



STRATEŠKI PLAN REVIZIJE UČINKA 2021-2025.

Sarajevo, decembar 2020. godine



PREDGOVOR

Revizija javnog sektora koju obavljaju vrhovne revizijske institucije (VRI) predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Nezavisna, efektivna i kredibilna VRI ključna je komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije. Nezavisnim revidiranjem poslovanja javnog sektora i izvještavanjem o nalazima revizije VRI unapređuju upravljanje javnim finansijama i doprinose efikasnom korištenju javnih resursa.

Djelovanje u javnom interesu stavlja dodatnu odgovornost na VRI da demonstriraju konstantnu važnost za građane, parlament i ostale učesnike. VRI moraju imati dobro razumijevanje dešavanja u javnom sektoru kako bi odgovorile na očekivanja različitih učesnika, nove izazove, rizike i promjene u okruženju u kojem se provode revizije.

Posvećeni smo našoj misiji da budemo nezavisni vrhovni revizijski autoritet Federacije Bosne i Hercegovine i pokretač promjena u životima građanki i građana, tako što svojim radom unapređujemo sistem finansijskog upravljanja i kontrole, te doprinosimo većoj odgovornosti i transparentnosti u javnom sektoru.



Strategijom se usmjeravaju aktivnosti ka ostvarivanju određenih ciljeva, zbog čega je Strateški plan revizije učinka dio cjelokupnog strateškog planiranja Ureda za reviziju. Kroz strateška opredjeljenja prožimaju se ključne promjene u reviziji javnog sektora i javnih politika širom svijeta, koje su stvorile novo okruženje i nova očekivanja koja se postavljaju pred VRI. Promjene u okruženju u kojem djeluju VRI uključuju: usvajanje Agende 2030 za održivi razvoj (2030 Agenda) te Ciljeva održivog razvoja od strane svih zemalja članica Ujedinjenih naroda; revolucija 'podataka'; usvajanje INTOSAI okvira profesionalnih objava (IFPP) i očekivanja i obaveze koje proizlaze iz ISSAI-P 12: Vrijednosti i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana. Savremene okolnosti pozivaju na kvalitet revizorskog rada, nove revizorske pristupe te zahtjeve od VRI da dodatno promisle/revidiraju svoju ulogu u procesima odgovornosti u javnom sektoru.

UVOD

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured) je vrhovna revizijska institucija u Federaciji BiH. Osnovan je 2000. godine Zakonom o reviziji institucija u FBiH¹ (u daljnjem tekstu: Zakon o reviziji).

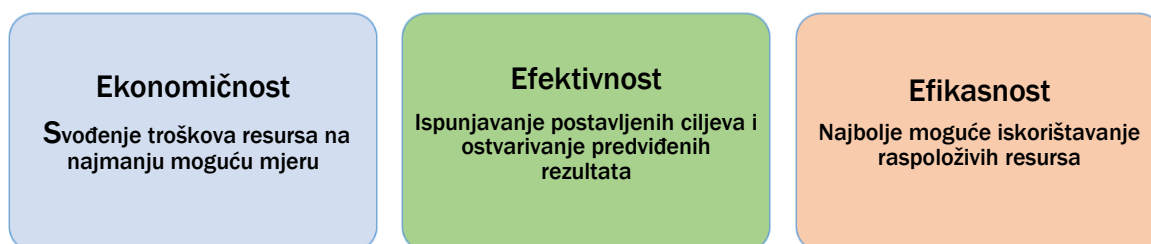
U nadležnosti Ureda je finansijska revizija, revizija učinka i druge specifične revizije. Ured revidira preko 2.000 subjekata u Federaciji BiH. Nezavisan je u provođenju svojih dužnosti i nadležnosti i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje druge osobe ili institucije.

O nalazima i preporukama Ured informiše odgovorne institucije i javnost javnim objavljivanjem revizorskih izvještaja i drugim aktivnostima informisanja.

