



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



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-1297-2/16

Datum: 29.12.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 04-01-2017			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj prijete
01/4-	16-1-	29/17	

S

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE
BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu "Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH".

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

[Handwritten signature]



Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ

Број: 01-02-03-10-16-1-1297/16

Децембар, 2016.



Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ". Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Канцеларија за ревизију провела је ревизију с циљем процјене у којој мјери постојећи начин планирања буџета доприноси повећању ефикасности и ефективности буџетских издатака. У посљедњих десетак година значајна средства и пројекти су ангажовани на провођењу реформских активности јачања јавних финансија те повећања ефикасности и ефективности управљања буџетом. Законом о финансирању институција БиХ из 2009. године утврђена је обавеза да се уз приједлог буџета доставља и информација о намјени и очекиваним резултатима буџетских издатака (програмски буџет).

Налази ревизије указују на то да се поступком припреме буџета институција БиХ не постиже жељени притисак на ефикасност и ефективност буџетских издатака. Буџет за наредну годину заснован је на висини потрошње из претходне године и нема скоро никакву везу са оствареним резултатима институције. Иако је већина потребних процедура за припрему програмског буџета уграђена у процес припреме Буџета институција БиХ, оне не функционишу успјешно па остварени резултати програма немају скоро никакав утицај на доношење одлуке о Буџету. Одговорни за припрему и усвајање буџета (Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, Савјет министара Босне и Херцеговине, Предсједништво Босне и Херцеговине и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине), немају благовремену и јасну информацију о намјени и очекиваним резултатима буџетских захтјева, нити имају информацију о постигнутим резултатима и учинковитости буџетских издатака.

Извјештај ревизије садржи препоруке упућене: Савјету министара БиХ, Министарству финансија и трезора БиХ и институцијама БиХ које су одговорне за поступак припреме приједлога буџета. Ове препоруке би требале допринијети даљем развоју буџетског процеса како би он постао учинковит инструмент за потицање ефикасности и ефективности институција БиХ.

Канцеларија за ревизију је, у складу с одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, Нацрт извјештаја доставила институцијама које су биле обухваћене provedеном ревизијом. Овим институцијама је остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након изражавања ставова, израђен је коначан извјештај о provedеној ревизији учинка.

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица

24 ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР - а

Драган Вранкић



ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман

Ранко Крсман



Садржај

Садржај.....	3
Кориштене скраћенице.....	6
Извршни резиме.....	9
1. УВОД.....	11
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију.....	11
1.2. Циљ ревизије и ревизиона питања.....	13
1.3. Критеријуми ревизије.....	14
1.4. Обим и ограничења ревизије.....	15
1.5. Извори и методе ревизије.....	17
1.6. Структура извјештаја.....	18
2. БУЏЕТ.....	19
2.1. Планирање буџета – теоретска позадина.....	19
2.1.1. Врсте буџета.....	19
2.1.2. Буџетске класификације.....	20
2.1.3. Механизми буџетског планирања.....	21
2.2. Планирање буџета у институцијама БиХ.....	22
2.2.1. Фискална политика.....	22
2.2.2. Средњорочни оквир расхода и програмски буџет.....	22
2.2.3. Контрола преузимања дугорочних буџетских обавеза.....	25
2.3. Стратешко планирање и израда буџета.....	26
2.3.1. Праћење/надзор и евалуација/процјена планова и извјештаја о раду.....	27
Интерно праћење и евалуација резултата рада.....	27
Екстерно праћење и евалуација резултата рада.....	28
3. НАЛАЗИ.....	31
3.1. Карактеристике буџетског процеса у Босни и Херцеговини.....	31
3.1.1. Буџетска благовременост, транспарентности и одговорност.....	31
Благовременост процеса припреме буџета.....	31
Транспарентност буџетског процеса.....	33
Одговорности за буџетске издатке.....	35
3.1.2. Разлози повећања и смањења буџета институција из узорка.....	36
Образложења за одобрена повећања/смањења буџета на захтјев руководиоца.....	37
3.1.3. Посљедице успостављених пракси буџетског планирања.....	41



3.2.	Механизми буџетског планирања	43
3.2.1.	Средњорочни оквир расхода (ДОБ) и програмски буџет.....	43
3.2.2.	Проблеми у координацији активности стратешког и буџетског планирања 45	
3.2.3.	Буџетске процедуре за одобравање дугорочних буџетских обавеза	47
3.2.4.	Буџетске процедуре за преиспитивање издатака	47
3.3.	Расположиве информације о реализацији дефинисаних циљева	49
3.3.1.	Информације обезбијеђене припремом ДОБ и програмског буџетског захтјева 49	
3.3.2.	Редовни систем планирања и извјештавања о раду није обезбјеђивао потребне информације	51
3.3.3.	Надзор и евалуација планова и извјештаји о раду	53
3.3.4.	Доступност планова, информација и извјештаја о раду, надзору и евалуацијама	55
	Јавна доступност планова и извјештаја о раду институција БиХ.....	55
	Доступност информација о програмском буџету из BPMIS-а.....	56
	Доступност извјештаја о надзору и евалуацији.....	56
	Доступност материјала са сједница СМ и Парламента БиХ.....	57
3.4.	Предузимане мјере за потицање ефикасности и ефективности програма.....	57
3.4.1.	Мјере које се предузимају када жељени резултати нису постигнути	58
4.	ЗАКЉУЧЦИ	60
4.1.	Карактеристике буџетског процеса	60
4.2.	Механизми буџетског планирања	61
4.3.	Расположиве информације о реализацији циљева	62
4.4.	Мјере за потицање ефикасности и ефективности програма	63
5.	ПРЕПОРУКЕ.....	64
ДОДАЦИ		67
Додатак 1.	Најбоље буџетске праксе земаља OECD-а.....	68
	Буџет заснован на резултатима.....	68
	Преиспитивање издатака с циљем њихове рационализације	70
Додатак 2.	Преглед буџета по економским категоријама прихода и расхода	73
Додатак 3.	Преглед расположивог и утрошеног времена за буџетске кораке	74
Додатак 4.	Карактеристике планских докумената БиХ за 2016. годину	77
	Стратешки плански документи	77
	Плански документи институција.....	79
Додатак 5.	Надзор и евалуација у институцијама БиХ.....	81



Интерно праћење и евалуација резултата рада.....	81
Екстерно праћење и евалуација реализације стратешких циљева	81
Екстерно праћење/надзор реализације стратешких циљева	82
Екстерна процјена/евалуација реализације стратешких циљева	82
Екстерно проведене процјене/евалуације стања у институцијама БиХ	83
Капацитети за надзор и евалуацију у институција код којих је вршена ревизија	84
Додатак 6. Упитник за институције БиХ.....	87



Кориштене скраћенице

Скраћеница	Пуни назив
АДА	Агенција за антидопинг контролу
АДС	Агенција за државну службу Босне и Херцеговине
АЕРТМ	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова (Agency for Education and Professional Training)
АФИБ	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења
АЈН	Агенција за јавне набавке БиХ
АЛБ	Албанија
АЛМБИХ	Агенција за лијекове и медицинска средства Босне и Херцеговине
АННТ	Агенција за надзор над тржиштем Босне и Херцеговине
АПИК	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
АПОСО	Агенција за предшколско, основно и средње образовање
АРХИВБИХ	Архив Босне и Херцеговине
АРЗ	Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине
АБХ	Агенција за безбједност хране Босне и Херцеговине
АЗЛП	Агенција за заштиту личних података у Босни и Херцеговини
АЗОБИХ	Агенција за осигурање у Босни и Херцеговини
BAS	Институт за стандардизацију Босна и Херцеговина (Institute for standardization of Bosnia and Herzegovina)
BATA	Институт за акредитовање Босне и Херцеговине (Institute for Accreditation of Bosnia and Herzegovina)
БД БиХ	Брчко дистрикт Босне и Херцеговине
БДП	Бруто друштвени производ
БХАС	Агенција за статистику БиХ
BHNSA	Дирекција за цивилно ваздухопловство Босне и Херцеговине (Боснија анд Херцеговина Дирецторате оф Цивил Авиатион)
BHMAC	Центар за уклањање мина у Босни и Херцеговини (Bosnia and Herzegovina Mine Action Centre)
БиХ	Босна и Херцеговина
БИХКОНК	Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине
BPMIS	Информациони систем за планирање и управљање буџетом (Budget Planing Management Information System)
ССВН	Уставни суд Босне и Херцеговине (Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina)
ЦИП	Центар за информисање и признавање докумената из подручја високог образовања
COFOG	Класификација владиних функција (Classification of the Functions of Government)
CRO	Хрватска (Croatia)
ДАРНБ	Државна регулаторна агенција за радијацијску и нуклеарну безбједност
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ДЕП	Дирекција за економско планирање Босне и Херцеговине
ДКПТ	Дирекција за координацију полицијских тијела Босне и Херцеговине
ДОБ	Документ оквирног буџета
EBRD	Европска банка за обнову и развој (European Bank for Reconstruction and Development)

ЕК	Европска комисија
ENQA	Европска асоцијација агенција за обезбјеђивање квалитета у високом образовању (European Association for Quality Assurance in Higher Education)
ЕУ	Европска унија
EUROSTAT	Статистичка канцеларија Европских заједница
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ФИРА	Агенција за унапређење иностраних инвестиција у Босни и Херцеговини (Foreign Investment Promotion Agency)
ФОНДЗАПОВ	Фонд за повратак
ФС	Фискални савјет БиХ
ГФО	Глобални фискални оквир дефинисан у документу Глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ
ГП	Гранична полиција Босне и Херцеговина
ГССМ	Генерални секретаријат Савјета министара
НЕА	Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета
ХОПС	Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, прехрани и руралном развоју Босне и Херцеговине
ИНЛ	Институт за нестала лица Босне и Херцеговине
IDDEEA	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине
IPA	Инструмент пред-приступне помоћи (Instrument for Pre-accession Assistance)
IPR	Институт за интелектуално власништво Босне и Херцеговине
ИСФУ	Информациони систем финансијског управљања
ЈИЕ	Стратегија за Југоисточну Европу
ЈЗИМИЗ	Јединица за имплементацију Пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера
КОНЦЕСИЈЕБиХ	Комисија за концесије Босне и Херцеговине
КОНС	Комисија за очување националних споменика
КОС	Косово* (овај назив не прејудуцира статус и у складу је с Резолуцијом 1244 и мишљењу Међународног суда правде о косовској декларацији о независности.)
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
МЦ	Меморијални центар Поточари
МЕТ	Институт за метрологију Босне и Херцеговине
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МКД	Македонија
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
МНЕ	Црна Гора (Монтенегро)
ММФ	Међународни монетарни фонд
МО	Министарство одбране Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
МКТ	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
МБ	Министарство безбједности Босне и Херцеговине
МИП	Министарство иностраних послова Босне и Херцеговине



Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ

МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине
ОДСЗ	Одбор државне службе за жалбе
OECD	Организација за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Co-operation and Development)
ОМА УИО	Одјељење за макроекономску анализу Управе за индиректно опорезивање
ОМБУДСМЕН	Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине
ОБА	Обавјештајно-безбједносна агенција Босне и Херцеговине
ОЗП	Институција омбудсмена за заштиту потрошача у Босни и Херцеговини
PARCO	Канцеларија координатора за реформу јавне управе (Public Administration Reform Coordinator's Office)
Парламент	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
ПБР	Правобранилаштво Босне и Херцеговине
ПДВ	Порез на додану вриједност
PIMIS	Информациони систем за управљање јавним инвестицијама (Public Investment Management Information System)
Предсједништво	Предсједништво Босне и Херцеговине
ПСА	Агенција за полицијску подршку
РАК	Регулаторна агенција за комуникације БиХ
РАП	Агенција за поштански саобраћај Босне и Херцеговине
РС	Република Српска
SER	Србија (Serbia)
ЦИК	Централна изборна комисија Босне и Херцеговине
SIPA	Државна агенција за истраге и заштиту
ЦХЈ	Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ
SPEM	Јачање управљања јавним расходима (Strengthening Public Expenditure Management)
СПС	Служба за послове са странцима Босне и Херцеговине
СУДБиХ	Суд Босне и Херцеговине
СЗДП	Савјет за државну помоћ Босне и Херцеговине
СЗЗП	Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине
TI	Transparency International
ТУЖИЛАШТВО	Тужилаштво Босне и Херцеговине
УИО	Управа за индиректно опорезивање
УН	Уједињене нације (United Nations)
КР	Канцеларија за ревизију институција БиХ
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби
УЗ	Уред за законодавство
УЗЗБ	Управа Босне и Херцеговине за заштиту здравља биља
ВЕТ	Канцеларија за ветеринарство Босне и Херцеговине
СМ	Савјет министара Босне и Херцеговине
ВСТС	Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине
WB	Свјетска банка (World Bank)
WHO	Свјетска здравствена организација (World Health Organization)



Извршни резиме

Поступком припреме буџета институција БиХ не постиже се жељени притисак на ефикасност и ефективност буџетских издатака. Иако је већина потребних процедура за припрему програмског буџета уграђена у процес припреме буџета институција БиХ, оне не функционишу успјешно па информације о учинковитости програма немају скоро никакав утицај на доношење одлуке о буџету.

Процес припреме буџета није благовремен, недовољно је транспарентан, а за реализацију дефинисаних циљева, програма и припадајућих буџетских средстава нису увијек утврђене јасне одговорности. Иако би то требало бити благовремена, ажурна и цијеловита информација о буџету у програмском формату није увијек доступна свим заинтересованим (СМ, Парламенту и јавности).

Буџет институција БиХ у цијелости не одражава политике и приоритете СМ и Парламента БиХ, јер сви плански документи не садрже једнообразно дефинисане циљеве за одговорне у институцијама БиХ, односно дефинисани програми у плановима рада и у програмском буџету нису усаглашени.

Доступност информација о реализацији програмских циљева је ограничена. Извјештаји и информације који указују на учинковитост програм и институција су ријетке. Извјештаји и информације који постоје у знатном броју случајева нису доступне јавности, али и другим заинтересованим и одговорним за припрему и усвајање буџета. За већину програмских буџетских циљева у постојећим извјештајима и информацијама о раду, надзору и евалуацији рада не могу се пронаћи информације о њиховој реализацији.

Извјештаји о раду углавном не пружају информације о реализацији програмских циљева који су дефинисани у програмском буџету. За већину програмских циљева институција БиХ, није организован независан надзор, а извјештаји о њиховој евалуацији су изнимно ријетки. Министарства и тијела СМ немају успостављен надзор и евалуацију над свим подручјима за која су одговорна. Доступни извјештаји о процјени стања у различитим подручјима у већини случајева нису прилагођени потребама одговорних за припрему и доношење одлука о буџету институција БиХ.

Ограничена доступност информација о реализацији програмских буџетских циљева имала је за посљедицу да програмски резултати немају скоро никакав утицај на висину будућих буџетских алокација. Без информација о програмским циљевима и њиховој реализацији, одговорним за припрему и усвајање буџета готово је немогуће припремити и усвојити буџет који ће потицати ефикасност и ефективност буџетских издатака. Поред наведеног, у институцијама БиХ ријетко су се предузимале друге мјере за потицање ефикасности и ефективности буџетских издатака програма и институција БиХ.

Имајући у виду презентоване налазе, а с циљем да допринесе унапређењу ефикасности и ефективности буџетских издатака, Канцеларија за ревизију предлаже сљедеће препоруке:

1. СМ би требао обезбиједити да се у процесу припреме буџета повећа ниво кориштења информација о резултатима рада институција БиХ с коначним циљем да ово постане примарни критеријум за доношење одлука о буџету,
2. Институције БиХ требају обезбиједити потпуну усаглашеност свих својих планова и извјештаја,



3. СМ треба обезбиједити постојање независних информација о успјешности својих програма,
4. СМ треба обезбиједити да сви заинтересовани имају тренутан приступ свим расположивим информацијама о реализацији дефинисаних програмских циљева институција БиХ,
5. МФТ би требало унаприједити BPMIS систем и успоставити финансијско извјештавање по програмској класификацији,
6. МФТ, СМ и друге одговорне институције БиХ требају обезбиједити благовремено завршавање дефинисаних корака припреме буџета,
7. Парламент БиХ и СМ би требали размотрити начин развоја и успоставе политички вођеног процеса преиспитивања буџетских издатака.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Буџет институција БиХ је системски преглед планираних прихода и расхода институција БиХ за период једне фискалне године. Буџет институција БиХ формулише Савјет министара БиХ, а усваја га Парламент БиХ. МФТ припрема приједлог Буџета институција БиХ на основу захтјева институција БиХ и у складу са смјерницама Савјета министара и Парламента БиХ.

Институције БиХ се свакодневно сусрећу са новим захтјевима и обавезама произашлих из потреба грађана БиХ и из процеса приступања ЕУ. С друге стране, буџет институција БиХ је од 2012. године ограничен на 950 милиона КМ. У складу с Глобалним оквиром фискалног биланса и политика у БиХ за финансирање расхода институција БиХ, износ од 950 милиона КМ предвиђен је и за наредне године, што је за око 20% мање од буџетских захтјева институција БиХ.¹

Узимајући у обзир фискалне циљеве које је утврдио Фискални савјет БиХ² и неповољну фискалну ситуацију у БиХ (дефиците ентитетских буџета те релативно висока фискална и парафискална оптерећења), није за очекивати да ће се буџет институција БиХ повећати. Задовољење нових обавеза и потреба грађана БиХ захтијева повећање ефикасности и ефективности институција БиХ. Повећање ефикасности и ефективности се може постићи унапређењем свеукупног руковођења и управљања, укључујући и ефикасније управљање буџетом, које треба обезбиједити већу ефикасност и ефективност буџетских издатака.

Сви нивои власти у БиХ обавезали су се на развијање буџетског процеса како би он постао учинковит инструмент политике. Овај циљ дефинисан је још 2006. године у Стратегији реформе јавне управе, коју су усвојили сви нивои власти у БиХ. Бројни међународни пројекти подршке, вриједности преко 19 милиона КМ, су у посљедњих десетак година пружали подршку у јачању јавних финансија и у повећању ефикасности и ефективности управљања буџетом.³ Релевантним измјенама Закона о финансирању институција БиХ из 2009. године⁴ утврђена је обавеза да се уз приједлог буџета доставља и информација о намјени и очекиваним резултатима буџетских издатака (програмски буџет).

¹ Укупни захтјеви за буџетским средствима у 2016. години износили су 1.100,7 милиона КМ (186,4 милиона КМ или 20% више), у 2017. години износили су 1.083,8 милиона КМ (169,5 милиона КМ или 18,5% више), те 1.088,7 милиона КМ у 2018. години (174,5 милиона КМ или 19% више).

² Смањење удјела јавне потрошње у ГДП-у на ниво испод 40% и ограничење укупних расхода јавног сектора у БиХ са 13,48 милијарди КМ у 2016. години на 12,96 милијарди КМ у 2019. години.

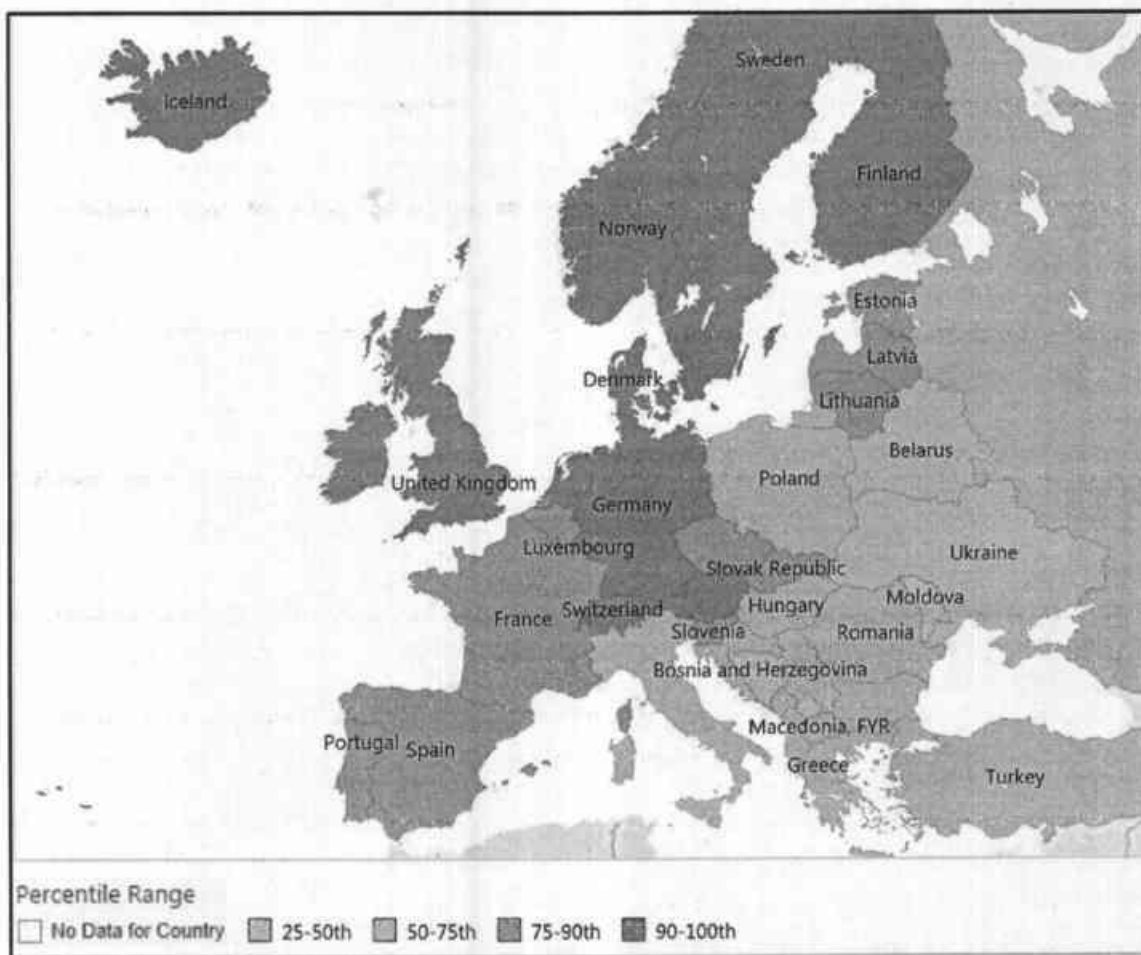
³ Најзначајнији пројекти подршке су "Јачање управљања јавним расходима (SPEM 1,2 и 3)" у вриједности око 14,4 милиона КМ и реализовани у периоду 2002–2012. године, пројект "Информациони систем управљања буџетом (BMIS)" вриједности око 1 милион КМ и реализован у 2011–2013. и пројект "Јачања управљања јавним финансијама" у вриједности од 4 милиона КМ и реализован 2013–2015. године.

⁴ Измјене и допуне Закона о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ 49/09.



Упркос наведеним реформским опредјељењима, према процјенама Свјетске банке из 2014. године, БиХ има најнеучинковитију јавну управу у Европи, а што се може видјети из сљедећег графичког приказа.⁵

Графички приказ 1. Европске земље према индексу учинковитости јавне управе у 2014. г.



Извор: Сјетмска банка, *Government Effectiveness, Worldwide Governance Indicators (WGI)*

Индекс учинковитости јавне управе у БиХ је 36,5 и најмањи је од свих европских земаља. Иза БиХ позициониране су Молдавија и Украјина са индексом 40, Косово*⁶ са индексом 43, Албанија са индексом 52, Србија са индексом 58, Црна Гора са индексом 63 и Хрватска са индексом 73. Најучинковитију јавну управу у Европи имају Швицарска и Финска, са индексом 99. Наведени индекс значи да јавна управа у БиХ има најмању способност да одговори на захтјеве и потребе својих грађана.

Иако се реформске активности реализују у последњих десетак година, информације о учинковитости институција имају незнатан утицај на процес доношења буџета. Јавност, али и Парламент БиХ још увијек немају на располагању квалитетну информацију о

⁵ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

⁶ *Овај назив не прејудуцира статус и у складу је с Резолуцијом 1244 и мишљењем Међународног суда правде о косовској декларацији о независности.



намјени и очекиваним резултатима буџетских издатака (програмски буџет), а што су истицали и поједини парламентарци на сједницама на којим је разматран нацрт буџета. Информација о буџету институција БиХ у програмском формату се јавно не објављује. На службеној web страници Парламента БиХ међу објављеним материјалима за сједнице парламента, на којим је разматран Буџет за 2015. и 2016. годину, не може се пронаћи информација о буџету у програмском формату.

Извјештаји финансијске ревизије указују на то да већина институција БиХ нема усвојене стратешке планове, који су битан предуслов за израду квалитетног буџета, заснованог на програмима за реализацију стратешких циљева. С циљем унапређења стратешког планирања и управљања, Савјет министара БиХ је 2014. године донио нове одлуке о стратешком⁷ и годишњем⁸ планирању и извјештавању примјенљиве од 2016. године. Савјет министара БиХ је 2015. године усвојио и Акциони план за провођење реформске агенде⁹ у оквиру кога су планиране активности обезбјеђења пуне подршке реализацији Одлуке о провођењу поступка средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ.

У извјештају Европске комисије о напретку БиХ за 2014. годину, констатује се потреба за развојем програмског буџета. У извјештајима Канцеларије координатора о проведби активности из Акционог плана за реформу јавне управе, констатовано је да активности повећања ефикасности и ефективности управљања буџетом нису окончане у предвиђеном року до краја 2014. године. Осим тога бројни су и медијски натписи који говоре о томе да институције БиХ троше милионе КМ годишње без конкретних резултата.¹⁰

1.2. Циљ ревизије и ревизиона питања

Циљ ревизије је процијенити у којој мјери постојећи начин планирања буџета доприноси повећању ефикасности и ефективности буџетских издатака.

Сврха ревизије је унапређење механизма за планирање буџета, који ће омогућити да се одлуке о буџету доносе на основу информација о ефикасности и ефективности институција у постизању стратешких програмских циљева СМ.

Дефинисани ревизиони проблем можемо изразити и у облику питања које гласи:

Питиче ли постојећи начин планирања буџета ефикасност и ефективност буџетских издатака у институцијама БиХ?

⁷ Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, СМ број: 118/14 од 23.07.2014. год., Службени гласник БиХ број: 62/14; Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, СМ број: 30/15 од 23.04.2015. год., Службени гласник БиХ број: 44/15

⁸ Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ, СМ број: 185/14 од 18.11.2014. године, Службени гласник БиХ број: 94/14; Упутство о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ, СМ број: 35/15 од 15.05.2015. год., Службени гласник БиХ број: 45/15

⁹ Савјет министара Босне Херцеговине, на 26. сједници одржаној 6. 10. 2015. године, усвојио је Акциони план за провођење Реформске агенде на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине

¹⁰ <http://pressrs.ba/info/vesti/besposlicari-i-dalje-trose-nase-milione-06-07-2012>

<http://kip.ba/2015/03/27/bosanski-san-nista-ne-rade-trose-milione-i-imaju-vece-plate-od-premijera-bih/>



За што боље разумијевање и анализу проблема те да би се олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су три основна ревизиона питања:

1. Усваја ли се буџет благовремено и транспарентно на основу јасних циљева и очекиваних резултата за одговорне у институцијама БиХ?
2. Јесу ли успостављени транспарентни механизми планирања буџета који ће потицати ефикасност и ефективност буџетских издатака?
3. Јесу ли доносиоцима одлука о буџету обезбијеђене релевантне информације о реализацији дефинисаних циљева и припадајућих показатеља ефикасности и ефективности?
4. Јесу ли на основу информација о учинковитости програма предузимане корективне мјере и активности које би требале допринијети ефикасности и ефективности буџетских издатака?

1.3. Критеријуми ревизије

Основни критеријум ревизије је нужност припреме и одобравања буџета на основу информација о програмским циљевима и њиховој реализацији.

Извори критеријума ревизије су међународне добре праксе у припремама буџета утемељеног на резултатима (практике земаља OECD и друге међународне праксе према материјалима доступним са Интернета) као и најбоље праксе у раду институција БиХ. Критеријуми ревизије засновани су и на: важећим прописима и упутствима за припрему буџета; релевантним циљевима реформе јавне управе у подручју стратешког управљања и јавних финансија; те на документима о реализацији међународних пројеката подршке у реформи из овог подручја.

Више о добрим праксама припреме буџета видјети у додатку 1. Најбоље буџетске праксе земаља OECD-а.

За потребе провођења ове ревизије, разрађен је сљедећи модел критеријума ревизије који представља жељено стање у подручју планирања буџетских расхода институције БиХ:

Успостављеним начином припреме буџета обезбијеђено је усвајање буџета којим се врши притисак на ефикасност и ефективност буџетских издатака у институцијама БиХ. Буџет се усваја прије почетка буџетске године, а сви кораци буџетског процеса се проводе транспарентно и благовремено у складу с дефинисаним законским роковима. Буџет је јавно доступан документ и њиме је обезбијеђена јасна информација о одговорностима, намјени и очекиваним резултатима буџетских издатака.

У поступку припреме буџета уграђени су механизми буџетског планирања који обезбјеђују буџетску равнотежу те повећање ефикасности и ефективности буџетских издатака. Успостављене су структуре и процедуре које благовремено и транспарентно дефинишу фискалне циљеве, средњорочни оквир расхода, приоритете потрошње, план преузимања дугорочних обавеза и програмски буџет. Програмски буџет усаглашен је са плановима рада и нуди нам јасну информацију о дефинисаним програмским циљевима, очекиваним резултатима, одговорностима и припадајућим буџетским издацима. Преиспитивање учинковитости буџетских издатака је активност коју проводе одговорни за припрему и одобравање буџета. Систем планирања, извјештавања, надзора и евалуације обезбјеђује информације о



ефикасности и ефективности програмских буџетских издатака. Информације о планираним и оствареним програмским резултатима користе се у поступку припреме и одобравања буџета.

Критеријум ревизије заснован је и на сљедећим улогама и одговорностима одговорних за припрему и доношење одлуке о буџету:

Сектор за буџет МФТ одговоран је за припрему приједлога буџета на основу стратешких одређења и циљева СМ, важећих прописа, међународних споразума и уговора, расположивих средстава, буџетских захтјева институција и смјерница за планирање министра МФТ, СМ, Предсједништва и Парламента БиХ. МФТ и ДЕП одговорни су за унапређење квалитета и усаглашеност дефинисаних циљева и показатеља учинка у релевантним плановима (буџетским и плановима о раду), као и за приједлоге корективних мјера и активности за њихово унапређење.

Министарства и тијела СМ (ГССМ, ДЕИ, PARCO и ДЕП) су одговорна за праћење реализације циљева СМ и за предлагање корективних мјера и активности у случају изостанка жељених резултата.

Тијела СМ су одговорна за подршку СМ у координацији планирања и у праћењу реализације циљева СМ (ГССМ за подршку СМ, ДЕИ за праћење реализације обавеза везаних за ЕУ интеграције, PARCO за праћење реформе јавне управе, ДЕП за припрему и праћење стратешких планова и програма СМ).

