

Broj: 03-02-1394/2020
Sarajevo, 15.04.2021. godine

**PARLAMENT FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE**

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
**PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO**

Priloga: 19-04-2021			
Broj	Broj	Priloga	Vrijednost
01,02	02	960	/21

- **Predstavnički dom-
gosp. Mirsad Zaimović, predsjedavajući**
- **Dom naroda –
gosp. Tomislav Martinović, predsjedavajući**

Poštovani,

U prilogu Vam, radi informiranja, dostavljam Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021. - 2027. godina, koju je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine usvojila na 263. sjednici, održanoj 15.04.2021. godine.

S poštovanjem,

PREMIJER
Fadil Novalić
Fadil Novalić



Prilog: kao u tekstu

GOVERNMENT

Na osnovu člana 19. stav (4) Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine na 263. sjednici, održanoj 15.04.2021. godine, d o n o s i

ZAKLJUČAK

1. Usvaja se Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina.
2. Zadužuje se Federalno ministarstvo finansija da Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina objavi na svojoj web stranici.
3. Zadužuje se Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine da Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina proslijedi Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine radi informisanja.
4. Ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja.

V. broj: *651* /2021
15.04.2021. godine
Sarajevo



**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA
FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA**

**BOSNIA AND HERZEGOVINA
FEDERATION OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA
FEDERAL MINISTRY OF FINANCE**

**STRATEGIJA RAZVOJA SISTEMA INTERNIH FINANSIJSKIH KONTROLA
U JAVNOM SEKTORU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA PERIOD 2021-2027.**

Sarajevo, april 2021. godine

Sadržaj

SAŽETAK	4
Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola	4
Vizija Strategije razvoja sistema PIFC	5
Ciljevi Strategije PIFC	5
Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC	6
Rizici prilikom provođenja Strategije	6
Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije	6
1. UVOD	8
1.1 Svrha strategije razvoja sistema PIFC	8
1.2 Institucionalni obuhvat Strategije PIFC	8
1.3 Kratak prikaz strateških ciljeva i prioriteta za period 2021-2027	10
2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE PIFC	11
3. SISTEM PIFC KAO DIO UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA.....	13
U JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI BIH	13
3.1 Strateški pravci razvoja upravljanja javnim finansijama	13
3.2 Zakonski okvir i institucionalni akteri.....	14
3.3. Informacioni sistemi u organizacijama javnog sektora FBiH	19
3.4 Upravljačka odgovornost u organizacijama u javnom sektoru u FBiH.....	20
3.5 Prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima – budžetska inspekcija	21
4. PIFC U ORGANIZACIJAMA U JAVNOM SEKTORU U FBiH: SADAŠNJE STANJE I MJERE RAZVOJA	23
4.1. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	23
4.1.1 FUK - sadašnje stanje.....	23
4.1.2 FUK – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.....	32
4.2 Interna revizija.....	34
4.2.1 Interna revizija - sadašnje stanje.....	34
4.2.2 Interna revizija – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.....	40
4.3 Praćenje kvaliteta i izvještavanje o PIFC.....	41
4.3.1 Praćenje i izvještavanje o PIFC - sadašnje stanje.....	41
4.3.2 Praćenje i izvještavanje o PIFC – strateški cilj i prioriteti za period 2021-2027.....	41
5. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE O REALIZACIJI I AŽURIRANJE AKCIONOG PLANA STRATEGIJE PIFC.....	43

Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CHJ	Centralna harmonizacijska jedinica
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMF	Federalno ministarstvo finansija/finansija
ISFU	Informacioni sistem za finansijsko upravljanje
IPA	Instrument pretpristupne pomoći EU (engl. Instrument for Pre-accession Assistance)
IPPF	Međunarodni okvir profesionalnog djelovanja (engl. International Professional Practices Framework)
IR	Interna revizija
JLU	Jedinice lokalne uprave
JRT	Jedinstveni račun trezora
MF	Ministarstvo finansija
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (engl. Public Administration Reform Coordinator's Office)
PIFC	Javna interna finansijska kontrola (engl. Public Internal Financial Control)

SAŽETAK

Svrha Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021-2027. (Strategija PIFC) treća je po redu strategija za ovu oblast i predstavlja nastavak opredjeljenja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za dalje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama.

