



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: salbih@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

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

H

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 pritvku akta dostavljam Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu "Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH".

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

*Dragan Vrankić*

*[Handwritten signature]*



## **Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH**

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

Prosinac, 2016



## Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH". Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem procjene u kojoj mjeri postojeći način planiranja proračuna doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. U posljednjih desetak godina značajna sredstva i projekti su angažirani na provedbi reformskih aktivnosti jačanja javnih financija te povećanja efikasnosti i efektivnosti upravljanja proračunom. Zakonom o financiranju institucija BiH iz 2009. godine utvrđena je obveza da se uz prijedlog proračuna dostavlja i informacija o namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih izdataka (programski proračun).

Nalazi revizije ukazuju na to da se postupkom pripreme proračuna institucija BiH ne postiže željeni pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Proračun za narednu godinu utemeljen je na visini potrošnje iz prethodne godine i nema skoro nikakvu vezu sa ostvarenim rezultatima institucije. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog proračuna ugrađena u proces pripreme Proračuna institucija BiH, one ne funkcioniraju uspješno pa ostvareni rezultati programa nemaju skoro nikakav utjecaj na donošenje odluke o Proračunu. Odgovorni za pripremu i usvajanje proračuna (Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine), nemaju blagovremenu i jasnu informaciju o namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih zahtjeva, niti imaju informaciju o postignutim rezultatima i učinkovitosti proračunskih izdataka.

Izvešće revizije sadrži preporuke upućene: Vijeću ministara BiH, Ministarstvu financija i trezora BiH i institucijama BiH koje su odgovorne za postupak pripreme prijedloga proračuna. Ove preporuke bi trebale doprinijeti daljnjem razvoju proračunskog procesa kako bi on postao učinkovit instrument za poticanje efikasnosti i efektivnosti institucija BiH.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvješća dostavio institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilić



24 GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman

Ranko Krsman



## Kazalo

Kazalo .....	3
Korištene skraćenice .....	6
Izvršni sažetak .....	9
1. UVOD .....	10
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju .....	10
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja .....	12
1.3. Kriteriji revizije .....	13
1.4. Obujam i ograničenja revizije .....	14
1.5. Izvori i metode revizije .....	16
1.6. Struktura izvješća .....	16
2. PRORAČUN .....	17
2.1. Planiranje proračuna – teoretska pozadina .....	17
2.1.1. Vrste proračuna .....	17
2.1.2. Proračunske klasifikacije .....	18
2.1.3. Mehanizmi proračunskog planiranja .....	19
2.2. Planiranje proračuna u institucijama BiH .....	19
2.2.1. Fiskalna politika .....	20
2.2.2. Srednjoročni okvir rashoda i programski proračun .....	20
2.2.3. Kontrola preuzimanja dugoročnih proračunskih obveza .....	23
2.3. Strateško planiranje i izrada proračuna .....	24
2.3.1. Praćenje/nadzor i evaluacija/procjena planova i izvješća o radu .....	25
Interno praćenje i evaluacija rezultata rada .....	25
Eksterno praćenje i evaluacija rezultata rada .....	25
3. NALAZI .....	28
3.1. Karakteristike proračunskog procesa u Bosni i Hercegovini .....	28
3.1.1. Proračunska blagovremenost, transparentnosti i odgovornost .....	28
Blagovremenost procesa pripreme proračuna .....	28
Transparentnost proračunskog procesa .....	30
Odgovornosti za proračunske izdatke .....	31
3.1.2. Razlozi povećanja i smanjenja proračuna institucija iz uzorka .....	32
Obrazloženja za odobrena povećanja/smanjenja proračuna na zahtjev rukovoditelja .....	34
3.1.3. Posljedice uspostavljenih praksi proračunskog planiranja .....	36
3.2. Mehanizmi proračunskog planiranja .....	38



3.2.1.	Srednjoročni okvir rashoda (DOP) i programski proračun.....	38
3.2.2.	Problemi u koordinaciji aktivnosti strateškog i proračunskog planiranja .....	40
3.2.3.	Proračunske procedure za odobravanje dugoročnih proračunskih obveza.....	42
3.2.4.	Proračunske procedure za preispitivanje izdataka .....	43
3.3.	Raspoložive informacije o realizaciji definiranih ciljeva .....	44
3.3.1.	Informacije osigurane pripremom DOP i programskog proračunskog zahtjeva.....	44
3.3.2.	Redoviti sustav planiranja i izvješćivanja o radu nije osiguravao potrebne informacije.....	46
3.3.3.	Nadzor i evaluacija planova i izvješća o radu.....	48
3.3.4.	Dostupnost planova, informacija i izvješća o radu, nadzoru i evaluacijama.....	50
	Javna dostupnost planova i izvješća o radu institucija BiH .....	50
	Dostupnost informacija o programskom proračunu iz BPMIS-a.....	50
	Dostupnost izvješća o nadzoru i evaluaciji .....	51
	Dostupnost materijala sa sjednica VM i Parlamenta BiH .....	51
3.4.	Poduzimane mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa .....	52
3.4.1.	Mjere koje se poduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti .....	52
4.	ZAKLJUČCI .....	54
4.1.	Karakteristike proračunskog procesa .....	54
4.2.	Mehanizmi proračunskog planiranja .....	55
4.3.	Raspoložive informacije o realizaciji ciljeva .....	56
4.4.	Mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa.....	57
5.	PREPORUKE .....	58
DODACI .....		61
Dodatak 1.	Najbolje proračunske prakse zemalja OECD-a .....	62
	Proračun utemeljen na rezultatima .....	62
	Preispitivanje izdataka s ciljem njihove racionalizacije .....	64
Dodatak 2.	Pregled proračuna po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda.....	66
Dodatak 3.	Pregled raspoloživog i utrošenog vremena za proračunske korake.....	67
Dodatak 4.	Karakteristike planskih dokumenata BiH za 2016. godinu.....	70
	Strateški planski dokumenti.....	70
	Planski dokumenti institucija .....	72
Dodatak 5.	Nadzor i evaluacija u institucijama BiH .....	74
	Interno praćenje i evaluacija rezultata rada .....	74
	Eksterno praćenje i evaluacija realizacije strateških ciljeva.....	74
	Eksterno praćenje/nadzor realizacije strateških ciljeva .....	75
	Eksterna procjena/evaluacija realizacije strateških ciljeva.....	75