Министарства су одговорна за праћење и извјештавање о стању из подручја за која су мјеродавни, те о раду управних организација у саставу министарства. Индиректно, праћењем стања из подручја за која су мјеродавни, министарства су одговорна и за праћење рада других институција (самосталних управних организација) које имају исте или сличне надлежности као и министарство (нпр. МЦП је мјеродавно за образовање, а у извјештавању о образовању треба имати у виду резултате рада државних агенција за образовање). Самосталне управне организације су самосталне у погледу свог управљања, међутим морају поштовати политичке циљеве које дефинишу мјеродавна министарства.

Институције су одговорне за праћење и извјештавање о стању из подручја за које су надлежне, одговорне су за приједлоге циљева и припадајућих програма активности. Институције су одговорне за дефинисање релевантних показатеља учинка на основу којих ће се извјештавати о реализацији договорених циљева и о стању из подручја надлежности.

Свеобухватне и цјеловите информације о праћењу и евалуацији резултата рада институција те о реализације програмских циљева СМ требају бити благовремено доступне МФТ (које припрема приједлог буџета), СМ, Предсједништву и Парламенту (који су одговорни за доношење одлуке о буџету).

1.4. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије је процес и функционисање механизма за планирање расхода буџетских корисника буџета институција БиХ. Ревизија је анализирала постојање и функционисање механизма и процедура за планирање буџета заснованог на резултатима, те их је успоређивала са најбољим свјетским праксама и искуствима (прије свега земаља OECD-а). Ревизија је анализирала постојање и усаглашености јасних и



мјерљивих циљева у стратешким и годишњим програмским буџетима и плановима рада институција БиХ, те постојање информација о успјешности постизања програмских циљева и обиму њиховог кориштења у управљању и процесу припреме буџета.

Ревизија се у својим истраживањима фокусира на ефикасност и ефективност буџетских издатака. У својим истраживањима нисмо се бавили економичношћу буџетских издатака, с обзиром на то да је економичност буџетских расхода обрађивана у другим извјештајима ревизије. Поједине економске категорије буџетских расхода су обрађиване у посебним извјештајима ревизије учинка¹¹, а поштивање дефинисаних стандарда потрошње за различите категорије економских расхода предмет је анализа финансијске ревизије (плате, накнаде, телефони, службена возила, репрезентација итд.).

Ревизија се, у складу с надлежностима Канцеларије за ревизију, ограничила на механизме за планирање расходне стране буџета институција БиХ, али се није бавила буџетима других нивоа власти. Ревизија није пропитивала ни фискалну политику, јавни дуг и приходовну страну буџета.

У својим истраживањима, ревизиони тим је прикупио и анализирао документацију која се односи на припрему буџета за 2015. и 2016. годину институција из узорка (МЦП, МСТЕО, IDDEEA, УЗЗБ, АБХ, ХЕА, ДЕИ и ДЕП). У узорак су одабране институције извршне власти јер су оне најбројније међу буџетским корисницима.¹² У узорак су укључена два министарства (Министарство цивилних послова и Министарство спољне трговине и економских односа), двије управне организације у саставу министарства (Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ – МЦП и Управа за заштиту здравља биља – МСТЕО) и двије самосталне управне организације које су надлежне за иста подручја као и одабрана министарства (Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета БиХ – МЦП и Агенција за безбједност хране БиХ – МСТЕО), те двије институције које су тијела СМ (ДЕИ и ДЕП). Одабране институције су имале евидентирана повећања или смањења буџета у 2016. години у односу на 2015. годину што се види из следеће табеле.

Табела 1. Преглед буџета институција из узорка

	Институција	2015	2016	индекс
1	МСТЕО	7.399.000	7.675.000	104
2	МЦП	9.880.000	11.407.000	115
3	УЗЗБ	960.000	1.209.000	126
4	IDDEEA	45.195.000	34.463.000	76
5	АБХ	1.821.000	1.644.000	90
6	ДЕП	1.074.000	982.000	91
7	ДЕИ	3.764.000	3.877.000	103
8	НЕА	1.133.000	1.020.000	90

Извор: Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину

¹¹ Извјештаји ревизије учинка који су се бавили појединим економским категоријама буџетских расхода институција БиХ су: Набавка компјутерске опреме у институцијама БиХ из 2010, Управљање трошковима закупа за рад и смјештај институција БиХ из 2011, Управљање возним парком у институцијама БиХ из 2012, Вишегодишња капитална улагања институција БиХ из 2012, Издаци за судске спорове из 2014, Расподјела и кориштење средстава текуће резерве из 2014, Смјештај активних војних лица у МО БиХ из 2014, Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ из 2014, Енергетска ефикасност у институцијама БиХ из 2014. године.

¹² Од укупно 75 институција БиХ, 62 институције одговарају СМ.



Подаци и информације о, у процесу планирања буџета, предузетим мјерама и активностима прикупљене су и код других институција које располажу информацијама значајним за управљање буџетом (МФТ, АДС, ГССМ, PARCO).

Ревизија је својим истраживањима провјеравала на основу којих докумената су донесене одлуке о смањењу / повећању буџета, односно јесу ли те одлуке донесене на основу информација о резултатима њиховог рада. Ревизија је анализирала доступне буџетске захтјеве, планове, извјештаје и информације о раду и о буџету одабраних институција за 2015. и 2016. годину. Такође, ревизија је обухватила и екстерне извјештаје у којима су садржане анализе о стању из подручја одговорности институције из узорка у протеклих пет година.

Ревизија је вршила процјену постојања и усаглашености циљева и релевантних показатеља у различитим планским документима и извјештајима. Ревизија се није упуштала у процјену релевантности циљева и показатеља за подручја за коју су дефинисани. Међутим, ревизија је покушала указати у којој мјери дефинисани циљеви задовољавају критеријуме специфичности и мјерљивости¹³. Такође, настојала се дати процјена врсте и усаглашености показатеља учинка у плановима и извјештајима (покушали смо утврдити садрже ли планови и извјештаји информације о резултатима, те анализе показатеља у односу план, вријеме – тренд и простор – успоређе са другим).

1.5. Извори и методе ревизије

Подаци и информације о планирању буџета, организацији и раду институција из узорка су прикупљени из документације и из разговора са овлашћеним представницима институција из узорка (МЦП, МСТЕО, IDDEEA, УЗЗБ, АБХ, ХЕА, ДЕП и ДЕИ). Подаци и информације о, у процесу планирања буџета предузетим мјерама и активностима, прикупљене су и код других институција које располажу информацијама значајним за управљање буџетом (МФТ, АДС, ГССМ, PARCO). Од наведених институција прикупљени су извјештаји за 2014. и 2015. годину, важеће систематизације радних мјеста, изјаве о одговорности руководиоца за циљеве институција те годишњи програми рада, буџетски захтјеви и средњорочни стратешки планови којим су обухваћене 2015. и 2016. година. Из раније наведених институција, путем полуотвореног интервјуа са одговорним службеницима прикупљани су подаци о активностима планирања, извјештавања, надзора и евалуације резултата рада институција, те о предузетим корективним мјерама и активностима.

За добивање комплетније слике о стању у овом подручју креиран је и упитник који је достављен на адресе свих институција БиХ. Циљ овог упитника био је да се дође до информација о надзорним и евалуацијским капацитетима институција БиХ, те о предузиманим мјерама и активностима у случају изостанка жељених резултата. Подаци из упитника су успоређивани са праксама земаља OECD-а. Упитник који је достављен институцијама презентован је у додатку број 6. Упитник за институције БиХ.

Током студије кориштена је доступна стручна литература те подаци и информације са интернета који се односе на управљања буџетом (релевантне студије и материјали

¹³ SMART (паметни) критеријуми за постављање циљева су: Specific (специфични), Measurable (мјерљиви), Achievable (достижни, оствариви), Relevant (релевантни), Time-dependant (временски одређени), према Алати за стратешко планирање, ДЕП 2014. године и Приручник о програмском буџету, МФТ 2015. године. Алтернативно користи се и Accepted (прихватљиви) i Realistic (реалистични), Приручник за развој јавних политика за државне службенике у БиХ, UNDP, 2010. године.



међународних удружења и институција попут ЕК, OECD, ММФ, WB итд.). Такође је консултована и доступна академска литература из овог подручја.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела ревизију учинка на тему планирања буџета у институцијама БиХ. У овом поглављу представљени су циљ, обим и ограничења ревизије, ревизиона питања, критеријуми ревизије те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљена је теоријска позадина планирања буџета, те описани процеси планирања буџета у институцијама БиХ као и процес стратешког планирања.

У поглављу 3. представљени су основни налази ревизије до којих се дошло provedеним истраживањима.

Поглавље 4. презентује закључке ревизије који дају одговор на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије за ревизију чијим би се провођењем требао унаприједити процес планирања буџета у институцијама БиХ.

2. БУЏЕТ

Буџет је системски преглед планираних прихода и расхода за одређени период, обично од једне године. Поред једноставног рачуноводственог приказа прихода и расхода, буџет је и главни инструмент за одређивање политика сваке владе и инструмент за претварање приоритета владе у конкретне програме и услуге. Доношење погрешне одлуке о буџету може довести до нижег економског раста, фискалне и монетарне нестабилности, те неефикасне и недјелотворне потрошње усмјерене на неадекватне циљеве.

2.1. Планирање буџета – теоретска позадина

2.1.1. Врсте буџета

Модерно буџетско размишљање се јасно креће према учинку, са нагласком на излазне резултате и досљеднију и одрживу повезаност са политиком владе. Да би се то остварило, оперативна структура буџета мора се развијати према оној која је усмјерена на резултате. С тим у вези могуће је разликовати традиционални/линијски буџет и програмски буџет заснован на очекиваним резултатима.

Линијски буџет заснован је на улазним елементима. Овај модел припреме буџета се заснива на средствима потребним за финансирање појединих ставки. Другим ријечима, буџет се кориснику додјељује на основу тога колико му је средстава потребно за плате, материјалне трошкове, капитална улагања или трансфере. Код овог начина израде буџета пажња је усмјерена на укупан износ средстава те на расходе распоређене према економској класификацији трошења јавних средстава. Истовремено тај начин планирања буџета не даје одговоре на питања које су врсте активности финансиране јавним средствима и какви су резултати утrophка јавних средстава.

Програмским буџетом се успоставља веза између расподјеле средстава и стратешких циљева. Припрема буџета заснована на програмима или резултатима је процес расподјеле средстава на одређене програме, односно циљеве и/или резултате који се намјеравају постићи реализацијом тих програма. Програм је груписање сличних услуга или активности које обавља буџетски корисник, а које имају заједнички циљ. То буџетским корисницима омогућава да одреде шта раде у правцу остваривања својих циљева и постизања жељених резултата. Расходи у програмском буџету се класификују на програме односно циљеве и резултате тих програма. У поступку припреме програмског буџета такође се прикупљају подаци о улазним елементима, односно користе се економске класификације, али би се одлуке о расподјели средстава требале доносити на основу циљева политике, очекиваних и остварених резултата.

Од буџетских корисника се захтијева да утврде своје стратешке циљеве (тј. дефинишу шта настоји постићи њихова институција), да утврде програме за постизање стратешких циљева и њихове оперативне циљеве, да одреде потребна средства, да дефинишу мјере учинка и очекиване резултате како би се утврдило у којој су мјери циљеви постигнути (што укључује показатеље излазних резултата, показатеље крајњих резултата и показатеље ефикасности).

Програмски буџет је у свијету најзаступљенија варијанта буџета заснованог на резултатима/учинку. Према нивоу формалне обавезе у кориштењу програмског буџета разликујемо:



- буџет заснован на резултатима (performance-driven budget) који се усваја у програмском формату и
- буџет са информацијама о резултатима (performance-informed budgets) који се не усваја у програмском формату, међутим утврђена је обавеза припреме информације о резултатима у програмском формату која Влади и Парламенту помаже у процесу одлучивања о буџету.

У коначници од суштинског значаја није ниво формалне обавезе него општа усмјереност на резултате и спремност да се информације о резултатима користе у поступку припреме и усвајања буџета.

Буџет институција БиХ се усваја у линијском формату са обавезном информацијом о намјени и очекиваним резултатима буџетских издатака у програмском формату.

2.1.2. Буџетске класификације

У припреми и презентацији Буџета уобичајено се користе следеће буџетске класификације¹⁴:

- организациона класификација (по буџетским корисницима),
- економска класификација (по економској врсти прихода и расхода),¹⁵
- програмска класификација (по програмима за постизање циљева),¹⁶
- класификација извора финансирања (фонд),¹⁷
- функцијска/секторска класификација¹⁸.

Буџет институција БиХ се након усвајања објављује у Службеном гласнику БиХ, а за његову презентацију користи се организациона, економска и класификација извора финансирања. Секторске класификације за буџет институција БиХ још увијек нису дефинисане, а функционалне класификације расхода се тек успостављају. Информација о буџету у програмској класификација је обавезан прилог приједлога буџета институција БиХ. Илустрација Буџета институција БиХ за 2016. годину по економским врстама прихода и расхода дата је у додатку бр. 2. Преглед буџета по економским категоријама прихода и расхода.

¹⁴ The role of Budget Classifications in budgetary reforms, OECD Senior Budget Officials Meeting 2009. доступно на <http://www.oecd.org/governance/budgeting/43056551.pdf>; Budget Classification, International Monetary Fund, 2009. доступно на <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>

¹⁵ Економска класификација садржи приходе и примитке по природним врстама те расходе и издатке према њиховој економској намјени (нпр. расходи институција БиХ се дијеле на: I Текуће издатке: 1. плате, 2. накнаде, 3. путни трошкови, 4. пошта и телефон, 5. енергије и комуналије, 6. материјал, 7. превоз и гориво, 8. закуп, 9. одржавање, 10. осигурање и платни промет, 11. уговорене услуге; II Капиталне издатке: 1. земљиште, 2. грађевине, 3. опрема, 4. стална средства, 5. реконструкција и инвестиционо одржавање; III Текући грантови; IV Капитални грантови итд.)

¹⁶ Програмска класификација садржи расходе и издатке исказане кроз активности и пројекте, који су повезани у програм на основу заједничког циља.

¹⁷ Извори финансирања или фондови садрже приходе и примитке из којих се подмирују расходи и издаци одређене врсте и намјене.

¹⁸ Функционална класификација исказује издатке по функционалној намјени за одређено подручје и независна је од организације која ту функцију проводи (нпр.: здравство, образовање, одбрана итд.).



Функционална класификација јавних расхода се заснива на COFOG класификацији, развио ју је OECD и прихваћена је као стандард у систему националних рачуна¹⁹. Класификација функција владе омогућава детаљан увид у социоекономске циљеве, које влада настоји реализирати кроз различите врсте издатака. Оваква врста класификације даје увид у издвајања владе по појединим функцијама²⁰ што омогућава различите врста анализа и задовољава опште интересе у погледу оцјене и унапређења ефикасности политике јавних расхода.

Одређени секторски приступ (и секторски буџет) нужен је и за кориштењу ЕУ пред приступних средстава (IPA фонд - Instrument for Pre-Accession assistance).²¹ Обим IPA финансијске помоћи која ће се нудити кроз пројектни (традиционални) приступ ће се смањивати у корист секторског приступа. Циљ увођења секторског приступа је већа повезаност секторске политике, јавне потрошње и резултата.²²

2.1.3. Механизми буџетског планирања

Различити механизми планирања уграђени и увезани са процесом припреме буџета обезбјеђују постизање општих буџетских циљева. Општи циљеви који се буџетом желе постићи су свеукупна фискална дисциплина (равнотежа прихода и расхода), ефективност и ефикасност буџетских издатака (већа "вриједност за новац"), те алокацијска ефикасност (преко добре приоритетизације издатака).

Неки од стандардних механизма буџетског планирања су успостављене структуре и процедуре за утврђивање фискалне политике, средњорочни оквир расхода и стратешко планирање, програмски буџет, одобравање дугорочних буџетских обавеза, те преиспитивање буџетских издатака на основу информација које обезбјеђује систем извјештавања, надзора и евалуације.

Структуре за контролу фискалне стабилности и процедуре за одобравање дугорочних буџетских обавеза обезбјеђују дугорочну равнотежу прихода и расхода. Стратешко планирање и средњорочни оквири расхода обезбјеђују да се буџетски издаци алоцирају за постизање приоритетних циљева политике. Програмски буџет нам обезбјеђује информације о планираној намјени (циљевима) и очекиваним резултатима буџетских издатака чиме се потиче већа ефикасност и ефективност буџетских издатака. Процес преиспитивања учинковитости буџетских издатака обезбјеђује алокацијску ефикасност буџета, али и додатни притисак на ефикасност и ефективност буџетских издатака. Систем извјештавања, надзора и евалуације обезбјеђује информације о ефикасности и

¹⁹ Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG), European Commission-Eurostat, 2007.

²⁰ 01 – Опште јавне услуге, 02 – Одбрана, 03 – Јавни ред и безбједност, 04 – Економски послови, 05 – Заштита животне средине, 06 – Стамбени и заједнички послови, 07 – Здравство, 08 – Рекреација, култура и религија, 09 – Образовање, 10 – Социјална заштита

²¹ Секторски приступ у кориштењу помоћи, ДЕИ, http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/ipa_2/strateski_pristup/default.aspx?id=11648&langTag=hr-HR

²² Holger Schroeder, шеф операција делегације Европске уније у БиХ, семинар о секторском приступу при кориштењу IPA II, Сарајево, 2013. године (<http://www.dei.gov.ba/>)



ефективности програмских буџетских издатака, које се користе у процесу дефинисања и преиспитивања буџетских издатака.

2.2. Планирање буџета у институцијама БиХ

Процедуре припреме буџета институција БиХ укључују процедуре за контролу фискалне стабилности, процедуре за контролу дугорочних буџетских обавеза и процедуре за дефинисање средњорочног оквира расхода и програмског буџета институција БиХ.

2.2.1. Фискална политика

Фискална политика се бави начинима прикупљања новца у државну благајну и његовог трошења. Састоји се од пореске политике и политике јавних расхода. Ентитети су мјеродавни за фискалну политику, а Фискални савјет БиХ је одговоран за координацију фискалне политике и обезбјеђење фискалне стабилности у БиХ. Фискални савјет БиХ до краја маја сваке године треба усвојити документ "Глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ" у којем је дефинисан глобални фискални оквир (ГФО) са фискалним циљевима БиХ за наредне три године. Фискални савјет БиХ дефинише фискалне циљеве за равнотежу прихода и расхода (дефицит/суфицит), ограничења дуга и ограничење јавне потрошње. Оснивање, организација, одговорности и рад Фискалног савјета дефинисани су Законом о фискалном савјету у БиХ²³.

Механизми за контролу фискалне стабилности су присутни у процесу припреме буџета у БиХ. Иако са кашњењима²⁴, Фискални савјет БиХ од 2012. године редовно усваја документ "Глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ" са фискалним циљевима за БиХ за наредне три године. У БиХ се не припремају дугорочне фискалне пројекције.²⁵

У оквиру фискалних циљева, за институције БиХ јасно је дефинисан износ прихода од ПДВ-а (750 милиона КМ) и максимални износ расхода за финансирање институција БиХ (950 милиона КМ). Ови износи се нису мијењали од 2012. године, а иста ограничења за приходе и расходе институција БиХ предвиђена су и за период 2017–2019. годину.²⁶ Досадашњи буџети институција БиХ су усвајани у складу с дефинисаним фискалним ограничењима за институције БиХ.

2.2.2. Средњорочни оквир расхода и програмски буџет

Дефинисана фискална ограничења за институције БиХ основа су за припрему средњорочног оквира расхода за институције БиХ.²⁷ Средњорочни оквир расхода за институције БиХ од 2006. године дефинише се у Документу оквирног буџета (ДОБ). ДОБ је акт који садржи макроекономске прогнозе, пројекције прихода, политике потрошње и горње границе буџетских расхода за буџетске кориснике за сљедећу и наредне двије

²³ „Службени гласник БиХ“, број 63/08

²⁴ У предвиђеном року "Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ" усвојен је само у 2016. години (ГФО 2017–2019), а ранијих година евидентирана су кашњења од 15 дана до 10 мјесеци.

²⁵ Двије трећине земаља OECD-а због растуће старости становништва припрема фискалне пројекције на 30 и више година.

²⁶ Узимајући у обзир фискалне циљеве које је утврдио Фискални савјет БиХ и неповољну фискалну ситуацију (високо фискално оптерећење и дефиците ентитетских буџета) није за очекивати да ће се буџет институција БиХ повећати у догледно вријеме.

²⁷ БиХ једнако као и 88% земаља OECD-а у процесу припреме буџета дефинише средњорочни оквир расхода.



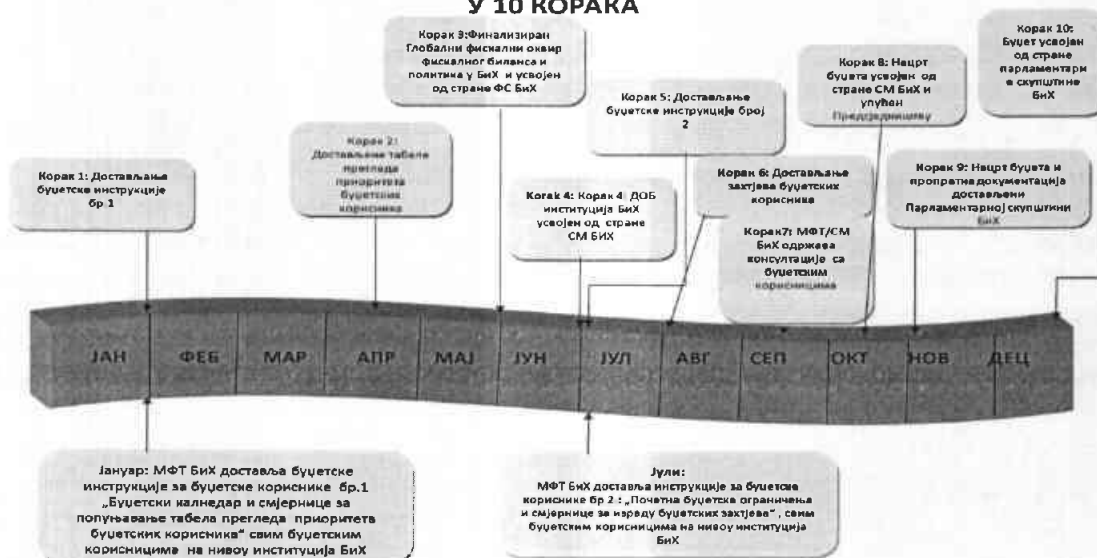
фискалне године и представља прелиминарни нацрт буџета за наредну годину.²⁸ У ДОБ се дефинишу горње границе расхода и број запослених за сваког буџетског корисника.

Горња граница расхода у ДОБ се доноси на основу организационе класификације (по буџетским корисницима), међутим не и на основу COFOG функционалне²⁹ или неке друге секторске класификације (с обзиром на то да исте нису успостављене). Основни критеријуми МФТ за утврђивање горње границе расхода су фискална ограничења дефинисана у глобалном фискалном оквиру (ГФО), ранија потрошња и друге преузете обавезе за финансирање (утврђене законима, уговорима, одлукама и закључцима СМ и Парламента БиХ). Након 2009. године институције БиХ приоритете потрошње у ДОБ и у годишњим буџетским захтјевима осим у економском приказују и у програмском формату.

У институцијама БиХ се примјењује средњорочни процес планирања и израде буџета у десет корака са законом дефинисаним роковима који су усаглашени са другим нивоима власти у БиХ. Десет корака у процесу припреме буџета приказани су у сљедећем графичком приказу.

Графички приказ 2.

СРЕДЊОРОЧНИ ПРОЦЕС ПЛАНИРАЊА И ИЗРАДЕ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БИХ У 10 КОРАКА



Извор: PARCO-ов пројекат Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ, Утврђивање организационих циљева органа управе у оквиру припреме програмског буџета и повезивање са системом управљања учинком запослених.

²⁸ Члан 2. Закона о финансирању институција БиХ.

²⁹ МФТ је у ДОП за 2015–2017. и 2016–2018. године дефинирало „Расходе институција по функционалној класификацији“, међутим, ту се ради тек о оквирним процјенама МФТ које нису усаглашене са COFOG функционалним класификацијама. COFOG класификације је МФТ у ИСФУ систем почео уводити тек у 2015. години, а ДОП 2016–2018. је припреман у првој половини 2015. године.



Из претходног графика се може видјети да су у оквиру прва два корака институције БиХ на основу инструкције број 1. у обавези доставити преглед приоритета МФТ-у за следећу и наредне двије фискалне године.

Министарство финансија и трезора БиХ је средишње буџетско тијело институција БиХ које крајем јануара институцијама БиХ шаље инструкцију број 1. за припрему преднацрта буџета (ДОБ) за наредну годину. Овом инструкцијом МФТ обавјештава буџетске кориснике о роковима, смјерницама и улазним параметрима за припрему ДОБ. Горња граница расхода за институције БиХ се узима из посљедњег ГФО. Институцијама БиХ се одређује горња граница буџетског захтјева, а која је обично заснована на висини посљедњег усвојеног буџета (нпр. за ДОБ 2016–2018, био је то буџет за 2014. годину).

У инструкцији МФТ број 1. за припрему ДОБ за 2016. годину³⁰, буџетским корисницима је скренута пажња на обавезу усклађивања буџетског захтјева са стратешким циљевима дефинисаним у средњорочном плану рада институција БиХ. С обзиром на то да ГФО нису предвиђена нова средства за финансирање институција БиХ, институције БиХ су упућене да унутар властитих уштеда на неучинковитим програмима траже простор за финансирање других високоприоритетних програма потрошње. Поред наведеног, сва повећања морају бити поткријеplјена релевантним образложењима, закључцима и одлукама СМ и Парламента БиХ. Институције се инструкцијом подсећају на улазне параметре за планирање појединих врста трошкова (број запослених, плате, накнаде, трошкови телефона, возила, репрезентације итд.) и на обавезу достављања релевантне документације која поткрепљује заснованост буџетских захтјева.

На основу инструкције број 1., институције БиХ дефинишу своје приоритетне циљеве и средства потребна за њихово финансирање. Буџетски захтјев институција за ДОБ се сачињава у програмском формату. Институције образлажу постојеће програме, предлажу опције уштеда и приједлоге нове високоприоритетне потрошње. МФТ на основу достављених појединачних захтјева предлаже СМ документ оквирног буџета (ДОБ) са горњим границама расхода за буџетске кориснике.

У оквиру корака 3, ДЕП шаље макроекономске пројекције, а ОМА УИО пројекције прихода МФТ-у. Фискални савјет³¹ затим усваја документ Глобални оквир фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини, који садржи:

- приједлог фискалних циљева буџета институција: БиХ, ФБиХ, РС и БД БиХ,
- приједлог макроекономске пројекције и пројекције укупних индиректних пореза и њихове расподеле за наредну фискалну годину,
- приједлог горње границе задужења буџета институција БиХ, ФБиХ, РС и БД БиХ.

МФТ затим СМ шаље нацрт ДОБ-а који је усклађен са одобреним Глобалним оквиром фискалног биланса и политика у БиХ, у дијелу који се односи на институције БиХ. СМ затим усваја ДОБ. Усвојени ДОБ представља основу за припрему инструкције бр. 2. за припрему нацрта буџета.

Почетком јула, МФТ шаље инструкцију број 2. буџетским корисницима на основу које буџетски корисници достављају своје приједлоге захтјева за финансирање. МФТ на

³⁰ Инструкција бр. 1. из јануара 2015. године доступна је на следећем линку: <http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2015/Instrukcija%201%20za%20DOB%202016-%202018%20bos.pdf>

³¹ Законом о Фискалном савјету Сл. лист БиХ 63/08, основан је Фискални савјет БиХ са задатком координације фискалне политике у БиХ како би се обезбиједила макроекономска стабилност и фискална одрживост БиХ, ФБиХ, РС и БД БиХ.



основу стратешких докумената, одлука и закључака СМ и Парламента БиХ, међународних споразума БиХ и исказаних приоритета институција БиХ у ДОБ сачињава оквирне приоритете за припрему годишњег нацрта буџета. МФТ затим обавља консултације са буџетским корисницима и утврђује нацрт буџета који се шаље СМ.

Дефинисани приоритети за финансирање су садржани у образложењу нацрта буџета који се СМ доставља на разматрање, те се евентуално коригују након што СМ размотри нацрт буџета и донесе релевантне закључке. Посљедњих година уобичајено је да СМ нацрт буџета разматра у два наврата, након првог разматрања се дају коментари и смјернице за корекције приоритета и нацрта буџета, а након другог разматрања се приједлог буџета усваја и шаље у даљу процедуру усвајања.

Нацрт буџета усвојен од СМ се шаље Предсједништву које, у складу с властитим пословником, подноси приједлог буџета за наредну годину Парламентарној скупштини БиХ. Парламентарна скупштина БиХ разматра и усваја буџет институција БиХ.

Након 2009. године институције БиХ у ДОБ и у годишњим буџетским захтјевима своје приоритете потрошње поред економског исказују и у програмском формату.³² Према закону о финансирању институција БиХ, буџет институција БиХ се усваја по економској класификацији, међутим, утврђена је и обавеза припреме програмског буџета који се као информација користи у поступку припреме и одобравања годишњег буџета.³³ Програмски буџет нам даје информацију о намјени буџетских издатака према дефинисаним програмским циљевима институција. Буџет састављен на основу програмске класификације је програмски буџет. Програмски буџет је у свијету најзаступљенија варијанта буџета заснованог на резултатима/учинку.

У припреми и презентацији Буџета институција БиХ користи се организациона, економска, програмска и класификација извора финансирања, међутим, не и функционална/секторска класификација. МФТ је у 2015. години покренуло активности успоставе функционалне класификације усаглашене са COFOG-ом³⁴. У БиХ још увијек нису усаглашени једнообразно дефинисани сектори и њихови циљеви за све нивое власти у БиХ, па према томе нису ни створене претпоставке за успоставу секторских класификација.

2.2.3. Контрола преузимања дугорочних буџетских обавеза

Буџет се доноси на годишњем нивоу, а ДОБ на трогодишњем нивоу, међутим, да би се обезбиједила дугорочна стабилност буџета нужно је успоставити механизме контроле над преузимањем обавеза које ће се плаћати из буџета наредних година. Почевши од 2008. године³⁵, пројекти вишегодишњих капиталних улагања које одобри СМ приказују се у "Прегледу вишегодишњих пројеката"³⁶, посебној табели у оквиру расхода годишњег

³² Релевантне измјене и допуне Закона о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ 49/09.

³³ Члан 6. Закона о финансирању институција БиХ, став 1. ц): буџет се усваја по економској класификацији расхода, док достављену програмску класификацију МФТ прилаже као додатну информацију уз образложење буџета у процедури усвајања буџета институција БиХ.

³⁴ Инструкција МФТ о примјени класификација владиних функција у Институцијама БиХ, МФТ број: 01-05-02-2-2090-2/15 од 27.02.2015. године.

³⁵ Изузимајући 2011. годину која је проведена на одлукама о привременом финансирању због кашњења у формирању власти након избора одржаних 2010. године. Буџет за 2011. годину усвојен је тек 31.12.2011. године и овим буџетом нису одобрени вишегодишњи пројекти.