Uspostava i razvoj sistema javnih internih finansijskih kontrola (eng. PIFC) u FBiH u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom ujedno je obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao jedna od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32 – „Finansijske kontrole“ u procesu pristupnih pregovora Bosne i Hercegovine sa Evropskom Unijom (EU). U tu svrhu, Strategija PIFC prati preporuke nadležnih tijela Evropske komisije.

Polazna analiza obuhvatila je napredak ostvaren kroz implementaciju prethodne Strategije PIFC (2015-2018.), ažuriranje zakonodavnog i institucionalnog okvira, te analizu praktičnog provođenja finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i interne revizije, uključujući informacije o kojima izvještava Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija (CHJ FMF). Analiza potvrđuje da su osnovni zakonski i organizacioni preduslovi za razvoj PIFC uspostavljeni i razvoj započet, ali je neophodno provesti dalje korake na usklađivanju praksi rada, razvoju kapaciteta i praćenja efekata u okviru reforme sistema PIFC koji će osigurati njegov razvoj u skladu sa istovremenim reformama u brojnim oblastima u javnom sektoru u FBiH.

S tim u vezi, FMF je iniciralo, a Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je na 248. sjednici, održanoj 22.12.2020. godine, donijela Odluku o izradi Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine 2021 - 2027. godina, kojom se pokreće proces izrade Strategije PIFC - strateškog dokumenta Federacije Bosne i Hercegovine, definira i usmjerava dalji razvoj internih finansijskih kontrola (finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije) u javnom sektoru Federacije.¹

Nosilac izrade Strategije razvoja sistema PIFC je Federalno ministarstvo finansija, koje je koordiniralo i vodilo proces izrade ove strategije, uz učešće Federalnog zavoda za programiranje razvoja.

Za izradu Strategije razvoja PIFC u Federalnom ministarstvu finansija zadužen je sektor Centralna harmonizacijska jedinica koji je aktivnosti na izradi strategije realizovao u okviru redovnih radnih zadataka zaposlenika Federalnog ministarstva finansija i uz podršku projekta tehničke pomoći.

Strategija razvoja sistema PIFC treba da unaprijedi odgovornost u oblasti javnih finansija, što je u vezi sa prioritetom 4.3. Strateškog cilja 4: Transparentan, efikasan i odgovoran javni sektor Strategije razvoja Federacije Bosne i Hercegovine 2021 – 2027. godina. Također, ova Strategija u vezi je i sa drugim dokumentima relevantnim za proces integracije BiH u Evropsku uniju (kao npr. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU) i drugim međunarodno preuzetim obavezama BiH, što je u skladu sa članom 17. stav (2) Zakona o razvojnom planiranju. Ministarstvo finansija, odnosno sektor Centralna harmonizacijska jedinica, bilo je dužno u proces izrade Strategije PIFC uključiti nadležne institucije na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i kantona u skladu sa načelom otvorene metode komunikacije što je u skladu sa članom 17. stav (3) Zakona o razvojnom planiranju. Pri tome je, pored

¹ Donošenje Odluke V. broj: 1729/2020 od 22.12.2020. godine u vezi je sa članom 9. stav (4) Uredbe o izradi strateških dokumenata u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 74/19), a određen je rok od šest mjeseci za izradu ove strategije.

kantonalnih ministarstava finansija, nacrt strategije upućen i Savezu općina i gradova, te je objavljen poziv na konsultacije na web stranici FMF-a kako bi se i od svih drugih socijalnih i ekonomskih partnera poput vladinih i nevladinih organa u Federaciji BiH, prema načelu otvorenog metoda komunikacije, reflektovale potrebe svih nivoa vlasti za funkcioniranje efikasnog i efektivnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole i funkcionalno nezavisne interne revizije u javnom sektoru u Federaciji (što je u skladu sa članom 7. stav (1) tačka c) Zakona o razvojnom planiranju).

S obzirom da je istekla prethodna Strategija PIFC za period 2015-2018. godine, u Planu rada Vlade Federacije za 2020. godinu planirana je izrada nove Strategije PIFC za javni sektor u Federaciji, a donošenje nove Strategije razvoja sistema PIFC, kao obaveza je navedeno i u posljednjim izvještajima Pododbora za ekonomska pitanja i statistiku i Izvještaja o Bosni i Hercegovini.