Kontinuirani razvoj revizije, usklađene s INTOSAI-jevim Okvirom profesionalnih objava, strateško je opredjeljenje Ureda. Stoga je ovaj dokument od velike važnosti za unapređenje efekata našeg rada.

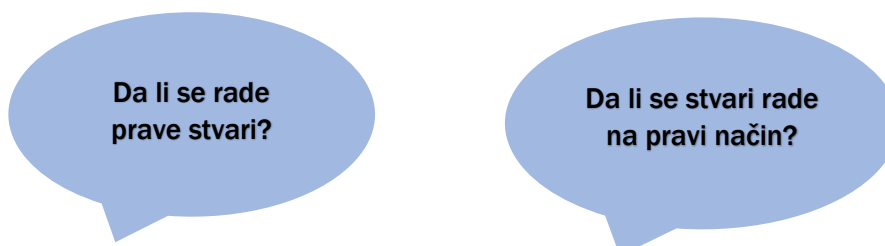
Revizija učinka promovira princip „vrijednost za novac“, usmjeravajući pažnju Ureda na važna društvena, politička i ekonomska pitanja. Pored toga, uz pomoć ove vrste revizije povećava se prisustvo Ureda za reviziju u medijima, s obzirom na to da su teme kojima se bavi revizija učinka interesantne građanima i široj javnosti.

Osnovni principi revizije učinka:



Revizija učinka inicira promjene u javnom sektoru, pružajući nove informacije i skrećući pažnju na različite probleme. Okrenuta je područjima koja su značajna za život građana, gdje je moguće ostvariti dodanu vrijednost i u kojima postoje mogućnosti za poboljšanja, pri čemu odgovornim osobama pruža konstruktivne poticaje za preduzimanje odgovarajućih koraka.

Glavna pitanja kojima se bavi revizija učinka su:



¹ „Službene novine FBiH“, broj 22/06



1. CILJ STRATEŠKOG PLANA

Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija prepoznaju strateško planiranje kao značajnu fazu planiranja u reviziji učinka, koja predstavlja temelj za godišnje planiranje i planiranje individualnih revizija.

Strategijom se usmjeravaju aktivnosti ka ostvarivanju određenih ciljeva, zbog čega je Strateški plan revizije učinka dio cjelokupnog strateškog planiranja Ureda za reviziju. Utemeljen je na Strategiji razvoja Ureda za reviziju institucija u FBiH 2021–2025. i primarno je u funkciji je ostvarenja njenih ciljeva. Kroz strateška opredjeljenja prožimaju se ključne promjene u reviziji javnog sektora i javnih politika širom svijeta, koje su stvorile novo okruženje i nova očekivanja koja se postavljaju pred VRI. Promjene u okruženju u kojem djeluju VRI uključuju: usvajanje Agende 2030 za održivi razvoj (2030 Agenda) te Ciljeva održivog razvoja od strane svih zemalja članica Ujedinjenih naroda; revolucija 'podataka'; usvajanje INTOSAI okvira profesionalnih objava (IFPP) i očekivanja i obaveze koje proizlaze iz ISSAI-P 12: Vrijednosti i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana. Savremene okolnosti pozivaju na kvalitet revizorskog rada, nove revizorske pristupe te zahtjeve od VRI da dodatno promisle/revidiraju svoju ulogu u procesima odgovornosti u javnom sektoru.

Ciljevi i podciljevi Strategije razvoja 2021–2025.