³⁶ Прије релевантних измјена Закона о финансирању из 2009. године, односно у буџетима за 2008. и 2009. годину преглед је објављиван под називом Преглед вишегодишњих капиталних

одобреног Буџета институција БиХ. Инструкцијом МФТ о вишегодишњим пројектима из јануара 2012. године³⁷ прецизиран је појам вишегодишњег пројекта³⁸ и његова процедура уврштавања у годишњи Закон о буџету институција БиХ. Ова процедура требала би обезбиједити могућност МФТ да контролише преузимање дугорочних обавеза које у складу с дефинисаним фискалним ограничењима неће угрозити равнотежу будућих прихода и расхода.

2.3. Стратешко планирање и израда буџета

Процесом припреме програмског буџета, средства се расподјељују буџетским корисницима на основу приоритета утврђених у стратешким и средњорочним плановима чиме се у коначници успоставља и веза између буџета и утврђених приоритета СМ. Циљеви и припадајући показатељи успјеха дефинисани у стратешким плановима улазни су елементи за припрему програмског буџета.

До 2016. године припрема стратешких планова у институцијама БиХ није била обавезна, а након 2016. године је обавеза утврђена Одлуком СМ о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ из 2014. године.³⁹ Одлуком СМ се прописује припрема средњорочног програма рада СМ и средњорочних планова рада свих буџетских корисника с циљем повезивања средњорочних циљева са програмима и пројектима. Институције БиХ, чији се стратешки план не усклађује са Средњорочним програмом рада СМ, свој Средњорочни план рада усклађују са релевантним Стратешким оквиром. Средњорочни планови рада представљају основу за израду ДОБ-а. Увођењем стратешког планирања у институцијама БиХ се обезбјеђује хармонизација и координација процеса планирања у СМ и институцијама БиХ, оптимална алокација ресурса на приоритетне задатке и пројекте, као и унапређење процеса праћења програма и планова и извјештавања о реализацији.

Према Одлуци СМ о средњорочном планирању, носиоци активности у средњорочном планирању, праћењу и извјештавању су СМ и институције БиХ. СМ одређује приоритете средњорочних политика, разматра и доноси Средњорочни програм рада Савјета министара. Институције БиХ припремају и доносе своје средњорочне планове рада те прате провођење и обављају евалуацију Средњорочног плана рада своје Институције.

улагања. У "Прегледу вишегодишњих пројеката" (табела 5. буџета институција БиХ) наводи се назив пројекта, одговорна институција, укупна вриједност одобреног пројекта, укупно реализована средства, износ пренесених раније одобрених средстава и динамика реализације средстава за текућу и наредне године пројекта. Неутрошена пројектна средства текуће фискалне године дозвољено је пренијети у наредну фискалну годину, под условом да се пројекти настављају реализовати.

³⁷ Инструкције о вишегодишњим пројектима, МФТ, број 05-02-1-432-1/12 од 10.01.2012. године

³⁸ Под појмом вишегодишњег пројекта подразумијева се улагање у значајнију набавку радова, средстава или услуга, а који захтијева вишегодишње инвестирање у трајању од најмање три године у износу од најмање милион КМ.

³⁹ Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, СМ број: 118/14 од 23.07.2014. год., Службени гласник БиХ број: 62/14



Стручну и савјетодавну подршку институцијама БиХ и СМ у средњорочном планирању, праћењу и извјештавању пружају МФТ, ДЕП, ДЕИ и PARCO.

МФТ пружа стручну подршку институцијама БиХ на изради њиховог Средњорочног плана рада и усаглашавању са Средњорочним програмом рада СМ те врши процјену расположивости извора финансирања за Средњорочни програм рада Савјета министара.

ДЕП припрема Нацрт средњорочног програма рада СМ у складу са документима из Стратешког оквира. ДЕП прати и годишње извјештава о провођењу Средњорочног програма рада СМ. Сваке три године ДЕП ће организовати екстерну евалуацију процеса средњорочног планирања и реализације планова те о резултатима извјестити СМ.

ДЕИ је надлежан за усаглашавање са обавезама и приоритетима у процесу интеграције БиХ у ЕУ.

PARCO је надлежан за усаглашавање Средњорочног програма рада СМ и средњорочних планова рада институција БиХ са Стратегијом реформе јавне управе.

2.3.1. Праћење/надзор и евалуација/процјена планова и извјештаја о раду

Праћење је поступак којим се контролише провођење програма и планова на основу степена њиховог остварења и користи се као основа за увођење корективних мјера, односно активности којима се мијења распоред или садржај појединих активности без значајније промјене самог плана. Евалуација је поступак којим се анализира остваривање циља, а тиме и његове учинковитости и оправданости.⁴⁰ Поступак планирања, извјештавања, праћења и евалуације обезбјеђује информације потребне за поступак припреме и одобравања буџета.

Интерно праћење и евалуација резултата рада

Праћење и евалуација резултата рада у институцијама БиХ успостављена је у складу с дефинисаном организационом структуром у институцијама БиХ. Сваки руководилац у институцијама БиХ одговоран је за надзор и евалуацију резултата рада организационе јединице за коју је одговоран, те за сачињавање извјештаја о раду за надређене. Руководиоци институција су одговорни за организацију, управљање и буџет институције, одговорни су за свој рад и за стање из подручја надлежности институције. Руководиоцима институције у пословима надзора и евалуације помажу савјетници у кабинетима или чак посебне организационе јединице задужене за стратешко планирање и извјештавање (овакве организационе јединице су успостављене у неколицини већих институција БиХ).

Институције и њихове организационе јединице припремају извјештаје о раду, али и извјештаје и информације о праћењу и евалуацији стања из подручја надлежности. Неријетко, институције БиХ које су одговорне за координацију политика, у припреми својих информација о стању из подручја надлежности користе податке и информације других институција БиХ као и институција других нивоа власти које су мјеродавне за провођење дефинисаних политика.

⁴⁰ Члан 2. Одлуке СМ о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ



Екстерно праћење и евалуација резултата рада

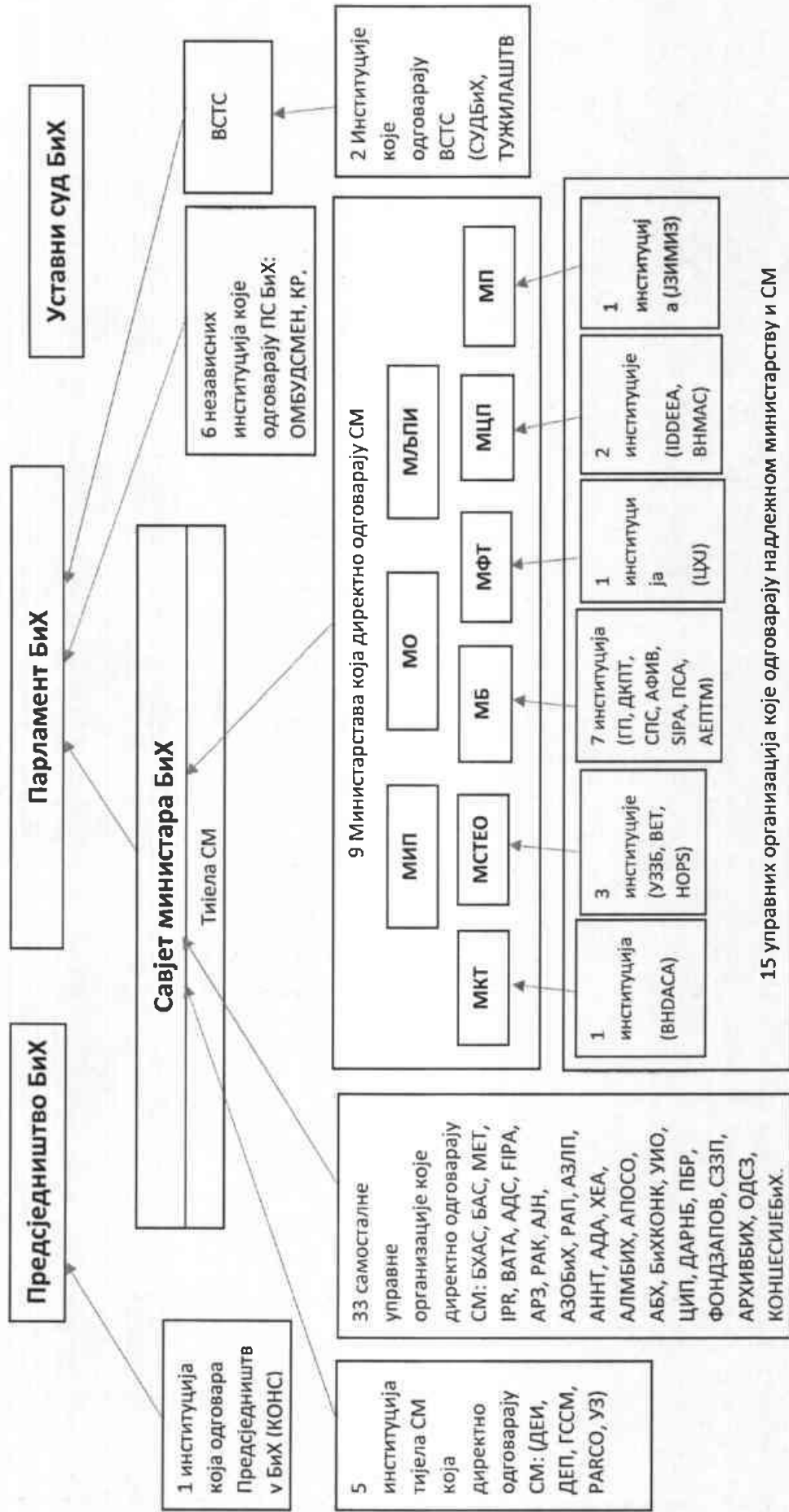
Када је у питању међуинституционални надзор ствари су мало комплексније. Све институције БиХ своје извјештаје о раду шаљу надређеној институцији (СМ, Предсједништво БиХ, Парламент БиХ) и/или мјеродавном управном или надзорном тијелу. Институције/тијела које примају извјештаје о раду одговорне су за праћење рада институција које су им послале извјештај. Парламенту БиХ и СМ одговара највише институција, па њима подршку у надзору и евалуацији пружају друге институције (тијела СМ, Канцеларија за ревизију и сл.).

Појединачним актима о оснивању институција БиХ и Законом о министарствима и другим тијелима управе БиХ⁴¹ дефинисано је кога свака поједина институција извјештава о свом раду. У складу с дефинисаним одговорностима за извјештавање припремљен је сљедећи графички приказ институција БиХ.

⁴¹ Закон о министарствима и другим тијелима управе БиХ, Службени гласник БиХ број: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 и 19/16.



Графички приказ 3. Институције БиХ према утврђеним одговорностима за извјештавање о раду



Извор: Канцеларија за ревизију на основу прописа који уређују оснивање и рад институција БиХ

Највећи број институција БиХ одговара СМ, а сви скупа (осим Предсједништва БиХ и Уставног суда БиХ) одговарају Парламенту БиХ. СМ у надзору над радом институција БиХ подршку пружају министарства (која су одговорна за стање из подручја надлежности министарства и за праћење рада управних организација у саставу министарства), односно тијела СМ која су одговорна за подршку СМ, координацију планирања и независно праћење реализације стратешких циљева СМ (ГССМ за подршку СМ, ДЕИ за праћење реализације обавеза везаних за ЕУ интеграције, PARCO за праћење реформе јавне управе, а од 2016. године ДЕП за припрему и праћење реализације стратешких планова и програма СМ).

Значајан број институција СМ (самосталних управних организација) директно извјештава СМ. Према Пословнику о раду СМ из 2003. године уз све материјале који се достављају СМ морају бити достављена мишљења релевантних министарстава, тијела СМ и других институција БиХ. Закључком СМ са 48. сједнице из марта 2016. године све управне организације материјале за СМ морају достављати преко ресорног министарства, односно уз материјале за СМ које достављају самосталне управне организације морају се доставити и мишљења одговарајућег министарства.

Министарства, тијела СМ и друге институције БиХ које дају релевантна мишљења требале би имати успостављен надзор над подручјима за која су одговорни да дају мишљења. Наведено подразумијева да имају задужена лица која прате стање у подручју, релевантне планове и извјештаје о постигнутим резултатима одговорних институција.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу представљени су налази ревизије. Налази ревизије су представљени у четири поглавља која дају одговоре на четири главна ревизиона питања. У првом поглављу описане су опште карактеристике буџетског процеса, у другом поглављу презентовани су налази ревизије везани за функционисање успостављених механизма за припрему буџета. У трећем поглављу презентовани су налази ревизије везани за постојање и доступност информација о реализацији програмских циљева институција, а које су нужне за припрему и доношење квалитетне одлуке о буџету. Четврто поглавље обрађује корективне мјере које су предузимане с циљем потицања ефикасности и ефективности буџетских издатака буџета институција БиХ.

Налази ревизије указују на то да сви потребни механизми за припрему квалитетног буџета нису функционално успостављени. Закашњела реформа стратешког планирања и управљања негативно се одразила на реформу буџетског планирања. Успостављени систем планирања, извјештавања, надзора и евалуације резултата рада институција БиХ још увијек не обезбјеђује довољне информације потребне за припрему и усвајање буџета који ће потицати учинковитост институција. Због изостанка јасних циљева и информација о њиховој реализацији ријетко се предузимају корективне мјере које би требале допринијети већој ефикасности и ефективности буџетских издатака.

3.1. Карактеристике буџетског процеса у Босни и Херцеговини

У овом поглављу говорити ћемо о карактеристикама постојећих пракси припреме буџета институција БиХ, те о њиховим практичним посљедицама.

Процес припреме буџета није благовремен, недовољно је транспарентан, а одговорни за усвајање буџета (СМ и Парламент БиХ) немају цјеловиту информацију о одговорностима, намјени и очекиваним резултатима буџетских средстава.

Основни критеријум за припрему и одобравање буџета институција БиХ су информације о раније одобреним и оствареним трошковима. Линеарна ограничења улазних трошкова главни су вид корекције алокација буџетских средстава. Образложеност буџетског захтјева, односно информације о очекиваним резултатима немају значајан утицај на распоред буџетских средстава чак ни у случајевима када се одобравају додатна буџетска средства.

3.1.1. Буџетска благовременост, транспарентности и одговорност

Кораци буџетског процеса не завршавају се у законом дефинисаним роковима, излазни резултати буџетских корака недовољно су транспарентни, а за реализацију дефинисаних циљева, програма и припадајућих буџетских средстава нису увијек утврђене јасне одговорности. Иако би то требала бити благовремена, ажурна и цјеловита информација о буџету у програмском формату, није увијек доступна свим заинтересованим (СМ, Парламенту и јавности).

Благовременост процеса припреме буџета

Буџет за 2015. годину усвојен је са 5,5 мјесеци кашњења, док је Буџет за 2016. годину усвојен на вријеме, али са утврђеним кашњењима у односу на законом прописане



рокове за кораке припреме и усвајања буџета.⁴² Преглед укупних кашњења у односу на дефинисане рокове за буџете за 2015. и 2016. годину дат је у сљедећој табели.

Табела 2. Преглед кашњења у припреми буџета у 10 корака за 2015. и 2016. годину

К.	Рок по закону	Одговорност	Активност	Буџет за 2015.	Буџет за 2016.
				Кашњење у данима	
1.	30.01.	МФТ	Инструкција 1. за припрему ДОБ послана корисницима	6	-2
2.	15.04.	Буџетски корисници	Задњи преглед средњорочних приоритета достављен МФТ	57	63
3.	31.03.	ДЕП	Макроекономске пројекције достављене МФТ	-6	14
	15.04.	ОМА	Пројекције прихода достављене МФТ	0	0
	31.05.	ФС	Глобални фискални оквир усвојен	47	23
4.	15.06.	МФТ	Нацрт ДОБ-а послан СМ	183	21
	30.06.	СМ	Документ оквирног буџета (ДОБ) усвојен на сједници СМ	337	57
5.	01.07.	МФТ	Инструкција 2. за припрему Буџета послана буџетским корисницима	17	15
6.	01.08.	Буџетски корисници	Задњи буџетски захтјев достављен МФТ	46	72
7.	15.08.	ДЕП, ФС, ОМА	Корекције пројекција и ГФО достављене МФТ	62	60
	15.09.	МФТ & корисници	Консултације са корисницима (задњи састанак)	4	3
	01.10.	МФТ	Приједлог Буџета послан СМ	69	43
8.	15.10.	СМ	Усвојени приједлог буџета достављен Предсједништву БиХ	196	49
9.	01.11.	Предсједништво	Усвојен приједлог буџета достављен Парламенту БиХ	185	47
10.	31.12.	Парламент	На оба дома усвојен Закон о буџету институција БиХ	138	-1

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података МФТ БиХ.

Увидом у наведену табелу евидентно је кршење скоро свих законских рокова за припрему и усвајање буџета и за 2015. и за 2016. годину. Због евидентираних кашњења у ранијим корацима, одговорни за припрему и усвајање буџета у каснијим корацима нису имали времена за квалитетније разматрање приједлога буџета.

Кашњења у усвајању Глобалног фискалног оквира и ДОБ не заустављају процес припреме буџета, међутим, одражавају се на квалитету наредних корака. У складу с чланом 6. Закона о финансирању институција БиХ, уколико до 01.07. Глобални фискални оквир или ДОБ (прелиминарни нацрт буџета) нису усвојени, МФТ инструкцију 2. заснива на фискалним ограничењима текуће фискалне године, односно на нацрту ДОБ. Нажалост, овакву ситуацију смо имали и за 2015. и за 2016. годину јер је ДОБ усвојен (корак 4.) након што је МФТ упутило инструкцију бр. 2. (корак 5).

Институције које припремају приједлог буџета одговорне су за највећи дио кашњења у поступку усвајања буџета. Свеукупно, институције БиХ касне око два мјесеца са

⁴² Процес припреме буџета проводи се у 10 корака који у складу са Законом о финансирању имају дефинисане рокове (члан 5,7, и 10), а који су усаглашени на свим нивоима власти у БиХ.

достављањем својих буџетских захтјева (корак 2. средњорочни захтјев за ДОБ и корак 6. годишњи буџетски захтјев). Због наведених кашњења, Парламент БиХ – одговорни доносилац одлуке о буџету, на располагању нема ни четвртину предвиђеног времена за разматрање приједлога буџета (корак 10, за Буџет за 2015. годину Парламент БиХ је на располагању умјесто 60 имао само 13 дана).

ДОБ представља прелиминарни нацрт буџета за наредну годину, а он за буџете 2015. и 2016. године није усвојен прије 01.07. што је крајњи рок за објаву инструкције бр. 2. за припрему буџета. Наведена ситуација значи да се наставило са припремом нацрта буџета иако преднацрт буџета није утврђен. СМ је најодговорније за вишемјесечна кашњења у усвајању ДОБ (5 мјесеци – корак 4.) и приједлога буџета за 2015. годину (4 мјесеца – корак 8).⁴³ Поред СМ, значајан дио одговорности за кашњења сноси и МФТ (преко 4 мјесеца за ДОБ 2015–2017. и преко мјесец дана за ДОБ 2016–2018).

Више о времену које су одговорне институције искористиле за поједине кораке процеса припреме и усвајања буџета видјети у додатку 3. Преглед расположивог и утрошеног времена у 10 буџетских корака.

Кашњења у провођењу одређених корака процеса угрожавају или онемогућавају квалитетно провођење наредних корака буџетског процеса. Кашњења у припреми и усвајању средњорочног оквира за расходе институција БиХ (ДОБ) узрокује да се започине припрема нацрта буџета, иако његов преднацрт (ДОБ) није усвојен. Због кашњења у припреми приједлога буџета, Парламент БиХ нема на располагању предвиђено вријеме за разматрање и усвајање предложеног буџета. Да би се испоштовао закон и захтјеви ММФ-а, те да би се обезбиједило неометано финансирање и функционисање институција БиХ, Парламент БиХ је принуђен да без посебног разматрања усвоји понуђени приједлог буџета. У таквим ситуацијама Парламент БиХ одлуку о буџету потврђује, али је не доноси. На промјену улога и одговорности у буџетском процесу утичу све оне институције БиХ које су за раније буџетске кораке утрошиле више од законом прописаног времена. Неодговорним кашњењима СМ угрожава овласти Парламента БиХ, а појединачне институције БиХ угрожавају овласти СМ за доношење релевантних одлука у буџетском процесу.

Транспарентност буџетског процеса

Процес припреме и усвајања буџета није у цијелости транспарентан.⁴⁴ У успоредби са другим земљама, БиХ је испод просјека када је у питању транспарентност буџета.

Према истраживању отворености буџета⁴⁵ у 102 земље из 2015. године, БиХ је тек на 60. мјесту. Са освојених 43 од могућих 100 поена, БиХ се позиционирала у групу земаља које не пружају довољно информација о буџету, односно које нуде ограничене информације о буџету. Ово је најлошији резултат од како се ова истраживања проводе

⁴³ Буџет за 2015. годину је припреман у изборној 2014. години. Један сазив СМ је припремао нацрт буџета који није усвојен у дефинисаном року (01.10) и прије избора (12.10.2014), нови сазив СМ је именован тек крајем марта 2015. године, а мјесец дана касније усвојен је нацрт буџета за 2015. годину. МФТ је први нацрт буџета доставио СМ 09.12.14. године, а други нацрт је достављен 27.04.15. године.

⁴⁴ Транспарентност буџета можемо укратко описати као потпуно и правовремено објављивање свих релевантних фискалних информација на суставни начин.
<http://www.cpi.ba/pojmovnik/transparentnost-proracuna/>

⁴⁵ Посљедње процјене отворености буџета институција БиХ доступне су на сљедећем линку:
<http://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2015/09/Bosnia-Herzegovina2.pdf>



у БиХ.⁴⁶ Најбољи резултат БиХ је остварила 2012. године (40. мјесто са 50 од 100 поена) захваљујући подршци релевантног реформског пројекта, међутим, сви реформски резултати нису одржани након окончања пројекта.⁴⁷

Према истраживањима из 2015. године, најлошије резултате имамо када је у питању могућност учешћа јавности у буџетском процесу (23 од 100 поена). МФТ не припрема Буџет за грађане", поједностављену верзију Буџета институција БиХ разумљиву обичном грађанину.⁴⁸ Могућност надзора законодавних органа над реализацијом буџета оцијењена је са 37 од 100 поена, док је са 83 од 100 поена оцијењен надзор буџета који врши Канцеларија за ревизију институција БиХ.

Мањој транспарентности Буџета институција БиХ доприноси и чињеница да на интернету није увијек могуће пронаћи информацију о програмском буџету институција БиХ. Програмски буџет не може се пронаћи на веб страници МФТ, а на веб страници Парламента БиХ доступан је само за 2011. и за 2014. годину.⁴⁹

ДОБ је доступан на веб страници МФТ, међутим ДОБ садржи само информацију о називу и трошковима програма, али не и програмски циљ и информације о планираним и оствареним резултатима програма по утврђеним показатељима учинка.

Уз годишњи приједлог буџета, МФТ припрема и информацију о буџету у програмском формату, међутим, ова информација није доступна на веб страници МФТ. Информацију о буџету у програмском формату за 2015. и 2016. годину МФТ је достављало СМ, међутим, овом информацијом нису обухваћени сви буџетски корисници и ова информација није ажурирана у коригованом нацрту буџета за 2016. годину.⁵⁰ На веб страници Парламента БиХ, уз приједлоге буџета за 2015. и 2016. годину, није се могла пронаћи информација о буџету у програмској класификацији.⁵¹ Дакле, ни парламентарци ни јавност нису имали информацију колико је средстава намијењено за финансирање реализације дефинисаних циљева и припадајућих програма, а самим тим парламентарци нису имали ни могућност да утичу на предложену структуру и намјену средстава буџета.

⁴⁶ Индекс отворености буџета за 2008. годину био је 44, за 2010. годину био је 44, а за 2012. годину био је 50.

⁴⁷ Јачање управљања јавним расходима (Стренгтхенинг Публиц Ехпендитуре Манагемент, СПЕМ 1,2 и 3), пројекти реализовани у периоду 2002–2012. године. Више информација доступно на: <http://parco.gov.ba/latn/?page=26&viiest=6980>

⁴⁸ Више о буџету за грађане или Citizens Budget доступно је на следећем линку: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

⁴⁹ Приједлог буџета у програмском формату за 2011. и за 2014. годину доступан је на: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/neusvojeni/default.aspx?id=28612&langTag=hr-HR&pril=b>

https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=864&langTag=bs-BA&pril=b

⁵⁰ Увидом у материјале које је ГССМ примио од МФТ, утврђено је да је МФТ припремило кориговани нацрт буџета по смјерницама СМ, међутим, МФТ није припремило и СМ доставило ажурирану информацију о програмском буџету. У приложеним табелама програмског буџета за 2016. годину, информација о програмском буџету је обезбијеђена само за 29. од 75. буџетских корисника.

⁵¹ Релевантни линкови за материјале објављене на веб страници, а везане за буџет за 2015. годину:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=56378&template_id=5&pril=b&langTag=hr-HR и буџет за 2016. годину: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=61408&langTag=hr-HR&pril=b>

Иако су поједини парламентарци БиХ исказивали незадовољство информативношћу расположивих материјала нацрта буџета (немогућност да се препозна намјена буџетских средстава),⁵² ни Парламент БиХ, а ни СМ нису предузели мјере које би обезбиједиле да им информација о буџету у програмском формату буде благовремено доступна.

Одговорности за буџетске издатке

Одговорности за програмске буџетске издатке нису увијек јасно утврђене. Проблеми у утврђивања јасних одговорности јављају се због непотпуне усаглашености организационе структуре институција БиХ са дефинисаним циљевима, те неусаглашености програма у програмима рада и у програмском буџету институција БиХ. Нејасно су, такође, утврђене и одговорности за независан надзор рада институција БиХ. Институције које надзиру рад других институција преузимају дио одговорности за ефикасност и ефективност буџетских издатака институција чији би рад требале пратити.

Успостављеним методологијама за припрему програмског буџета предвиђено је да се за сваки програм дефинише одговорно лице. Новом методологијом СМ за стратешко и годишње планирање предвиђено је да се за сваки циљ, програм или пројект утврђује одговорна институција, односно организациона јединица/е. Међутим, број и дефиниције програма у програмском буџету и у плановима рада институција БиХ још увијек нису усаглашени⁵³ што отежава утврђивање јасних одговорности. Поред наведеног, услијед наглашене организационе нефлексибилности дефинисана организациона структура није усаглашена са структуром дефинисаних циљева.⁵⁴ Ранији извјештаји ревизије учинка такође су упозоравали на значајне слабости у успостави децентрализованих управљачких одговорности и овласти за циљеве и буџетска средства институција БиХ⁵⁵.

Стратешким плановима СМ још увијек није јасно дефинисана одговорност министарстава за праћење реализације стратешких и средњорочних циљева⁵⁶, а самим тиме и одговорности министарстава за праћење и процјену рада других институција БиХ (нарочито самосталних управних организација). Свјесно проблема недовољне независне и објективне информисаности о раду институција БиХ, СМ је на 48. сједници одржаној 15.03.2016. године донио закључак према којем све управне организације материјале за СМ морају достављати преко ресорног министарства, односно да уз материјале које достављају СМ морају доставити и мишљење одговарајућег министарства. Из стратешког плана није увијек могуће утврдити које би то било одговарајуће министарство. Једнако тако сва министарства и њихови сектори нису у стању да одговоре на наведени захтјев из закључка СМ јер немају успостављене капацитете и дефинисане одговорности за надзор рада и анализу материјала других институција БиХ. Више о проблемима недовољно развијених надзорних и евалуацијских

⁵² Више о наведеном видјети у стенограмима са сједница на којим је буџет разматран. Стенограми са сједница су доступни на веб страници Парламента БиХ (www.parlament.ba).

⁵³ Проблем усаглашености програма обрађен је у поглављу 3.2.2. "Проблеми у координацији активности стратешког и буџетског планирања".

⁵⁴ Број програма и број организационих јединица је различит, више организационих јединица одговорно је за исти програм, није јасно којем програму припада одређена организациона јединица или хијерархија циљева није усаглашена са организационом хијерархијом.

⁵⁵ У извјештају ревизије учинка "Успостава PIFC-а у институцијама БиХ" из 2015. године утврђено је да институције БиХ имају изражене проблеме у дефинисању својих циљева, усклађивању организације спрам дефинисаних циљева, те дефинисању одговорности руководиоца организационих јединица за циљеве институције и одобрена буџетска средства.

⁵⁶ У постојећем програму рада имамо ситуације у којим је за стратешке и средњорочне циљеве утврђена одговорност агенција, међутим, не и одговорност одговарајућег министарства.



капацитета институција БиХ видјети у поглављу 3.3.3. Надзор и евалуација планова и извјештаја о раду.

3.1.2. Разлози повећања и смањења буџета институција из узорка

Проведеним истраживањима утврдили смо и смањења и повећања буџета појединачних институција, међутим, јасну везу између одобрених средстава и информација о учинковитости програма институција нисмо могли утврдити. Институцијама је буџет умањиван на основу смањених трошкова улаза/инпута, док су се повећања буџета за институције БиХ заснивала на закључцима СМ и на десет дефинисаних приоритета за финансирање институција БиХ. Приоритети за финансирање дефинисани су у поступку припреме буџета, потврђени су од СМ и наведени у образложењу Приједлога закона о буџету институција БиХ.

Наша истраживања и анализе су потврдиле да су се дефинисани приоритети за финансирање институција БиХ одразили на повећање буџета једног броја институција БиХ. Међутим, институције БиХ у својим планским документима нису увијек имале дефинисане додатне активности, резултате и програме за реализацију ових приоритета, а којим би се оправдала додатно одобрена средства. Поред наведеног, код ових институција нисмо могли пронаћи ни неке друге документоване анализе које су кориштене као аргумент за одобравање додатних буџетских средстава.

На узорку од осам институција анализирали смо разлоге релевантних повећања/смањења буџета институција БиХ у 2016. у односу на 2015. годину.

Табела 3. Узроци повећања и смањења буџета институција из узорка истраживања

8 институција БиХ из узорка	МЦП	IDDEEA	ХЕА	МСТЕО	УЗЗБ	АБХ	ДЕП	ДЕИ
Индекс буџета 2016/2015	115	76	90	104	126	90	91	103
Задржан исти број програма	Х		Х	Х	Х	Х	Х	Х
Повећања/смањења на основу процјена резултата рада и по налогу СМ или Парламента БиХ								
Смањени трошкови инпута услјед мјера СМ			Х			Х	Х	
Повећање/смањење броја запослених	Х			Х	Х	Х		
Повећање/смањење издатака вишегодишњих капиталних пројеката		Х						
Повећања/смањења по процјени и на захтјев руководиоца институције	Х	Х		Х	Х			Х

Извор: Канцеларија за ревизију на основу интервјуа, планова, извјештаја и друге предочене документације.

На висину буџета институција из узорка није утицао ни број програма и њихови резултати. Све институције су задржале исти број програма осим IDDEEA-е која је два ранија програма спојила у један. Нашим истраживањима нисмо пронашли доказе да је

и једној институцији из узорка буџет повећан/смањен на основу информација о њиховим резултатима рада.⁵⁷

На висину одобреног буџета институција из узорка утицале су мјере СМ усмјерене на контролу инпута (НЕА, АВХ и ДЕП)⁵⁸, промјена броја запослених (УЗЗБ, МСТЕО, МЦП и АВХ)⁵⁹, промјене везане за вишегодишње капиталне пројекте (IDDEEA)⁶⁰, те повећања/смањења по процјени и на захтјев руководиоца институција (МЦП, IDDEEA, МСТЕО, УЗЗБ и ДЕИ)⁶¹.

