2024. годину (број: 03-1-34-7-234-1/24 од 20. 5. 2024. године); Одлука о именовању радне групе за ажурирање мапе пословних процеса и регистра ризика у ЦХЈ МФТ БиХ за 2025. годину (број: 03-1-34-7-110-1/25 од 3. 3. 2025. године);

пословних процеса и регистра ризика са приједлогом мјера за даље унапређење система ФУК-а и израда Акционог плана за унапређење ФУК-а у ЦХЈ.

ДАРНС је у 2020. години донио Правилник о ФУК-у [114] којим је дефинисано да руководиоци сектора успостављају финансијско управљање и контролу над функционисањем пословних процеса у секторима којима руководе, те да сви запослени у ДАРНС-у проводе ФУК. У 2023. години ДАРНС је именовао Радну групу за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима и координатора Радне групе који управља Радном групом [115], а у 2025. години нову Радну групу за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима и координатора Радне групе[116]. Радна група је одговорна и има овлашћења за успостављање система ФУК-а с посебним нагласком на попис и опис пословних процеса, израду мапе пословних процеса, утврђивање контролног окружења, координирање процеса идентификације и процјене ризика, координирање приликом одређивања начина управљања ризицима, успостављање контролних активности које обухватају писане политике и процедуре, успостављање система информација и комуникација, успостављање система контрола и функционисања ФУК-а, утврђивање начина праћења и процјене адекватности успостављеног система ФУК-а и израду Акционог плана за успостављање и развој ФУК-а. У 2026. години ДАРНС је донио нови Правилник о ФУК-у[117] и Стратегију управљања ризицима[118].

МЉПИ је у 2016. години донио одлуку о именовању Радне групе за ФУК те измјене одлуке у 2022. години[119]. Задатак Радне групе за ФУК је: попис и опис пословних процеса, израда мапе пословних процеса, утврђивање контролног окружења, координирање процеса идентификације и процјене ризика, координирање приликом одређивања начина управљања ризицима, успостављање контролних активности које обухватају писане политике и процедуре, успостављање система информација и комуникација, успостављање система контрола и функционисања ФУК-а и утврђивање начина праћења и процјене адекватности успостављеног система ФУК-а. МЉПИ је у 2016. години донио и одлуку о именовању службенице за координирање успостављања процеса управљања ризицима, те у 2022. години нову одлуку о именовању координатора за успостављање процеса управљања ризицима у МЉПИ [120] . Задаци координатора су: координира процесом управљања ризицима у институцији у складу с Методологијом прописаном Смјерницама за управљање ризицима у институцијама БиХ – Верзија ИИ, подстиче културу управљања ризицима и даје подршку руководиоцима и запосленим у институцији којима су додијељена овлашћења и одговорности за провођење процеса управљања ризицима, у сарадњи с ЦХЈ упознаје лица која имају обавезу уноса података у регистар ризика о свим оперативним детаљима, прати да ли лица задужена за унос података у регистар ризика уносе те податке и да ли их ажурирају у складу с прописаном методологијом и договореним роковима, координира израду извјештаја о статусу

[114] Правилник о ФУК-у у ДАРНС-у (број: 04-16-223/20 од 12. 3. 2020. године);
[115] Рјешење о именовању Радне групе за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима (број: 04-34-14-1161-1/23 од 27. 9. 2023. године);
[116] Рјешење о именовању Радне групе за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима (број: 04-34-12-1470-1/25 од 10. 10. 2025. године);
[117] Правилник о ФУК-у у ДАРНС-у (број: 04-02-2-415/26 од 4. 3. 2026. године);
[118] Стратегија управљања ризицима у ДАРНС-у (број: 04-02-2-415-2/26 од 4. 3. 2026. године);
[119] Одлука о именовању Радне групе за ФУК у МЉПИ (број: 01-02-2-2761-1/16 од 28. 9. 2016. године); Одлука о измјенама Одлуке о именовању Радне групе за ФУК у МЉПИ (број: 01-02-2-2761-2/22 од 1. 6. 2022. године);
[120] Одлука о именовању службенице за координирање успостављања процеса управљања ризицима у МЉПИ (број: 01-02-2-2758-1/16 од 28. 9. 2016. године); Одлука о именовању координатора за успостављање процеса управљања ризицима у МЉПИ (број: 01-02-2-913-1/22 од 1. 6. 2022. године);

најзначајнијих ризика за састанке/колегије руководства институције, те припрема обједињени извјештај о управљању ризицима на нивоу институције.