Eksterno provedene procjene/evaluacije stanja u institucijama BiH.....	76
Kapaciteti za nadzor i evaluaciju u institucija kod kojih je vršena revizija.....	77
Dodatak 6. Upitnik za institucije BiH .....	80



## Korištene skraćenice

Skraćenica	Puni naziv
ADA	Agencija za antidoping kontrolu
ADS	Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine
AEPTM	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova (Agency for Education and Professional Training)
AFIV	Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja
AJN	Agencija za javne nabave BiH
ALB	Albanija
ALMBIH	Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine
ANNT	Agencija za nadzor nad tržištem Bosne i Hercegovine
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
APOSO	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje
ARHIVBiH	Arhiv Bosne i Hercegovine
ARZ	Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine
ASH	Agencija za sigurnost hrane Bosne i Hercegovine
AZOP	Agencija za zaštitu osobnih podataka u Bosni i Hercegovini
AZOBiH	Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini
BAS	Institut za standardizaciju Bosna i Hercegovina (Institute for standardization of Bosnia and Herzegovina)
BATA	Institut za akreditiranje Bosne i Hercegovine (Institute for Accreditation of Bosnia and Herzegovina)
BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto društveni proizvod
BHAS	Agencija za statistiku BiH
BHDCA	Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (Bosnia and Herzegovina Directorate of Civil Aviation)
BHMAC	Centar za uklanjanje mina u Bosni i Hercegovini (Bosnia and Herzegovina Mine Action Centre)
BiH	Bosna i Hercegovina
BIHKONK	Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine
BPMIS	Informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom (Budget Planing Management Information System)
CCBH	Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina)
CIP	Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja
COFOG	Klasifikacija vladinih funkcija (Classification of the Functions of Government)
CRO	Hrvatska (Croatia)
DARNS	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
DEI	Direkcija za europske integracije
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje Bosne i Hercegovine
DKPT	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine
DOP	Dokument okvirnog proračuna



EBRD	Europska banka za obnovu i razvoj (European Bank for Reconstruction and Development)
EK	Europska komisija
ENQA	Europska asocijacija agencija za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju (European Association for Quality Assurance in Higher Education)
EU	Europska unija
EUROSTAT	Statistički ured Europskih zajednica
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FIPA	Agencija za unapređenje inozemnih investicija u Bosni i Hercegovini (Foreign Investment Promotion Agency)
FONDZAPOV	Fond za povratak
FV	Fiskalno vijeće BiH
GFO	Globalni fiskalni okvir definiran u dokumentu Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH
GP	Granična policija Bosne i Hercegovina
GTMV	Generalno tajništvo Vijeća ministara
HEA	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete
HOPS	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvitku Bosne i Hercegovine
INO	Institut za nestale osobe Bosne i Hercegovine
IDDEEA	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine
IPA	Instrument pred-pristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance)
IPR	Institut za intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine
ISFU	Informacijski sustav financijskog upravljanja
JIE	Strategija za Jugoistočnu Europu
JZIMIZ	Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera
KONCESIJE BiH	Povjerenstvo za koncesije Bosne i Hercegovine
PONS	Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika
KOS	Kosovo* (ovaj naziv ne prejudicira status i sukladan je Rezoluciji 1244 i mišljenju Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o neovisnosti.)
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
MC	Memorijalni centar Potočari
MET	Institut za mjeriteljstvo Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
MKD	Makedonija
MLJPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MNE	Crna Gora (Montenegro)
MMF	Međunarodni monetarni fond
MO	Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
MS	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine





*Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH*

MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
ODSZ	Odbor državne službe za žalbe
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OMA UNO	Odjel za makroekonomsku analizu Uprave za neizravno oporezivanje
OMBUDSMAN	Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine
OSA	Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine
OZP	Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave (Public Administration Reform Coordinator's Office)
Parlament	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
PBR	Pravobraniteljstvo Bosne i Hercegovine
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PIMIS	Informacijski sustav za upravljanje javnim investicijama (Public Investment Management Information System)
Predsjedništvo	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
PSA	Agencija za policijsku potporu
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije BiH
RAP	Agencija za poštanski promet Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
SER	Srbija (Serbia)
SIP	Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
SHJ	Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH
SPEM	Jačanje upravljanja javnim rashodima (Strengthening Public Expenditure Management)
SPS	Služba za poslove sa strancima Bosne i Hercegovine
SUDBiH	Sud Bosne i Hercegovine
VZDP	Vijeće za državnu pomoć Bosne i Hercegovine
SZZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine
TI	Transparency International
TUŽITELJSTVO	Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine
UNO	Uprava za neizravno oporezivanje
UN	Ujedinjene nacije (United Nations)
UR	Ured za reviziju institucija BiH
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
UZ	Ured za zakonodavstvo
UZZB	Uprava Bosne i Hercegovine za zaštitu zdravlja bilja
VET	Ured za veterinarstvo Bosne i Hercegovine
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
VSTV	Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine
WB	Svjetska banka (World Bank)
WHO	Svjetska zdravstvena organizacija (World Health Organization)



## Izvršni sažetak

Postupkom pripreme proračuna institucija BiH ne postiže se željeni pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog proračuna ugrađena u proces pripreme proračuna institucija BiH, one ne funkcioniraju uspješno pa informacije o učinkovitosti programa nemaju skoro nikakav utjecaj na donošenje odluke o proračunu.