Образложења за одобрена повећања/смањења буџета на захтјев руководиоца

Додатна одобравања средстава институцијама БиХ нису увијек извршена на основу јасних образложења очекиваних додатних резултата. У сљедећој табели презентовани су подаци о смањењима/повећањима појединих буџетских ставки институција којим је буџет мијењан на основу захтјева руководиоца институције. Након табеле изнесена су релевантна опажања о образложењима додатно захтијеваних буџетских средстава.

⁵⁷ Доказе за наведено смо тражили кроз разговоре и анализом документације осам институција из узорка, те код МФТ, ГССМ, АДС и PARCO. У свим овим институцијама тражили смо информацију и доказе о релевантним процјенама резултата рада институција из узорка, те на основу истих доказе о предузетим мјерама које су за последицу имале укидање програм, смањење/повећање буџета за програм, редуцирање броја запослених или санкционисање одговорних за лоше резултате програма.

⁵⁸ Конкретно до смањења буџета у НЕА, ДЕП и АВХ дошло је услјед пресељења ових институција у просторије које су у власништву институција БиХ чиме су смањени трошкови закупа.

⁵⁹ УЗЗБ одобрена су додатна средства за нова запошљавања (4 лица), у МСТЕО за једно новоуспелено лице. Број запослених у МЦП и АВХ смањен је за по једно лице, односно у АВХ дошло је до смањења броја запослених јер је на упражњено руководеће радно мјесто именован државни службеник из институције.

⁶⁰ У IDDEEA је смањен износ средстава предвиђен за капиталне издатке.

⁶¹ Код IDDEEA је смањен износ средстава услјед смањеног броја захтјева за издавањем личних докумената, у МЦП и МСТЕО су повећана издвајања за грантове. Додатна средства УЗЗБ су додијељена с циљем журног стварања услова за извоз производа биљног и животињског поријекла, а ДЕИ су одобрена додатна средства за уговорене услуге – услуге превоза Упитника Европске комисије.



Табела 4. Преглед повећања и смањења издатака буџета за 2016. годину по економској класификацији за 5 институција из узорка (у хиљадама КМ)

	МЦП	IDDEEA	МСТЕО	УЗЗБ	ДЕИ
ТЕКУЋИ ИЗДАЦИ	122	-10.135	187	199	163
Бруто плате и накнаде	7	44	147	100	0
Накнаде трошкова запослених	19	9	29	15	-2
Путни трошкови	0	-35	0	-2	1
Издаци телефонских и поштанских услуга	0	0	11	0	0
Издаци за енергију и комуналне услуге	0	5	-120	-23	0
Набавка материјала	0	-9.847	0	0	0
Издаци за услуге превоза и горива	0	-35	0	-1	0
Унајмљивање имовине и опреме	0	-151	0	-41	-8
Издаци за текуће одржавање	0	-53	110	-1	0
Издаци осигурања и банкарских услуга	0	-5	10	-1	-1
Уговорене услуге	96	-67	0	153	173
ТЕКУЋИ ТРАНСФЕРИ И ГРАНТОВИ	1.400	0	250	0	0
Грантови непрофитним организацијама	1.400	0	250	0	0
КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	5	-607	-161	50	-50
Набавка земљишта	0	0	0	0	0
Набавка грађевина	0	-129	0	0	0
Набавка опреме	5	-477	-161	50	-50
Набавка стал. сред. у облику права	0	0	0	0	0
УКУПНО	1.527	-10.742	276	249	113
Буџетски индекс (2016/2015)	115	76	104	126	103

Извор: Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину

Образложења на основу којих је институцијама повећан или смањен буџет нису увијек имала јасну везу са очекиваним резултатима дефинисаних мјера учинка из буџетских захтјева.

Буџет МЦП у 2016. години је повећан за 15%, а додатних 1,4 милиона КМ је одобрено за гарантове непрофитним организацијама у два програма: Спорт и Наука и култура. Анализом програмских буџетских захтјева не може се утврдити који додатни резултат се може очекивати од додатно одобрених средстава за гарантове. Према дефинисаним показатељима учинка, у програму Спорт дефинисано је више излазних резултата, међутим, нити једна од дефинисаних мјера учинка/резултата нема логичну везу са грант средствима. У програму Наука и култура показатељ учинка за подржаност пројеката из подручја науке и културе је 100% и за тражених 2 милиона КМ (буџетски захтјев за 2015), и за 4 милиона КМ (ДОБ 2016.) и за 4,5 милиона КМ (буџетски захтјев за 2016.), тако да ни овај показатељ не објашњава додатну вриједност за додатна средства. Дефинисани показатељ ефикасности за програм Наука и култура указује на веће трошкове плата по пројекту (2.042 КМ у буџетском захтјеву за 2016. у односу на 801 КМ у ДОБ за 2016. годину), што може значити да је дошло до пада ефикасности или до смањења броја пројеката, међутим, тај показатељ нам не говори ништа о додатним крајњим резултатима грант средстава за пројекте у оквиру програма Наука и култура.

За гарантове непрофитним организацијама МЦП је у прелиминарном нацрту буџета (ДОБ) за 2016. годину тражило 5,3 милиона КМ. МФТ је инструкцијом број 2. одредило горњу границу расхода за гарантове од 4,15 милиона колико је износио буџет за 2015.

годину, међутим, МЦП је у буџетском захтјеву тражило 8,5 милиона, а на крају им је одобрено 5,55 милиона. У образложењу додатно тражених средстава МЦП је навело намјеру суфинансирања заслужних спорташа и спортских манифестација, међутим, без прецизирања и образложења додатних резултата који ће допринијети реализацији циљева програма Спорт. Примјер МЦП илустрира неконзистентност институција у погледу буџетских захтјева, нерелевантност дефинисаних показатеља учинка и недовољну образложеност очекиваних додатних резултата програма.

IDDEEA је једина од пет анализираних институција која је због мање излазних резултата⁶² тражила мањи буџет (10,7 милиона КМ или 24% мање од буџета за 2015. годину). Поред тога што је IDDEEA због смањене потражње за личним документима тражила и мање средстава за набавку материјала за њихову израду у 2016. години, IDDEEA-и је смањен и износ средстава предвиђен за вишегодишњи капитални пројект (изградњу објекта за смјештај).

У складу с десетим приоритетом за финансирање СМ⁶³ одобрена су додатна буџетска средства за МСТЕО, УЗЗБ и ДЕИ. Анализом програмских буџетских захтјева институција којим је повећан буџет, утврдили смо да повећања буџета нису увијек поткријељена одговарајућим образложењима додатних резултата који ће се добити од приједлога нове високоприоритетне потрошње.

ДЕИ је примјер добре праксе у образлагању додатних резултата за додатно одобрена средства. ДЕИ је у 2016. години буџет повећан за 3% или за додатних 113 хиљада КМ које су намијењене за уговорене услуге (прије свега услуга превоза). ДЕИ је за овај захтјев у програмском буџету дефинисала нову мјеру учинка и резултат који је образложен чињеницом да је Упитник Европске комисије (ЕК), који су добиле земље у окружењу, имао око 15.000 страница које је требало превести.⁶⁴

Одобрени буџет МСТЕО већи је за 4% или за додатних 276 хиљада КМ. Додатна средства намијењена су за успоставу јединице интерне ревизије и за гарант подршке сајамским манифестацијама. МСТЕО ова средства није тражило у ДОБ и у буџетском захтјеву за 2015. годину, па њихови додатни резултати нису посебно ни образлагани. Након што је 19.11.2015. године на 32. сједници СМ размотрио први нацрт буџета, донио је закључак да сва министарства доставе своје писане примједбе на нацрт буџета. У својим примједбама МСТЕО је исказало додатни захтјев за средствима у износу од 250 хиљада КМ, намијењених за подршку сајамским манифестацијама у земљи и

⁶² IDDEEA је према дефинираним мјерама учинка у буџетском захтјеву релевантног програма за 2016. годину навела мање излазних резултата него у буџетском захтјеву за 2015. годину (број испоручених личних карти и возачких дозвола).

⁶³ Приоритет бр. 10. Обезбјеђење средстава за јачање капацитета агенција из подручја спољне трговине и европских интеграција у циљу провођења активности у процесу приступања БиХ Европској унији.

⁶⁴ Упитник је документ којег ЕК упућује држави која је поднијела захтјев за чланство у ЕУ како би на темељу одговора државе на веома опсежна питања, припремила мишљење о захтјеву за чланство у вези с препоруком Савјету ЕУ за стицање статуса кандидата и отварање преговора о приступању.



иностранству⁶⁵ и 120 хиљада КМ за успоставу јединице интерне ревизије.⁶⁶ У накнадно достављеном буџетском захтјеву нису дефинисани ни нови показатељи учинка нити су понуђени додатни резултати који се могу очекивати од додатно одобрених средстава. Према исказаним показатељима учинка, план МСТЕО у 2015. и у 2016. години био је да по два субјекта годишње помогне и да им омогући да учествују на сајмовима и то са 500 хиљада КМ помоћи у 2015. години и са 750 хиљада у 2016. години, што значи да су два субјекта у 2015. години требала добити 500 хиљада КМ, а два субјекта у 2016. години су требала добити 750 хиљада КМ неповратних буџетских средстава.

Према ријечима саговорника из УЗЗБ, додатна буџетска средства од 26% или 249 хиљада КМ су одобрена за додатне активности у оквиру постојећих програма и с тим у вези су планирана и нова запошљавања. Међутим, анализом планских докумената УЗЗБ из 2015. и 2016. године, а првенствено програмског буџета, нису уочене нове активности и припадајући резултати који би оправдали одобравање додатних средстава.

С друге стране, нашим анализама захтјева других институција из узорка, утврдили смо да добро образложен програмски буџетски захтјев није увијек гаранција за одобравање буџетских средстава. Наиме, позивајући се на закључак СМ⁶⁷, Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета (HEA) је покренула процедуру за ангажман екстерне евалуације Европске асоцијације агенција за обезбјеђивање квалитета у високом образовању (ENQA). Евалуација HEA-е је предуслов за међународну потврду квалитета високошколских образовних институција у БиХ. HEA је у својим буџетским захтјевима за 2016. годину навела нове додатне резултате и на основу истих тражила додатних 59 хиљада КМ за трошкове евалуације коју би провела ENQA. HEA-и ова средства нису одобрена у буџету за 2016. годину, а HEA је упућена да ова средства тражи из текуће резерве.

Све наведене илустрације нам указују на чињеницу да образложење очекиваних резултата у буџетским захтјевима нису имали значајан утицај на висину одобрених средстава. Већина анализираних институција тек формално испуњава захтјеве припреме програмског буџетског захтјева, а информације о додатним резултатима нису биле услов за одобравање додатне буџетске потрошње. Одлуке о повећању буџета доносиле су се и на основу недовољно документованих образложења у плановима институција, усмене информације и договори са радних састанака руководиоца институција и чланова СМ биле су довољне за повећање буџета. Министарства и институције које су имале подршку чланова СМ лакше су долазиле до додатних буџетских средстава без обзира на квалитету њихових буџетских захтјева. Без детаљнијих образложења који се резултати могу очекивати од додатних средстава, накнадна процјена учинковитости додатно одобрених буџетских издатака је отежана.

⁶⁵ МСТЕО је у 2015. години је на позицији грантова за подршку сајамским манифестацијама имало одобрених пола милијуна КМ и толико је износила горења граница расхода коју је МФТ дефинирало у инструкцији 2., међутим супротно инструкцији МСТЕО није доставило додатни анекс у којем је образложен захтјев за додатних 250.000КМ.

⁶⁶ Упошљавање интерних ревизора у јединицама интерне ревизије је сукладно са ранијим одлукама и закључцима СМ везаним за успоставу јавних интерних финансијских контрола (PIFC) у институцијама БиХ.

⁶⁷ Закључком СМ са 105. сједнице СМ од 18.11.2009. године, Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета (HEA) је овлаштена да покрене процедуру учлањена у Европску асоцијацију агенција за обезбјеђивање квалитета (ENQA), а средства потребна за чланство у ENQA обезбједит ће се из буџета. За пуноправно чланство HEA је требала платити евалуацију ENQA-е којом би се потврдило да HEA испуњава све захтјеве и да је у могућности да врши процјену квалитета високошколских институција у БиХ.

3.1.3. Посљедице успостављених пракси буџетског планирања

Буџетски корисници касне са припремама буџетских захтјева по инструкцији 1. МФТ (за припрему преднацрта буџета – ДОБ) и изузетно ријетко предлажу уштеде којим би смањили укупан буџетски захтјев. Буџетски захтјеви институција БиХ за ДОБ су у просјеку 20% већи од расположивих средстава. Средства од евентуалних уштеда институције распоређују на друге властите трошкове/програме.

Кашњења у припреми и усвајању преднацрта буџета (ДОБ)⁶⁸, узрокују да се горње границе расхода за институције у инструкцији МФТ бр. 2. не заснива на исказаним приоритетима потрошње у ДОБ који је СМ усвојио, него на посљедњем усвојеном буџету и на приоритетима финансирања утврђеним у различитим одлукама и закључцима СМ и Парламента БиХ. У складу с наведеним, МФТ дефинише десет приоритета за финансирање те их наводи у образложењу нацрта буџета који се доставља СМ, а евентуално их коригује након што СМ размотри нацрт буџета и донесе релевантне закључке.

Наша истраживања и анализе су потврдиле да су се дефинисани приоритети за финансирање институција БиХ одразили на повећање буџета једног броја институција БиХ. Међутим, институције БиХ у својим планским документима нису увијек имале дефинисане додатне активности, резултате и програме за реализацију ових приоритета.⁶⁹ Министарствима и институцијама за које су се чланови СМ заузимали одобравана су додатна буџетска средства чак и ако нису имали потребна образложења додатних резултата. С друге стране, институцијама БиХ које су имале детаљна образложења, али нису имале подршку чланова СМ, нису одобравана додатно захтијевана средства.⁷⁰

У поступку припреме буџета, МФТ води рачуна да се обезбиједи средства за све законима утврђене обавезе (нпр. за плате и накнаде запослених) као и за друге текуће обавезе нужне за функционисање институција (трошкови режија и смјештаја институција БиХ). С обзиром на утврђена фискална ограничења, одобравање додатних средстава за високоприоритетне програме врши се само у оквиру расположивих средстава ослобођених уштедама у односу на ранију потрошњу. У протеклом периоду значајне буџетске уштеде оствариване су линеарним смањивањем плата и накнада запослених, али и ограничавањем других улазних трошкова у институцијама БиХ.

На примјер, плате и накнаде у институцијама БиХ су од 2009. године два пута линеарно смањиване (основица за обрачун плата у институцијама БиХ смањена је са 535,50 КМ на 498,10 КМ, а потом на 475,69 КМ), а уведена су и друга ограничења по врстама трошкова (превоз, трошкови телефона, смјештај, репрезентација, службена возила итд.). У 2015. години одређена средства су обезбијеђена различитим уштедама по правилницима и одлукама СМ, који су додатно ограничени трошкови закупа, телефона, возила и репрезентације, а дио средстава је ослобођен и окончањем финансирања ранијих капиталних пројеката и програма институција БиХ.

У центру пажње анализе буџетских захтјева које МФТ проводи нису програмски резултати него трошкови институција по изворима средстава, по запосленом и по

⁶⁸ Више о наведеном видјети у поглављу 3.1.1. Благовременост процеса припреме буџета.

⁶⁹ Показатељи мјера учинка/очекиваних резултата институција не прате увијек логику повећања буџетских захтјева, односно додатно тражена средства нису увијек образложена додатним резултатима програма институција.

⁷⁰ Више о наведеном говорили смо у поглављу 3.1.2. Разлози повећања и смањивања буџета институција из узорка.

економским категоријама буџета.⁷¹ Службеници МФТ у припреми нацрта буџета анализирају буџетске захтјеве институција БиХ, водећи рачуна да планирани трошкови по економским категоријама буџета не одступају од претходне потрошње, односно да су образложени и усклађени са релевантним правилницима и одлукама СМ који регулишу поједине врсте трошкова. С обзиром на слабости BPMIS система и на недостатак прегледних, независних и објективних информација о резултатима рада институција БиХ⁷², службеници МФТ се пуно не упуштају у анализе планираних и остварених програмских резултата институција БиХ.

Како је раније одобрена буџетска потрошња, основни критеријуми за одобравање будућег буџета, руководиоци буџетских корисника се боре да задрже постојеће нивое потрошње јер су им оне гаранција за будуће буџетске алокације. Ово у пракси има за последицу да одговорни руководиоци настоје потрошити сва одобрена буџетска средства, па чак и када то није нужно.⁷³ Руководиоци који се понашају штедљиво губе будуће буџетске алокације и имају великих проблема са мјерама линеарних смањења буџета јер немају простора за додатне уштеде. С обзиром да мјере учинка и програмски резултати немају значајан утицај на будуће буџетске алокације, одговорни руководиоци нису мотивирани за већу економичност, ефикасност и ефективност својих програма.⁷⁴

Овакве праксе буџетског планирања за последицу имају да МФТ и СМ одговорном доносиоцу одлуке о буџету – Парламенту БиХ, не предлажу буџет који потиче ефикасност и ефективност буџетских издатака. С друге стране, Парламент БиХ нема на располагању ни предвиђено вријеме⁷⁵ ни потребне информације о успјешности институција БиХ⁷⁶ да би био у могућности да квалитетно утиче на понуђени буџет институција БиХ.

Буџет за наредну годину институција БиХ заснован је на висини потрошње из претходне године и нема скоро никакву везу са оствареним резултатима институција. Овај инкрементализам у припреми буџета има за последицу да се настављају финансирати нископриоритетни и неучинковити програми који исцрпљују буџетске ресурсе. Дугогодишња пракса оваквог одобравања буџета довела је до ситуације да БиХ има најнеучинковитију јавну управу у Европи која није у стању да ефикасно одговори на захтјеве њених грађана.

⁷¹ Наведено је утврђено увидом у шаблон за анализу буџетских захтјева који користе буџетски аналитичари МФТ, те анализама забиљешки са састанка са буџетским корисницима (корак 7. буџетског календара).

⁷² Више о наведеном видјети у поглављу 3.3. Расположиве информације о реализацији дефинисаних циљева.

⁷³ Према извјештајима МФТ о извршењу буџета за 2015. годину, извршење текућих издатака институција БиХ у последњем кварталу 2015. године је 214 милиона КМ и за 11% је веће од просјечног извршења претходна три квартала (192 милиона КМ). Треба напоменути да текући издаци не обухваћају капиталне издатке који су у последњем кварталу износили 38 милиона КМ, што је више од свеукупних капиталних издатака прва три квартала (34 милиона КМ).

⁷⁴ Више о наведеном видјети у поглављу 3.4.1. Мјере које се предузимају када жељени резултати нису постигнути.

⁷⁵ Због кашњења у припреми нацрта буџета, Парламент БиХ нема на располагању ни четвртину предвиђеног времена за његово разматрање, више о наведеном видјети у поглављу 3.1.1. Благовременост процеса припреме буџета.

⁷⁶ Више о наведеном видјети у поглављу 3.3. Расположиве информације о реализацији дефинисаних циљева.

3.2. Механизми буџетског планирања

У процесу буџетског планирања предвиђена је већина потребних механизма за квалитетно буџетско планирање, међутим, сви они не функционишу успјешно и транспарентно. БиХ има успостављене структуре за вођење фискалне политике, праксу доношења средњорочног оквира расхода и припрему буџета заснованог на резултатима. Међутим, сви планови нису јавно доступни, документ буџета није у цијелости усаглашен са стратешким плановима рада, контрола преузимања дугорочних буџетских обавеза није свеобухватна, а пракса преиспитивања буџетских издатака није успостављена.

Неусаглашеност буџета са плановима рада има за последицу да немамо увијек јасну информацију за које циљеве су буџетска средства намијењена и ко су одговорна лица за припадајуће програме и буџетска средства. Закашњела реформа стратешког планирања и управљања је најзначајнији кривац за овакво стање.

3.2.1. Средњорочни оквир расхода (ДОБ) и програмски буџет

Иако се информација о буџету у програмском формату припрема још од 2009. године одговорни за усвајање буџета још увијек немају квалитетну и цјеловиту информацију о буџету у програмском формату. Институције БиХ на основу инструкција МФТ у програмском формату припремају Документ оквирног буџета (ДОБ) и годишњи буџетски захтјев. Буџет у програмском формату или програмски буџет је најзаступљенија врста буџета заснованог на резултатима/учинцима. Програмски буџет обезбјеђује информацију о намјени буџетских средстава, односно о висини средстава намијењених за постизање програмских циљева.

МФТ уз нацрт буџета за 2016. годину није обезбиједило цјеловиту информацију о буџету у програмском формату. Информацијом о буџету у програмском формату за 2016. годину, коју је МФТ доставило СМ, обухваћено је само 29 од 75 буџетских корисника⁷⁷. Прије достављања Парламенту БиХ информација је допуњена и њоме је обухваћено 69 од 75 буџетских корисника⁷⁸. На web страници Парламента БиХ, гдје се објављују материјали за сједнице, уз приједлоге буџета за 2015. и 2016. годину није се могла пронаћи информација о буџету у програмској класификацији. Дакле, ни парламентарци ни јавност нису имали информацију колико је средстава намијењено за финансирање реализације циљева и припадајућих програма институција БиХ. Као последица наведеног, јавности и Парламенту је смањена могућност утицаја на предложену структуру и намјену средстава буџета.

МФТ још увијек није задовољно квалитетом програмских буџетских захтјева које јој институције достављају. Највећи недостаци програмског буџета уочени су у институцијама гдје је припрема програмског буџета препуштена служби финансија и рачуноводства, а без одговарајуће подршке одговорних руководилица у институцији (руководилаца програма и руководилица институције). Институције још увијек имају проблема у дефинисању јасних и мјерљивих циљева и показатеља успјеха програма (мјера учинка). Образложења програмских буџетских захтјева фокусирана су на

⁷⁷ Утврђено увидом у материјал приједлога буџета који нам је обезбиједио ГССМ, а који је МФТ доставило ГССМ.

⁷⁸ Утврђено је увидом у материјал приједлога буџета који нам је обезбиједило МФТ, а који је Предсједништво доставило Парламенту БиХ. Ова информација о буџету у програмском формату није садржавала програмски буџет неких од највећих институција БиХ (УИО, МЦП, ГП, СЗЗП, ЦЦБХ и ТУЖИЛАШТВО).



трошкове по улазним елементима умјесто на резултате реализације стратешких циљева и политика дјеловања.⁷⁹ Исти недостаци утврђени су у извјештају ревизије учинка "Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ" из 2013. године.

Унаточ утврђеним недостацима, МФТ није предлагало СМ корективне мјере за институције код којих су уочени недостаци у квалитету ДОБ и програмског буџетског захтјева (мјере попут буџетских ограничења или других рестрикција). МФТ је чак прекинуло праксу објаве недостатака буџетских захтјева у ДОБ институција.⁸⁰ Умјесто тога, с циљем подизања квалитета буџетских захтјева, МФТ је средином 2015. године буџетским корисницима дистрибуирало нови Приручник о програмском буџету.

У поступку припреме ДОБ и програмског буџета, МФТ је од буџетских корисника БиХ тражило достављање свих релевантних планова, стратегија, извјештаја, одлука мјеродавних и других докумената који поткрјепљују буџетске захтјеве. МФТ нема властите капацитете за надзор и евалуацију планова рада институција БиХ и није вршило њихов екстерни ангажман. МФТ је у својим анализама буџетских захтјева користило све доступне извјештаје о надзору и евалуацији рада институција БиХ (најчешће су то извјештаји који су доступни на интернету: попут извјештаја ревизије и извјештаја о напретку реформе јавне управе). Међутим, запосленици МФТ истичу да већина доступних извјештаја и информација о раду, надзору и евалуацији није прилагођено њиховим потребама и није им пружала пуно искористивих информација за потребе припреме буџета. Како већина институција до 2016. године није имала стратешки план рада институције⁸¹, запосленицима МФТ је било тешко оцијенити јесу ли програмски буџетски захтјеви усаглашени са стратешким циљевима и планским смјерницама СМ.

Изостанак раније реформе стратешког планирања и управљања је главни разлог мање успјешности реформе управљања буџетом. Јасно дефинисана стратешка одређења у виду стратешких циљева су основни улазни елемент за дефинисање програма и програмског буџета. С циљем унапређења стратешког планирања и управљања, Савјет министара БиХ је током 2014. и 2015. године донио нове одлуке о стратешком⁸² и годишњем⁸³ планирању и извјештавању примјениве од 2016. године. Плански циклус за 2016. годину била је прва година примјене нових прописа која је већ указала на одређене слабости у начину дефинисања стратешких циљева БиХ.

Наиме, стратешки циљеви БиХ у планским документима институција БиХ за 2016. годину су дефинисани уопштено и немјерљиво. Дефинисани циљеви у већини случајева не

⁷⁹ Документ оквирног буџета институција БиХ за период од 2016. до 2018. године, МФТ 2015. године.

⁸⁰ Сажетак прегледа квалитета достављених табела приоритета буџетских корисника је посљедњи пут објављен у ДОБ 2012–2014.

⁸¹ Само су три од осам институција из узорка (институције чије смо планове анализирали), имале стратешке планове рада за 2015. годину, а након 2016. година стратешки план рада имале су све институције СМ, у складу с релевантним одлукама СМ о стратешком и годишњем планирању.

⁸² Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, СМ број: 118/14 од 23.07.2014. год., Службени гласник БиХ број: 62/14; Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, СМ број: 30/15 од 23.04.2015. год., Службени гласник БиХ број: 44/15

⁸³ Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ, СМ број: 185/14 од 18.11.2014. године, Службени гласник БиХ број: 94/14; Упутство о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ, СМ број: 35/15 од 15.05.2015. год., Службени гласник БиХ број: 45/15



задовољавају критеријуме "паметно" постављених циљева⁸⁴, а пратећи показатељи успјеха не успијевају увијек поправити ситуацију специфичности и мјерљивости дефинисаних циљева. Присутна је тенденција кориштења међународно неупоредивих показатеља те показатеља активности умјесто показатеља крајњих резултата. Паметно дефинисаним циљевима и показатељима постављају се јасни захтјеви за извјештавање о резултатима рада које је онда релативно лако надзирати и евалуирати. Надзор и евалуација уопштено и немјерљиво дефинисаних циљева изнимно је захтјевна, па готово и немогућ задатак.

Илустрација уочених слабости и недостатака стратешког планирања у првој години примјене нове методологије планирања дата је у додатку 4. Карактеристике планских докумената БиХ за 2016. годину.

3.2.2. Проблеми у координацији активности стратешког и буџетског планирања

Дефинисани програми у плановима рада и програми из програмског буџета за 2016. годину нису усаглашени. Програми у плановима рада и у буџету морају бити усаглашени уколико желимо поуздане информације о трошковима финансирања програма из планова рада институција БиХ. У сљедећој табели дат је преглед броја програма код осам институција БиХ код којих смо извршили ту анализу.

Табела 5. Преглед броја програма у програмском буџету и у плановима рада

8 институција из узорка	ДЕИ	ДЕП	МЦП	МСТЕО	ХЕА	IDDEE А	АБХ	УЗЗБ	Укупно
Број програма у програмском буџету	5	3	9	7	2	3	2	2	33
Број програма у плановима рада	28	4	10	19	2	2	4	5	76

Извор: Канцеларија за ревизију на основу програмских буџетских захтјева, те стратешких и годишњих планова рада институција за 2016. годину.

Из горње табеле јасно је видљив обим неусаглашености броја дефинисаних програма у различитим плановима. Наиме, број дефинисаних програма у плановима рада институција БиХ знатно је већи од броја програма дефинисаних у програмском буџету, иако би број програма требао бити исти или за један програм виши у програмском буџету (програм за стратешко управљање и администрацију – програм који обухваћа заједничке трошкове подршке другим програмима институције⁸⁵).

⁸⁴ "Паметни" или "SMART" критеријуми за постављање циљева су: Specific (специфични), Measurable (мјерљиви), Achievable (достижни, оствариви), Relevant (релевантни), Time-dependant (временски одређени), према Алати за стратешко планирање, ДЕП 2014. године и Приручник о програмском буџету, МФТ 2015. године.

⁸⁵ У сектору за буџет МФТ и у ДОБ истичу многе предности задржавања програма стратешко управљање и администрација. Технички је пуно једноставније књижити и надзирати опште и заједничке трошкове уколико се они вежу за један програм (попут трошкова руководства, општих служби, режијских и других трошкова који би се иначе према процјени дијелили на друге програме). С обзиром на то да овакав програм има већина институција могуће је вршити и различите анализе и упореде ових трошкова међу институцијама БиХ. С друге стране накнадно се ови трошкови по утврђеном кључу лако могу подијелити на друге програме из надлежности институције, чиме се добивају упоредиве вриједности трошкова програма наведене у другим плановима рада СМ.



Детаљнијом анализом дефинисаних програма и њихових циљева утврђено је да нити једна институција нема у цијелости усаглашен број и дефиницију програма/циљева, међутим, већина дефинисаних програма у различитим планским документима је ипак успоређива, односно може се закључити да се ради о истом програму. Исте разлике које су утврђене код броја и дефиниције програма утврђене су и код броја и дефиниције припадајућих показатеља успјешности програма. Број дефинисаних показатеља успјеха у програмима рада је знатно већи од броја показатеља који су дефинисани у програмском буџету, а знатан број њих се у потпуности разликује.

Оваква неусаглашеност програма и припадајућих показатеља у различитим планским документима указује на неусаглашеност методологије по којој се ови планови припремају. Наиме, у плановима рада према методологији планирања из 2015. године оперира се са стратешким, средњорочним, специфичним програмским и пројектним циљевима, док се у програмском буџету оперира са стратешким циљевима буџетског корисника и оперативним циљевима програма⁸⁶.

У процесу дефинисања нове методологије за стратешко планирање и управљање, Сектор за буџет МФТ није био консултован. Наведена чињеница је узроковала одређене неусаглашености у дефиницијама, методологији, процесу планирања и на крају и у самим планским документима (плановима рада и програмском буџету). У првој години примјене нове методологије за стратешко планирање, поред наведених, јавили су се и други проблеми⁸⁷ у координацији активности припреме средњорочног плана СМ, а на што је упозорила Јединица интерне ревизије МФТ у свом извјештају "Координисање и израда средњорочног програма рада СМ".

Поред наведеног, организациона нефлексибилност институција⁸⁸ могла је утицати на различит начин дефинисања циљева институција БиХ. Структура програма у програмском буџету институција БиХ углавном одговара организационој структури институције. Не може се искључити могућност да су институције у програмском буџету циљеве прилагођавале организацији умјесто организацију циљевима⁸⁹. Исти проблем у знатно мањој мјери утицао је на начин дефинисања циљева у плановима рада

⁸⁶ Додатак 6. Дефиниције појмова кориштених у програмском буџету, Извјештаји ревизије учинка "Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ", Канцеларија за ревизију, 2013. године.