Vizija Strategije razvoja sistema PIFC

Strategija razvoja sistema PIFC treba doprinijeti funkcionalnom i djelotvornom sistemu PIFC kojim bi se ublažili ključni rizici u poslovanju i unaprijedio rad organizacija javnog sektora u FBiH. To podrazumijeva dalje integrisanje i operacionalizaciju FUK u ključne procese, fokusirane na područja visokog rizika i podržane nezavisnom i profesionalnom funkcijom interne revizije.

Ciljevi Strategije PIFC

Da bi se ostvarila navedena vizija, potrebno je težiti ostvarenju konkretnih strateških i operativnih ciljeva u tri ključne oblasti PIFC i to:

Oblast	Strateški ciljevi	Prioriteti
Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	1. Unaprijeđeno upravljanje rizicima u ključnim procesima kroz jačanje finansijskog upravljanja i kontrole	1.1 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama
		1.2 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje
		1.3 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije
		1.4 Pojačana je upravljačka odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije
		1.5. Unaprijeđeno je upravljanje rizicima javnih preduzeća
Interna revizija	2. Unaprijeđena operativna funkcija interne revizije kojom se ostvaruje dodatna vrijednost	2.1 Interna revizija je uspostavljena i djeluje u skladu sa važećim propisima i međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije
		2.2 Funkcija interne revizije je adekvatno pozicionirana
		2.3 Kadrovski kapaciteti u jedinicama interne revizije su pojačani
		2.4 Interna revizija je usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima
		2.5 Harmonizovani su regulativa i prakse interne revizije u javnim preduzećima
Praćenje i izvještavanje		3.1 Automatizovano je izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka

Oblast	Strateški ciljevi	Prioriteti
o efektivnosti PIFC-a	3. Unaprijeđeno praćenje efektivnosti sistema PIFC	3.2 Razvijen je i implementiran okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC 3.3 Pojačan je analitički i koordinacioni kapacitet CHJ

Ciljevi Strategije PIFC nadopunjuju ciljeve strukturalnih reformi usmjerenih na osiguranje sveobuhvatnog i integrisanog okvira za ostvarivanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti, te efikasno i namjensko korištenje javnih resursa u FBiH. Ujedno, mjere predviđene Strategijom PIFC usmjerene su i na osiguranje odgovornosti, transparentnosti i vrijednosti za novac u upravljanju javnim finansijama, te ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

Institucionalni akteri i obuhvat Strategije PIFC

U skladu sa zakonskim nadležnostima, CHJ FMF ovlaštena je za koordinaciju i harmonizaciju razvoja FUK i interne revizije u organizacijama javnog sektora u FBiH. Razvoj PIFC uslovljen je i aktivnostima drugih aktera u javnom sektoru u okviru njihovih nadležnosti i funkcija u ključnim procesima upravljanja javnim finansijama i procesima javne uprave u cjelini. S tim u vezi, prioriteti iz Strategije PIFC su prvenstveno usmjereni na pružanje podrške upravljačkoj strukturi u javnom sektoru koja je u obavezi da kroz sistem PIFC unaprijedi postojeće upravljanje organizacijama javnog sektora.

Primarni nosioci primjene PIFC-a, u skladu sa zakonom, su sve organizacije javnog sektora u FBiH, i to:

- korisnici javnih sredstava prvog i drugog nivoa budžeta FBiH, kantona, gradova i općina,
- vanbudžetski fondovi osnovani na teritoriju FBiH i
- javna preduzeća i ostala pravna lica u kojima FBiH, kantoni ili jedinice lokalne uprave imaju većinski vlasnički udjel.