1. Afirmisati ulogu Ureda kao nezavisne vrhovne revizijske institucije u Federaciji BiH

- Očuvanje potpune nezavisnosti dosljednom primjenom Zakona o reviziji
- Nezavisnost zagarantovana Ustavom FBiH

2. Obavljanjem kvalitetnih revizija jačati javnu odgovornost i dobro upravljanje javnim sredstvima u FBiH

- Osiguranje implementacije datih preporuka
- Povećanje obima finansijskih revizija i broja revizija učinka
- Fokus na aktuelne probleme i oblasti u Federaciji BiH

3. Jačanje kapaciteta u funkciji ostvarivanja uloge Ureda za reviziju

- Unapređenje unutrašnje organizacije institucije radi obezbjeđenja efikasnosti u radu
- Osiguranje odgovarajućih ljudskih i materijalnih resursa neophodnih za obavljanje poslova iz nadležnosti institucije
- Unapređenje profesionalnih kompetencija revizorskog i nerevizorskog osoblja institucije

4. Jačanje kredibiliteta i uticaja Ureda za reviziju u okruženju

- Jačanje saradnje sa, i aktivno učešće u aktivnostima INTOSAI-ja, EUROSAI-ja, EURORAI-ja
- Unapređenje i razvijanje novih modaliteta saradnje s Parlamentom FBiH i drugim zakonodavnim i izvršnim tijelima u FBiH
- Uspostavljanje i unapređenje bilateralne saradnje s drugim revizorskim institucijama i profesionalnim tijelima u oblasti revizije
- Jačanje saradnje s medijima, javnosti i ostalim institucijama



Cilj strateškog planiranja u reviziji učinka je utvrditi područja gdje postoji najveći dugoročni učinak na efikasnost, ekonomičnost i efektivnost javne uprave i pružiti kvalitetnu osnovu za planiranje tema revizije učinka značajnih za život građana i cjelokupno društvo. Ovime se nastoji osigurati:

- Adekvatno utvrđivanje prioriteta;
- Efikasno raspoređivanje resursa na područja gdje je moguće ostvariti najveći uticaj;
- Utvrđivanje kriterija selekcije koji će se koristiti prilikom odabira tema revizije učinka.

Strateško planiranje je proces u kojem VRI utvrđuju svoje dugoročne ambicije i analiziraju mogućnosti za njihovo optimalno ostvarenje. Utvrđuju se oblasti, potencijalne teme i prioriteti rada za period od više godina. Ovaj proces treba biti usmjeren na planiranje aktivnosti koje mogu doprinijeti maksimalnom učinku revizije, uz istovremeno vođenje računa o revizijskim kapacitetima.

Osnovni ciljevi strateškog planiranja revizije učinka su:

- Stvoriti temelj za određivanje pravaca budućih aktivnosti VRI;
- Sagledati izazove s kojima se suočavaju subjekti revizije kako bi se uzeli u obzir prilikom odabira tema za reviziju;
- Prepoznati i izabrati oblasti revizije koje imaju potencijal za unapređenje odgovornosti i upravljanja u javnom sektoru;
- Komunicirati utvrđene prioritete VRI sa zakonodavnim tijelima, subjektima revizije i drugim zainteresovanim stranama;
- Omogućiti izradu plana aktivnosti koji je moguće realizirati raspoloživim resursima.²

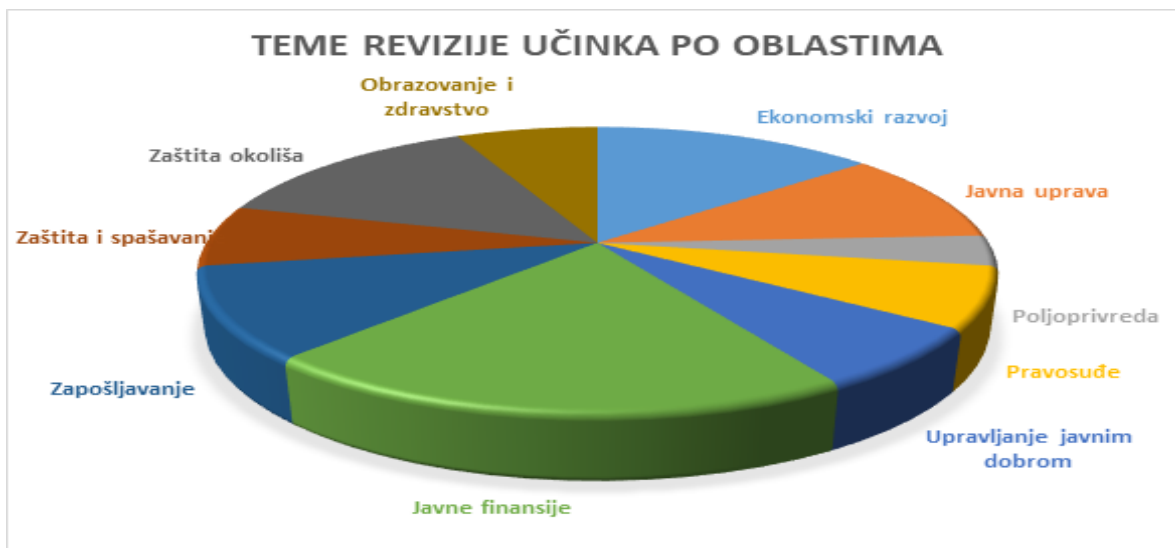
Prilikom izrade ovog dokumenta slijedile su se smjernice iz Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija relevantnih za reviziju učinka, prevashodno ISSAI-ja 300 – Principi revizije učinka, i ISSAI-ja 3000 – Standardi revizije učinka.