⁸⁷ Нису благовремено обезбијеђени потребни улазни подаци и релевантна мишљења на Средњорочни програм рада СМ што је узроковано чињеницом да у одговорним институцијама нису на вријеме дефинисали одговорности и организацију за обављање ових задатака који су захтјев нове методологије за планирање. Поред наведеног, утврђене су и друге неусаглашености и недоречености редизајнираног процеса планирања које се односе на различите дефиниције, различиту нумерацију циљева, неусаглашеност програма, недоречене и неусаглашене рокове, одсуство одређених интерних контрола и ревизионих трагова, неувезаност информационих система који се користе у процесу планирања (BPMIS, PIMIS и ИСФУ), итд.

⁸⁸ Више о наведеном видјети у Извјештају ревизије учинка "Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-a) у институцијама БиХ", Додатак 6. Слабости у успостави структура управљачке одговорности за циљеве институција, Канцеларија за ревизију институција БиХ, 2015. године.

⁸⁹ Приликом увођења програмског буџета МФТ је институцијама БиХ сугерисало да програме у програмском буџету дефинишу у складу с дефинисаном организационом структуром. Наведена препорука имала је смисла, али само под претпоставком да институције имају функционалну организациону структуру, односно структуру организације прилагођену структури циљева и активности. Међутим, од оснивања институција, релевантни циљеви и одговорности институција су се брже мијењали од њихове организационе структуре.



институција СМ, што може бити један од разлога неусаглашености броја и дефиниције циљева.

Кључна негативна посљедица неусаглашености циљева и показатеља у плановима рада и у програмском буџету је да се извјештаји о раду, односно припадајуће информације о реализацији програмских циљева неће увијек моћи користити у поступку доношења буџета. Наиме, значајан број програма и показатеља није једнообразно дефинисан у оба планска документа, па извјештаји о раду неће пружити све потребне информације о успјешности дефинисаних програма у програмском буџету. Друга негативна посљедица је што из служби рачуноводства не можемо добити брзу, поуздану и тачну информацију о трошковима финансирања програма дефинисаних у плановима рада.

3.2.3. Буџетске процедуре за одобравање дугорочних буџетских обавеза

Иако БиХ нема посебан буџет за преузимање дугорочних обавеза⁹⁰, у процес припреме буџета институција БиХ уграђени су механизми који би требали обезбиједити контролу стварања дугорочних буџетских обавеза. Међутим, на једном примјеру утврдили смо да се утврђена процедура није примјењивала досљедно, чиме је угрожена способност МФТ да предвиди дугорочну уравнотеженост прихода и расхода, а Парламент БиХ је ускраћен за информацију о преузетој дугорочној обавези.

Унаточ прописаној процедури, нашим истраживањима код институција из узорка, утврдили смо недосљедну примјену Инструкције МФТ⁹¹ што може угрозити могућност МФТ да предвиди дугорочну уравнотеженост прихода и расхода буџета. Наиме, иако уговор IDDEEA-е о набавци личних докумената⁹² из јула 2012. године задовољава критеријуме вишегодишњег пројекта (десетогодишњи уговор о набавци укупне вриједности преко 104 милиона КМ), исти није евидентиран у прегледу вишегодишњих пројекта. Закључивањем уговора о набавци личних докумената утврђена је дугорочна обавеза која ће оптерећивати буџете институција БиХ до 2022. године, међутим, како није испоштована утврђена процедура МФТ за евиденцију вишегодишњег пројекта, ову обавезу не видимо у "Прегледу вишегодишњих пројекта".

Ако све дугорочно преузете обавезе нису уредно и јасно одобрене и евидентирани, повећава се ризик од губитка контроле над стварањем дугорочних обавеза које у дугом року могу нарушити равнотежу прихода и расхода, те способност МФТ да предвиди и обезбиједи финансирање свих приспјелих обавеза. Парламент БиХ је коначни доносилац одлуке о буџету. Међутим, простор за одлучивање Парламента БиХ се знатно сужава јер ће се у будућности морати одобравати буџети за плаћање раније преузетих обавеза, обавеза за које у тренутку њиховог настанка није тражено одобрење Парламента БиХ нити му је пружена информација да је дугорочна обавеза преузета.

3.2.4. Буџетске процедуре за преиспитивање издатака

У процесу припреме и одобравања буџета нису уграђене посебне структурисане процедуре за преиспитивање постојећих буџетских издатака. У поступку припреме

⁹⁰ На примјер, Француска институцијама одобрава годишњи готовински буџет и буџет за преузимање обавеза са будућим плаћањима. Извор: Budget reform and global financial crisis GOV-PGC-SBO (2015)7 OECD.

⁹¹ Инструкција о вишегодишњим пројектима, МФТ, број 05-02-1-432-1/12 од 10.01.2012. године

⁹² Више информација о пројекту набавки личних докумената могу се пронаћи у извјештају ревизије учинка Набавка личних докумената, Канцеларија за ревизију институција БиХ, 2015. године.

приједлога буџета није обезбијеђен ни технократски ни политички⁹³ вођен процес преиспитивања учинковитости постојећих буџетских издатака. Алтернативне опције умањених буџета не предлажу ни институције БиХ, а ни МФТ.

Институције БиХ су дужне да у ДОБ предлажу и евентуалне опције уштеда, међутим, институције БиХ нису у обавези да понуде и алтернативне умањене буџетске захтјеве са проценом како би се мањи буџет одразио на резултате који се постижу са постојећим буџетом.

МФТ такође нема праксу предлагања алтернативних опција умањених буџета за поједине програме и институције. МФТ не врши неко посебно преиспитивање учинковитости издатака постојећих програма те се доносиоцима одлука о буџету (СМ, Предсједништву и Парламенту) не предлажу различите опције умањења буџета за неучинковите програме или за програме који не испуњавају одређене стандарде и захтјеве (у погледу поштивања прописа, процедура, рокова, очекиваних резултата и сл.). Рецимо, на примјер, МФТ није никада доносиоцима одлука предлагало смањење буџета за програме који нису постигли минимум квалитета програмског буџетског захтјева (захтјев који садржи све елементе: дефинисан циљ, одговорности, показатељи учинковитости програма и сл.).

Појединачна министарства СМ немају значајну улогу у утврђивању висине буџета појединачних институција. Није утврђена нека структурисана процедура путем које би министарства утицала на висину буџетских приједлога институција које им одговарају⁹⁴, те институција и програма из подручја за које је министарство мјеродавно⁹⁵. Међу министарствима СМ не постоји јасно утврђена одговорност за надзор над резултатима програма и рада институција СМ. На примјер, у неким земљама OECD-а министарства имају значајну улогу у утврђивању приоритета за финансирање институција које им одговарају и чије резултате надзиру. Централно буџетско тијело (МФТ у БиХ), у таквим земљама има кључну улогу у распореду средстава између различитих министарстава и договорених стратешких приоритета вишег нивоа.

У поступку разматрања приједлога буџета⁹⁶ политички предлагачи и доносиоци одлука о буџету (СМ, Предсједништво БиХ и Парламент БиХ) немају изграђени структурисани модел преиспитивања постојећих буџетских издатака с циљем утврђивања програма на којим ће се извршити умањење буџета, те на тај начин ослободити средства за друге високоприоритетне програме потрошње.

Више о преиспитивању издатака с циљем њихове рационализације видјети у додатку 1. Најбоље буџетске праксе земаља OECD-а.

Приликом припреме програмског буџета, руководиоци програм и институција су одговорни да промишљају о учинковитости својих програма. Међутим, само се

⁹³ Технократски процес преиспитивања буџетских издатака проводе државни службеници којим је то дато у задатак, док су у политички процес укључени високопозиционирани политички представници извршне и законодавне власти.

⁹⁴ Управних организација у саставу министарства.

⁹⁵ На примјер, МЦП је мјеродавно за образовање те би требало вршит надзор над свим програмима из подручја образовања, што укључује и припрему повремених извјештаја и информација о надзору планираних и остварених резултата програма са приједлозима корективних мјера и активности.

⁹⁶ ДОБ и годишњег приједлога буџета. ДОБ је својеврстан преднацрт годишњег буџета институција БиХ.



кориштењем ових информација у процесу преиспитивања буџетских издатака може обезбиједити да руководиоци овај задатак схвате озбиљно.

3.3. Расположиве информације о реализацији дефинисаних циљева

У ранијем дијелу извјештаја било је говора о недовољној доступности информација о буџету у програмском формату (транспарентност буџетског процеса). Јавност, Парламент БиХ, па чак и СМ нису увијек имали ажурну информацију о намјени буџетских средстава, односно информацију о буџету у програмском формату. У овом дијелу обрадит ћемо у којој мјери су информације о програмима, њиховим циљевима и показатељима учинка доступне одговорним за припрему приједлога буџета, али и другим заинтересованим (министарствима, тијелима СМ и другима институцијама БиХ са утврђеним одговорностима за надзор и евалуацију).

Успостављени систем планирања и извјештавања доносиоцима одлука о буџету није обезбјеђивао довољне информације за доношење буџета којим ће се извршити већи притисак на ефикасност и ефективност институција БиХ.

3.3.1. Информације обезбијеђене припремом ДОБ и програмског буџетског захтјева

Службеници МФТ који су одговорни за припрему нацрта буџета након успоставе информационог система за планирање и управљање буџетом институција БиХ (BPMIS)⁹⁷ имају мање потребних информација за припрему буџета који ће потицати ефикасност и ефективност буџетских корисника. BPMIS не нуди прегледан извјештај о раније планираним и постигнутим резултатима програма по годинама, информације које би службеници МФТ требали користити у разматрању буџетских захтјева и у консултацијама са буџетским корисницима (активност МФТ у 7. кораку буџетског процеса).

Институције БиХ су у обавези припремати финансијске планове у програмском формату⁹⁸, међутим, институције БиХ нису у обавези припремати извјештаје из којих би се видјела реализација наведених планова. Прије 2014. године и прије успоставе BPMIS-а, институције БиХ су у поступку припреме буџетских планова (ДОБ и годишњи програмски буџет) биле у обавези припремити и извјештај о оствареним резултатима из претходне године, процијењеним остварењем текуће године и планираним резултатима за наредне буџетске године.⁹⁹ Сви ови подаци до 2014. године налазили су се у једном обрасцу буџетског захтјева (једна excel табела) што је приказано у сљедећој илустрацији.

⁹⁷ BPMIS – Budget Planning Management Information System или краће BMIS – Budget Management Information System - Информациони систем за (планирање) и управљање буџетом је успостављен пројектом реформе јавне који је окончан 2013. године, више о релевантном пројекту видјети на <http://parco.gov.ba/2011/07/27/potpisan-ugovor-za-realizaciju-projekta-informacioni-sistem-za-upravljanje-budzetom-bmis/>

⁹⁸ У ДОБ институције БиХ приоритете потрошње дефинишу у програмском формату, а за годишњи буџет припремају програмски буџетски захтјев.

⁹⁹ Инструкција МФТ бр. 1 за ДОБ 2014-2016 и инструкција МФТ бр. 2 за буџетски захтјев за 2014. годину, на:

http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/instrukcija_1_2014_2016_hr.pdf;

http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/instrukcija_2_dodjela_2014_hr.pdf; и

http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/tabela_instrukcija_2_dodjela_2014_hr.xls



Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ

Извод из програмског буџетског захтјева како је то иницијално осмишљено SPEM пројектом.

УКУПНИ ЗАХТЈЕВ У ПРОГРАМСКОМ ФОРМАТУ						
Институција:		(унијети назив буџетског корисника)				
Стратешки циљ буџетског корисника						
Табела 9						
ПРОГРАМ 1: (унијети назив програма)		Извршење	Буџет	Захтјев	Прелиминарне процјене	
		2010	2011	2012	2013 2014	
611000	Бруто плате и накнаде					
612000	Накнаде трошкова запослених					
613000	Издаци за материјал и услуге					
614000	Текући грантови					
821000	Капитална улагања					
	Број запослених на програму					
Оперативни циљеви:		(навести оперативне циљеве овог програма)				
Руководилац програма:		(Име и презиме руководиоца програма)				
Правно упориште:		(навести легислативу или другу правну основу која уређује активности у склопу овог програма)				
Предложене активности:		(Описати активности које се спроводе како би се постигли оперативни циљеви програма)				
МЈЕРЕ УЧИНКА ПРОГРАМА 1		Мјере учинка	Остварено	Очекивани резултати		
			2010	2011	2012	2013 2014
Излазни (директни) резултати (производи и услуге из спровођења програма)						
Крајњи резултат (утицај производа и пружених услуга по циљну групу)						
Ефикасност (трошак по јединици излазног резултата)						

Извор: Модел Буџетске инструкције бр. 2 раније доступан на веб страници јавнефинансије.ба

Преласком на BPMIS ови подаци се не могу добити на једном обрасцу него се морају генерисати из неколико различитих извјештаја што отежава праћење планираних и остварених резултата током година. Иако су резултати суштина програмског буџета, када се из BPMIS-а генерише извјештај о реализацији програмског буџета из њега се не могу видјети информације о постигнутим резултатима по дефинисаним мјерама учинка. Једино што се из тог извјештаја може видјети су трошкови програма по економским категоријама.

BPMIS, дакле, не обезбјеђује основне информације због којих је успостављен. BPMIS не пружа упоредну информацију о планираним и постигнутим резултатима програма које би МФТ требало користити као главни аргумент за припрему буџета заснованог на резултатима. Умјесто тога, BPMIS се претворио у додатни алат контроле улазних трошкова програма по економској класификацији, али не и њихових резултата.



Поред наведених недостатака, постоје и други недостаци који ограничавају функционалност BPMIS система.

У BPMIS-у се може видјети назив програма и његови оперативни циљеви, међутим, не и дефиниција стратешког циља програма. Без јасне и видљиве дефиниције циља програма нејасна је и сврха програма, те је није могуће успоредити са дефиницијом циља наведеног у средњорочним програму рада институције и СМ.

BPMIS није увезан са ИСФУ и другим информационим системима МФТ (систем за обрачун плата и накнада, систем за управљање јавним инвестицијама – PIMIS), те се сви подаци из других система у BPMIS морају ручно уносити.

3.3.2. Редовни систем планирања и извјештавања о раду није обезбјеђивао потребне информације

Успостављени систем планирања и извјештавања о раду, одговорним за припрему и доношење одлуке о буџету није обезбјеђивао довољне информације о учинковитости буџетских програма. Наша истраживања, али и ранији извјештаји ревизије учинка¹⁰⁰ указивала су на то да су извјештаји о раду штури, да садрже информације о реализацији активности, међутим, не и анализе постигнућа циљева. Информације о успјешности програма кључне су за доношење одлука о њиховом финансирању (буџету).¹⁰¹ Извјестан напредак је направљен новим одлукама СМ о стратешком планирању и извјештавању, међутим, напредак ће се моћи цијенити тек по окончању првог циклуса извјештавања по новој методологији.

У складу са смјерницама за планирање, надзор и извјештавања, које су вриједиле до 2016. године¹⁰², институције БиХ су биле у обавези извјештавати само о програмским активностима¹⁰³, али не и о резултатима постигнућа дефинисаних циљева и програма. Значајан број институција БиХ, осим прописаног минимума (табличног прегледа активности), није имао стратешке планове који су усаглашени са програмским буџетом и који садрже опис постојећег стања, програме, њихове циљеве и припадајуће показатеље учинка (очекиване резултате). У погледу информативности планова и извјештаја о раду институција СМ у 2015. години ситуација није боља од ситуација које су презентоване у ранијим извјештајима ревизије учинка.¹⁰⁴

У слjedeћој табели презентовани су резултати анализе усаглашености планских докумената који су основа за извјештавање о успјешности дефинисаних буџетских програма у институцијама из узорка истраживања.

¹⁰⁰ "Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ" из 2013. године.

¹⁰¹ Буџетом донесеним на основу информација о учинковитости програма врши се притисак на ефикасност и ефективност институција.

¹⁰² Упутство о поступку припреме програма рада СМ БиХ (Службени гласник БиХ 21/07), Пословник о раду СМ (Службени гласник БиХ 107/03), Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ БиХ (Службени гласник БиХ 96/09)

¹⁰³ Институције су за потребе припреме годишњег програма рада минимално морале дефинисати и СМ доставити таблични извод најзначајнијих задаћа и активности групираних у четири цјелине које се односе на: законодавне активности, међународне уговоре, европске интеграције и тематски дио.

¹⁰⁴ Извјештаји ревизије учинка "Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ" из 2013. године и извјештаји ревизије учинка "Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ" из 2015. године (додатак 6.).



Табела 6. Усаглашеност с програмима/циљевима у плановима за 2015. годину

	8 институција БиХ из узорка	МЦП	IDDEEA	HEA	МСТЕО	УЗЗБ	АБХ	ДЕП	ДЕИ
1.	Програм рада осим плана активности садржи и додатне информације о програмима / циљевима институције	НЕ	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
	Програм рада садржи исте програме/циљеве (број и дефиниција) као програмски буџет		НЕ	НЕ					
2.	Институција је имала стратешки план рада важећи за 2015. годину	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
	Стратешки план рада и ДОБ садрже исте програме/циљеве (број и дефиниција) као програмски буџет		НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ		

Извор: Канцеларија за ревизију на основу анализе планова институција (финансијских и о раду).

Шест од осам институција из узорка у годишњем програму рада није понудило више информација од прописаног минимума (таблични прегледа активности), односно њихови годишњи програми рада нису садржавали информације о програмима и припадајућим циљевима. Само су двије институције (IDDEEA и HEA) имале информативније програме рада, међутим, наведени програми нису усаглашени са оним који су наведени у програмском буџету (број и дефиниција програма/циљева је различит, не може се увијек закључити да се ради о истом програму/циљу).

Пет од осам институција БиХ имало је стратешке планове рада који су обухваћали и 2015. годину, међутим, наведени програми/циљеви нису усаглашени са оним који су наведени у програмском буџету (немају исти број и дефиницију програма/циљева).

У сљедећој табели представљено је у којој мјери су релевантни извјештаји нудили cjеловиту информацију о успјешности буџетских програма у институцијама из узорка истраживања.

Табела 7. Информација о реализацији програма/циљева у извјештајима за 2015. годину

	8 институција БиХ из узорка	МЦП	IDDEEA	HEA	МСТЕО	УЗЗБ	АБХ	ДЕП	ДЕИ
1.	Изјава о одговорности за остварење циљева има усаглашене програме/циљеве са програмским буџетом	НЕ	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	ДА
2.	Извјештаји о раду садрже информације о реализацији свих дефинисаних циљева/програма	НЕ	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу анализе извјештаја институција (финансијских и о раду).

Све институције су у прилогу финансијских извјештаја за 2015. годину имале потписану Изјаву о одговорности за остварење циљева институције¹⁰⁵ у којој се процјењује постигнуће дефинисаних циљева институције, међутим, само код двије институције (IDDEEA и ДЕИ) су наведени циљеви усаглашени са дефинисаним циљевима/програмама из програмског буџета. Број и дефиниција наведених циљева се разликовала код четири институција (НЕА, УЗЗБ, АБХ и ДЕП), док двије институције нису уопште наводиле циљеве него процент испуњења активности по цјелинама из годишњег програма рада (МЦП и МСТЕО). Финансијски извјештаји институција БиХ не садрже извјештај о реализацији програмског буџета и припадајућих показатеља учинка.

Коначно, институције БиХ су у годишњим извјештајима о раду углавном нудиле информације о реализацији планираних активности, међутим, не и информације о резултатима постигнућа циљева и припадајућих показатеља учинка. Само су се у извјештају о раду IDDEEA-е могле пронаћи информације о реализацији свих циљева/програма наведених у програмском буџету. Општи дојам је, међутим, да институције БиХ недовољно користе анализе тренда, те да се домаћи резултати недовољно анализирају и успоређују са међународним резултатима показатеља успјеха и учинка.

Увођењем нове методологије планирања и извјештавања остварен је извјестан напредак. Одлукама СМ о стратешком и годишњем планирању и извјештавању из 2015. године институцијама БиХ је утврђена обавеза припреме стратешких планова, дефинисање структурисаних циљева и припадајућих показатеља успјеха. Извјештаје о раду за 2016. још увијек немамо па оцјену њихове усаглашености са плановима за 2016. не можемо изнијети. Међутим, програми и циљеви дефинисани у плановима рада институција из узорка нису усаглашени са њиховим програмским буџетом. Дефинисани циљеви у плановима рада институција нису специфични и мјерљиви, а припадајући показатељи успјеха и почетно стање или нису јасно дефинисани или нису међународно успоредиви.

Одговорним за припрему и усвајање буџета, проблем неспецифичних, немјерљивих и неусаглашених циљева умањит ће искористивост информација које ће пружати будући извјештаји о раду.

3.3.3. Надзор и евалуација планова и извјештаји о раду

Извјештаји о надзору и евалуацији резултата рада институција и њихових програма значајан су извор информација за одговорне за припрему и одобравање буџета. Међутим, знатан број програмских циљева се не обрађује у извјештајима о надзору, а још мање њих је обрађено у извјештајима о евалуацији. Надзорни и евалуацијски капацитети не покривају сва подручја одговорности институција БиХ, а свим заинтересованим није обезбијеђена ефикасна доступност постојећих извјештаја о надзору и евалуацији. Сви извјештаји о надзору и евалуацији рада институција нису доступни на електронским информационим сервисима институција БиХ, а ни сви

¹⁰⁵ У изјави о одговорности за остварење циљева институције руководиоци институције износе процјену реализације дефинисаних циљева. Овом изјавом руководилац институције потврђује да је током фискалне године обезбиједио намјенско, сврсисходно и законито кориштење средстава одобрених буџетом институције за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контрола у институцији. Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ 42/12) и Одлука о утврђивању форме и оквирног садржаја Изјаве о одговорности руководиоца за остваривање циљева институције, СМ број 175/12, 12. новембар 2012. године (Службени гласник БиХ 96/12)



заинтересовани за праћење резултата рада институција БиХ и одговорни за припрему и доношење одлуке о буџету немају приступ електронским сервисима на којим се ови извјештаји и информације могу пронаћи.

Неки вид документоване процјене/евалуације реализације програмских циљева институције имало је тек 20 од 74 институције БиХ. У скоро свим случајевима, када је документована процјена/евалуација извршена, она је указала на изостанак очекиваних резултата. Релевантни извјештаји/информације о процјени реализације циљева у 18 институција БиХ су указивале на изостанак жељених резултата. Нажалост, већина ових извјештаја и информација није доступна свим заинтересованим за праћење резултата рада институција БиХ и одговорним за припрему и доношење одлуке о буџету.

Већина институција БиХ не проводи документован интерни надзор и евалуацију својих резултата рада. Као механизам надзора и евалуације руководиоци у институцијама БиХ радије користе радне састанке и колегије на којим се разматрају текући резултати рада.

Министарства и тијела СМ немају успостављен надзор и евалуацију резултата рада над свим подручјима за које су одговорне. На основу података из упитника које су попуниле 74 институције БиХ, 16 институција БиХ је потврдило да је одговорно за припрему извјештаја о надзору реализације стратешких циљева БиХ, а 8 институција БиХ је потврдило да је одговорно за евалуацију реализације стратешких циљева БиХ (што подразумева и праћење резултата рада других институција БиХ).

Међутим, наша истраживања указала су на то да одговорне институције БиХ, а прије свега министарства и тијела СМ, немају успостављен надзор над свим подручјима за која су одговорне. Ревидирана министарства (МСТЕО и МЦП) нису нам понудила доказе¹⁰⁶ да су успоставили стратешки надзор над реализацијом већине циљева управних и самосталних управних организација из подручја својих одговорности. Такође, сва одговорна тијела СМ (нпр. ДЕП) још увијек немају развијене надзорне и евалуацијске капацитете и до сада нису припремали извјештаје о надзору и евалуацији реализације стратешких циљева и резултата рада других институција БиХ.

Није увијек јасно одређено које би министарство требало вршити надзор над радом самосталних управних организација у БиХ. Значајан број самосталних управних организација СМ одговара директно, иако за све материјале које достављају СМ морају прибавити мишљење одговарајућег министарства БиХ.¹⁰⁷ У значајном броју случајева тешко је утврдити које је министарство одговорно за давање стручних мишљења. Међутим, чак и када дефинисане надлежности и одговорности јасно указују које је одговорно министарство, ријетко када је у одговорном министарству утврђена одговорност службеника министарства за праћење и процјену рада самосталних управних организација. С друге стране, самосталне управне организације до марта 2016. године¹⁰⁸ своје планове и извјештаје нису достављале одговорном министарству. Такву ситуацију имали смо у оба министарства и самосталне управне организације из узорка (МЦП и НЕА; МСТЕО и АБХ).

¹⁰⁶ Извјештаји о надзору реализације планираних циљева и припадајућих активности управних организација у саставу министарства и самосталних управних организација из подручја својих одговорности.

¹⁰⁷ У складу с Пословником о раду СМ из 2003. године и у складу са Закључком СМ из 2016. године.

¹⁰⁸ СМ је на 48. сједници одржаној 15.03.2016. године донио закључак према којем све управне организације материјале за СМ морају достављати преко ресорног министарства, односно да уз материјале које достављају СМ морају доставити и мишљење одговарајућег министарства

Само у 2% екстерно проведених евалуација стања из подручја надлежности институција БиХ, дата је процјена реализације програмских циљева институција БиХ (укупно 4 овакве процјене у 5 година). Иако је код пола институција БиХ у посљедњих пет година проведена нека врста екстерне евалуације стања из подручја надлежности институције, тек једну четвртину евалуација урадиле су институције БиХ, а преостале три четвртине евалуација провеле су међународне институције и међународни експерти ангажовани кроз различите пројекте подршке. Као једине домаће процјенитеље стања из подручја њихове одговорности институције БиХ препознају интерне и екстерне ревизоре.¹⁰⁹

Више о капацитетима институција БиХ за праћење/надзор и евалуацију/процјену циљева и резултата рада институција видјети у додатку 5. Надзор и евалуација у институцијама БиХ.

Сврха извјештаја о надзору и евалуацији је аргументовано предлагање корективних мјера и активности, те су основа за евентуално редефинисање циљева институције. Недокументоване анализе и процјене не омогућавају праћење учинковитост предузетих интервенција на стање у подручју за које су институције одговорне.

3.3.4. Доступност планова, информација и извјештаја о раду, надзору и евалуацијама

Одговорним за припрему и доношење одлуке о буџету те за надзор и евалуацију резултата рада институција БиХ није обезбијеђен ефикасан приступ постојећим информацијама о раду и о буџету институција БиХ. Мањи број припремљених планова, информација и извјештаја о раду, надзору и евалуацији је јавно доступан, односно објављен на службеним web страницама институција БиХ. Свим заинтересованим није обезбијеђен директан приступ успостављеним информационим системима (BPMIS, е-сједнице СМ итд.) који садрже информације о програмском буџету, планове, информације, извјештаје о раду, надзору и евалуацији резултата рада.

Јавна доступност планова и извјештаја о раду институција БиХ

Информације о раду буџетских корисника БиХ нису увијек транспарентне и јавно доступне.¹¹⁰ Парламент БиХ доноси одлуку о распореду новца пореских обвезника по буџетским корисницима, а за потребе вршења јавних функција. Информације о начину извршавања функција и о обиму пружених услуга институција БиХ налазимо у њиховим плановима и извјештајима који нису увијек доступни на Интернету.¹¹¹ У сљедећој табели приказана је јавна доступност у 2016. години објављених планова и извјештаја о раду институција из узорка.

¹⁰⁹ Према подацима из упитника који је попунило 74 од 75 буџетских корисника – институција БиХ, 12 институција БиХ као одговорне евалуаторе навело је ревизију учинка Канцеларије за ревизију, а 2 институције навело је мјеродавну јединицу за интерну ревизију.

¹¹⁰ На проблеме транспарентности и недовољне јавне доступности информација о раду институција БиХ било је говора у извјештају ревизије учинка "Транспарентност рада институција БиХ" из 2015. године.

¹¹¹ Најефикаснија доступност информација о раду институција БиХ постиже се објавом релевантних информација на службеним web страницама институција БиХ.



Табела 8. Јавно доступни планови и извјештаји институција из узорка, објављени у 2016. г.

	Институција	Извјештај о раду 2015.	Годишњи програм рада 2016.	Средњорочни програм рада 2016.
1	АБХ	X	X	X
2	IDDEEA	X	X	X
3	HEA	X	X	X
4	УЗЗБ			
5	МСТЕО			
6	МЦП			
7	ДЕП		X	X
8	ДЕИ		X	X
	Укупно	3	5	5

Извор: Канцеларија за ревизију на основу прегледа службених web страница на 07.07.2016. године.

Извјештаји о раду већине институција из узорка (5 од 8) не могу се пронаћи на њиховим службеним web страницама, а значајан број институција (3 од 8) није објавио своје планове о раду. Министарства су најмање транспарентна у свом раду.

Планови и извјештаји који су објављени на службеним web страницама имају већу и ефикаснију доступност за све одговорне учеснике поступка припреме буџета – за чланове Парламента, СМ, службенике МФТ, али и за друге институције БиХ које су одговорне за надзор и евалуацију рада институција БиХ (министарства, тијела СМ, КР и др.). Иако одговорни за припрему и усвајање буџета без проблема могу доћи до планова и извјештаја о раду других институција, њихово прибављање захтијева додатно вријеме и ангажман (некада је потребно неколико дана, те неколико контаката, mail-ова и дописа да би се дошло до планова и извјештаја).

Доступност информација о програмском буџету из BPMIS-а

Информациони систем за планирање и управљање буџетом институција БиХ (BPMIS) није обезбиједио приступ свим заинтересованим за информације које садржава (информације о програмима, циљевима, показатељима учинка и припадајућем буџету). Парламенту БиХ, Канцеларија за ревизију, СМ, министарствима и тијелима СМ није обезбијеђен директан (online) приступ свим информацијама које он садржи, а које би могле бити корисне у процесу припреме буџета, али и за праћење и евалуацију резултата рада буџетских корисника. Наиме, буџетски корисници имају право приступа BPMIS-у само за информације о својој институцији, али не и за друге институције. Једино службеници МФТ могу видјети, али и мијењати, информације свих буџетских корисника. Према тврдњама одговорних из МФТ, систему BPMIS није омогућен приступ са правима увида без права мијењања података у систему (read only приступ).

Доступност извјештаја о надзору и евалуацији

Није обезбијеђена широка доступност постојећих извјештаја о надзору и евалуацији резултата рада у институцијама БиХ. Према подацима из упитника који су попуниле 74 институције БиХ, само у 12% случајева извјештаји о надзору јавно се објављују на службеној web страници институције која их је припремила (PARCO и ДЕИ), а извјештаји о евалуацију се јавно објављују у 37% случајева (КР и АПИК). Највећи број извјештаја о надзору и евалуацији се доставља СМ, међутим, за разлику од материјала који се достављају за сједнице Парламента БиХ, материјали за сједнице СМ нису јавно доступни и не објављују се на интернету.

Извјештаји о надзору, које је припремало 16 од 74 институције БиХ, достављани су: СМ (69% случајева), Парламенту (38% случајева), руководству институције (31% случајева), мјеродавном управном или надзорном тијелу (25% случајева), институцијама других нивоа власти (19% случајева), мјеродавном министарству и међународним институцијама (12% случајева), објављују се на интернету (12% случајева) и другим институцијама БиХ (6% случајева). Извјештаји о надзору углавном нису јавно доступни (изузетак су извјештаји PARCO и ДЕИ) и не достављају се МФТ које је одговорно за припрему приједлога буџета. Извјештаји о надзору у 40% случајева не садрже приједлоге корективних мјера и активности.