Rizici prilikom provođenja Strategije

Iskustva iz implementacije prethodne Strategije PIFC i analiza ostvarenog napretka ukazuju na veći broj rizika za dalji razvoj PIFC i upravljačke odgovornosti, među kojima se ističu:

- nedostatak shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u FBiH i odgovornosti rukovodilaca za usklađenost i rezultate poslovanja,
- administrativna složenost u FBiH i izazovi u saradnji i koordinaciji između i unutar različitih nivoa vlasti u procesima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskih planova,
- niska kadrovska popunjenost CHJ FMF i jedinica za internu reviziju uslovljeni ograničenjima na zapošljavanje,
- sistem upravljanja javnim finansijama orijentisan na ulazne resurse i
- nedovoljan stepen korištenja informacionih tehnologija u ključnim procesima.

Ciljevi i mjere Strategije PIFC prilagođeni su zahtjevima okruženja i složenostima pobrojanih rizika i sadrže korektivne mjere za njihovo ublažavanje. Ostvarivanje postavljenih ciljeva zahtijevat će blisku saradnju FMF sa ostalim ministarstvima Vlade FBiH kao i sa organizacijama na različitim upravnim nivoima i segmentima javnog sektora. Od posebnog značaja su organizacije koje imaju systemske nadležnosti i zadaće za unapređenje javnih finansija, propisivanje standarda upravljanja, kontrole, računovodstva i revizije, obuku i razvoj kadrova, te profesionalizaciju javne uprave općenito.

Praćenje i izvještavanje o implementaciji Strategije

Prioriteti iz Akcionog plana Strategije PIFC biti će ugrađeni u operativni godišnji plan rada CHJ FMF sa preciznijim rokovima i detaljima mjera na realizaciji predviđenih prioriteta, sa dinamikom realizacije usaglašenom prema informacijama dobijenim od organizacija koje su navedene kao nosioci mjera.

O napretku ostvarenom u realizaciji ciljeva i prioriteta iz Strategije PIFC i sistemu PIFC-a, FMF će detaljno izvještavati Vladu FBiH kroz posebno poglavlje o provođenju Strategije PIFC u okviru redovnih godišnjih konsolidovanih izvještaja CHJ FMF o radu interne revizije i funkcioniranju sistema FUK. CHJ FMF će o implementaciji Strategije PIFC izvještavati i nadležna tijela Evropske komisije.

1. UVOD

1.1 Svrha strategije razvoja sistema PIFC

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2027. godine (u daljem tekstu: Strategija PIFC), treća je po redu strategija u ovoj oblasti i predstavlja nastavak opredjeljenja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za dalje jačanje preduslova za zakonski usklađeno, efikasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama i nastavak aktivnosti vezanih uz dalje „usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, očuvanje makroekonomske stabilnosti i jačanje budžetske odgovornosti.“²

Obaveza uspostave i razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola (eng. PIFC) u javnom sektoru Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH) u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom ujedno proizlazi i iz potpisanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju³ te predstavlja jednu od oblasti za usklađivanje pravne stečevine u Poglavlju 32 - Finansijske kontrole u procesu pristupnih pregovora Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom. U tu svrhu, Strategija PIFC prati preporuke nadležnih tijela Evropske komisije.

Strategija PIFC usmjerava razvoj sistema PIFC kao *“integralnog procesa koji provodi rukovodstvo i zaposleni u instituciji u svrhu bavljenja rizicima i korištenja prilika, kao i pružanja razumnog uvjerenja u pogledu postignutih rezultata u ostvarivanju javnog interesa i misije subjekta kroz:*

- uredno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje;
- osiguravanje relevantnosti, pouzdanosti i integriteta informacija;
- ispunjavanje obaveza u pogledu interne i eksterne odgovornosti;
- usklađenost sa relevantnim zakonima i propisima;
- zaštita resursa od gubitka, zloupotrebe i oštećenja;
- ispunjavanje ostalih kriterija dobre javne uprave, uključujući dobru pripremu i provedbu politika, dobro upravljanje budžetom i finansijsku pouzdanost i održivost.”⁴

Uspostavljeni su zakonski i organizacioni preduslovi za razvoj PIFC i započet razvoj, ali je neophodno provesti dalje dodatne korake koji će osigurati razvoj sistema PIFC usklađeno sa istovremenim reformama u brojnim oblastima javnog sektora u FBiH⁵.