Proces pripreme proračuna nije blagovremen, nedovoljno je transparentan, a za realizaciju definiranih ciljeva, programa i pripadajućih proračunskih sredstava nisu uvijek utvrđene jasne odgovornosti. Iako bi to trebala biti blagovremena, ažurna i cjelovita informacija o proračunu u programskom formatu nije uvijek dostupna svim zainteresiranim (VM, Parlamentu i javnosti).

Proračun institucija BiH u cijelosti ne odražava politike i prioritete VM i Parlamenta BiH, jer svi planski dokumenti ne sadrže jednoobrazno definirane ciljeve za odgovorne u institucijama BiH, odnosno definirani programi u planovima rada i u programskom proračunu nisu usuglašeni.

Dostupnost informacija o realizaciji programskih ciljeva je ograničena. Izvješća i informacije koji ukazuju na učinkovitost program i institucija su rijetke. Izvješća i informacije koji postoje u znatnom broju slučajeva nisu dostupne javnosti, ali i drugim zainteresiranim i odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna. Za većinu programskih proračunskih ciljeva u postojećim izvješćima i informacijama o radu, nadzoru i evaluaciji rada ne mogu se pronaći informacije o njihovoj realizaciji.

Izvješća o radu uglavnom ne pružaju informacije o realizaciji programskih ciljeva koji su definirani u programskom proračunu. Za većinu programskih ciljeva institucija BiH, nije organiziran neovisan nadzor, a izvješća o njihovoj evaluaciji su iznimno rijetka. Ministarstva i tijela VM nemaju uspostavljen nadzor i evaluaciju nad svim područjima za koja su odgovorna. Dostupna izvješća o procjeni stanja u različitim područjima u većini slučajeva nisu prilagođena potrebama odgovornih za pripremu i donošenje odluka o proračunu institucija BiH.

Ograničena dostupnost informacija o realizaciji programskih proračunskih ciljeva imala je za posljedicu da programski rezultati nemaju skoro nikakav utjecaj na visinu budućih proračunskih alokacija. Bez informacija o programskim ciljevima i njihovoj realizaciji, odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna gotovo je nemoguće pripremiti i usvojiti proračun koji će poticati efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Pored navedenog, u institucijama BiH rijetko su se poduzimale druge mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka programa i institucija BiH.

Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unapređenju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke:

1. VM bi trebalo osigurati da se u procesu pripreme proračuna poveća razina korištenja informacija o rezultatima rada institucija BiH s konačnim ciljem da ovo postane primarni kriterij za donošenje odluka o proračunu,
2. Institucije BiH trebaju osigurati potpunu usuglašenost svih svojih planova i izvješća,
3. VM treba osigurati postojanje neovisnih informacija o uspješnosti svojih programa,
4. VM treba osigurati da svi zainteresirani imaju trenutni pristup svim raspoloživim informacijama o realizaciji definiranih programskih ciljeva institucija BiH,
5. MFT bi trebalo unaprijediti BPMIS sustav i uspostaviti financijsko izvješćivanje po programskoj klasifikaciji,
6. MFT, VM i druge odgovorne institucije BiH trebaju osigurati blagovremeno završavanje definiranih koraka pripreme proračuna,
7. Parlament BiH i VM bi trebali razmotriti način razvoja i uspostave politički vođenog procesa preispitivanja proračunskih izdataka.



## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Proračun institucija BiH je sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda institucija BiH za razdoblje jedne fiskalne godine. Proračun institucija BiH formulira Vijeće ministara BiH, a usvaja ga Parlament BiH. MFT priprema prijedlog Proračuna institucija BiH na temelju zahtjeva institucija BiH i sukladno smjernicama Vijeća ministara i Parlamenta BiH.

Institucije BiH se svakodnevno susreću sa novim zahtjevima i obvezama proizašlih iz potreba građana BiH i iz procesa pristupanja EU. S druge strane, proračun institucija BiH je od 2012. godine ograničen na 950 milijuna KM. Sukladno Globalnom okviru fiskalne bilance i politika u BiH za financiranje rashoda institucija BiH, iznos od 950 milijuna KM predviđen je i za naredne godine, što je za oko 20% manje od proračunskih zahtjeva institucija BiH.<sup>1</sup>

Uzimajući u obzir fiskalne ciljeve koje je utvrdilo Fiskalno vijeće BiH<sup>2</sup> i nepovoljnu fiskalnu situaciju u BiH (deficite entitetskih proračuna te relativno visoka fiskalna i parafiskalna opterećenja), nije za očekivati da će se proračun institucija BiH povećati. Zadovoljenje novih obveza i potreba građana BiH zahtijeva povećanje efikasnosti i efektivnosti institucija BiH. Povećanje efikasnosti i efektivnosti se može postići unapređenjem sveukupnog rukovođenja i upravljanja, uključujući i efikasnije upravljanje proračunom, koje treba osigurati veću efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka.

Sve razine vlasti u BiH obvezale su se na razvijanje proračunskog procesa kako bi on postao učinkovit instrument politike. Ovaj cilj definiran je još 2006. godine u Strategiji reforme javne uprave, koju su usvojile sve razine vlasti u BiH. Brojni međunarodni projekti potpore, vrijednosti preko 19 milijuna KM, su u posljednjih desetak godina pružali potporu u jačanju javnih financija i u povećanju efikasnosti i efektivnosti upravljanja proračunom.<sup>3</sup> Relevantnim izmjenama Zakona o financiranju institucija BiH iz 2009. godine<sup>4</sup> utvrđena je obveza da se uz prijedlog proračuna dostavlja i informacija o namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih izdataka (programski proračun).