Извјештаји о евалуацији, које је припремало 8 од 74 институције БиХ, намијењени су и достављани: руководству институције (75% случајева), СМ или мјеродавном управном или надзорном тијелу (50% случајева), јавно су објављени (37% случајева), Парламенту БиХ, МФТ, институцијама других нивоа власти (25% случајева), Предсједништву БиХ, другим институцијама у БиХ или међународним институцијама (12% случајева).

Доступност материјала са сједница СМ и Парламента БиХ

Члановима Парламента и Савјета министара обезбијеђен је електронски приступ материјалима са сједница, међутим, материјали са сједница СМ имају ограничену доступност за све заинтересоване, што се негативно одражава на ефикасност и квалитет процеса припреме буџета.

Материјали за сједнице Парламента БиХ јавно су доступни на службеној web страници Парламента БиХ. Планови рада, информације и извјештаји о раду, надзору и евалуацијама рада институција БиХ, који се достављају СМ, нису јавно доступни свим заинтересованим. Материјали са сједница СМ у сервису електронских сједница СМ доступни су само ограниченом броју лица (министрима и појединим руководиоцима институција БиХ). Чланови Парламента БиХ и други службеници задужени за надзор и евалуацију резултата рада те припрему буџетског приједлога за институција БиХ немају обезбијеђен приступ сервису електронских сједница СМ што се негативно одражава на њихову ефикасност.

Да би сви заинтересовани дошли до материјала са сједница СМ морају уложити додатно вријеме и ангажман, што се негативно одражава на ефикасност и квалитет њиховог рада. На примјер, одговорни службеници за праћење реформе јавне управе (PARCO), за праћење процеса ЕУ интеграција (ДЕИ), за праћење реализације планова СМ (ДЕП), за припрему буџета (МФТ), за предлагање и доношење одлуке о буџету (Предсједништво и Парламент БиХ), за ревизију (ревизори јединица интерне ревизије у институцијама БиХ и ревизори КР), немају обезбијеђен приступ сервису електронских сједница СМ иако су им материјали и информације доступни на овом сервису корисни за њихов рад.

3.4. Предузимане мјере за потицање ефикасности и ефективности програма

У претходном поглављу говорили смо о расположивости информација, о учинковитости програма у извјештајима о раду, надзору и евалуацији. У овом поглављу ћемо говорити о мјерама које су предузимане с циљем потицања ефикасности и ефективности буџетских издатака.

Постигнути програмски резултати, односно ефикасност и ефективност буџетских издатака немају скоро никакав утицај на висину будућих буџетских алокација. У процесу



припреме буџета нису уграђене посебне процедуре за преиспитивање буџетских издатака, нити смо ми својима истраживањима пронашли доказе да су остварени резултати рада утјецали на висину програмских буџетских алокација. Нажалост, ни одобравања додатних средстава институцијама БиХ нису увијек извршена на темељу јасних образложења очекиваних додатних резултата.

Иако ограничене, информације о учинковитости програма могле су се пронаћи у различитим извјештајима о раду, надзору и евалуацији рада институција, међутим, на основу ових информација ријетко се предузимају мјере за потицање ефикасности и ефективности буџетских издатака. Информације о учинковитости нису имале утицај на висину буџета, али на основу њих су се ријетко предузимале и друге мјере које су могле потаћи већу ефикасност и ефективност буџетских издатака.

3.4.1. Мјере које се предузимају када жељени резултати нису постигнути

Мјере за потицање ефикасности и ефективности буџетских издатака ријетко се предузимају. Нашим истраживањима нисмо пронашли доказе да су слаби резултати програма имали негативне посљедице на програм, институцију и на одговорна лица. Овакви докази нису пронађени на основу анализе упитника који су попунила 74 од 75 буџетских корисника, нити на основу разговора који су обављени у МФТ, ГССМ, АДС и PARCO. Више о резултатима из упитника видјети у додатку 6. "Упитник за институције БиХ".

Интервјуисани запосленици МФТ, ГССМ, АДС и PARCO нису се могли сјетити да је у посљедњих пет година било случајева да је неки руководилац смијењен због лоших резултата рада, да је неки програм редуциран или укинут, те да је као посљедица наведеног извршена измјена организације, прерасподјела или отпуштање одговорних запосленика програма. Према њиховим сазнањима, нити једна од проведених смјена, суспензија, премјештаја или раскида радног односа није извршена на основу извјештаја или информација које су указивале на лоше резултате рада одговорних. Оцјењивање руководећих државних службеника се још увијек не проводи јер СМ никада није именовао комисију за оцјењивање.¹¹² Чак и да је та комисија именована, имала би изнимно тежак задатак због утврђених слабости постојећих планова и извјештаја о раду те због недовољних информација о надзору и евалуацији резултата рада програма и институција.¹¹³

У поређењу са земљама OECD-а, у БиХ се предузима много мање мјера које доприносе ефикасности и ефективности буџетских издатака. Упитником који је послан свим буџетским корисницима прикупљени су подаци о мјерама које су предузимане у случају када неки од њихових програма нису постизали жељене резултате. Већина буџетских корисника (56 од 74 институције) навела је да није постојао извјештај/информација која би указивала на незадовољавајуће резултате њихових програма. На основу одговора преосталих 18 институција припремљен је графички приказ учесталости предузимања корективних мјера у институцијама БиХ у односу на учесталост кориштења истих мјера у земљама OECD-а.

¹¹² Situacija sa ocjenjivanjem državnih službenika nije se značajnije unaprijedila od stanja koje je evidentirano u izvještaju revizije učinka "Rezultati reforme javne uprave, studija slučaja: reforma upravljanja učincima u državnoj službi" iz decembra 2013. godine.

¹¹³ U planovima su nejasno, nespecifično i nemjerljivo definisani ciljevi i pokazatelji učinka, izvještaji ne sadrže uvijek informacije o realizaciji svih definisanih ciljeva i pokazatelja, a za većinu programa ne postoje nezavisni izvještaji o nadzoru rezultata rada i evaluaciji postignuća ciljeva.

Графички приказ 4. Корективне мјере у институцијама БиХ и у земљама ОЕCD-а.

Иако БиХ има најнеучинковитију јавну управу, озбиљније мјере за потицање ефикасности и ефективности програма се не предузимају. Разлоге за непредузимање ових мјера треба тражити у недовољној фокусираности на резултате рада институција, односно у неусаглашеним и немјерљиво дефинисаним циљевима, те у недовољном броју квалитетних информација о реализацији, надзору и евалуацији реализације ових циљева.



4. ЗАКЉУЧЦИ

Свакодневно, пред институције БиХ долазе нови захтјеви и обавезе проистекле из еуроатлантских интеграцијских процеса и растућих захтјева грађана БиХ. С друге стране, због неповољне фискалне ситуација у БиХ, додатна средства за финансирање институција БиХ не могу се очекивати. Напротив, одговорни за припрему и доношење буџета суочавају се са ситуацијом да се све више обавеза и захтјева мора подмиривати са све мање средстава. Логично рјешење наведене ситуације је повећање учинковитости буџетских издатака.

Имајући у виду наведено, Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка процеса припреме буџета институција БиХ с циљем да утврди у којој мјери постојећи начин припреме буџета доприноси повећању ефикасности и ефективности буџетских издатака. Проведена истраживања, интервјуи и анализа пригодног упитника и прикупљене документације од институција омогућила нам је да сагледамо постојеће праксе те да изнесемо сљедеће закључке.

Поступком припреме буџета институција БиХ не постиже се жељени притисак на ефикасност и ефективност буџетских издатака. Буџет за наредну годину заснован је на висини потрошње из претходне године и нема скоро никакву везу са оствареним резултатима институције. Иако је већина потребних процедура за припрему програмског буџета уграђена у процес припреме Буџета институција БиХ, оне не функционишу успјешно па остварени резултати програма немају скоро никакав утицај на доношење одлуке о Буџету. Кључни разлог за овакву ситуацију је што одговорни за припрему и усвајање буџета (МФТ, СМ, Предсједништво и Парламент БиХ) немају јасну информацију о намјени и очекиваним резултатима буџетских захтјева, нити имају информацију о постигнутим резултатима и учинковитости буџетских издатака.

Систем планирања, извјештавања, надзора и евалуације циљева, припадајућих програма и резултата рада не обезбјеђује довољно независних и објективних информација за доношење бољих одлука о буџету. Парламент БиХ није имао цјеловиту информацију о буџету у програмском формату нити о програмским резултатима па самим тиме није имао ни могућност да квалитетно утиче на предложену структуру и намјену средстава буџета.

4.1. Карактеристике буџетског процеса

Процес припреме буџета није благовремен, недовољно је транспарентан, а основни критеријуми за припрему и одобравање буџета институција БиХ су информације о раније одобреним и оствареним трошковима. Како је ранија потрошња основни критеријум одобравања нових буџетских средстава, институције нису мотивисане да штеде него да потроше сва одобрена буџетска средства. Информације о очекиваним резултатима институција немају значајан утицај на висину буџета јер одговорни за усвајање буџета (СМ и Парламент БиХ) немају цјеловиту информацију о одговорностима, намјени и очекиваним резултатима буџетских средстава. Линеарна ограничења улазних трошкова главни су вид корекције алокација буџетских средстава.

Да би се ослободила средства за финансирање нових захтјева и обавеза, МФТ и СМ уводе појачане контроле и мјере штедње на страни улаз. Користе се линеарна и неселективна смањења буџета по врстама трошкова код свих програма и институција без обзира на њихову учинковитост. Плате и накнаде у институцијама БиХ су два пута линеарно смањиване, а уведена су и друга ограничења по различитим врстама

трошкова (превоз, трошкови телефона, смјештај, репрезентација, службена возила итд.). С друге стране, СМ одобрава додатна буџетска средства и институцијама које немају образложења очекиваних резултата додатних средстава.

Линеарна и неселективна смањења буџета не потичу ни ефикасност ни ефективност буџетских издатака. Напротив, линеарна смањења трошкова негативно се одражавају на учинковите програме, а неучинковити програми и даље остају неучинковити, само су њихови трошкови мањи. Без функционалног система који ће обезбиједити да се буџетска средства додјељују учинковитим програмима, у будућности се могу очекивати додатна ограничења трошкова и смањења плата запослених у институцијама БиХ.

Непоштивање законом утврђене процедуре и рокова за провођење десет корака буџетског процеса негативно се одражавају на квалитет усвојеног буџета. Својим кашњењима у буџетском процесу институције БиХ потроше три четвртине времена које је предвиђено за парламентарно разматрање буџетског приједлога. Институције БиХ тако онемогућавају Парламент БиХ да размотри и да утиче на понуђену одлуку о буџету. Да би се поштовали законски рокови и обезбиједило неометано функционисање институција БиХ, Парламент БиХ је принуђен да без посебног разматрања усвоји понуђени буџет. У таквим ситуацијама Парламент БиХ одлуку о буџету не доноси него је само потврђује.

4.2. Механизми буџетског планирања

У процесу буџетског планирања предвиђена је већина потребних механизма за квалитетно буџетско планирање, међутим, сви они не функционишу успјешно и транспарентно. БиХ има успостављене структуре за вођење фискалне политике, праксу доношења средњорочног оквира расхода и припрему буџета заснованог на резултатима. Међутим, сви планови нису јавно доступни, буџетски захтјеви нису усаглашени са стратешким плановима рада, контрола преузимања дугорочних буџетских обавеза није свеобухватна, а пракса преиспитивања буџетских издатака није успостављена.

Неусаглашеност програмских буџетских захтјева са плановима рада има за последицу да немамо увијек јасну информацију за које циљеве су буџетска средства намијењена и ко су одговорна лица за припадајуће програме и буџетска средства. Закашњела реформа стратешког планирања и управљања је најзначајнији кривац за овакво стање. Нејасно дефинисани циљеви за одговорне, изостанак информација о учинковитости програма и непредузимање корективних мјера општи су проблеми управљања који се негативно одражавају на управљање буџетом.

Буџетске процедуре за одобравање дугорочних буџетских обавеза се не примјењују досљедно. Наведеним је угрожена способност МФТ да предвиди дугорочну уравнотеженост прихода и расхода, а Парламент БиХ је ускраћен за информацију о преузетој дугорочној обавези.

У процесу припреме и одобравања буџета нису уграђене посебне процедуре за преиспитивање постојећих буџетских издатака. МФТ и институције БиХ немају обавезу предлагања алтернативних опција умањених буџета са пројекцијама очекиваних резултата. Политички предлагачи и доносиоци одлука о буџету (СМ, Предсједништво и Парламент БиХ) немају изграђени структурисани модел преиспитивања постојећих буџетских издатака с циљем утврђивања подручја и програма на којим се може извршити смањење буџета, те на тај начин ослободити средства за друге високоприоритетне програме потрошње.



Како се на вишим нивоима не врши преиспитивање постојећих буџетских издатака, одговорни руководиоци у институцијама нису мотивисани да преиспитују економичност, ефикасност и ефективност властитих буџетских издатака.

4.3. Расположиве информације о реализацији циљева

Систем планирања, извјештавања, надзора и евалуације резултата рада институција БиХ још увијек не обезбјеђује довољно информација потребних за припрему и усвајање буџета којим ће се извршити већи притисак на ефикасност и ефективност институција БиХ. Систем једноставно не генерише довољно независних и објективних информација о реализацији стратешких програмских циљева тако да је тешко донијети квалитетнију одлуку о буџету, која ће потицати већу ефикасност и ефективност буџетских издатака.

Иако су поједини парламентарци отворено исказивали своје незадовољство информативношћу материјала нацрта буџета, ни Парламент БиХ, а ни СМ нису предузели мјере које ће обезбиједити да у поступку припреме и одобравања буџета имају квалитетнију информацију о планираним и постигнутим програмским резултатима рада институција БиХ.

Информациони систем за планирање и управљање буџетом институција БиХ (BPMIS) не обезбјеђује прегледне информације о планираним и оствареним резултатима програма, које би МФТ требало користити као главни аргумент за припрему буџета заснованог на резултатима. BPMIS умјесто да је постао контролни механизам постигнутих резултата и припадајућих трошкова постао је додатни механизам контроле улаза, што је у супротности са филозофијом управљања усмјереног ка резултатима.

Акима о оснивању институција БиХ јасно је дефинисана обавеза да СМ и друга мјеродавна тијела извјештавају о плановима и резултатима свог рада. Међутим, систем планирања, извјештавања, надзора и евалуација резултата рада институција БиХ не обезбјеђује довољно квалитетних информација о планираним и постигнутим резултатима. Планови рада и финансијски планови (буџет) нису усаглашени, а надзорни и евалуацијски капацитети СМ су недовољно развијени да би обезбиједили квалитетну подршку у одлучивању. Новим одлукама СМ о стратешком и годишњем планирању, праћењу и извјештавању у институцијама БиХ направљен је напредак, међутим, оне су тек у првој години имплементације.

Осим информација о раду које обезбјеђују институције БиХ, доносиоци одлука о буџету (МФТ, СМ и Парламент БиХ) у већини случајева немају независну и објективну информацију о постигнућу програмских циљева. Министарства и тијела СМ још увијек немају успостављен надзор над стањем у свим подручјима за која су одговорни. Из наведених разлога, министарства немају скоро никакав утицај на висину буџета институција које дјелују у подручју одговорности министарстава.

Информације о програмима, циљевима, показатељима учинка и њиховој реализацији у већини случајева нису биле доступне свим заинтересованим, одговорним за припрему и усвајање буџета (службеници Сектора за буџет МФТ, чланови Предсједништва и Парламента БиХ), али и одговорним за надзор и евалуацију резултата рада (ревизори, одговорни службеници министарстава, тијела СМ и других институција БиХ). Сви заинтересовани за постојеће планове, информације и извјештаје о раду, надзору и евалуацији немају обезбијеђен директан приступ електронским информационим системима гдје се већина ових информација и докумената може пронаћи (BPMIS и е-сједнице СМ). Због недостатка информација о учинковитости програма и њихове недоступности јавности и одговорним за припрему и усвајање буџета, потребан притисак

на ефикасност и ефективност државних програма и припадајућих буџетских издатака је изостао.

Постојећи извјештаји и информације о стању у различитим подручјима дјеловања институција БиХ врло често нису доступни или нису прилагођени потребама доносилаца одлука о буџету (МФТ, СМ и Парламент БиХ). Извјештаји и информације које припремају различити међународни експерти и институције нису фокусирани на програмске циљеве СМ и институција БиХ. Ови извјештаји и информације дају процјену стања одређеног подручја, али не и процјену реализације планова и циљева институција БиХ из тог подручја.

4.4. Мјере за потицање ефикасности и ефективности програма

Мјере за потицање ефикасности и ефективности буџетских издатака се ријетко предузимају. Доступне информације о учинковитости нису имале утицај на висину буџета, а на основу истих информација ријетко се предузимају и друге мјере за потицање ефикасности и ефективности буџетских издатака. Образложеност буџетског захтјева, односно информације о очекиваним резултатима немају значајан утицај на распоред буџетских средстава чак ни у случајевима када се одобравају додатна буџетска средства.

Кориштење информација о учинковитости програма у припреми буџета изазов је и за најразвијеније земље. Прибављање независних и објективних информација о резултатима и учинковитости програма захтијева пуно времена и компетенција (развијене надзорне и евалуацијске капацитете). Чак и када су овакве информације обезбијеђене, предузимање непопуларних корективних мјера захтијева снажну политичку подршку, високу предвиђеност и консензус око жељених резултата. Нажалост, БиХ је по питању предузимања корективних мјера далеко испод просјека земаља OECD-а, што за последицу има да БиХ има најнеучинковитију јавну управу у Европи (према процјенама Свјетске банке из 2014. године).

У случају изостанка жељених програмских резултата у БиХ се никада не предузимају озбиљније корективне мјере попут укидања програма, смањења њиховог буџета или санкционисања одговорних руководиоца. Оваква ситуација одговорним руководиоцима у БиХ шаље јасну поруку да ни они ни њихов програм нису угрожени без обзира колико слабе резултате имали. Оваква порука дестимулирајућа је за руководиоце успјешних програма и за службенике који се труде да постигну одређене резултате и циљеве. Руководиоци успјешних програма себи с правом постављају питање зашто би се трудили, радили и од других тражили да раде када они који не постижу резултате не сnose никакве последице.

За учинковито функционисање програмског буџета потребно је обезбиједити јасне и мјерљиве циљеве политике, релевантне показатеље успјеха и учинка програма, њихово објективно праћење и евалуацију, те успостављене механизме за санкционисање одговорних руководиоца програма, односно могућност да се смањењем буџета редуцира и број ангажованог особља. Поред политичких фактора и уграђених нефлексибилности буџетских издатака¹¹⁴, недостатак информације о ефикасности и ефективности програмских буџетских издатака је битан, ако не и главни од разлога због којег доносиоци одлука о буџету настављају финансирати исте програме без обзира на њихову учинковитост. Овај инкрементализам у припреми буџета има за последицу да се настављају финансирати нископриоритетни и неучинковити програми који исцрпљују буџетске ресурсе.

¹¹⁴ Законима утврђених издатака, споразумима и уговорима преузетих обавеза.

5. ПРЕПОРУКЕ

Буџет је најзначајнији акт који Парламент усваја сваке године. Уколико је одлука о буџету заснована на информацијама о учинковитости, буџет је најснажнији инструмент за потицање ефикасности и ефективности рада буџетских корисника. С друге стране, погрешна одлука о буџету узрокује фискалну и монетарну нестабилност, стагнацију друштва и економије, те скупу и незадовољавајућу јавну услугу за средства пореских обвезника.

Канцеларија за ревизију провела је истраживање у којој мјери су проведене буџетске реформе допринијеле повећању ефикасности и ефективности буџетских издатака. Налази ревизије указују на то да информације о учинковитости програма институција БиХ немају готово никакав утицај на будуће буџетске алокације. Иако је већина потребних процедура за припрему програмског буџета уграђена у процес припреме буџета институција БиХ, оне не функционишу успјешно па информације о учинковитости програма немају скоро никакав утицај на доношење одлуке о буџету.

На основу проведених истраживања, налаза и закључака ревизије, а имајући у виду одређивање за успоставу програмског буџета исказано у Стратегији за реформу јавне управе и Закону о финансирању институција БиХ, те значајна средства, пројекте и ресурсе ангажоване за реформу буџетског процеса у протеклих 10 година, Канцеларија за ревизију даје сљедеће препоруке:

Препоруке:

- 1. СМ би требао обезбиједити да се у процесу припреме буџета повећа ниво кориштења информација о резултатима рада институција БиХ с коначним циљем да ово постане примарни критеријум за доношење одлука о буџету.**

Постојећи ниво кориштења информација о планираним и постигнутим резултатима институција БиХ обезбиједио је БиХ последњу позицију у Европи када је у питању учинковитост јавне управе. СМ би требао показати јасно одређивање за кориштење информација из програмског буџета приликом доношења одлуке о буџету те у том смислу предузети активности да обезбиједи квалитетне и поуздане информације о циљевима и оствареним резултатима институција БиХ. **Имплементацијом осталих препорука ревизије стварају се претпоставке за реализацију ове препоруке.**

- 2. Институције БиХ требају обезбиједити потпуну усаглашеност свих својих планова и извјештаја.**

Стратешки планови, годишњи планови рада, програмски буџет и припадајући извјештаји требају садржавати усаглашене информације о програмима, њиховим циљевима и показатељима. У свим плановима институција БиХ потребно је обезбиједити једнообразно дефинисање јасно одређених и мјерљивих програмских циљева и успоредивих показатеља учинка програма. Сви планови требају садржавати идентично дефинисане програме са евентуалним изузетком програма "стратешког управљања и администрације" коју МФТ може задржати у програмском буџету (на овај програм се евидентирају општи и заједнички трошкови свих



програма, који се накнадно могу лако подијелити на друге специфичне програме институције). Извјештаји о раду морају бити усаглашени са дефинисаним плановима, што значи да извјештаји требају садржавати информације о свим програмским циљевима и показатељима учинка који су дефинисани у плановима. Извјештаји о раду институција, осим информација о постигнутим резултатима, требали би садржавати и анализе тренда постигнутих резултата као и њихову међународну успоредбу.

3. СМ треба обезбиједити постојање независних информација о успјешности својих програма.

СМ треба јасно дефинисати надзорне и евалуацијске одговорности министарстава и тијела СМ за све програме и институције СМ. Надзорни капацитети би требали годишње обезбјеђивати независну информацију/извјештај о надзору постигнутих програмских резултата, те извјештаје о евалуацији најзначајнијих и најактуелнијих програмских циљева СМ. СМ треба имати бољу стручну подршку за доношење својих одлука. ДЕП без подршке министарстава и других институција БиХ тешко да може обезбиједити предвиђене извјештаје о надзору и евалуацији. МФТ без независних и објективних информација о надзору и евалуацији реализације програмских циљева не може припремати квалитетан приједлог програмског буџета. Развијени надзорни и евалуацијски капацитети помоћи ће СМ и МФТ да са институцијама БиХ договоре "паметне" (SMART) циљеве који ће потицати већу ефикасност и ефективност рада буџетских корисника, а самим тиме и припадајућих буџетских издатака. Јачање надзорних и евалуацијских капацитета СМ и министарстава је претпоставка за провођење процеса преиспитивања буџетских издатака.

4. СМ треба обезбиједити да сви заинтересовани имају тренутан приступ свим расположивим информацијама о реализацији дефинисаних програмских циљева институција БиХ.

Потребно је обезбиједити већу доступност свих расположивих информација о дефинисаним програмским циљевима и о њиховој реализацији. Сви одговорни за припрему и усвајање Буџета (службеници Сектора за буџет МФТ, чланови СМ, Предсједништва и Парламента БиХ), као и сви одговорни за надзор и евалуацију резултата рада институција БиХ (ревизори, одговорни службеници министарстава, тијела СМ и других институција БиХ) заинтересовани су за директан (online) приступ свим доступним плановима, информацијама, извјештајима о раду, надзору и евалуацијама. Свим заинтересованим за припрему и доношење одлука о буџету, као и одговорним за надзор и евалуацију рада институција БиХ потребно је обезбиједити директан (online) приступ електронским информационим системима на којим се ове информације налазе (BPMIS и е-сједнице СМ).

5. МФТ треба унаприједити BPMIS систем и успоставити финансијско извјештавање по програмској класификацији.

МФТ треба унаприједити BPMIS систем на начин да се из система за сваки програм види дефиниција стратешког циља програма и историјски подаци о реализацији програмских резултата и припадајућих показатеља учинка. МФТ треба омогућити да су подаци из BPMIS-а доступни свим заинтересованим (директан приступ систему BPMIS-а обезбиједити члановима Парламента, СМ, Предсједништва БиХ, службеницима министарстава, тијела СМ и других институција БиХ који су одговорни за надзор и евалуацију резултата рада институција БиХ).



МФТ треба обезбиједити да финансијски извјештаји институција БиХ садрже и извјештај о реализацији програмског буџета и припадајућих показатеља учинка. МФТ би требало обезбиједити да се у сет образаца за финансијске извјештаје дода и образац извјештаја о реализацији програмског буџета и припадајућих показатеља учинка. Изјава о одговорности руководиоца за циљеве институције, која се доставља уз финансијске извјештаје, требала би бити усаглашена са извјештајем о реализацији програмског буџета.

6. МФТ, СМ и друге одговорне институције БиХ требају обезбиједити благовремено завршавање дефинисаних корака припреме буџета према законом утврђеним роковима и одговорностима.

Релевантним законским прописима који уређују поступак припреме буџета јасно су дефинисани и рокови и одговорности за провођење дефинисаних корака поступка припреме буџета. СМ и МФТ би требали обезбиједити поштивање законом предвиђених рокова, чиме би Парламент БиХ добио на располагање предвиђено вријеме за разматрање и усвајање буџета. МФТ би уз приједлог буџета требало доставити релевантну информацију о поштивању буџетског календара као и о квалитету буџетских захтјева са евентуалним приједлозима корективних мјера које ће обезбиједити квалитет и благовремено достављање буџетског приједлога одговорним доносиоцима одлуке о Буџету (СМ, Предсједништву и Парламенту БиХ).

7. Парламент БиХ и СМ би требали размотрити начин развоја и успоставе политички вођеног процеса преиспитивања буџетских издатака.

Успостава политички вођеног процеса преиспитивања буџетских издатака је тренутни тренд реформе буџетских процеса у земљама OECD-а. У свијету, дакле, постоје искуства у успостави процеса преиспитивања издатака, која се могу искористити у дизајнирању оваквог процеса за припрему буџета за институције БиХ.

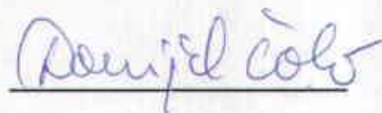
Тим ревизије учинка:

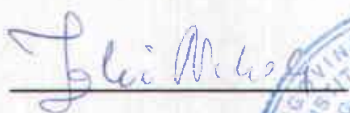
Данијел Чоло,
вођа тима

Никола Јокић,
ревизор
учинка

Руководилац
Одјељења ревизије учинка

Хрвоје Тертковић











ДОДАЦИ

Додатак 1. Најбоље буџетске праксе земаља OECD-а

Додатак 2. Преглед буџета по економским категоријама прихода и расхода

Додатак 3. Преглед расположивог и утрошеног времена за буџетске кораке

Додатак 4. Карактеристике планских докумената БиХ за 2016. годину

Додатак 5. Надзор и евалуација у институцијама БиХ

Додатак 6. Упитник за институције БиХ



Додатак 1. Најбоље буџетске праксе земаља OECD-а

Буџет заснован на резултатима

Буџет заснован на резултатима/учинку (performance budget) на системски начин у буџет интегрира информације о учинцима, увезујући средства са резултатима. Програмски буџет је најзаступљенија варијанта буџета заснованог на резултатима и најпримјењивија је за управљање цјелокупним буџетом јавне управе.¹¹⁵ Програмски буџет заснован је на програмској класификацији, што значи да је класификација расхода буџета заснована на програмима који су креирани са сврхом постизања циљева јавне политике и пружања јавних услуга.

Идеално, информације о учинцима повећавају притисак на буџетске институције да унаприједи ефективност својих програма. Самом припремом програмског буџета одговорни руководиоци су принуђени да на структурисан начин промишљају и анализирају циљеве, припадајуће програме, очекиване резултате и потребна средства. Надаље, уколико се обезбиједи квалитетна информација о учинковитости програма и уколико се она користи у поступку одобравања буџета, на институције се врши још већи притисак да унаприједи ефективност програма. Већа ефективност програма у институцијама помаже у обезбјеђењу будућих буџетских алокација.

Разликују се и различите варијације програмског буџета: буџет заснован на резултатима (performance-driven budget), буџет са информацијама о резултатима (performance-informed budgets) или комбинација ова два приступа. Буџет са информацијама о резултатима је једноставније имплементирати, али је и понуђене информације о резултатима лакше занемарити у поступку припреме буџета. С друге стране, формална обавеза доношења буџета заснованог на резултатима није гаранција да ћемо имати квалитетне информације о учинцима и да ће се оне користити у преговорима око буџета. Од суштинског значаја није ниво формалне обавезе него општа усмјереност на резултате, њихова независна верификација и воља да се предузму корективне мјере које ће потаћи постизање тих резултата.

За учинковито функционисање програмског буџета потребно је, дакле, обезбиједити јасне и мјерљиве циљеве политике, релевантне показатеље успјеха програма, њихово објективно праћење и евалуацију, успостављене механизме за санкционисање одговорних руководилаца програма, односно могућност да се смањењем буџета редуцира и број ангажованог особља. Поред политичких фактора и уграђених нефлексибилности буџетских издатака¹¹⁶, недостатак информације о ефикасности и ефективности програмских буџетских издатака је битан, ако не и главни разлог због којег доносиоци одлука о буџету настављају финансирати исте програме. Овај инкрементализам у припреми буџета има за посљедицу да се настављају финансирати нископриоритетни и неучинковити програми који исцрпљују буџетске ресурсе.

Различите земље су у различитим облицима, мање или више успјешно, увеле различите верзије програмског буџета. Заједничка окосница свих различитих приступа у примјени програмског буџета је нагласак на мјерљивим резултатима. Буџет заснован на

¹¹⁵ Друге верзије буџета заснованог на резултатима могу имати своје предности, али се не могу примјењивати за све владине програме и услуге. Нпр. финансирање по јединици излазног резултата може се користити у неким сегментима јавних услуга, али не и у цјелокупној јавној управи.

¹¹⁶ Законом утврђених издатака, преузетих међународних обавеза и нефлексибилности броја запослених у јавним службама.

результатима, односно програмски буџет код планирања свој нагласак пребацује са улаза (инпута) на резултате (оутпуте) или на друге показатеље успјеха. Од руководиоца и институција се очекује да се својим резултатима надмећу за расположива буџетска средства. Земље које су успјешније имплементирале програмски буџет прије¹¹⁷ или уз¹¹⁸ реформу успоставе програмског буџета провеле су и реформу руковођења и управљања. Реформе руковођења и управљања имале су два стратешка правца – руководиоцима је остављена слобода да руководе¹¹⁹ и руководиоци су обавезани на резултате¹²⁰.