1.2 Institucionalni obuhvat Strategije PIFC

Strategijom PIFC su obuhvaćene organizacije javnog sektora u FBiH (Slika 1) koje su obveznici uspostave FUK i interne revizije:

- korisnici javnih sredstava prvog i drugog nivoa budžeta Federacije, kantona, gradova i općina utvrđeni u registrima budžetskih korisnika,
- vanbudžetski fondovi osnovani na teritoriju FBiH prema posebnim zakonima i
- javna preduzeća i ostala pravna lica u kojima Federacija, kantoni ili jedinice lokalne uprave imaju većinski vlasnički udjel.

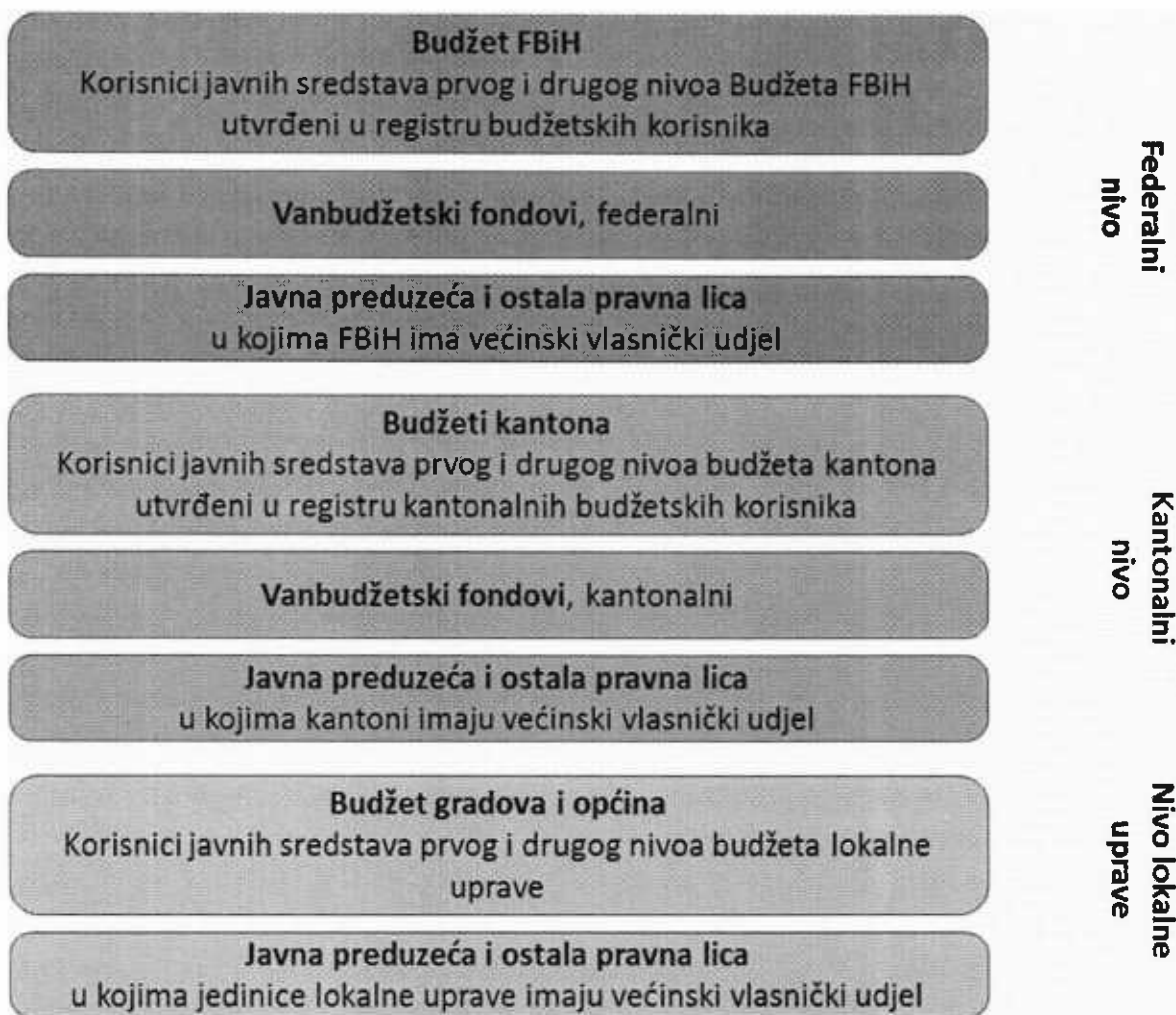
² Program rada Vlade FBiH za 2019. godinu

³ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane.