СПС је у 2017. години донио Правилник о ФУК-у[121], именовао Радну групу за израду Мапе процеса и Регистра ризика[122] и лице задужено за ФУК и одговорну за координацију успостављања процеса управљања ризицима[123]. Правилником о ФУК-у је дефинисано да руководиоци свих нивоа организовања успостављају финансијско управљање и контролу над функционисањем пословних процеса у организационим јединицама којима руководе, те да ФУК проводе сви запослени. Дужности лица задуженог за ФУК и одговорне за координацију успостављања процеса управљања ризицима су: праћење и оцјењивање цјелокупног система интерне контроле, координација развоја и провођења интерне контроле, праћење утврђених недостатака и потребних корективних радњи, обезбјеђивање да су сви запослени упознати са процедурама и политикама те да добијају одговарајућу обуку из области интерних контрола, извјештавање према захтјевима интерних и вањских корисника, у сарадњи с ЦХЈ упознаје остале руководиоце о потреби увођења управљања ризицима с посебним освртом на Смјернице за провођење процеса управљања ризицима, развија културу управљања ризицима и даје подршку руководиоцима за ефективно управљање ризицима јачањем свијести вишег руководства о потреби систематског управљања ризицима, у сарадњи са руководиоцима организационих јединица покреће активности на увођењу процеса управљања ризицима и одређује рокове за поједине активности и припрема обједињени извјештај о управљању ризицима. СПС је у 2017. години именовао и Комисију за праћење функционисања ФУК-а[124], на основу Правилника о ФУК-у. Комисија је задужена да: обавља послове и задатке везане уз ФУК и обезбјеђује стручну и другу потребну помоћ руководиоцима организационих јединица у успостави, проведби и развоју система ФУК-а, прати и процјењује цјелокупан систем ФУК-а, разматра годишње извјештаје о управљању ризицима које достављају руководиоци организационих јединица, извјештава директора о стању система интерних контрола у организационим јединицама, припрема приједлог годишњег извјештаја о ФУК-у који се доставља ЦХЈ и предлаже мјере за побољшање система интерне контроле. У 2018. години СПС је донио Стратегију управљања ризицима[125].

Анализа интерних аката показује да су институције БиХ из узорка доносиле различите акте за успоставу и развој система финансијског управљања и контроле, укључујући правилнике о ФУК-у, стратегије управљања ризицима, одлуке о именовању радних група за ФУК и координатора за управљање ризицима. На тај начин институције су успостављале организационе и нормативне претпоставке за развој система ФУК-а.

Међутим, постојање наведених аката не значи нужно да су одговорности за ФУК уређене на начин прописан Одлуком Савјета министара БиХ из 2018. године, нити само по себи представља доказ функционалног система ФУК-а.

---

[121] Правилник о ФУК-у у СПС (број: 18.1-02.2-345/17 од 17. 1. 2017. године);

[122] Одлуку о именовању радне групе за израду Мапе процеса и Регистра ризика (број: 18.1-34.6-442/17 од 18. 1. 2017. године);

[123] Рјешење о именовању лица задуженог за ФУК и одговорне за координацију успостављања процеса управљања ризицима у Служби за послове са странцима (број: 18.1-02.2-948/17 од 9. 2. 2017. године);
Рјешење о именовању лица задуженог за ФУК и одговорне за координацију успостављања процеса управљања ризицима у Служби за послове са странцима (број: 18.1-34.2-21-1/22 од 19. 1. 2022. године);

[124] Одлука о именовању чланова Комисије за праћење функционисања ФУК-а (број: 18.1-02.2-995/17 од 13. 2. 2017. године);