² IDI/PAS Development Team (Tim za razvoj); <https://www.idi.no/elibrary/professional-sais/issai-implementation-handbooks/handbooks-english/performance-audit-v1-2021/1330-idi-performance-audit-issai-implementation-handbook-v1-en/file>



2. OSVRT NA DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

Ured za reviziju je u periodu 2007–2020. godine objavio 37 izvještaja revizija učinka. Provedene revizije učinka obuhvatile su raznovrsna područja javnog sektora u kojima je utvrđena potreba i mogućnost za unapređenjem učinka. Oblasti koje su obuhvaćene revizijama učinka u prethodnim godinama prezentirane su u dijagramu:



U izvještajima o provedenim revizijama učinka date su preporuke usmjerene na otklanjanje utvrđenih nedostataka i unapređenje efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti javnog sektora u FBiH. Uspostavljen je sistem kontinuiranog praćenja realizacije preporuka, kojim se osiguravaju povratne informacije o realizaciji preporuka i koji doprinosi boljim efektima revizorskih izvještaja.

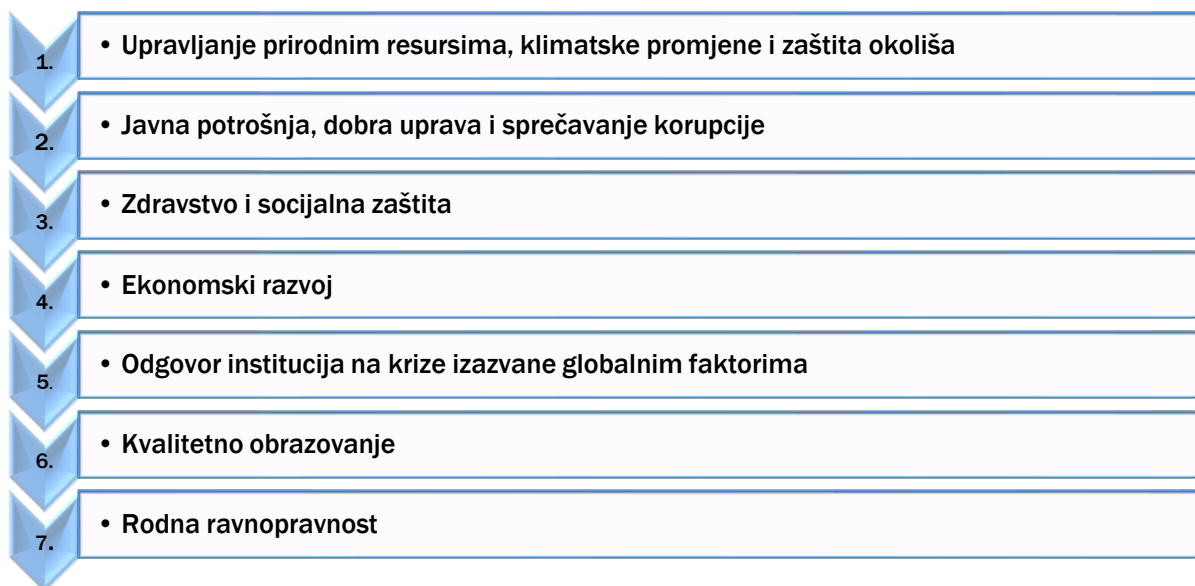


Ured je od 2019. godine uspostavio i Registar preporuka revizije učinka, te je planirano da se u narednom periodu poveća obim praćenja realizacije datih preporuka i o tome izvještava zakonodavna i izvršna vlast, kao i sveukupna javnost.

3. POTENCIJALNE OBLASTI REVIZIJE UČINKA

Ured za reviziju je identifikovao potencijalne oblasti revizije učinka koje će biti predmet daljnjeg istraživanja u narednim godinama prilikom izrade godišnjih planova rada i planiranja pojedinačnih revizija učinka. Kod odabira oblasti uzeti su u obzir postojeći problemi u društvu, konstatovani nedostaci u funkcionisanju javnog sektora, opredjeljenja vlasti u pogledu reforme javne uprave, obaveze za pristupanje naše države Evropskoj uniji, kao i UN-ovi Ciljevi održivog razvoja.

Potencijalne oblasti grupisane su u sljedećih sedam kategorija:



4. ANALIZA STANJA U POTENCIJALNIM OBLASTIMA

Upravljanje prirodnim resursima i zaštita okoliša