Usprkos navedenim reformskim opredjeljenjima, prema procjenama Svjetske banke iz 2014. godine, BiH ima najneučinkovitiju javnu upravu u Europi, a što se može vidjeti iz sljedećeg grafičkog prikaza.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ukupni zahtjevi za proračunskim sredstvima u 2016. godini iznosili su 1.100,7 milijuna KM (186,4 milijuna KM ili 20% više), u 2017. godini iznosili su 1.083,8 milijuna KM (169,5 milijuna KM ili 18,5% više), te 1.088,7 milijuna KM u 2018. godini (174,5 milijuna KM ili 19% više).

<sup>2</sup> Smanjenje udjela javne potrošnje u GDP-u na razinu ispod 40% i ograničenje ukupnih rashoda javnog sektora u BiH sa 13,48 milijardi KM u 2016. godini na 12,96 milijardi KM u 2019. godini.

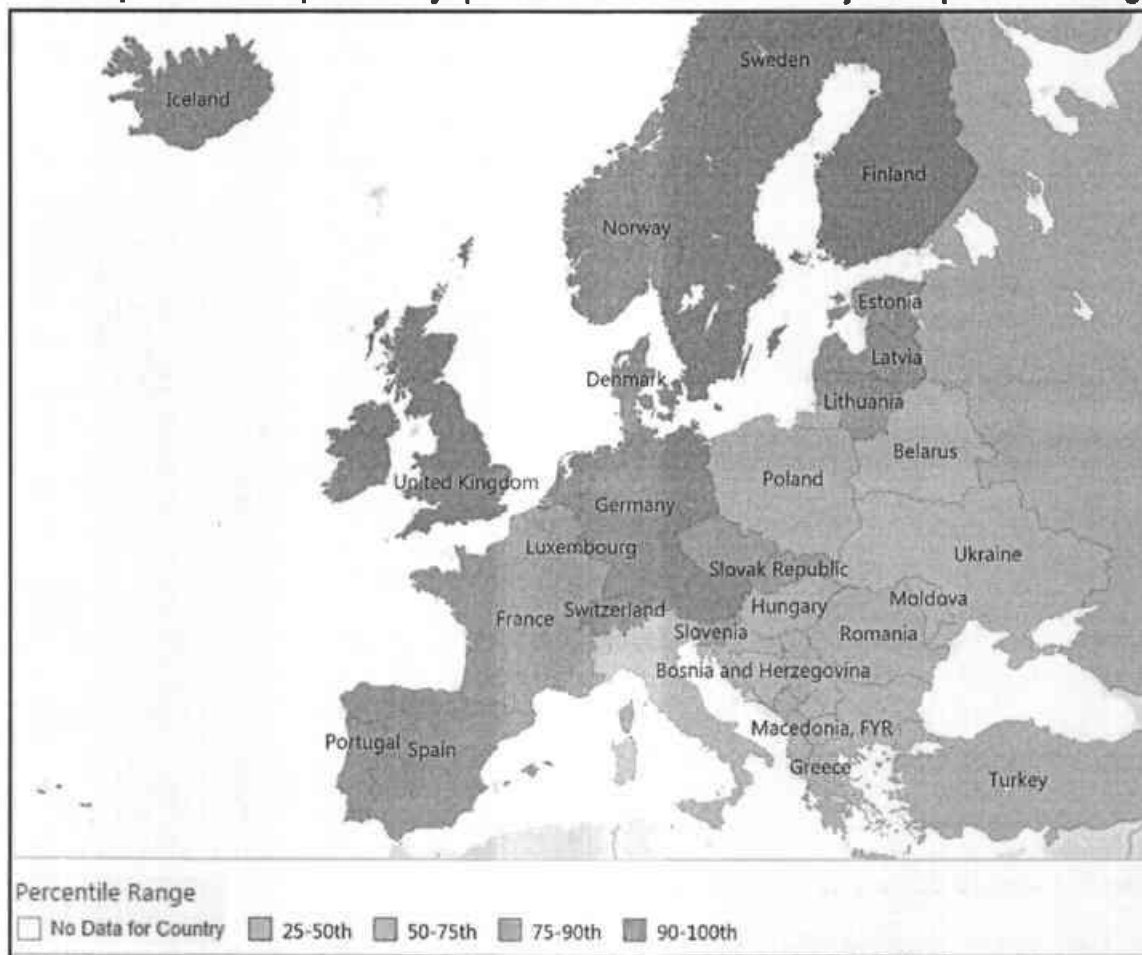
<sup>3</sup> Najznačajniji projekti potpore su "Jačanje upravljanja javnim rashodima (SPEM 1,2 i 3)" u vrijednosti oko 14,4 milijuna KM i realizirani u razdoblju 2002. – 2012. godine, projekt "Informacijski sustav upravljanja proračunom (BMIS)" vrijednosti oko 1 milijun KM i realiziran u 2011.–2013. i projekt "Jačanja upravljanja javnim financijama" u vrijednosti od 4 milijuna KM i realiziran 2013.–2015. godine.

<sup>4</sup> Izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH 49/09.

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



Grafički prikaz 1. Europske zemlje prema indeksu učinkovitosti javne uprave u 2014. g.



Izvor: Svjetska banka, *Government Effectiveness, Worldwide Governance Indicators (WGI)*

Indeks učinkovitosti javne uprave u BiH je 36,5 i najmanji je od svih europskih zemalja. Iza BiH pozicionirane su Moldavija i Ukrajina sa indeksom 40, Kosovo\*<sup>6</sup> sa indeksom 43, Albanija sa indeksom 52, Srbija sa indeksom 58, Crna Gora sa indeksom 63 i Hrvatska sa indeksom 73. Najučinkovitiju javnu upravu u Europi imaju Švicarska i Finska, sa indeksom 99. Navedeni indeks znači da javna uprava u BiH ima najmanju sposobnost da odgovori na zahtjeve i potrebe svojih građana.