⁴ Principi javne interne kontrole, Dokument o stavovima br. 1 (2015), Generalne direkcije za budžet, Evropska komisija.

⁵ Navedeno je istaknuto i u zaključcima iz posljednje procjene Evropske komisije iz maja 2019. koja ukazuje da je BiH u ranoj fazi razvoja finansijske kontrole i da je neophodan sveobuhvatan strateški dokument razvoja sistema PIFC usklađen sa Strateškim okvirom za reformu javne uprave 2018-2020 koju je Vlada FBiH usvojila 2018. godine.

Slika 1. Institucionalni obuhvat Strategije PIFC



Ova Strategija namijenjena je prije svega upravljačkoj strukturi u javnom sektoru, od koje se očekuje da postojeće upravljanje organizacijama javnog sektora unaprijedi kroz elemente sistema PIFC.

Naime, pred upravljačku strukturu postavlja se odgovornost i za upravljanje resursima i realizaciju ciljeva, pri čemu je važno zadovoljiti standarde kvalitete u pružanju javnih usluga i propisane rokove. U tom smislu, sistem PIFC predstavlja alat koji će pomoći upravljačkoj strukturi da ispuni svoje odgovornosti, a zauzvrat, veoma je bitno da upravljačka struktura razumije mogućnosti sistema PIFC te da ga koristi u svrhu za koju je on namijenjen, a ne da PIFC bude shvaćen kao dodatna administrativna obaveza u postojećim sistemima upravljanja.

Podršku u tome i dalje će pružati Federalno ministarstvo finansija/financija, ponajprije Centralna harmonizacijska jedinica koja je nadležna za koordinaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sistema PIFC. U cilju koordiniranog pristupa u razvoju sistema PIFC, Centralna harmonizacijska jedinica blisko će saradivati sa drugim nadležnim sektorima u Federalnom ministarstvu finansija.⁶

⁶ Sektor za budžet i javne rashode, Sektor za trezor, Sektor za upravljanje dugom

1.3 Kratak prikaz strateških ciljeva i prioriteta za period 2021-2027

Za period 2021-2027. **sveobuhvatni cilj je da se kroz funkcionalan i djelotvoran sistem PIFC ublaže ključni rizici u poslovanju organizacija javnog sektora u FBiH i unaprijedi rad i poslovanje organizacija javnog sektora u Federaciji BiH.** To podrazumijeva dalje integrisanje i operacionalizaciju sistema internih kontrola u ključne procese, fokusirane na područja visokog rizika i podržane nezavisnom i profesionalnom funkcijom interne revizije.

Sveobuhvatni cilj dijeli se na konkretne **strateške ciljeve i prioritete (Tabela 1)** u oblastima finansijskog upravljanja i kontrole (FUK), internu reviziju (IR) i praćenje i izvještavanje o PIFC, sa naglaskom na javna preduzeća.

Tabela 1. Strateški ciljevi i prioriteti PIFC 2021-2027.

Oblast	Strateški ciljevi	Prioriteti
Finansijsko upravljanje i kontrola	1. Unaprijeđeno upravljanje rizicima u ključnim procesima kroz razvoj finansijskog upravljanja i kontrole	1.1 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za dobro upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obavezama
		1.2 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje
		1.3 Interne kontrole su usmjerene na rizike vezane za efikasnost poslovnih procesa organizacije
		1.4 Pojačana je upravljačka odgovornost za zakonitost, ciljeve i rezultate organizacije
		1.5. Unaprijeđeno je upravljanje rizicima javnih preduzeća
Interna revizija	2. Unaprijeđena operativna funkcija interne revizije kojom se ostvaruje dodatna vrijednost	2.1 Interna revizija je uspostavljena u skladu sa važećim propisima i ispunjava međunarodne standarde za profesionalnu praksu interne revizije
		2.2 Funkcija interne revizije je adekvatno pozicionirana
		2.3 Kadrovski kapaciteti u jedinicama interne revizije su pojačani
		2.4 Interna revizija je usmjerena na pružanje dodatne vrijednosti u visokorizičnim oblastima
		2.5 Harmonizovani su regulativa i prakse interne revizije u javnim preduzećima
Praćenje i izvještavanje o efektivnosti PIFC-a	3. Unaprijeđeno praćenje efektivnosti sistema PIFC	3.1 Automatizovano je izvještavanje o PIFC uz proširene izvore i alate za prikupljanje podataka
		3.2 Razvijen je i implementiran okvir za provjeru kvaliteta sistema PIFC
		3.3 Pojačan je analitički i koordinacioni kapacitet CHJ