[125] Стратегија управљања ризицима у СПС, јануар 2018. година;

Прилог 2 – Начини извјештавања о систему ФУК-а у институцијама БиХ из узорка

Извјештавање руководства представља важан елемент система ФУК-а јер омогућава руководиоцима институција БиХ да располажу информацијама о пословним процесима, ризицима, реализацији планираних мјера и функционисању система интерних контрола. Сврха извјештавања није само информисање о проведеним активностима, већ пружање основе за доношење одлука и предузимање мјера за унапређење система ФУК-а. Да би остварило своју сврху, извјештавање треба обухватити информације које омогућавају праћење резултата и ефеката реализованих активности, а не само њиховог провођења.

У табели је приказан преглед начина извјештавања руководства о систему ФУК-а у институцијама БиХ из узорка, укључујући достављање информација о реализацији мјера за унапређење система ФУК-а те информација о резултатима и ефектима проведених мјера.

Табела 1: Преглед извјештавања о ФУК-у

Ред. бр.	Назив институције БиХ	Извјештаји о ФУК-у достављају се руководству	Информације о реализацији мјера достављају се руководству	Информације о резултатима и ефектима мјера из акционог плана достављају се руководству
1.	АШУК	НЕ	НЕ	НЕ
2.	ЦХЈ	ДА	ДА	Дјелимично
3.	ДАРНС	НЕ	НЕ	НЕ
4.	МЉПИ	ДА	ДА	Дјелимично
5.	СПС	НЕ	НЕ	НЕ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Анализом је утврђено да се у двије од пет институција БиХ из узорка руководству достављају извјештаји о ФУК-у и информације о реализацији мјера за унапређење система. Међутим, достављене информације првенствено се односе на реализоване активности и израђене документе те не омогућавају у довољној мјери процјену резултата и ефеката реализованих мјера.[126] Истовремено, у двије од пет институција БиХ из узорка није успостављено документовано извјештавање руководству о ФУК-у и реализацији мјера, иако се одређена питања везана за ФУК разматрају кроз друге облике разматрања и евидентирања активности.[127] У једној од пет институција БиХ из узорка извјештавање руководства о ФУК-у није никако успостављено.[128]

У АШУК-у нису успостављени извјештаји руководству о реализацији мјера за унапређење ФУК-а. Према наводима саговорника, питања везана за ФУК разматрају се на састанцима

[126] ЦХЈ и МЉПИ
[127] АШУК и ДАРНС
[128] СПС

стручног колегија, међутим не сачињавају се посебни извјештаји нити постоји документован траг о реализацији мјера и закључцима руководства.[129]

У ЦХЈ је утврђено да постоји успостављен систем извјештавања о ФУК--у, укључујући праћење реализације мјера и редовно извјештавање, што представља позитиван примјер у односу на остале институције БиХ из узорка.[130] Међутим, извјештаји углавном садрже информације о реализованим активностима и донесеним документима, док информације које би омогућиле процјену ефеката проведених мјера нису довољно заступљене.

У ДАРНС-у нису успостављени извјештаји руководству о реализацији мјера за унапређење ФУК-а.
Иако Радна група за ФУК прати стање пословних процеса и регистара ризика те о томе сачињава записнике, руководству се не достављају извјештаји који би омогућили праћење резултата реализованих мјера и ефеката предузетих активности.[131] Због изостанка документованог извјештавања, постоји ризик да руководство нема потпуне и поуздане информације о реализацији планираних мјера и напретку у успостављању и развоју система ФУК-а.

МЉПИ је успоставио извјештавање о ФУК-у те су извјештаји руководству достављени за 2023. и 2024. годину, док за остале године из посматраног периода извјештаји нису сачињавани.[132] Међутим, извјештавање је првенствено усмјерено на преглед реализованих активности и планираних мјера те не пружа довољно информација за процјену ефеката њиховог провођења.[133] Према наводима саговорника из МЉПИ о достављеним извјештајима ријетко се расправља на колегијима руководства.[134]

---

[129] Забиљешка са састанка у АШУК-у, 21. 5. 2026. године.