Iako se reformske aktivnosti realiziraju u posljednjih desetak godina, informacije o učinkovitosti institucija imaju neznatan utjecaj na proces donošenja proračuna. Javnost, ali i Parlament BiH još uvijek nemaju na raspolaganju kvalitetnu informaciju o namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih izdataka (programski proračun), a što su isticali i pojedini parlamentarci na sjednicama na kojim je razmatran nacrt proračuna. Informacija o proračunu institucija BiH u programskom formatu se javno ne objavljuje. Na službenoj web stranici Parlamenta BiH među objavljenim materijalima za sjednice parlamenta, na kojim je razmatran Proračun za 2015. i 2016. godinu, ne može se pronaći informacija o proračunu u programskom formatu.

<sup>6</sup> \*Ovaj naziv ne prejudicira status i sukladan je Rezoluciji 1244 i mišljenju Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o neovisnosti.



Izvešća finansijske revizije ukazuju na to da većina institucija BiH nema usvojene strateške planove, koji su bitan preduvjet za izradu kvalitetnog proračuna, utemeljenog na programima za realizaciju strateških ciljeva. S ciljem unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, Vijeće ministara BiH je 2014. godine donijelo nove odluke o strateškom<sup>7</sup> i godišnjem<sup>8</sup> planiranju i izvješćivanju primjenjive od 2016. godine. Vijeće ministara BiH je 2015. godine usvojilo i Akcijski plan za provedbu reformske agende<sup>9</sup> u okviru koga su planirane aktivnosti osiguranja pune potpore realizaciji Odluke o provođenju postupka srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH.

U izvješću Europske komisije o napretku BiH za 2014. godinu, konstatira se potreba za razvojem programskog proračuna. U izvješćima Ureda koordinatora o provedbi aktivnosti iz Akcijskog plana za reformu javne uprave, konstatirano je da aktivnosti povećanja efikasnosti i efektivnosti upravljanja proračunom nisu okončane u predviđenom roku do kraja 2014. godine. Osim toga brojni su i medijski natpisi koji govore o tome da institucije BiH troše milijune KM godišnje bez konkretnih rezultata.<sup>10</sup>

## 1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije je procijeniti u kojoj mjeri postojeći način planiranja proračuna doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka.

Svrha revizije je unapređenje mehanizama za planiranje proračuna, koji će omogućiti da se odluke o proračunu donose na temelju informacija o efikasnosti i efektivnosti institucija u postizanju strateških programskih ciljeva VM.

Definirani revizijski problem možemo izraziti i u obliku pitanja koje glasi:

***Potiče li postojeći način planiranja proračuna efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka u institucijama BiH?***

Za što bolje razumijevanje i analizu problema te da bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka, definirana su tri osnovna revizijska pitanja:

1. Usvaja li se proračun blagovremeno i transparentno na temelju jasnih ciljeva i očekivanih rezultata za odgovorne u institucijama BiH?
2. Jesu li uspostavljeni transparentni mehanizmi planiranja proračuna koji će poticati efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka?
3. Jesu li donositeljima odluka o proračunu osigurane relevantne informacije o realizaciji definiranih ciljeva i pripadajućih pokazatelja efikasnosti i efektivnosti?

<sup>7</sup> Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, VM broj: 118/14 od 23.07.2014. god., Službeni glasnik BiH broj: 62/14; Naputak o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, VM broj: 30/15 od 23.04.2015. god., Službeni glasnik BiH broj: 44/15

<sup>8</sup> Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvješćivanja o radu u institucijama BiH, VM broj: 185/14 od 18.11.2014. godine, Službeni glasnik BiH broj: 94/14; Naputak o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvješća o radu u institucijama BiH, VM broj: 35/15 od 15.05.2015. god., Službeni glasnik BiH broj: 45/15

<sup>9</sup> Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine, na 26. sjednici održanoj 6. 10. 2015. godine, usvojilo je Akcijski plan za provedbu Reformske agende na razini Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine

<sup>10</sup> <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/>



4. Jesu li na temelju informacija o učinkovitosti programa poduzimane korektivne mjere i aktivnosti koje bi trebale doprinijeti efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka?

### 1.3. Kriteriji revizije

Temeljni kriterij revizije je nužnost pripreme i odobravanja proračuna na temelju informacija o programskim ciljevima i njihovoj realizaciji.

Izvori kriterija revizije su međunarodne dobre prakse u pripremama proračuna utemeljenog na rezultatima (prakse zemalja OECD i druge međunarodne prakse prema materijalima dostupnim sa Interneta) kao i najbolje prakse u radu institucija BiH. Kriteriji revizije utemeljeni su i na: važećim propisima i naputcima za pripremu proračuna; relevantnim ciljevima reforme javne uprave u području strateškog upravljanja i javnih financija; te na dokumentima o realizaciji međunarodnih projekata potpore u reformi iz ovog područja.

Više o dobrim praksama pripreme proračuna vidjeti u dodatku 1. Najbolje proračunske prakse zemalja OECD-a.

Za potrebe provedbe ove revizije, razrađen je sljedeći model kriterija revizije koji predstavlja željeno stanje u području planiranja proračunskih rashoda institucije BiH:

*Uspostavljenim načinom pripreme proračuna osigurano je usvajanje proračuna kojim se vrši pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka u institucijama BiH. Proračun se usvaja prije početka proračunske godine, a svi koraci proračunskog procesa se provode transparentno i blagovremeno sukladno definiranim zakonskim rokovima. Proračun je javno dostupan dokument i njime je osigurana jasna informacija o odgovornostima, namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih izdataka.*