Bosna i Hercegovina je zemlja bogata prirodnim resursima, koji su u posljednjim decenijama izloženi nekontrolisanoj eksploataciji i neadekvatnoj zaštiti. Prisustvo teške industrije, zastarjele tehnologije, upotreba ekološki neprihvatljivih energenata te nedovoljno korištenje obnovljivih izvora energije doveli su do velike zagađenosti svih komponenti okoliša (zrak, voda, tlo). Klimatske promjene, prvenstveno potaknute ljudskim aktivnostima kao što su izgaranje fosilnih goriva i krčenje šuma, imaju značajne i široke posljedice na različite aspekte okoliša, društva i privrede. Učestalost ekstremnih vremenskih prilika, kao što su toplinski valovi, suše, poplave itd., dovodi do smanjenja dostupnosti pitke vode, pada poljoprivredne proizvodnje, oštećenja infrastrukture, poremećaja ekosistema i gubitka biološke raznolikosti, pogoršanja javnog zdravlja, ekonomskih gubitaka, migracija i raseljavanja stanovništva, itd. Kašnjenje u donošenju strateških i operativnih dokumenata vezanih za klimatske promjene i zaštitu okoliša, nerazvijen zakonodavni i institucionalni okvir, neefikasno upravljanje koncesijama, nedovoljno davanje značaja politici zaštite okoliša u sektorskim strategijama, nepostojanje efikasne kaznene politike zaštite okoliša samo su neki od gorućih problema u ovoj oblasti. Imajući u vidu značaj okoliša za ekonomski razvoj, zdravlje i kvalitet života građana neophodno je osigurati adekvatnu prioritizaciju pitanja zaštite okoliša institucija na svim nivoima vlasti.



Javna potrošnja, dobra uprava i sprečavanje korupcije

Nedostatak transparentnosti u korištenju javnih resursa, naročito u procedurama javnih nabavki, nedovoljno razvijena funkcija interne kontrole, nepovezanost srednjoročnog finansijskog planiranja sa sektorskim strategijama, akumuliranje budžetskog deficita, neadekvatno upravljanje javnim dugom, nepostojanje jasnog zakonskog okvira za participativno budžetiranje, samo su neki od problema koji onemogućavaju efikasno upravljanje javnih sredstvima i otvaraju prostor za korupciju. U proteklom periodu značajni naponi uloženi su u reformu javne uprave, ali još uvijek nisu uspostavljene pretpostavke za stvaranje moderne, kompetentne, transparentne, efikasne, ekonomične i odgovorne javne uprave. Neadekvatna implementacija propisa i nezadovoljavajući rezultati u borbi protiv korupcije ključne su prepreke za napredak reforme javne uprave i pružanje boljih usluga građanima.