Иако је концепт програмског буџета заснован на једноставном принципу да се финансирају они програми који дају видљиве резултате, његова практична имплементација се показала врло тешком.

Према публикацијама OECD-а¹²¹, већина земаља OECD-а у припреми буџета обезбјеђује и информације о програмима и њиховим мјерама учинка, међутим, у малом броју земаља је јасно видљива веза између информација о учинцима програма и донесеним одлукама о финансирању (буџет). Иако та веза није увијек видљива, информације из програмског буџета се користе у парламентарним дискусијама, те у преговарачком поступку дефинисања очекиваних резултата и потребних средстава између Министарстава финансија (централних органа за припрему буџета), министарстава и других буџетских институција. У све више земаља мјеродавна министарства имају водећу улогу у кориштењу информација садржаних у програмском буџету институција (агенција) које им одговарају.

Поред наведеног постоје и друге сврхе и користи које оправдавају активности припреме програмског буџета. Програмски буџет је мјесто на којем се комбинује управљање резултатима и планирање буџета (буџетирање). Програмски буџет надзорним и евалуацијским тијелима обезбјеђује информације о кориштеним ресурсима, циљаним и постигнутим резултатима програма. Програмски буџет такође омогућава транспарентан преглед владиних активности и отвореност процеса припреме буџета за партиципацију грађана.

Креатори и доносиоци одлука о буџету, да би постигли бољу алокацијску ефикасност буџетских средстава, траже одговоре на сљедећа питања:

- Који од нових приједлога потрошње ће највјеројатније постићи жељене исходе (крајње резултате) довољног значаја да би оправдали своје трошкове?
- Који од постојећих програма (или њихови дијелови) требају бити укинута јер су неефикасни или су недовољно ефективни (учинковити) да би оправдали свој трошак? Је ли реално могуће да се повећа ефикасност и ефективност ових програма, може ли се бољим руковођењем, додатним улагањима, модификацијом циљева политике или другом стратегијом имплементације постићи ефективност која ће оправдати свој трошак?

¹¹⁷ Нови Зеланд

¹¹⁸ Аустралија, Низоземска, Шведска, Данска

¹¹⁹ Редуковане су контроле на нивоу улаза (инпута) – руководиоцима су дата већа овлаштења у управљању људима и средствима, поједностављени су прописи, редукују се процедуре и захтјеви за одобрењима вишег нивоа.

¹²⁰ Јачају се контроле на нивоу излаза (резултата) – са руководиоцима су договорени и уговорени очекивани резултати, повећан је квалитет планова, припадајућих циљева и показатеља који су својеврстан споразум о учинку, јача се надзор и евалуација над реализацијом договорених циљева.

¹²¹ "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 2014"

- Које од постојећих програма треба предложити за гашење због њихове ниске релевантности, односно који од постојећих програма нуде исходе (крајње резултате) који су недовољно значајни за заједницу да би оправдали своје трошкове?
- Колико би коштало ефикасно пружање одређене услуге (излазног резултата), односно колика су иницијална улагања у унапређење ефикасност (нпр. у информатичку опрему) да би се постигле дугорочне уштеде и у којим роковима?

Информације наведене у програмском буџету помажу у добивању одговора на наведена питања.

Од руководиоца и институција се очекује да се својим резултатима надмећу за расположива буџетска средства. Проблем се, међутим, јавља када се одређене јавне услуге морају финансирати иако постигнути резултати нису на договореном нивоу. Такве ситуације захтијевају темељиту анализу узрока и утврђивање најефикаснијих мјера за потицање постизања бољих резултата. Уобичајене мјере које се у таквим ситуацијама користе у земљама OECD-а¹²² су:

- лоши резултати програма се јавно објављују,
- јача се надзор над програмом,
- умањује се буџет за програм,
- организују се додатне обуке за одговорно особље,
- увећава се буџет за програм,
- заледи се буџет,
- смјењује се одговорни руководилац програма,
- програму се додјељује више особља,
- програм се гаси,
- одговорни за надзор програма сnose посљедице,
- програм се пребацује у друго министарство/агенцију,
- смањује се плата руководиоцу програма/организације.

Појединачне институције такође могу бити иницијатори предузимања оваквих мјера (нпр. руководилац институције за један од својих програма који показује лоше резултате), али то могу бити и мјеродавно министарство (за неки неуспјешан програм институције која јој одговара) те, наравно, централни орган за припрему приједлога буџета (Министарство финансија), односно предлагачи и доносиоци одлуке о буџету (Предсједништво, Влада/СМ и Парламент).

Преиспитивање издатака с циљем њихове рационализације

Преиспитивање издатака (spending review) је инструмент рационализације јавних издатака који користи један број OECD земаља¹²³ и у суштини представља преглед потрошње с циљем идентификовања опција уштеда у постојећим издацима.

Уопштено, програмски буџет се показао као успјешан инструмент за утврђивању приоритета за нову потрошњу додатних фискалних прихода. Међутим, програмски буџет се није показао као успјешан инструмент за провођење фискалне консолидације у случајевима када фискални приходи стагнирају или се смањују. Програмски буџет, у већини земаља које га данас припремају, не користи се као примаран механизам за

¹²² Према публикацији OECD-а "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 2014"

¹²³ Одређени облик преиспитивања издатака успостављен је у УК, Канади, Новом Зеланду, Италији, Ирској и Француској



прерасподјелу буџетских ресурса него као средство за мотивацију министарстава и институција да побољшају своје руковођење и управљање, односно да повећају ефикасност и ефективност својих издатака. Међутим, информације о циљевима, програмима и резултатима које обезбеђује програмски буџет могу се успјешно користити у процесу фискалне консолидације и реалокације буџетских средстава.

Реалокација буџетских средстава је један од најтежих задатака влада. Преиспитивање издатака и селективно смањивање буџета код неких институција и програма да би се евентуално та иста средства додијелила другим институцијама и програмима носи бројне политичке и практичне проблеме.

Узимајући у обзир бројне политичке и практичне проблеме, у процес преиспитивања издатака се не треба упуштати наивно јер то није једноставна техничка активност. Механизам преиспитивања издатака треба бити изграђен на начин да се политичким вођама понуде опције уштеда, а не да се припреми једна опција уштеда којом је донесена одлука у њихово име. Из наведених разлога технократски вођена преиспитивања издатака у Италији су била мање успјешна у односу на политички вођена преиспитивања издатака у Уједињеном Краљевству (УК).

Илустрација: Преиспитивање издатака у УК¹²⁴

У складу с циљевима фискалне политике¹²⁵ УК, министарство финансија од институција захтијева пројекције пословања сектора/институције у наредних пет година у ситуацији да се буџет умањи за 25% и за 40%. На основу достављених пројекција, Комисија за јавне расходе се сусреће и на "високом нивоу" разматра одлуке о јавној потрошњи.¹²⁶ Комисија се састоји од министра финансија¹²⁷, предсједавајућег доњег дома парламента¹²⁸, министра без портфеља¹²⁹, главног секретара трезора¹³⁰ и главног благајника¹³¹. Преостали министри и стални секретари учествују у раду ове комисије како би разговарали о приоритетима сектора/институција и могућностима коначног споразума. У овом поступку консултују се различити експерти из подручја јавне потрошње и јавних услуга које се пружају. Комисија формално потписује договор о јавној потрошњи у новембру, а преиспитивање издатака се објављује 25. новембра. У складу с политичким договором одређени програми и институције могу се изузети од преиспитивања издатака (у УК то је здравство, образовање, међународна помоћ и одбрана) јер је постигнут политички договор да ће се за ове секторе издаци задржати/повећати до одређене мјере. Преиспитивање издатака се прије свега фокусира на горње границе

¹²⁴ Spending Review in UK 2015

¹²⁵ Циљаном дефициту/суфициту, јавном дугу и удјелу јавне потрошње у ГДП-у.

¹²⁶ У стварности након преиспитивања расходаведеног 2010. године нити једној институцији буџет није умањен више од 33%.

¹²⁷ Chancellor of the Exchequer

¹²⁸ Chancellor of the Exchequer

¹²⁹ Chancellor of the Duchy of Lancaster

¹³⁰ Chief Secretary to the Treasury

¹³¹ Paymaster General

расхода сектора/институција¹³², међутим, влада такође испитује и годишње управљиве издатке¹³³ и капиталне издатке (инвестиције).

Развијање алокацијских механизма који су политички и технички рационални није једини изазов. Да би преиспитивање издатака резултирало успјехом, нужно је да преиспитивање издатака уграђено у процес припреме буџета у којем је успостављен одговарајући модел планирања буџета одозгор према доле¹³⁴, али на начин који потиче, а не спутава прерасподјелу буџетских средстава. Други значајан изазов је, дакле, утврђивање одговарајућег омјера централизовано и децентрализовано донесених одлука о алокацији средстава. Потребно је утврдити баланс између крајности гдје министарства и институције доносе одлуке о алокацији средстава и тежњи да влада/СМ и министарства финансија у цијелости доносе одлуке о приоритетизацији издатака.

¹³² Departmental Expenditure Limits (DEL) - Горња граница расхода институција је предвидљиви дио јавне потрошње који укључује плате запосленика у јавном сектору и трошкове провођења јавних политика.

¹³³ Annually Managed Expenditure (AME) – Годишње управљиви расходи су остатак јавне потрошње. Она укључује све издатке везане за финансирање потражње за благостањем (трошкови националног здравственог програма, мировинске фондове и сл.) те трошкове камата јавног дуга.

¹³⁴ Top-down budgeting – Поступак планирања буџета у којем врховно руководство доноси глобалне циљеве и оквире распореда средстава, а средње руководство припрема детаљан буџет у складу с глобалним дефинисаним циљевима и оквирима.



Додатак 2. Преглед буџета по економским категоријама прихода и расхода

Буџет институција БиХ за 2016. годину по економским категоријама у милионима КМ.

ПРЕГЛЕД ПРИХОДА ПРИМИТАКА И ФИНАНСИРАЊА				
Р/Б	ИЗВОРИ И НАМЈЕНА ПРИХОДА	Буџет за 2015.	Буџет за 2016.	Индекс 4/3x100
1	2	3	4	7
A	ПРИХОДИ И ПОДРШКЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА			
I	ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	750,00	750,00	100
II	НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	155,00	148,50	96
III	ТЕКУЋЕ ПОДРШКЕ ИЗ ИНОСТРАНСТВА	2,82	0,57	20
IV	ТРАНСФЕРИ ОД ДРУГИХ НИВОА ВЛАСТИ	0,35	0,43	120
	УКУПНО ПРИХОДИ A (I-IV)	908,19	899,50	
B	ОСТАЛО ФИНАНСИРАЊЕ И ПРИМИЦИ			
V	ПРЕНЕСЕНИ ВИШАК СРЕДСТАВА ИЗ ПРЕДХОДНИХ ГОДИНА	41,22	48,99	116
VI	ПРИМИЦИ ОД СУКЦЕСИЈЕ		0,54	
VII	ПРИМИЦИ ОД ПРОДАЈЕ СТАЛНИХ СРЕДСТАВА	0,58	0,95	
	УКУПНО ФИНАНСИРАЊЕ И ПРИМИЦИ B (V-VII)	41,81	50,49	121
Ц	ПРИХОДИ ЗА СЕРВИСИРАЊЕ СПОЉНОГ ДУГА	613,58	770,63	126
	УКУПНИ ПРИХОДИ И ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА ЗА БИХ И СЕРВИСИРАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОБАВЕЗА A+B+Ц	1.563,58	1.720,63	110
ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД РАСХОДА ПО ЕКОНОМСКИМ КАТЕГОРИЈАМА				
	ВРСТА РАСХОДА	Буџет за 2015.	Буџет за 2016.	Индекс 4/3x100
1	2	3	4	5
I	ТЕКУЋИ ИЗДАЦИ	836,40	842,72	101
	Бруто плате и накнаде	538,03	544,78	101
	Накнаде трошкова запослених	114,50	121,58	106
	Путни трошкови	14,70	14,67	100
	Издаци телефонских и поштанских услуга	8,51	8,74	103
	Издаци за енергију и комуналне услуге	18,73	18,67	100
	Набавка материјала	51,79	43,34	84
	Издаци за услуге превоза и горива	13,40	12,59	94
	Унајмљивање имовине и опреме	19,13	18,33	96
	Издаци за текуће одржавање	20,00	21,06	105
	Издаци осигурања и банкарских услуга	2,74	2,77	101
	Уговорене услуге	34,83	36,16	104
II	ТЕКУЋИ ТРАНСФЕРИ И ГРАНТОВИ	14,53	16,31	112
III	КАПИТАЛНИ ГРАНТОВИ И ТРАНСФЕРИ	2,71	1,95	72
IV	ИЗДАЦИ ЗА СТРАНЕ КАМАТЕ	0,41	0,57	138
V	КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	60,22	66,68	111
VI	ДИРЕКТНИ ТРАНСФЕРИ	29,49	20,27	69
VII	РЕЗЕРВИСАЊА	6,21	1,45	23
A	УКУПНО РАСХОДИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ	950,00	950,00	100
B	СЕРВИСИРАЊЕ СПОЉНОГ ДУГА	613,58	770,63	126
	УКУПНО РАСХОДИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА БИХ И СЕРВИСИРАЊЕ СПОЉНОГ ДУГА (A+B)	1.563,58	1.720,63	110

Извор: Буџет институција БиХ за 2016., Службени гласник БиХ број: 101/15 од 30.12.2015. г.



Додатак 3. Преглед расположивог и утрошеног времена за буџетске кораке

Буџет за 2015. годину усвојен је са 5,5 мјесеци кашњења, док је Буџет за 2016. годину усвојен на вријеме, али са утврђеним кашњењима у односу на законом прописане рокове за кораке припреме и усвајања буџета.¹³⁵ Преглед укупних кашњења у односу на дефинисане рокове за буџете за 2015. и 2016. годину дат је у сљедећој табели.

Табела 9. Преглед припреме буџета у 10 корака за 2015. и 2016. годину

К.	Рок по закону	Одговорност	Активност	Буџет за 2015.		Буџет за 2016.	
				Датум реализације	Дана кашњ.	Датум реализације	Дана кашњ.
	30.01.	МФТ	Инструкција 1. за припрему ДОБ послана корисницима	5.2.'14.	6	28.1.'15.	-2
2.	15.04.	Буџет. корисн.	Задњи преглед средњор. приоритета достављен МФТ	11.6.'14.	57	17.6.'15.	63
	31.05.	ФС	Глобални фискални оквир усвојен	17.07.'14	47	23.06.'15.	23
3.	31.03.	ДЕП	Макроекономске пројекције достављене МФТ	25.3.'14.	-6	14.4.'15.	14
	15.04.	ОМА	Пројекције прихода достављене МФТ	15.4.'14.	0	15.4.'15.	0
4.	30.06.	СМ	ДОБ усвојен на сјед. СМ	2.6.'15.	337	26.08.'15	57
	15.06.	МФТ	Нацрт ДОБ-а послан СМ	15.12.'14.	183	13.8.'15.	21
5.	01.07.	МФТ	Инструкција 2. за припрему Буџета послана корисн.	18.7.'14.	17	16.7.'15.	15
6.	01.08.	Буџет. корисн.	Задњи буџетски захтјев достављен МФТ	16.9.'14.	46	12.10.'15.	72
	01.10.	МФТ	Приједлог буџета послан СМ	9.12.'14.	69	13.11.'15.	43
7.	15.08.	ДЕП, ФС, ОМА	Корекције пројекција и глобалног фискалног оквира достављене МФТ	16.10.'14.	62	14.10.'15.	60
	15.09.	МФТ & корисн.	Окончане консултације са корисницима (задњи састанак)	19.9.'14.	4	18.9.'15.	3
8.	15.10.	СМ	Усвојени приједлог буџета достављен Предсједништву БиХ	29.4.'15	196	3.12.'15	49
9.	01.11.	Предсједништво	Усвојени приједлог буџета достављен Парламенту БиХ	05.05.'15	185	18.12.'15	47
10.	31.12.	Парламент	На оба дома усвојен Закон о буџету институција БиХ	18.05.'15	138	30.12.'15	-1

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података МФТ БиХ.

Увидом у наведену табелу евидентно је кршење скоро свих законских рокова за припрему и усвајање буџета и за 2015. и за 2016. годину.

¹³⁵ Процес припреме буџета проводи се у 10 корака који у складу са Законом о финансирању имају дефинисане рокове (члан 5,7, и 10), а који су усаглашени на свим нивоима власти у БиХ.



У сљедећој табели дат је приказ времена које су одговорне институције искористиле за поједине кораке процеса припреме и усвајања буџета. У колони 5. приказано је расположиво вријеме, у колонама 6. и 8. приказано је искориштено вријеме, а у колонама 7. и 9. приказана су релевантна кашњења (позитивне вриједности), односно вријеме које одговорни нису, а требали су имати на располагању (негативне вриједности). Црвеном бојом обиљежена су критична кашњења која угрожавају наредни корак буџетског процеса (кашњења већа од мјесец дана), наранџастом бојом су обиљежена кашњења од 15 до 30 дана, а жутом бојом су обиљежена кашњења до 15 дана.

Табела 10. Расположиво и утрошено вријеме за 10 буџетских корака за 2015. и 2016.

Корак	Одговорност	Активност	Рок	Расположиво вријеме у данима		Трајање процедуре за Буџет '15.		Трајање процедуре за Буџет '16.	
						кориштено	кашњење	кориштено	кашњење
1.	2.	3.	4.	5.		6.	7.	8.	9.
1.	МФТ	Инструкција 1. за припрему ДОБ послана корисницима	30.1.		30	36	6	28	-2
2.	Буџет. корисн.	Задњи преглед средњорочних приоритета достављен МФТ	15.4.	2.-1.=	75	126	51	140	65
3.	ФС	Глобални фискални оквир усвојен	31.5.	3.-3ц.=	33	80	47	56	23
3а.	ДЕП	Макроекономске пројекције достављене МФТ	31.3.	3а.-1.=	60	48	-12	76	16
3б.	ОМА	Пројекције прихода достављене МФТ	15.4.	3б.-1.=	75	69	-6	77	2
3ц.	МФТ	Нацрт макроекономских и фискалних пројекција ДОБ-а (процијењено вриј.)	28.4.	3ц.-3б.=	13	13	0	13	0
4.	СМ	ДОБ усвојен на сјед. СМ	30.6.	4.-4а.=	15	169	154	13	-2
4а.	МФТ	Нацрт ДОБ-а достављен СМ	15.6.	4а.-3.=	15	151	136	36	36
5.	МФТ	Инструкција 2. за припрему Буџета послана корисн.	1.7.	5.-4.=	1	18	17	16	15
6.	Буџет. корисн.	Задњи буџетски захтјев достављен МФТ	1.8.	6.-5.=	31	60	29	88	57
7.	МФТ	Приједлог буџета послан СМ	1.10.	7.-6.=	61	84	23	32	-29
7а.	ДЕП, ОМА, ФС	Корекције пројекција и глобалног фискалног оквира достављене МФТ	15.8.	7а.-5.=	45	90	45	90	45
7б.	МФТ & корисн.	Окончане консултације са корисницима (задњи састанак)	15.9.	7б.-6.=	45	3	-42	-24	-69
8.	СМ	Усвојени приједлог буџета достављен Предсједништву БиХ	15.10.	8.-7.=	14	141	127	20	6
9.	Предсједништво	Усвојени приједлог буџета достављен Парламенту БиХ	1.11.	9.-8.=	17	6	-11	15	-2
10.	Парламент	На оба дома усвојен Закон о буџету институција БиХ	31.12.	10.-9.=	60	13	-47	12	-48

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података МФТ БиХ.



Кашњења су евидентирана у већини корака буџетског процеса и за 2015. и за 2016. годину, од чега је значајан број кашњења критичан и дужи од мјесец дана. Подаци из наведене табеле указују на то да су институције које припремају приједлог буџета одговорне за највећи дио кашњења у поступку усвајања буџета. Због наведених кашњења, Парламент БиХ – одговорни доносилац одлуке о буџету, на располагању нема ни четвртину предвиђеног времена за разматрање буџетског приједлога (корак 10).

Свеукупно институције БиХ касне око два мјесеца са достављањем својих буџетских захтјева (корак 2. средњорочни захтјев за ДОБ и корак 6. годишњи буџетски захтјев). Треба напоменути, да према тврдњама одговорних из МФТ, знатан број институција БиХ поштује дефинисани рок, међутим, за припрему коначног нацрт потребни су сви буџетски захтјеви. Предсједништво БиХ је и за 2015. и за 2016. годину било буџетски корисник који је последњи доставио свој буџетски захтјев. Кашњењем у достављању властитог буџетског захтјева, Предсједништво БиХ је допринијело скраћивању времена које ће Предсједништво и Парламент БиХ имати на располагању за разматрање коначног нацрта буџета.

Фискални савјет касни са усвајањем Глобалног фискалног оквира (корак 3.), а дио одговорности за наведено у 2016. години сноси и ДЕП јер је каснила са доставом макроекономских пројекција.

ДОБ представља прелиминарни нацрт буџета за наредну годину, а он за буџете 2015. и 2016. године није усвојен прије 01.07. што је крајњи рок за објаву инструкције бр. 2. за припрему буџета. Наведена ситуација значи да се наставило са припремом нацрта буџета иако преднацрт буџета није утврђен. СМ је најодговорнији за вишемјесечна кашњења у усвајању ДОБ (5 мјесеци – корак 4) и приједлога буџета за 2015. годину (4 мјесеца – корак 8).¹³⁶ Поред СМ, значајан дио одговорности за кашњења сноси и МФТ (4,5 мјесеци за ДОБ 2015–2017. и 36 дана за ДОБ 2016–2018).

Нацрт буџета за 2016. годину СМ је достављен 43. дана кашњења, а одговорност за наведена кашњења сnose: МФТ које је каснило са инструкцијом број 2. (15 дана – корак 5), ДЕП и ОМА су каснили у достављању корекција релевантних пројекција (30. и 45. дана – корак 7), а кашњењима су допринијели и буџетски корисници који су каснили са доставом својих буџетских захтјева (корак 6).

Поред наведена 43. дана, додатних 6. дана кашњења узроковао је СМ, што је у коначници 49. дана мање за разматрање нацрта буџета у Парламенту БиХ.

¹³⁶ Буџет за 2015. годину је припреман у изборној 2014. години. Један сазив СМ је припремао нацрт буџета који није усвојен у дефинисаном року (01.10.) и прије избора (12.10.2014.), нови сазив СМ је именован крајем марта 2015. године, а мјесец дана касније усвојен је нацрт буџета за 2015. годину. МФТ је први нацрт буџета доставило СМ 09.12.14. године, а други нацрт је достављен 27.04.15. године.



Додатак 4. Карактеристике планских докумената БиХ за 2016. годину

Стратешки плански документи

Стратешки циљеви БиХ у планским документима СМ у поређењу са сличним документима ЕУ нису дефинисани специфично и мјерљиво. Стратешки циљеви БиХ дефинисани су у Стратешком оквиру за БиХ за 2015–2018. годину¹³⁷, а разрађени су у Средњорочном програму рада СМ за 2016–2018. годину¹³⁸. Наведени стратешки планови БиХ сачињени су по узору на стратегије Европа 2020 и Југоисточна Европа, међутим, за разлику од докумената ЕУ стратешки циљеви БиХ су дефинисани уопштено и немјерљиво.

Илустрација начина на који су дефинисани стратешки циљеви у Стратегији Европа 2020, у Стратегији ЈИЕ 2020 и у стратешким плановима СМ

Стратегија Европа 2020. (оквирни циљеви за ЕУ и извод за CRO)	Стратегија за Југоисточну Европу – ЈИЕ 2020 (оквирни циљеви за АЛБ, БиХ, CRO, КОС, МКД, МНЕ, SER и извод за БиХ)	Стратешки оквир за БиХ и Средњорочни програм рада СМ 2016–2018. (циљеви СМ за БиХ)
<p>Укључив раст 1. Запошљавање: - запослено је 75% становништва у доби од 20 до 64 године (62,9% за ЦРО)</p> <p>Паметан раст 2. Истраживање и развој: - 3 % БДП-а ЕУ-а улаже се у истраживање и развој (1,4% за CRO)</p> <p>Одржив раст 3. Климатске промјене и енергетска одрживост: - емисије стакленичких плинова смањене су за 20% у односу на 1990. (11% за CRO), - 20% енергије црпи се из обновљивих извора (29% за CRO), - енергетска учинковитост повећана је за 20% (9,19% за CRO),</p> <p>Паметан раст 4. Образовање: - стопа раног напуштања школовања мања је од 10% (4% за CRO), - барем 40% лица у доби од 30 до 34 године</p>	<p>Општи циљеви: 1. Увећати просјечни БДП по глави становника у ЈИЕ у размјери са просјеком у ЕУ: са 36,4% на 44% у 2020. (за БиХ са 28% на 38%) 2. Увећати укупну трговину робама и услугама у ЈИЕ: са 94,4 милијарди EUR на 209,5 милијарди EUR у 2020. (за БиХ са 12,1 на 24,5 милијарди EUR) 3. Смањити трговински дефицит у ЈИЕ: са -15,7% на -12,3 % БДП-а у 2020. (за БиХ са -25,6% на -20,2%)</p> <p>Интегриран раст: 4. Увећати унутар регионалну трговину робама у ЈИЕ за више од 140% (за БиХ са 3,1 на 7,1 милијарди EUR) 5. Увећати свеукупни прилив СДИ у регији најмање за 160% (за БиХ са 174 на 500 милијуна EUR)</p> <p>Паметни раст: 6. Увећати БДП по запосленом за 32% (за БиХ са 29.183 на 40.200 EUR према ППС – паритету куповне моћи) 7. Увести 300.000 висококвалифицираних људи у радну снагу (за БиХ са 213.000 на 255.000)</p> <p>Одрживи раст: 8. Увећати број новоотворених предузећа на годишњем нивоу са 30.107 на 33.760 (за БиХ са 1.896 на 2.300 новоотворених предузећа годишње)</p>	<p>Интегрисан раст: 1. Макроекономска стабилност 2. Унаприједити развој конкурентног економског окружења</p> <p>Паметни раст: 3. Развој људских ресурса 4. Повећати индустријску конкурентност 5. Унаприједити културу и креативне секторе</p> <p>Одрживи раст: 6. Равномјеран регионални развој 7. Побољшање управљања околицом и развој околице инфраструктуре, уз повећање отпорности на климатске промјене 8. Бржи и ефикаснији развој пољопривреде и рурални развој 9. Развој енергетских потенцијала, посебно обновљивих извора енергије и повећање енергетске ефикасности</p> <p>Укључив раст:</p>

¹³⁷ На приједлог Дирекције за економско планирање БиХ, Савјет министара БиХ је на 19. сједници СМ одржаној 20.08.2015. године усвојио Стратешки оквир за Босну и Херцеговину за период 2015–2018. година. Документ <http://www.dep.gov.ba/naslovna/DEP%20Strateski%20okvir%20za%20BiH.pdf> доступан на:

¹³⁸ Средњорочни програм рада СМ за 2016–2018. годину усвојен је на 39. сједници СМ одржаној 13.1.2016. године, а припадајући акциони план је усвојен на 41. сједници СМ одржаној 28.01.2016. године.

<p>завршило је високошколско образовање (35% за CRO)</p> <p>Укључив раст 5. Борба против сиромаштва и социјалне искључености: - барем 20 милиона људи мање живи у сиромаштву или у опасности од сиромаштва и социјалне искључености (смањење за 150.000 лица у односу на 2011. годину за CRO)</p>	<p>9. Увећати извоз роба и услуга по глави становника у регији са 1.780 EUR на 4.250 EUR (за БиХ са 1.232 EUR на 2.600 EUR)</p> <p>Укључив раст: 10. Пораст укупне стопе запослености, процентуално гледано, за становништво старости од 15 и више година, са 39,5% на 44,4% (за БиХ са 32,5% на 33,9%)</p> <p>Управљање усмјерено на раст: 11. Унаприједити дјелотворност управљања, мјерену индексом управљања Свјетске банке, са 2,33 на 2,9 до 2020. (за БиХ са 1.8 на 2.1)</p>	<p>10. Повећати могућности за запошљавање 11. Промовирати инклузивност у образовању 12. Смањити сиромаштво и социјалну искљученост 13. Унаприједити здравствену заштиту</p> <p>Управљање усмјерено на раст: 14. Убрзати процес транзиције и изградње капацитета</p>
---	--	--

Извор: Канцеларија за ревизију на основу докумената Стратегије Европа 2020, Стратегије Југоисточна Европа 2020, Стратешки оквир за БиХ и Средњорочни програм рада СМ 2016–2018.

За разлику од стратешких циљева које су дефинисали експерти ЕУ, стратешки циљеви БиХ у документима СМ су дефинисани уопштено и немјерљиво. У стратешком плану за ЕУ и плану за земље југоисточне Европе према дефинисаним приоритетима/ступовима раста (паметан, одржив, укључив...) дефинисани су заједнички стратешки циљеви који су релевантни, специфични и мјерљиви. Поред заједничког стратешког циља, за сваку поједину земљу на коју се ти планови односе и овисно од различитог степена развоја те земље, договорени су релевантни, специфични и мјерљиви циљеви, а који су реални и оствариви у дефинисаном року до 2020. године (као илустрација за земље чланице ЕУ наведени су циљеви за Хрватску, односно за земље југоисточне Европе наведени су циљеви за БиХ). Овако дефинисани циљеви задовољавају критеријуме "паметно" постављених циљева.¹³⁹ Паметно дефинисаним циљевима постављају се јасни захтјеви за извјештавање о резултатима рада које је онда релативно лако надзирати и евалуирати. Одговорним за припрему и одобравање буџета много је лакше доносити одлуку о буџету уколико располажу са јасним информацијама о паметно договореним циљевима и о оствареним резултатима по међународно успоредивим показатељима успјеха програма.

За разлику од стратешких циљева које су дефинисали експерти ЕУ, стратешки циљеви БиХ у документима СМ су дефинисани уопштено и немјерљиво те не задовољавају критеријуме специфичности и мјерљивости. Надзор и евалуација овако уопштено и немјерљиво дефинисаних циљева изнимно је захтјеван, па готово и немогућ задатак. Образложења самих циљева у остатку тексту програма рада не помажу пуно јер пружају недовољно јасних информација о почетном стању, као и о циљаним вриједностима. Из самог документа не може се увијек утврдити колико треба "повећати", "унаприједити", "побољшати", "развити", "смањити" или "убрзати".

Нажалост, ситуација није пуно боља ни када се спустимо на подциљеве дефинисаних стратешких циљева, односно на средњорочне циљеве који су наведени у Средњорочном програму рада СМ. Средњорочни циљеви СМ су такође дефинисани уопштено и немјерљиво, а припадајући показатељи успјеха не успијевају увијек поправити ситуацију специфичности и мјерљивости. Релевантни показатељи средњорочних циљева из припадајућег акционог плана су неријетко дефинисани описно

¹³⁹ "Паметни" или "SMART" критеријуми за постављање циљева су: Specific (специфични), Measurable (мјерљиви), Achievable (достижни, оствариви), Relevant (релевантни), Time-dependant (временски одређени), према Алати за стратешко планирање, ДЕП 2014. године и Приручник о програмском буџету, МФТ 2015. године.