2. KLJUČNI RIZICI ZA PROVOĐENJE STRATEGIJE PIFC

Analiza provedena za potrebe sačinjavanja ove Strategije, ukazala je na sljedeće rizike koje mogu utjecati na realizaciju ciljeva i budući razvoj PIFC -a u organizacijama javnog sektora u FBiH:

- Nedovoljan stepen korištenja informacionih tehnologija u ključnim procesima

Organizacije javnog sektora u FBiH u svom poslovanju koriste veći broj informacionih sistema i svakodnevno upravljanje rutinskim procesima se u velikoj mjeri oslanja na elektronske baze podataka, prijenos podataka, te razmjenu informacija sa djelimično integrisanim kontrolama. Međutim, informatizacija servisa za pružanje javnih usluga nije dovoljno razvijena, te su i dalje prisutni višestruki ručni unosi u različite evidencije (kompjuterizovane i nekompjuterizovane), kao i činjenica da se koriste aplikacije koje nisu međusobno povezane, ni horizontalno (na istom nivou vlasti) ni vertikalno (između više nivoa vlasti)⁷.

- Sistem upravljanja javnim finansijama orijentisan na ulazne resurse

Postojeće stanje i dalje nije povoljno za razvijanje upravljačke odgovornosti za efikasno upravljanje resursima i ostvarenje ciljeva i rezultata, obzirom da su kontrole i dalje fokusirane na ulazne resurse, pri čemu je njihova osnovna svrha provjera usklađenosti sa zakonima i uvećanim ciljevima potrošnje. Iako se budžeti FBiH i kantona pripremaju i u programskom formatu, godišnji budžet se formalno usvaja, izvršava i prati po organizacionoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji (uz prisutnu nedovoljnu povezanost između budžeta i strateških dokumenata), a još uvijek se izvršenje ne prati u pogledu izlaznih rezultata i ishoda. I dalje je nedovoljan nivo koordinacije programa koji imaju za cilj pružanje usluga u okvirima resornih ministarstava u smislu budžetskog i vanbudžetskog finansiranja (kod izvršenja, praćenja i ocjenjivanja pruženih usluga).

- Složena raspodjela nadležnosti između različitih nivoa vlasti u FBiH i pojedinačnih organizacija

Struktura vlasti u Federaciji organizovana kroz tri nivoa - federalni, kantonalni i lokalni - usložnjava raspodjelu odgovornosti u ključnim procesima i pružanje usluga korisnicima. Većina funkcija kroz koje se pružaju usluge, naročito u sektorima zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite, uključuju više nivoa vlasti koji vrše osnivačka prava nadležnih organizacija, sa ograničenjima na integralno finansiranje usluga i praćenje učinaka politika u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

- Neadekvatna saradnja i koordinacija između i unutar različitih nivoa vlasti u procesima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskih planova naspram administrativne kompleksnosti u FBiH

Administrativna kompleksnost otežava donošenje odluka u procesima planiranja i izvršenja budžeta/finansijskih planova i evidentno je da se ne koristi puni potencijal postojećih mehanizama fiskalne koordinacije između nivoa. Također, zbog nedovoljne saradnje između nivoa vlasti tokom pripreme budžeta/finansijskih planova onemogućeno je realno planiranje sredstava za sufinansiranje obaveza, programa i projekata drugih nivoa vlasti i organizacija istog nivoa. Zbog toga se u praksi mogu javiti kašnjenja kod budžetskog izvršenja i javnih nabavki, odgađanje realizacije programa i projekata, (ili čak njihovog otkazivanja), što ograničava mogućnost uspostavljanja adekvatnih mehanizama kontrole namjenskog korištenja sredstava kao i procjene efekata finansiranja.