[130] Извјештаји о реализацији мјера из годишњег акционог плана за унапређење ФУК-а за 2021, 2022, 2023, 2024. и 2025. годину и Годишњи акциони план за унапређење ФУК-а за 2021, 2022, 2023, 2024. и 2025. годину. Одлуком о доношењу Акционог плана прописана је обавеза организационих јединица да достављају извјештаје о предузетим активностима, док радна група доставља обједињени извјештај директору.

[131] Увидом у записнике радне групе за успостављање и развој система ФУК-а и процеса управљања ризицима утврђено је да радна група разматра пословне процесе, регистре ризика и активности на њиховом ажурирању те доноси одговарајуће закључке. Записник радне групе од 22. 5. 2026. године садржи преглед реализованих активности на успостављању и развоју система ФУК-а те дефинисање будућих активности радне групе. Према наводима представница ДАРНС-а, питања везана за ФУК и управљање ризицима разматрају се кроз рад радне групе и разговоре са директором, али се не сачињавају посебни извјештаји о реализацији мјера за ублажавање ризика. (Забиљешка са састанка у ДАРНС-у, 25. 5. 2026. године; Записник Радне групе за ФУК од 25. 3. 2022. године; Записник Радне групе за ФУК од 10. 10. 2023. године; Записник Радне групе за ФУК од 11. 12. 2025. године; Записник Радне групе за ФУК од 22. 5. 2026. године).

[132] Извјештај о развоју система ФУК-а у МЉПИ за 2023. (11. 1. 2024.) и 2024. (30. 12. 2024.) годину. Према наводима саговорника из МЉПИ, прије 2023. године руководству су достављени само регистри ризика као врста обавијести да су пословни процеси и ризици ажурирани. За 2025. годину извјештај о ФУК-у није сачињен.

[133] Извјештај о развоју система ФУК-а у МЉПИ за 2023. годину од 11. 1. 2024. године и Извјештај о развоју система ФУК-а у МЉПИ за 2024. годину од 30. 12. 2024. године, упућени Кабинету министра и секретарки. Извјештаји садрже преглед реализованих активности из акционих планова и активности на развоју ФУК-а, као што су ажурирање пословних процеса и израда регистра ризика, ажурирање интерних процедура, израда смјерница за грантове, доношење интерних аката и одржавање састанака радне групе. Наведене информације потврђују провођење активности, али не омогућавају процјену њиховог утицаја на унапређење система ФУК-а и управљања ризицима.

[134] Према наводима саговорника из МЉПИ о извјештајима о развоју система ФУК-а ријетко расправља на колегијима. У Извјештају о развоју система ФУК-а у МЉПИ за 2024. годину, у дијелу који се односи на унапређење компоненти „Информације и комуникације“, наведена је потреба да се кључни документи обавезно презентирају и да се о њима расправља на колегијима. (Забиљешка са састанка у МЉПИ, 8. 5. 2026. године; Извјештај о развоју система финансијског управљања и контроле у МЉПИ за 2024. годину).

У СПС-у није успостављено извјештавање руководства о ФУК-у и реализацији мјера за унапређење система ФУК-а.[135]

Приказани подаци указују на разлике у начину извјештавања о систему ФУК-а међу институцијама БиХ из узорка у погледу успостављености извјештавања, садржаја достављених информација и обухвата информација о реализацији мјера, резултатима и ефектима њиховог провођења.

[135] Забиљешка са састанка у СПС-у, 13. 5. 2026. године.

Прилог 3: Заједничке карактеристике и слабости утврђене кроз појединачне процјене квалитета система ФУК-а

ЦХЈ је у периоду 2023–2025. године провела четири појединачне процјене квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ: Министарству за људска права и избјеглице БиХ (МЉПИ), Министарству финансија и трезора БиХ (МФТ), Министарству комуникација и транспорта БиХ (МКТ) и Агенцији за лијекове и медицинска средства БиХ (АЛМС). Анализа извјештаја показује да су у свим процијењеним институцијама БиХ успостављени основни елементи система ФУК-а, али да су истовремено идентификоване сличне слабости у више компоненти система, што је приказано у сљедећој табели.