са оценама које немају дефинисан критеријум мјерљивости ("остварено унапређење", "знатна примјена", "дјелимична/побољшана координација", "дјелимично/значајно ефикасан", "дјелимично обезбијеђено, "повећан напредак" и сл.) или су утврђени као процент неке неодређене категорије (броја).

Наведену ситуацију значајно не поправљају ни специфични програмски циљеви (подциљеви средњорочних циљева) који такође нису дефинисани специфично и мјерљиво. Просјечно заинтересованом читаоцу није увијек јасна логика како специфични циљ доприноси средњорочном циљу, а њихови показатељи углавном нису показатељи крајњих резултата (исхода) него су показатељи резултата активности који одговарају нижем, оперативном нивоу циљева (нпр. број састанака, обука, посјета, контрола, потврда, презентација, радионица, различитих докумената/аката и сл.). Уопштено гледано, међу кориштеним показатељима у акционом плану ријетко можемо пронаћи међународно успоредиве показатеље које користе међународне институције (UNDP, WB, EBRD, WHO, OECD, TI, Eurostat итд.).¹⁴⁰

Савјет министара је стратешки доносилац одлука, а стратешке доносиоце одлука не треба оптерећивати бројним циљевима који нису ни стратешки ни средњорочни, нити их треба оптерећивати бројним показатељима оперативних активности (излазни резултати активности). СМ не би требао нудити обиман документ са мало релевантних информација за стратешки ниво управљања. Акциони план Средњорочног програма рада СМ је обиман документ (преко 80 страница) са мало релевантних информација за стратешки ниво управљања. Стратешки, средњорочни и специфични програмски циљеви су дефинисани уопштено и немјерљиво, са недовољно релевантних и међународно успоредивих показатеља крајњих резултата (показатеља исхода и утицаја) програмираних интервенција за постизање стратешких циљева. Одобравањем оваквог програма рада, СМ одобрава план чију је реализацију тешко пратити, али и одобрава и преузима одговорност за провођење оперативних активности које су можда нерелевантне и не доприносе остварењу стратешких циљева СМ, а за које су одговорни нижи, оперативни нивои руковођења у јавној управи.

Плански документи институција

Увођењем нове методологије планирања и извјештавања СМ остварен је напредак. Институцијама је утврђена обавеза припреме стратешких планова, дефинисање структурисаних циљева и припадајућих показатеља успјеха. С обзиром на то да у тренутку провођења ревизије, још увијек није било извјештаја о раду припремљених по новој методологији, о потенцијалном квалитету и информативности извјештаја о раду можемо говорити само на основу квалитета и усаглашеност планова за 2016. годину. Плановима се дефинишу захтјеви за извјештавање. Квалитет и усаглашеност планова одређују квалитет и искористивост извјештаја о раду у поступку припремања програмског буџета.

Слабости и недостаци стратешких планских докумената БиХ одразили су се и на појединачне планове институција БиХ. Дефинисани циљеви у плановима рада

¹⁴⁰ У презентацији стања у БиХ у Стратешком оквиру за БиХ и у Средњорочном програму рада СМ кориштени су одређени показатељи из нпр.: Извјештаја Свјетске банке о лакоћи пословања (Doing Business), Извјештаја Европске банке за обнову и развој – индекс транзицијских реформи у БиХ, Индекс перцепције корупције у БиХ (TI), Извјештаја UNDP о хуманом развоју, UNDP Истраживање вишеструких показатеља (MICS) за БиХ. Међутим, сличне показатеље нисмо успјели пронаћи међу показатељима дефинисаним у Акционом плану Средњорочног програма рада СМ.

институција БиХ нису специфични и мјерљиви, а припадајући показатељи успеха и почетно стање или нису јасно дефинисани или нису међународно упоредиви.

Проблем неусаглашености циљева и програма у различитим планским документима је такође присутан. Средњорочни програми рада су у потпуности усаглашени са годишњим програмима рада за 2016. годину, што је напредак у односу на 2015. годину. Међутим, ови планови нису усаглашени са програмским буџетом за 2016. годину. Нити једна институција из узорка¹⁴¹ није имала усаглашене све циљеве/програме у различитим планским документима. Када су у питању планови рада осам институција из узорка, одговорно лице/организациону јединицу за дефинисани циљ/програм било је могуће утврдити на основу планова о раду код свих институција из узорка осим код министарстава (МЦП и МСТЕО). За утврђивање одговорности код министарстава било је потребно консултирати и програмски буџет.

Одговорним за припрему и усвајање буџета, проблем неспецифичних, немјерљивих и неусаглашених циљева умањит ће искористивост информација које ће пружати будуће извјештаје о раду.

¹⁴¹ Код осам институција БиХ (МЦП, IDDEEA, HEA, МСТЕО, УЗЗБ, АБХ, ДЕП и ДЕИ) проведена је детаљнија анализа планова и извјештаја.

Додатак 5. Надзор и евалуација у институцијама БиХ

Ревизија је анализирао успостављени надзор и евалуацију у институцијама БиХ. Анализиран је интерно и екстерно успостављени надзор и евалуација циљева, резултата рада и стања из подручја одговорности институција БиХ. Анализа је проведена на основу упитника који су попунили 74 од 75 буџетских корисника – институције БиХ, те на основу анализе документације и разговора обављених у 12 институција БиХ. Релевантна опажања изнесена су у наставку.

Интерно праћење и евалуација резултата рада

Већина институција БиХ не проводи документован интерни надзор и евалуацију својих резултата рада. У институцијама из узорка нисмо пронашли интерно припремљене независне извјештаје о надзору и анализи реализације планова институције. Изузетак су извјештаји интерне ревизије, међутим, они су углавном фокусирани на финансијске системе интерних контрола.¹⁴²

На основу података из упитника, који су попунили 74 институције БиХ, неки вид документоване процјене/евалуације реализације програмских циљева институције имало је тек 20 од 74 институције БиХ. У 18 од 20 институција БиХ ове процјене су интерно организоване.

Интерно организованим евалуацијама припремају се информације за руководство институције, међутим, њихови корисници су били и мјеродавно управно или надзорно тијело институције (40%), СМ и МФТ (35%), Парламент БиХ (30%), јавност (20%), друге институције БиХ (15%), мјеродавно министарство (10%) и међународне институције (5%).¹⁴³

Као механизам надзора и евалуације руководиоци у институцијама БиХ радије користе радне састанке и колегије на којим се разматрају текући резултати рада. Сврха извјештаја о надзору и евалуацији је аргументовано предлагање корективних мјера и активности, те су основа за евентуално редефинисање циљева институције. Недокументоване анализе и процјене не омогућавају праћење учинковитост предузетих интервенција на стање у подручју за које су институције одговорне.

Екстерно праћење и евалуација реализације стратешких циљева

Извјесни капацитети за надзор и евалуацију који продуцирају извјештаји о надзору и евалуацији у институцијама БиХ су успостављени, међутим, бројни показатељи указују да праћење и евалуација резултата у БиХ ипак није успостављан на задовољавајућем нивоу.

16 од 74 институције БиХ сматра се одговорним за припрему извјештаја о надзору, док се тек њих 8 сматра одговорним за припрему извјештаја о евалуацији резултата рада институција БиХ. Наша истраживања указала су на то да одговорне институције БиХ, а прије свега министарства, немају успостављен надзор над свим подручјима за која су

¹⁴² Тек сваки пети извјештај интерне ревизије бави се интерним контролама пословних система који су успостављени за постизања циљева институције, преостали извјештаји интерне ревизије бавили су се интерним контролама финансијских система. Више о интерној ревизији у институцијама БиХ може се наћи у извјештају ревизије учинка "Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ" из 2015. године.

¹⁴³ Више о резултатима из упитника видјети у додатку 6. "Упитник за институције БиХ", одговори на питања: 13,14,15.



одговорне. Постојећи извјештаји о надзору у 40% случајева не садрже приједлоге корективних мјера.

Само у 2% екстерно проведених евалуација стања из подручја надлежности институција БиХ дата је процјена реализације програмских циљева институција БиХ (укупно 4 овакве процјене у 5 година). Иако је код пола институција БиХ у посљедњих пет година проведена нека врста екстерне евалуација стања из подручја надлежности институције, тек једну четвртину евалуација урадиле су институције БиХ, а преостале три четвртине евалуација провеле су међународне институције и међународни експерти ангажовани кроз различите пројекте подршке. Извјештаји о евалуацији међународних институција и експерата не руководе се увијек циљевима БиХ и нису увијек доступни и прилагођени потребама одговорних за припрему и доношење одлука о буџету институција БиХ. Институције БиХ као једине домаће проценитеље стања из подручја њихове надлежности препознају интерне и екстерне ревизоре.

Екстерно праћење/надзор реализације стратешких циљева

На основу података из упитника, који су попуниле 74 институције БиХ, 16 институција БиХ је потврдило да је одговорно за припрему извјештаја о надзору реализације стратешких циљева БиХ, а што подразумијева и праћење резултата рада других институција БиХ. За послове надзора у 16 институција задужено је 118 лица. Институције са највећим бројем одговорних за послове надзора су: ДЕИ (45); PARCO (17); КР, МЦП (9); АННТ (8); ДЕП, МП (6); АПИК, РАК (5) итд. Интересантно је да се само 9 од 14 министарстава и тијела СМ сматра одговорним за надзор над реализацијом стратешких циљева СМ.¹⁴⁴

Број институција БиХ које се сматрају одговорним за надзор циљева СМ се чини малим узимајући у обзир да је већина институција БиХ, а посебно министарстава и тијела СМ одговорно за припрему мишљења на материјале који се достављају СМ. Поред наведеног, имајући у виду да су институције БиХ углавном надлежне за координацију политика у БиХ, нејасно је као би оне могле вршити функцију координације политика без успостављених капацитета за надзор њихове реализације. Координација политика подразумијева прибављање података и информација од других институција у БиХ које су мјеродавне за дефинисање и провођење дефинисаних политика.¹⁴⁵

Екстерна процјена/евалуација реализације стратешких циљева

На основу података из упитника, који су попуниле 74 институције БиХ, 8 институција БиХ је потврдило да је одговорно за евалуацију реализације стратешких циљева БиХ, што подразумијева и прибављање информација о резултатима рада других институција. За послове евалуације у 8 институција БиХ задужено је 40 лица која годишње припреме око 23 евалуацијска извјештаја.¹⁴⁶ У сљедећој табели дат је преглед евалуацијских

¹⁴⁴ МФТ, МЉПИ, МО, МКТ и УЗ се не сматрају одговорним за надзор резултата рада других институција у БиХ.

¹⁴⁵ На примјер, извјештаји о надзору реализације циљева БиХ у подручју образовања се не могу ни дефинисати ни надирати без сарадње са мјеродавним институцијама других нивоа власти у БиХ. Сличну ситуацију имамо и у другим секторима и подручјима (здравство, спорт, пољопривреда, енергетика, социјална политика итд.).

¹⁴⁶ Канцеларија за ревизију није анализирала извјештаје о евалуацији институција из упитника, те не може потврдити да ти извјештаји задовољавају критеријуме евалуацијских извјештаја. Упитником за институције појашњено је да евалуацијски извјештај садржи процјену у којој мјери су дефинисани циљеви стварно постигнути, односно процјена доприноса, ефикасности, релевантности, одрживости и утицаја припадајућих програма и активности. Према Одлуци СМ о



капацитета у институцијама БиХ према подацима из упитника који су попуниле 74 институције БиХ.

Табела 11. Евалуацијски капацитети институција БиХ

Институција	Ступ власти којем институција одговара	Број лица одговорних за припрему извјештаја	Просјечно годишње проведених евалуација	Ангажман / сарадња са екстерним евалуаторима
АПИК	Законодавна	5	3	ДА
УР	Законодавна	12	5	НЕ
УИО	Извршна	7	4	НЕ
PARCO	Извршна	1	2	ДА
МЦП	Извршна	12	6	ДА
МП	Извршна	1	1	НЕ
МИП	Извршна	2	2	НЕ
ДЕП	Извршна	0	0	У плану и обавези
УКУПНО		40	23	3

Извор: Канцеларија за ревизију на основу анализе попуњених упитника 74 институције БиХ.

Највећи дио евалуацијских капацитета налази се у институцијама извршне власти (прије свега министарствима и тијелима СМ: МЦП, МП, МИП и PARCO), иако сва тијела и министарства немају развијене евалуацијске капацитете. Извјештаји о евалуацији институција које одговарају Парламенту БиХ (КР и АПИК) су доступнија одговорним за припрему и доношење одлука о буџету јер се њихови извјештаји објављују на интернету.

Само три институције БиХ су вршиле ангажман екстерних евалуатора,¹⁴⁷ а ДЕП има у плану и обавези ангажман екстерних евалуатора за потребе евалуације Средњорочног програма рада СМ.¹⁴⁸

Екстерно проведене процјене/евалуације стања у институцијама БиХ

Код више од половине институција БиХ у протеклих пет година извршена је нека процјена стања у подручју њихове надлежности. Према подацима из упитника који је попунило 74 од 75 буџетских корисника, код 39 институција БиХ у посљедњих пет година извршена је најмање једна екстерно организована процјена/евалуација стања из подручја за које је институција одговорна. У 39 институција БиХ у посљедњих пет година извршено је укупно 178 процјена/евалуација, од чега су тек четири дале процјену реализације програмског циља институције. У 35 институција БиХ у посљедњих пет година нису вршене екстерно организоване процјене/евалуације стања.

средњорочним планирању, евалуација је поступак којим се анализира остваривање циља, а тиме и његове учинковитости и оправданост.

¹⁴⁷ У два случаја евалуације су договорене на партнерској основи (без плаћања, са мјеродавном јединицом интерне ревизије и са TI - transparency international БиХ), док је трећа институција ангажман евалуатора платила из средстава међународно одобреног и финансираног пројекта.

¹⁴⁸ Према Одлуци СМ о средњорочном планирању (62/14) и усвојеној Методологији средњорочног планирања (44/15) сваке три године ДЕП ће организовати ангажман екстерних евалуатора за процјену реализације Средњорочног програм рада Савјета министара.



Као једине домаће процјенитеље стања из подручја њихове одговорности, институције БиХ препознају интерне и екстерне ревизоре. Институције БиХ које су навеле да су им рађене екстерне процјене, као одговорне процјенитеље навеле су: експерте ангажоване на различитим пројектима подршке (56% институција), експерти међународних институција – ЕК, SIGMA, УН, WB итд. (51% институција), те запосленике других институција БиХ (36%). Интересантно је да институције БиХ као домаће евалуаторе препознају једино интерне и екстерне ревизоре¹⁴⁹, те да нити једна друга институција БиХ није препозната као евалуацијски капацитет.

Знатан број запосленика у 75 институција БиХ је високообразовано (око 4.500 запослених), те је претпоставка да су у стању припремити различите анализе и извјештаје о стању у подручју њихове одговорности.¹⁵⁰ Од око 4.500 високообразованих запосленика њих 118 задужено је за послове надзора, а 40 за послове евалуације. Међутим, видљиве и институцијама БиХ препознатљиве евалуацијске резултате нуди тек мањи број одговорних евалуатора (интерни и екстерни ревизори институција БиХ).

Капацитети за надзор и евалуацију у институција код којих је вршена ревизија

Министарства и тијела СМ немају успостављен надзор и евалуацију над свим подручјима за које су одговорне. Ревизија је анализирала успостављене надзорне и евалуацијске капацитете министарстава (МЦП, МСТЕО) и тијела СМ (ДЕИ, ДЕП, PARCO и ГССМ), те су у наставку изнесена релевантна опажања.

Капацитети за надзор и евалуацију тијела СМ

ДЕИ је тијело СМ одговорно за праћење и координацију процеса ЕУ интеграција, те има највећи број запослених који су одговорни за послове надзора (око 40–50 запослених). Запосленици ДЕИ пружају подршку у састављању извјештаја о напретку БиХ и имају искуства у састављања извјештаја о надзору релевантних акционих планова (извјештаји о надзору се могу пронаћи на њиховој службеној web страници). ДЕИ није имала објављених извјештаја о евалуацији, међутим, одговорни саговорници ДЕИ мишљења су да би били у стању припремати и извјештаје о евалуацији.

ДЕП је тијело СМ одговорно за подршку и координацију планирања у институцијама БиХ. ДЕП има сектор за мониторинг и евалуацију са укупно шест запослених који имају искустава у припреми планова развоја и социјалне укључености, те у припреми релевантних извјештаја о тренутном стању из ових подручја. ДЕП нема претходних искустава у састављању извјештаја о надзору и евалуацији резултата рада других институција БиХ. Новом методологијом СМ за планирање и извјештавање дефинисана је одговорност ДЕП за праћење и евалуацију стратешког програма рада СМ, међутим, ДЕП још увијек нема развијене капацитете да би квалитетно одговорила наведеним

¹⁴⁹ 12 институција као одговорне евалуаторе навело је ревизију учинка Канцеларије за ревизију, а 2 институције навело је мјеродавну јединицу за интерну ревизију.

¹⁵⁰ Према Буџету институција БиХ за 2016. годину институције БиХ су у 2015. години (без оружаних снага БиХ) бројале око 13.000 запослених у 75 буџетских корисника. Према статистикама АДС-а са њихове службене web странице, у 64 буџетска корисника – институције БиХ запослено је око 4.000 високообразованих лица – државних службеника и именованих руководиоца (око 1100 руководиоца и око 2.900 стручних сарадника и савјетника), а у преосталих 11 буџетских корисника – институција БиХ (СУДБиХ, ТУЖИЛАШТВО, ОМБУДСМЕН, ЦЦБХ, ОБА, РАП, МЦ, РАК, ЈЗИМИЗ, ИНЛ и КР) имају око 1.600 запослених и такође значајан број запосленика са високом стручном спремом.



захтјевима СМ.¹⁵¹ Поред наведеног, ДЕП има капацитете за припрему макроекономских пројекција које се користе у припреми буџетског приједлога.

PARCO је тијело СМ које има развијене капацитете за надзор резултата реформе јавне управе према реформским циљевима који су релативно добро дефинисани у стратегији за реформу јавне управе и припадајућим акционим плановима. PARCO има разрађену методологију за надзор и вишегодишње искуство у припреми периодичних извјештаја о надзору напретка реформе јавне управе. PARCO има и разрађену методологију за евалуацију реформских пројеката и једина је институција извршне власти БиХ која је припремала извјештаје о евалуацији циљаних резултата. На пословима надзора и припреме релевантних извјештаја у PARCO-у задужено је 17 лица док је за послове евалуације пројекта задужено само једно лице. У својим извјештајима о напретку PARCO даје својеврсну процјену постигнућа реформских циљева, међутим, до сада није имао властите евалуацијске извјештаје о постигнућу циљева реформе јавне управе.¹⁵²

ГССМ је тијело СМ одговорно за пружање техничке подршке у раду СМ. ГССМ има ограничене надзорне и одсуство евалуацијских капацитета. ГССМ за СМ обједињује информације о раду институција, али не врши њихову провјеру. За потребе СМ, ГССМ врши и праћење реализације закључака, али не врши провјеру информација које му достављају одговорне институције БиХ.

Капацитети за надзор и евалуацију анализираних министарстава

Министарства нису успоставила стратешки надзор над циљевима управних и самосталних управних организација из подручја својих одговорности. Ревизија је анализирала успостављени надзор и евалуацију два министарства из узорка, а која су приказана у наредној табели.

Табела 12. Веза анализираних институција из узорка истраживања

	Министарство	Управна организација у саставу министарства	Самостална управна организација која је одговорна за исто подручје као и министарство
1.	МЦП	IDDEEA	HEA
2.	МСТЕО	УЗЗБ	АБХ

Извор: Канцеларија за ревизију

Ревидирана министарства нам нису понудила доказе да су успоставила одговарајући надзор над циљевима и резултатима рада својих управних организација. Управне организације у саставу министарства своје планове и извјештаје СМ достављају преко или у склопу извјештаја о раду мјеродавног министарства. Мјеродавно министарство би требало имати задужена лица за праћење и анализу планова и извјештаја управних организација у саставу министарства. У министарствима нам нису понудили релевантне извјештаје о надзору и евалуацији резултата рада управних организација. Анализом понуђених докумената, преписке министарстава и управних организација (дописи, мишљења и сл.), нисмо пронашли документе из којих би се видјело да је министарство давало смјернице за планирање и да су договарани будући циљеви управних организација. Службеници одговорног сектора у МЦП истакли су да нису увијек имали

¹⁵¹ ДЕП још увијек није развила методологију за надзор и евалуацију резултата рада институција БиХ, а за ове послове има на располагању шест државних службеника без значајних искустава у надзору и евалуацији планова рада других институција БиХ.

¹⁵² Више о PARCO-у и реформи јавне управе може се наћи у извјештају ревизије учинка "Резултати реформе јавне управе, студија случаја: реформа управљања учинцима у државној служби" из децембра 2013. године.



на располагању стручна техничка знања за праћење активности IDDEEA-е, а одговорни службеници МСТЕО су нам рекли да су планови и извјештаји УЗЗБ достављани у кабинет министарства, међутим, не и одговорном сектору, те се из кабинета од њиховог сектора није захтијевао посебан ангажман по питању надзора и евалуације.

Није увијек јасно одређено које би министарство требало вршити надзор над радом самосталних управних организација у БиХ. Значајан број самосталних управних организација СМ одговара директно, иако за све материјале које достављају СМ морају прибавити мишљење одговарајућег министарства БиХ.¹⁵³ У значајном броју случајева тешко је утврдити које је министарство одговорно за давање стручних мишљења. Међутим, чак и када дефинисане надлежности и одговорности јасно указују које је одговорно министарство, ријетко када је у одговорном министарству утврђена одговорност службеника министарства за праћење и процјену рада самосталних управних организација. С друге стране, самосталне управне организације до марта 2016. године¹⁵⁴ своје планове и извјештаје нису достављале одговорном министарству. Такву ситуацију имали смо у оба министарства и самосталне управне организације из узорка.

У министарствима из узорка није јасно утврђена одговорност службеника да прате и процјењују рад самосталних управних организација, што значи да нису постојали релевантни извјештаји о надзору и евалуацији рада истих. Самосталне управне организације министарствима и одговорним организационим јединицама министарства нису слале своје планове и извјештаје нити су са министарствима договарале и усаглашавале своје циљеве и очекиване резултате. Из понуђених докумената, преписке министарстава и самосталних управних организација (дописа, мишљења и сл.), нисмо пронашли доказе да су министарства давала смјернице за планирање, нити да су министарства давала своја мишљења на дефиниције циљева и показатеља учинка наведених у приједлозима планова рада самосталних управних организација.

¹⁵³ У складу с Пословником о раду СМ из 2003. године и у складу са Закључком СМ из 2016. године.

¹⁵⁴ СМ је на 48. сједници одржаној 15.03.2016. године донио закључак према којем све управне организације материјале за СМ морају достављати преко ресорног министарства, односно да уз материјале које достављају СМ морају доставити и мишљење одговарајућег министарства

Додатак 6. Упитник за институције БиХ

Упитник са питањима и збирни одговори 74 од 75 буџетских корисника – институције БиХ¹⁵⁵

Молимо Вас да заокружите понуђене одговоре који одговарају ситуацији у Вашој институцији, те да наведете тражене податке и информације. Циљ овог упитника је утврдити надзорне¹⁵⁶ и евалуацијске¹⁵⁷ капацитете институција БиХ, те утврдити корективне мјере и активности које су предузимане. Упитник садржи 16. питања подијељених у пет група. Упитник би требала попунити лица упућена у стратешко управљање Вашом институцијом.

I Праћење/надзор над реализацијом стратешких циљева институција БиХ

1. Је ли Ваша институција одговорна за припрему извјештаја о праћењу/надзору над реализацијом стратешких циљева БиХ што подразумева и праћење резултата рада других институција БиХ?

ДА = 16, НЕ = 58

2. Колико је лица у Вашој институцији задужено за припрему оваквих извјештаја о надзору?

Број одговорних лица је: 118

3. Које су ови извјештаји о надзору намијењени и које се достављају? (молимо наведите):

СМ (11), Парламент (6), руководству институције (5), мјеродавном управном или надзорном тијелу (4), институцијама других нивоа власти (3), мјеродавном министарству и међународним институцијама (2), објављени су на службеној web страници (2), другим институцијама БиХ (1)

4. Садрже ли ови извјештаји о надзору приједлоге корективних мјера и активности?

ДА = 10, НЕ = 6

II Процјена/евалуација реализације стратешких циљева институција БиХ

5. Је ли Ваша институција одговорна за припрему извјештаја о процјени/евалуацији реализације стратешких циљева БиХ што укључује и прибављање информација о резултатима рада других институција БиХ?

ДА = 8 НЕ = 66

6. Колико је лица у Вашој институцији задужено за припрему извјештаја о евалуацији?

Број одговорних лица у институцијама је: 40;

¹⁵⁵ Агенција за поштански саобраћај БиХ је једина институција БиХ која није доставила попуњена упитник.

¹⁵⁶ Надзор или праћење реализације планираних активности и резултата који требају допринијети постизању циљева.

¹⁵⁷ Евалуација или процјена у којој мјери су дефинисани циљеви стварно постигнути, односно процјена доприноса, ефикасности, релевантности, одрживости и утицаја припадајућих програма и активности.



Просјечан број годишње проведених евалуација је: 23

7. Врши ли Ваша институција ангажман екстерних евалуатора за сачињавање извјештаја о евалуацији реализације стратешких циљева БиХ за које су одговорне друге институције БиХ?

ДА = 3 НЕ = 71

8. У просјеку, колико годишње Ваша институција ангажује екстерно проведених евалуација?

Годишњи просјечан број екстерно набављених извјештаја о евалуацији у институцијама БиХ је: 4

9. Које су ови извјештаји о евалуацији намијењени и коме се достављају? (молимо наведите):

Извјештаји о евалуацији намијењени су и достављани: руководству институције (6), СМ или мјеродавном управном или надзорном тијелу (4), јавно су објављени (3), Парламенту БиХ, МФТ, институцијама других нивоа власти (2), Предсједништву БиХ, другим институцијама БиХ или међународним институцијама БиХ (1).

III Процјене/евалуације стања из подручја за које је надлежна Ваша институција

10. Је ли у посљедњих пет година (2012–2016) стање из подручја за које сте надлежни било предмет екстерно ангажоване процјене/евалуације (а да су Вашој институцији сачињени извјештаји/информације о проведеној евалуацији доступни)?

ДА = 39; НЕ = 35

11. Ко је вршио ове процјене/евалуације стања из подручја за коју сте надлежни (молимо заокружите понуђене одговоре који одговарају Вашој ситуацији)

- a. друга институција БиХ = 14, (12 случајева ревизија учинка Канцеларије за ревизију институција БиХ, 2 случаја мјеродавна јединица интерне ревизије)
- b. експерти међународних институција (ЕК, SIGMA, УН, WB и сл.) = 20,
- c. експерти ангажовани кроз међународне пројекте подршке (IPA, twining и сл.) = 22.

12. Колико је било процјена/евалуација стања из подручја за које је надлежна Ваша институција у посљедњих 5 година (2012–2016)?

Укупан број извјештаја о процјени/евалуацији стања из подручја у посљедњих 5 година је: 178

IV Процјена/евалуација реализације програмских циљева Ваше институције

13. Уколико изузмемо редовне годишње извјештаје о раду Ваше институције и изјаву о одговорности за циљеве институције, јесу ли у посљедњих 5 година (2012–2016) сачињени интерни или екстерни извјештаји о процјени/евалуацији реализације програмских циљева Ваше институције (програма дефинисаних у програмском буџету Ваше институције)?

ДА = 20; НЕ = 54

14. Ко је сачинио ове информације о процјени/евалуацији реализације програмских циљева Ваше институције (молимо заокружите одговоре који одговарају Вашој ситуацији):

а. Интерно организована процјена/евалуација = 18

б. Екстерно организована процјена/евалуација = 4

15. Које су ове информације о процјени/евалуацији достављене (молимо заокружите одговоре који одговарају Вашој ситуацији):

а. Руководству Ваше институције = 20,

б. Надлежном управном или надзорном одбору Ваше институције = 8,

с. Надлежном министарству = 2,

д. Министарству финансија и трезора БиХ = 7, (углавном на мишљење прије слања на СМ?)

е. Савјету министара БиХ = 7,

ф. Парламенту БиХ = 6,

г. Објављене су на интернету/службеној web страници = 4,

х. Другим институцијама/тијелима БиХ = 4 (КР, ДЕП и међународним институцијама)

V Предузете корективне мјере и активности с циљем потицања ефикасности и ефективности програма Ваше институције

16. Јесу ли у посљедњих 5 година (2012–2016) на основу извјештаја/информација о незадовољавајућим резултатима неког од програма Ваше институције предузимане корективне мјере и које су (заокружити бројеве одговора који одговарају Вашој ситуацији, могуће је да ћемо накнадно тражити доказе за Ваш одговор):

Бр,	Понуђени одговор	Број институција
1.	Није било извјештаја/информација који би указивали на незадовољавајуће резултате неког од наших програма	56
2.	Никакве мјере нису предузимане, иако су постојали извјештаји/информације које су указивале на незадовољавајуће резултате програма	2
3.	Лоши резултати програма су јавно објављени (на службеним web страницама институција БиХ или у саопштењима за медије)	2
4.	Појачан је надзор над програмом који је имао лоше резултате (интерно и/или екстерно)	6
5.	Умањен је буџет/средства за финансирање предметног програма	0
6.	Организоване су додатне обуке за одговорно особље програма/одговорне организационе јединице	6

Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ

7.	Увећан је буџет/средства за финансирање предметног програма	0
8.	Буџет/средства за финансирање предметног програма су залеђена до сљедеће информације о процјени резултата рада	1
9.	Извршена је смјена одговорног руководиоца програма/организационе јединице	0
10.	Предметном програму је додијељено више особља (више лица је задужено за програм, распоређен је већи број запослених у одговорној организационој јединици)	1
11.	Програм је угашен, а особље је прераспоређено/отпуштено/стављено на располагање АДС-у	0
12.	Одговорно лице за интерни надзор/евалуацију резултата предметног програма је санкционисано (јер раније није указало на лоше резултате)	0
13.	Програм/одговорна организациона јединица је пребачена у другу институцију (министарство/агенцију)	0
14.	Извршено је смањење плате одговорном руководиоцу програма/одговорне организационе јединице	0
15.	Друге мјере (укратко описати предузете мјере): - Активности на имплементацији препорука ревизије (5) - Успостављен је систем управљања квалитетом ISO 9001 - Припремљени су транзицијски планови, предложени су додатни грантови подршке - Предузимају се мјере и активности по уочавању недостатака - Новоименовани руководиоца је повећао притисак на одговорне - Покренуте су активности измјене спорних прописа - Мјере и активности по препорукама SIGMA-е из извјештаја о процјени - На колегијима се расправља о резултатима рада и опомињу се лица која нису постигла очекиване резултате	12

Одговори на 16. питање презентовани у поређењу са праксама земаља OECD-а



Које мјере се подузимају када жељени резултати нису постигнути