⁷ Navedena situacija se posebno odnosi na sljedeće procese: makroekonomsko planiranje, planiranje i naplata poreznih i neporeznih prihoda, priprema budžeta/finansijskog plana, izvršenje budžeta/finansijskog plana, centralizovana isplata plaća, javne nabavke, finansijsko izvještavanje kao i druge procese za pružanje usluga građanima.

- Nemogućnost revidiranja svih organizacija javnog sektora funkcijom vanjske revizije i nizak stepen implementacije preporuka

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH ima mandat i obavezu kroz usvojeni okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija da revidira sistem interne kontrole organizacija i to realizira u praksi. S obzirom na veliki broj subjekata revizije i ograničene kapacitete Ureda, veliki broj organizacija nije u redovnim intervalima pokriven aktivnostima eksterne revizije. Posebno je ograničen broj revizija učinka, a nedostatak nalaza ove prirode onemogućava sistemsko usmjeravanje kontrola u procesima pružanja usluga.

Pored niskog stepena realizacije preporuka eksterne revizije, komisije za reviziju zakonodavnih tijela u praksi ne koriste odredbe Zakona o reviziji koje pružaju mogućnost umanjavanja budžeta za organizacije javnog sektora sa utvrđenim nepravilnostima u poslovanju/negativnim revizorskim mišljenjem.

- Restriktivna politika novog zapošljavanja i nemogućnost popunjavanja sistematizovanih pozicija

Restriktivna politika zapošljavanja u javnom sektoru u Federaciji BiH ograničava mogućnosti za privlačenje kvalitetnih kadrova u javni sektor FBiH i popunjavanje upražnjenih radnih mjesta. To se posebno očituje u uspostavljenim jedinicama za internu reviziju, gdje interni revizori nisu identifikovani kao prioritetni kadrovi za zapošljavanje uprkos donesenim zaključcima Vlade FBiH.⁸ Ovaj rizik usložnjava i neujednačenost u pogledu statusa i plata internih revizora u različitim dijelovima javnog sektora u Federaciji BiH, što rezultira odlaskom internih revizora na druga radna mjesta. Problem nedostatka ljudskih resursa evidentan je i u drugim organizacionim jedinicama, kao što su npr. organizacione jedinice za finansije, što otežava primjenu zahtjeva Standarda interne kontrole.

- Nedostatak shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u Federaciji BiH

I pored ostvarenog napretka, PIFC se još uvijek posmatra kao reformski pravac koji je odvojen od glavnih procesa u javnom sektoru, koji je ograničen na edukacije internih revizora i koordinatora za FUK i godišnje izvještavanje o FUK i internoj reviziji. Nivo razumijevanja interne kontrole kao integralnog i neodvojivog dijela svake aktivnosti je nizak, posebno u procesima sa niskim stepenom automatizacije. Naime, FUK se posmatra kao potpuna novost i odvojena cjelina u radu organizacija javnog sektora, iako se radi o nadogradnji postojećeg sistema internih kontrola koji je u vezi sa svim procesima u organizacijama.

Također, potencijal interne revizije se ne koristi u dovoljnoj mjeri da pruži informacije o visokim rizicima i preporukama za njihovo ublažavanje, i interna revizija nije u potpunosti fokusirana na analiziranje sistema i cjelovitih poslovnih procesa (od početka do kraja) i davanje preporuka za preventivne mjere koje mogu utjecati na ukupno poslovanje organizacije.

Svi prioriteti u ovoj Strategiji direktno ili indirektno su usmjereni na rizik nedostatka shvatanja sistema PIFC kao dijela ukupnih reformi u BiH, uključujući intenzivnije uključivanje i opredijeljenost najvišeg nivoa rukovodstva u procesima upravljanja rizikom i povezivanja rizika koje je identifikovalo rukovodstvo sa planovima interne revizije⁹.

⁸ Zaključak V. broj: 1079/2017 od 27.07.2017. godine i Zaključak V. broj: 773/2019 od 27.06.2019. godine

⁹ Svi pobrojani rizici su obrađeni i u izvještajima revizije Ureda za reviziju institucija Federacije BiH