Табела 1: Заједничке карактеристике и слабости утврђене кроз појединачне процјене квалитета система ФУК-а

Област	Утврђене слабости у МЉПИ (2023)	Утврђене слабости у МФТ (2024)	Утврђене слабости у МКТ (2025)	Утврђене слабости у АЛМС (2025)
Успостављени основни елементи ФУК-а (мапе процеса, регистри ризика, организационе претпоставке)	ДА	ДА	ДА	ДА
Укупна оцјена система ФУК-а „Успостављено“	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем управљања ризицима	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем процјене ризика од преваре	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем одговорности руководилаца за ФУК	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем контролних активности и њихове повезаности са ризицима	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем извјештавања о систему ФУК-а	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем коришћења информација система ФУК-а у управљању	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем ИТ подршке и информационих система	ДА	ДА	ДА	ДА
Потреба за унапређењем праћења препорука ревизије и других корективних мјера	ДА	ДА	ДА	ДА

Извор: Канцеларија за ревизију на основу извјештаја ЦХЈ о појединачним процјенама квалитета система ФУК-а у МЉПИ (2023), МФТ (2024), МКТ (2025) и АЛМС (2025).

Министарство за људска права и избјеглице БиХ (МЉПИ)

ЦХЈ је током 2023. године провела појединачну процјену квалитета система ФУК-а у Министарству за људска права и избјеглице БиХ, а Извјештај о обављеној појединачној процјени квалитета система ФУК-а за 2023. годину сачињен је у децембру 2023. године. ЦХЈ је систем ФУК-а у МЉПИ оцијенила оцјеном **„Успостављено“** и дала укупно **26 препорука** за унапређење система. Процјеном је утврђено да су успостављени основни елементи система ФУК-а, укључујући радну групу за ФУК, координатора за управљање ризицима, мапу пословних процеса и регистар ризика. Позитивним је оцијењено постојање основних докумената система ФУК-а, укљученост организационих јединица у процесе управљања ризицима, успостављено интерно извјештавање те редовно достављање годишњих извјештаја о систему ФУК-а.
Најзначајније слабости идентификоване су у области управљања ризицима, посебно у дијелу дефинисања циљева, анализе и праћења ризика, извјештавања о ризицима и процјене ризика од преваре. Слабости су утврђене и у областима одговорности руководилаца, контролних активности, комуникације и праћења система. Од укупно 26 препорука, чак 10 препорука односило се на управљање ризицима. Препоруке су биле конкретно повезане са идентификованим слабостима и усмјерене на унапређење функционалности система ФУК-а.

Министарство финансија и трезора БиХ (МФТ)

ЦХЈ је током 2024. године провела појединачну процјену квалитета система ФУК-а у Министарству финансија и трезора БиХ. ЦХЈ је систем ФУК-а у МФТ оцијенила оцјеном **„Успостављено“** и дала укупно **18 препорука**, што представља најмањи број препорука међу процијењеним институцијама. Као позитивни налази истакнути су успостављени пословни процеси, регистри ризика, систем планирања и извјештавања те развијенији капацитети за управљање и праћење система ФУК-а.
Слабости су се углавном односиле на унапређење квалитета управљања ризицима, документовање контролних активности, квалитет извјештавања, одговорности руководилаца и коришћење информација система ФУК-а у процесу управљања. Иако је број препорука био мањи него у осталим институцијама, препоруке су се односиле на исте кључне области које су идентификоване и код других процијењених институција. Препоруке су биле конкретне и усмјерене на унапређење постојећег система.