*U postupku pripreme proračuna ugrađeni su mehanizmi proračunskog planiranja koji osiguravaju proračunsku ravnotežu te povećanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. Uspostavljene su strukture i procedure koje blagovremeno i transparentno definiraju fiskalne ciljeve, srednjoročni okvir rashoda, prioritete potrošnje, plan preuzimanja dugoročnih obveza i programski proračun. Programski proračun usuglašen je sa planovima rada i nudi nam jasnu informaciju o definiranim programskim ciljevima, očekivanim rezultatima, odgovornostima i pripadajućim proračunskim izdacima. Preispitivanje učinkovitosti proračunskih izdataka je aktivnost koju provode odgovorni za pripremu i odobravanje proračuna. Sustav planiranja, izvješćivanja, nadzora i evaluacije osigurava informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih proračunskih izdataka. Informacije o planiranim i ostvarenim programskim rezultatima koriste se u postupku pripreme i odobravanja proračuna.*

Kriterij revizije utemeljen je i na sljedećim ulogama i odgovornostima odgovornih za pripremu i donošenje odluke o proračunu:

Sektor za proračun MFT odgovoran je za pripremu prijedloga proračuna na temelju strateških opredjeljenja i ciljeva VM, važećih propisa, međunarodnih sporazuma i ugovora, raspoloživih sredstava, proračunskih zahtjeva institucija i smjernica za planiranje ministra MFT, VM, Predsjedništva i Parlamenta BiH. MFT i DEP odgovorni su za unapređenje kvalitete i usuglašenost definiranih ciljeva i pokazatelja učinka u relevantnim planovima (proračunskim i planovima o radu), kao i za prijedloge korektivnih mjera i aktivnosti za njihovo unapređenje.

Ministarstva i tijela VM (GTVM, DEI, PARCO i DEP) su odgovorna za praćenje realizacije ciljeva VM i za predlaganje korektivnih mjera i aktivnosti u slučaju izostanka željenih rezultata.



Tijela VM su odgovorna za potporu VM u koordinaciji planiranja i u praćenju realizacije ciljeva VM (GTVM za potporu VM, DEI za praćenje realizacije obveza vezanih za EU integracije, PARCO za praćenje reforme javne uprave, DEP za pripremu i praćenje strateških planova i programa VM).

Ministarstva su odgovorna za praćenje i izvješćivanje o stanju iz područja za koja su mjerodavni, te o radu upravnih organizacija u sastavu ministarstva. Neizravno, praćenjem stanja iz područja za koja su mjerodavni, ministarstva su odgovorna i za praćenje rada drugih institucija (samostalnih upravnih organizacija) koje imaju iste ili slične nadležnosti kao i ministarstvo (npr. MCP je mjerodavno za obrazovanje, a u izvješćivanju o obrazovanju treba imati u vidu rezultate rada državnih agencija za obrazovanje). Samostalne upravne organizacije su samostalne u pogledu svog upravljanja, međutim, moraju poštivati političke ciljeve koje definiraju mjerodavna ministarstva.

Institucije su odgovorne za praćenje i izvješćivanje o stanju iz područja za koje su nadležne, odgovorne su za prijedloge ciljeva i pripadajućih programa aktivnosti. Institucije su odgovorne za definiranje relevantnih pokazatelja učinka na temelju kojih će se izvješćivati o realizaciji dogovorenih ciljeva i o stanju iz područja nadležnosti.

Sveobuhvatne i cjelovite informacije o praćenju i evaluaciji rezultata rada institucija te o realizacije programskih ciljeva VM trebaju biti blagovremeno dostupne MFT (koje priprema prijedlog proračuna), VM, Predsjedništvu i Parlamentu (koji su odgovorni za donošenje odluke o proračunu).

#### 1.4. Obujam i ograničenja revizije

Predmet revizije je proces i funkcioniranje mehanizama za planiranje rashoda proračunskih korisnika proračuna institucija BiH. Revizija je analizirala postojanje i funkcioniranje mehanizama i procedura za planiranje proračuna utemeljenog na rezultatima, te ih je uspoređivala sa najboljim svjetskim praksama i iskustvima (prije svega zemalja OECD-a). Revizija je analizirala postojanje i usuglašenosti jasnih i mjerljivih ciljeva u strateškim i godišnjim programskim proračunima i planovima rada institucija BiH, te postojanje informacija o uspješnosti postizanja programskih ciljeva i obujmu njihovog korištenja u upravljanju i procesu pripreme proračuna.

Revizija se u svojim istraživanjima fokusirala na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. U svojim istraživanjima nismo se bavili ekonomičnošću proračunskih izdataka, s obzirom na to da je ekonomičnost proračunskih rashoda obrađivana u drugim izvješćima revizije. Pojedine ekonomske kategorije proračunskih rashoda su obrađivane u posebnim izvješćima revizije učinka<sup>11</sup>, a poštivanje definiranih standarda potrošnje za različite kategorije ekonomskih rashoda predmet je analiza financijske revizije (plaće, naknade, telefoni, službena vozila, reprezentacija itd.).

<sup>11</sup> Izvješća revizije učinka koja su se bavila pojedinim ekonomskim kategorijama proračunskih rashoda institucija BiH su: Nabava računalne opreme u institucijama BiH iz 2010., Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH iz 2011., Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH iz 2012., Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH iz 2012., Izdaci za sudbene sporove iz 2014., Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve iz 2014., Smještaj djelatnih vojnih osoba u MO BiH iz 2014., Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH iz 2014., Energetska efikasnost u institucijama BiH iz 2014. godine.





Revizija se, sukladno nadležnostima Ureda za reviziju, ograničila na mehanizme za planiranje rashodovne strane proračuna institucija BiH, ali se nije bavila proračunima drugih razina vlasti. Revizija nije propitivala ni fiskalnu politiku, javni dug i prihodovnu stranu proračuna.