Zdravstvo i socijalna zaštita

Ključni rizici za efikasnost, jednakost i kvalitet zdravstvenih usluga u postojećem zdravstvenom sistemu vezuju se za probleme koji se odnose na: neizvjesnost finansijske održivosti sistema, neefikasan organizacioni model i pružanje usluga, ograničen institucionalni kapacitet i institucionalnu fragmentaciju, nejednak pristup zdravstvenoj zaštiti i dr. Ovakve okolnosti mogu dovesti do preopterećenosti i nemogućnosti zdravstvenog sistema da se suoči s predstojećim demografskim i epidemiološkim promjenama, kao i rastućim očekivanjima stanovništva. Neadekvatno upravljanje socijalnom zaštitom i finansijska neodrživost postojeće socijalne politike prepoznati su kao prepreke za efikasniji, efektivniji i pravičniji sistem socijalne zaštite.

Ekonomski razvoj

Nepovoljno poslovno okruženje koje karakterišu visoki troškovi poslovanja, pravna nesigurnost, sporost administracije, kao i visoka stopa nezaposlenosti, značajno prisustvo sive ekonomije, nerazvijena saobraćajna infrastruktura, nedostatak aktivnosti na privlačenju investicijskih ulaganja, nedovoljno razvijene tehnološke politike prepoznate su kao ključne prepreke koje onemogućavaju pravilno funkcionisanje tržišta i značajniji ekonomski razvoj. Pored toga, složena administrativna struktura u FBiH (entitet, kantoni, lokalni nivo), rascjepkane i isprepletene nadležnosti dodatni su otežavajući faktori ekonomskog razvoja.

Odgovor institucija na krize izazvane globalnim faktorima

Društveno-ekonomske posljedice pandemije COVID-19 i drugih globalnih poremećaja još uvijek imaju uticaja na ključne oblasti u društvu kao što su javno zdravstvo, zapošljavanje, ekonomski rast i socijalna zaštita. Krizna situacija zahtijeva hitne akcije vlasti, što može biti rizik za nepoštovanje principa odgovornosti, transparentnosti i integriteta. U ovakvim okolnostima vrhovne revizijske institucije imaju važnu ulogu u različitim fazama krize kako bi se provjerilo da li se javna sredstva koriste u prave svrhe. To može imati preventivan učinak i doprinijeti odgovornijem upravljanju javnih i donatorskih sredstava. Također, uredi za reviziju mogu revidirati provedbu novih propisa i programa o finansijskim poticajima i subvencijama, nadzor nad utroškom sredstava i na taj način doprinijeti učinkovitijem korištenju javnih sredstava. Revizija može pomoći u identificiranju potencijalnih slučajeva prevare, rasipanja i zloupotrebe i izgradnji većeg povjerenja između građana i vlade tokom stanja krize.



Kvalitetno obrazovanje

Kvalitet obrazovanja nije zadovoljavajući, na šta ukazuju podaci o ispodprosječnom znanju učenika i nedovoljnoj sposobnosti primjene znanja i rezonovanja, posebno u području matematike i prirodnih nauka. Ključni problemi u oblasti obrazovanja vezuju se za neusaglašenost standarda kvaliteta obrazovnih ustanova, nedovoljnu inkluzivnost obrazovanja, postojanje diskriminacije i nejednak pristup kvalitetnom obrazovanju, neadekvatnu kadrovsku politiku u ovoj oblasti, neprovođenje reformi prosvjetno-pedagoških zavoda i dr. Iako su u proteklom periodu učinjeni pomaci na unapređenju obrazovnog sistema, neophodno je učiniti dodatne napore kako bi se stvorile pretpostavke za kvalitetno obrazovanje.