Министарство комуникација и тарнспорта БиХ (МКТ)

ЦХЈ је током 2025. године провела појединачну процјену квалитета система ФУК-а у Министарству комуникација и промета БиХ. ЦХЈ је систем ФУК-а у МКТ оцијенила оцјеном **„Успостављено“** и дала укупно **22 препоруке**. Процјеном је потврђено постојање основних организационих и методолошких претпоставки за функционисање система ФУК-а, укључујући успостављене пословне процесе, регистре ризика и активности извјештавања.
Идентификоване слабости односиле су се на управљање ризицима, одговорности руководилаца, контролне активности, повезивање ризика и контрола те коришћење информација у процесу управљања. Као и у другим процијењеним институцијама, препоруке су биле усмјерене на унапређење функционалности система, а не на његово формално успостављање. Препоруке су биле јасно повезане са утврђеним слабостима и садржавале конкретне мјере за њихово отклањање.

Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ (АЛМС)

ЦХЈ је током 2025. године провела појединачну процјену квалитета система ФУК-а у Агенцији за лијекове и медицинска средства БиХ. ЦХЈ је систем ФУК-а у АЛМС оцијенила оцјеном **„Успостављено“** и дала укупно **25 препорука** за унапређење система. Процјеном је утврђено да су успостављени основни елементи система ФУК-а, укључујући мапу пословних процеса, регистре ризика, радну групу за ФУК и организационе претпоставке за развој система. Као позитивна пракса истакнута је примјена одређених система управљања квалитетом и постојање организационих капацитета за даљи развој система ФУК-а.
Најзначајније слабости односиле су се на управљање ризицима, процјену ризика од преваре, антикорупционе механизме, ажурност интерних аката, контролне активности, транспарентност и ИТ подршку пословним процесима. Препоруке су биле конкретне, фокусиране на идентификоване слабости и усмјерене на унапређење кључних компоненти система ФУК-а.

Општи закључци из четири појединачне процјене квалитета

Све четири процијењене институције добиле су укупну оцјену **„Успостављено“**, што потврђује да су успостављени основни елементи система ФУК-а и организационе претпоставке за његово функционисање. Истовремено је кроз четири процјене дато укупно **91 препорука** (МЉПИ – 26, МФТ – 18, МКТ – 22 и АЛМС – 25), што указује да је у свим процијењеним институцијама идентификован значајан простор за даљи развој система.
Анализа препорука показује да се исте или врло сличне слабости појављују у свим процијењеним институцијама, првенствено у областима:

- управљања ризицима;
- процјене ризика од преваре;
- дефинисања одговорности руководилаца за ФУК;
- контролних активности;
- извјештавања о систему ФУК-а;
- коришћења информација система ФУК-а у процесу управљања и доношења одлука.

Појединачне процјене квалитета показале су се корисним алатом за идентификовање слабости система ФУК-а и дефинисање препорука за његово унапређење. Истовремено, понављање сличних препорука у свим процијењеним институцијама указује на постојање заједничких изазова и области које захтијевају додатне активности у даљем развоју система ФУК-а у институцијама БиХ.

Прилог 4: Референце

- Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22.
- Стандарди интерне контроле у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 61/14.
- Приручник за финансијско управљање и контролу у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 98/14.
- Смјернице за управљање ризицима у институцијама Босне и Херцеговине – Верзија 2, „Службени гласник БиХ“, број 84/20.
- Смјернице за развој управљачке одговорности у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 26/20.
- Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 77/15 и 22/22.
- Правилник за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 22/22.
- Правилник о коришћењу Апликације за праћење, управљање и извјештавање о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 21/22.
- Одлука о измјенама и допуни Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 51/18.
- Консолидовани годишњи извјештаји о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за период 2021–2024. година.
- Извјештаји о обављеној финансијској ревизији институција БиХ за период 2021–2024. година, Канцеларија за ревизију институција БиХ, доступно на: www.revizija.gov.ba.
- Извјештај ревизије учинка „Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-a) у институцијама БиХ“, Канцеларија за ревизију институција БиХ, 2015. година.
- Праћење реализације препорука ревизије учинка „Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-a) у институцијама БиХ“, Канцеларија за ревизију институција БиХ, 2019. година.
- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Босне и Херцеговине – EUR-Lex.
- Европска комисија – Public Internal Control (PIC), доступно на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en.
- Прописи и методолошки документи Централне хармонизацијске јединице Министарства финансија и трезора БиХ, доступно на: https://chj.mft.gov.ba.