U svojim istraživanjima, revizijski tim je prikupio i analizirao dokumentaciju koja se odnosi na pripremu proračuna za 2015. i 2016. godinu institucija iz uzorka (MCP, MVTEO, IDDEEA, UZZB, ASH, HEA, DEI i DEP). U uzorak su odabrane institucije izvršne vlasti jer su one najbrojnije među proračunskim korisnicima.<sup>12</sup> U uzorak su uključena dva ministarstva (Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa), dvije upravne organizacije u sastavu ministarstva (Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH – MCP i Uprava za zaštitu zdravlja bilja – MVTEO) i dvije samostalne upravne organizacije koje su nadležne za ista područja kao i odabrana ministarstva (Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete BiH – MCP i Agencija za sigurnost hrane BiH - MVTEO), te dvije institucije koje su tijela VM (DEI i DEP). Odabrane institucije su imale evidentirana povećanja ili smanjenja proračuna u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu što se vidi iz sljedeće tablice.

Tablica 1. Pregled proračuna institucija iz uzorka

	Institucija	2015	2016	indeks
1	MVTEO	7.399.000	7.675.000	104
2	MCP	9.880.000	11.407.000	115
3	UZZB	960.000	1.209.000	126
4	IDDEEA	45.195.000	34.463.000	76
5	ASH	1.821.000	1.644.000	90
6	DEP	1.074.000	982.000	91
7	DEI	3.764.000	3.877.000	103
8	HEA	1.133.000	1.020.000	90

Izvor: Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu

Podaci i informacije o, u procesu planiranja proračuna, poduzetim mjerama i aktivnostima prikupljene su i kod drugih institucija koje raspolažu informacijama značajnim za upravljanje proračunom (MFT, ADS, GTVM, PARCO).

Revizija je svojim istraživanjima provjeravala na temelju kojih dokumenata su donesene odluke o smanjenju / povećanju proračuna, odnosno jesu li te odluke donesene na temelju informacija o rezultatima njihovog rada. Revizija je analizirala dostupne proračunske zahtjeve, planove, izvješća i informacije o radu i o proračunu odabranih institucija za 2015. i 2016. godinu. Također, revizija je obuhvatila i eksterna izvješća u kojima su sadržane analize o stanju iz područja odgovornosti institucije iz uzorka u proteklih pet godina.

Revizija je vršila procjenu postojanja i usuglašenosti ciljeva i relevantnih pokazatelja u različitim planskim dokumentima i izvješćima. Revizija se nije upuštala u procjenu relevantnosti ciljeva i pokazatelja za područja za koju su definirani. Međutim, revizija je pokušala ukazati u kojoj mjeri definirani ciljevi zadovoljavaju kriterije specifičnosti i mjerljivosti<sup>13</sup>. Također,

<sup>12</sup> Od ukupno 75 institucija BiH, 62 institucije odgovaraju VM.

<sup>13</sup> SMART (pametni) kriteriji za postavljanje ciljeva su: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Achievable (dostižni, ostvarivi), Relevant (relevantni), Time-dependant (vremenski određeni), prema Alati za strateško planiranje, DEP 2014. godine i Priručnik o programskom proračunu, MFT 2015.





nastojala se dati procjena vrste i usuglašenosti pokazatelja učinka u planovima i izvješćima (pokušali smo utvrditi sadrže li planovi i izvješća informacije o rezultatima, te analize pokazatelja u odnosu plan, vrijeme - trend i prostor - usporedbe sa drugim).

### 1.5. Izvori i metode revizije

Podaci i informacije o planiraju proračuna, organizaciji i radu institucija iz uzorka su prikupljeni iz dokumentacije i iz razgovora sa ovlaštenim predstavnicima institucija iz uzorka (MCP, MVTEO, IDDEEA, UZZB, ASH, HEA, DEP i DEI). Podaci i informacije o, u procesu planiranja proračuna poduzetim mjerama i aktivnostima, prikupljene su i kod drugih institucija koje raspolažu informacijama značajnim za upravljanje proračunom (MFT, ADS, GTVM, PARCO). Od navedenih institucija prikupljena su izvješća za 2014. i 2015. godinu, važeće sistematizacije radnih mjesta, izjave o odgovornosti rukovoditelja za ciljeve institucija te godišnji programi rada, proračunski zahtjevi i srednjoročni strateški planovi kojim su obuhvaćene 2015. i 2016. godina. Iz ranije navedenih institucija, putem poluotvorenog intervjua sa odgovornim službenicima prikupljeni su podaci o aktivnostima planiranja, izvješćivanja, nadzora i evaluacije rezultata rada institucija, te o poduzetim korektivnim mjerama i aktivnostima.

Za dobivanje kompletnije slike o stanju u ovom području kreiran je i upitnik koji je dostavljen na adrese svih institucija BiH. Cilj ovog upitnika bio je da se dođe do informacija o nadzornim i evaluacijskim kapacitetima institucija BiH, te o poduzimanim mjerama i aktivnostima u slučaju izostanka željenih rezultata. Podaci iz upitnika su uspoređivani sa praksama zemalja OECD-a. Upitnik koji je dostavljen institucijama prezentiran je u dodatku broj 6. Upitnik za institucije BiH.

Tijekom studije korištena je dostupna stručna literatura te podaci i informacije sa interneta koji se odnose na upravljanja proračunom (relevantne studije i materijali međunarodnih udruženja i institucija poput EK, OECD, MMF, WB itd.). Također je konsultirana i dostupna akademska literatura iz ovog područja.

### 1.6. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju učinka na temu planiranja proračuna u institucijama BiH. U ovom poglavlju predstavljeni su cilj, obujam i ograničenja revizije, revizijska pitanja, kriteriji revizije te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljena je teorijska pozadina planiranja proračuna, te opisani procesi planiranja proračuna u institucijama BiH kao i proces strateškog planiranja.

U poglavlju 3. predstavljeni su osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije koji daju odgovor na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su dane preporuke Ureda za reviziju čijom bi se provedbom trebao unaprijediti proces planiranja proračuna u institucijama BiH.