Rodna ravnopravnost

Problem rodne neravnopravnosti nije dovoljno tretiran kao prioritet razvojnih i drugih strategija u FBiH, te se još uvijek shvata kao pitanje kojim se primarno bave žene. Ključni rizici vezuju se za nedovoljno razvijenu svijest o značaju rodne ravnopravnosti i nedostatak znanja o uzrocima i posljedicama diskriminacije na osnovu spola. U posljednjih deset godina uloženi su značajni naponi na reformi institucionalnih politika. Međutim, i dalje nije osiguran efikasan pravni, institucionalni i politički okvir za primjenu principa ravnopravnosti spolova. Neravnopravnost spolova najuočljivija je kada je u pitanju učešće žena u javnom i političkom životu, zatim njihov položaj na tržištu rada koji je karakterističan po višestrukoj opterećenosti žena u domenu tržišne ekonomije, te povećano nasilje nad ženama, uključujući i nasilje u porodici.

5. REALIZACIJA STRATEŠKOG PLANA I KRITERIJI ZA ODABIR TEMA

Strateški plan revizije učinka realizovat će se u godišnjim planovima i izboru pojedinačnih tema revizije učinka. Godišnje planiranje uključuje procjenu rizika i izazova u revizijskom okruženju.

Za odabir tema koristit će se različiti kriteriji:

- Dodana vrijednost

Dodana vrijednost je veća ukoliko je pokrivenost ranijim revizijama manja, te ukoliko se revizijom ostvaruju nova znanja i perspektive.

Revizija učinka se fokusira na oblasti u kojima je moguće pružiti dodanu vrijednost za građane i koje imaju najveći potencijal za poboljšanje, pri čemu odgovornim osobama pruža konstruktivne poticaje za preduzimanje odgovarajućih koraka. ISSAI 300.12

Dodana vrijednost u reviziji učinka ostvaruje se na sljedeće načine:

- ✓ Pružanjem novih informacija o predmetu revizije;
- ✓ Detaljnijom i kvalitetnijom analizom složenih problema i uzročno-posljedičnih veza;
- ✓ Pružanjem informacija o boljim praksama iz zemlje i inostranstva;
- ✓ Davanjem konstruktivnih preporuka za unapređenje.



- **Značajnost problema**

Jedan problem se može smatrati materijalnim ukoliko spoznaja o njemu utiče na prevazilaženje utvrđenih nedostataka i unapređenje te oblasti. U obzir će se uzeti povezanost teme s prioritetima EU politika. Aktivan monitoring i nadgledanje orijentisano ka problemima pomoći će kod prepoznavanja najznačajnijih problema.

- **Rizici ili neizvjesnosti**

Analiza rizika i procjena problema ukazat će na rizična područja nedovoljne efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti.

- **Mišljenja i očekivanja različitih aktera**

Konstruktivna interaktivna komunikacija s različitim zainteresiranim akterima, kao što su organizacije civilnog društva, akademska zajednica, mediji i dr., osigurava identifikaciju tema koje mogu doprinijeti društvenim promjenama.

U cilju realizacije strateškog plana i razmjene iskustava iz oblasti utvrđenih u njemu, Ured će inicirati i razmatrati mogućnost provođenja paralelnih revizija učinka putem Koordinacionog odbora vrhovnih revizorskih institucija, članstva u „Evropskoj organizaciji regionalnih revizorskih institucija“, kao i kroz bilateralnu saradnju sa ostalim vrhovnim revizorskim institucijama u okruženju.

Ured za reviziju će pratiti stanje u okruženju i na godišnjem nivou procijeniti potrebu za ažuriranjem strateškog plana kako bi se prilagodio novim izazovima i aktuelnostima.

„Manje razmišljajte o pitanjima strategije, a više radite“ Jack Welch

Broj: 01-04-2726-1/20

Sarajevo, 31. 12. 2020. godine

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić, s. r.