## 2. PRORAČUN

Proračun je sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda za određeno razdoblje, obično od jedne godine. Pored jednostavnog računovodstvenog prikaza prihoda i rashoda, proračun je i glavni instrument za određivanje politika svake vlade i instrument za pretvaranje prioriteta vlade u konkretne programe i usluge. Donošenje pogrešne odluke o proračunu može dovesti do nižeg ekonomskog rasta, fiskalne i monetarne nestabilnosti, te neefikasne i nedjelotvorne potrošnje usmjerene na neadekvatne ciljeve.

### 2.1. Planiranje proračuna – teoretska pozadina

#### 2.1.1. Vrste proračuna

Moderno proračunsko razmišljanje se jasno kreće prema učinku, sa naglaskom na izlazne rezultate i dosljedniju i održivu povezanost sa politikom vlade. Da bi se to ostvarilo, operativna struktura proračuna mora se razvijati prema onoj koja je usmjerena na rezultate. S tim u svezi moguće je razlikovati tradicionalni/linijski proračun i programski proračun utemeljen na očekivanim rezultatima.

**Linijski proračun** utemeljen je na ulaznim elementima. Ovaj model pripreme proračuna se zasniva na sredstvima potrebnim za financiranje pojedinih stavki. Drugim riječima, proračun se korisniku dodjeljuje na temelju toga koliko mu je sredstava potrebno za plaće, materijalne troškove, kapitalna ulaganja ili transfere. Kod ovog načina izrade proračuna pozornost je usmjerena na ukupan iznos sredstava te na rashode raspoređene prema ekonomskoj klasifikaciji trošenja javnih sredstava. Istodobno taj način planiranja proračuna ne daje odgovore na pitanja koje su vrste aktivnosti financirane javnim sredstvima i kakvi su rezultati utroška javnih sredstava.

**Programskim proračunom** se uspostavlja veza između raspodjele sredstava i strateških ciljeva. Priprema proračuna utemeljena na programima ili rezultatima je proces raspodjele sredstava na određene programe, odnosno ciljeve i/ili rezultate koji se namjeravaju postići realizacijom tih programa. Program je grupiranje sličnih usluga ili aktivnosti koje obavlja proračunski korisnik, a koje imaju zajednički cilj. To proračunskim korisnicima omogućava da odrede šta rade u pravcu ostvarivanja svojih ciljeva i postizanja željenih rezultata. Rashodi u programskom proračunu se klasificiraju na programe, odnosno ciljeve i rezultate tih programa. U postupku pripreme programskog proračuna također se prikupljaju podaci o ulaznim elementima, odnosno koriste se ekonomske klasifikacije, ali bi se odluke o raspodjeli sredstva trebale donositi na temelju ciljeva politike, očekivanih i ostvarenih rezultata.

Od proračunskih korisnika se zahtijeva da utvrde svoje strateške ciljeve (tj. definiraju šta nastoji postići njihova institucija), da utvrde programe za postizanje strateških ciljeva i njihove operativne ciljeve, da odrede potrebna sredstva, da definiraju mjere učinka i očekivane rezultate kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri ciljevi postignuti (što uključuje pokazatelje izlaznih rezultata, pokazatelje krajnjih rezultata i pokazatelje efikasnosti).

Programski proračun je u svijetu najzastupljenija varijanta proračuna utemeljenog na rezultatima/učinku. Prema razini formalne obveze u korištenju programskog proračuna razlikujemo:

- **proračun utemeljen na rezultatima** (performance-driven budget) koji se usvaja u programskom formatu i



- **proračun sa informacijama o rezultatima** (performance-informed budgets) koji se ne usvaja u programskom formatu, međutim, utvrđena je obveza pripreme informacije o rezultatima u programskom formatu koja Vladi i Parlamentu pomaže u procesu odlučivanja o proračunu.

U konačnici od suštinskog značaja nije razina formalne obveze nego opća usmjerenost na rezultate i spremnost da se informacije o rezultatima koriste u postupku pripreme i usvajanja proračuna.

Proračun institucija BiH se usvaja u linijskom formatu sa obveznom informacijom o namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih izdataka u programskom formatu.

### 2.1.2. Proračunske klasifikacije

U pripremi i prezentaciji Proračuna uobičajeno se koriste sljedeće proračunske klasifikacije<sup>14</sup>:

- organizacijska klasifikacija (po proračunskim korisnicima),
- ekonomska klasifikacija (po ekonomskoj vrsti prihoda i rashoda),<sup>15</sup>
- programska klasifikacija (po programima za postizanje ciljeva),<sup>16</sup>
- klasifikacija izvora financiranja (fond),<sup>17</sup>
- funkcijska/sektorska klasifikacija<sup>18</sup>.

Proračun institucija BiH se nakon usvajanja objavljuje u Službenom glasniku BiH, a za njegovu prezentaciju koristi se organizacijska, ekonomska i klasifikacija izvora financiranja. Sektorske klasifikacije za proračun institucija BiH još uvijek nisu definirane, a funkcionalne klasifikacije rashoda se tek uspostavljaju. Informacija o proračunu u programskoj klasifikaciji je obavezan prilog prijedloga proračuna institucija BiH. Ilustracija Proračuna institucija BiH za 2016. godinu po ekonomskim vrstama prihoda i rashoda dana je u dodatku br. 2. Pregled proračuna po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda.

Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda se zasniva na COFOG klasifikaciji, razvio ju je OECD i prihvaćena je kao standard u sustavu nacionalnih računa<sup>19</sup>. Klasifikacija funkcija vlade omogućava detaljan uvid u socioekonomske ciljeve, koje vlada nastoji realizirati kroz različite vrste izdataka. Ovakva vrsta klasifikacije daje uvid u izdvajanja vlade po pojedinim

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

<sup>15</sup> Ekonomska klasifikacija sadrži prihode i primitke po prirodnim vrstama te rashode i izdatke prema njihovoj ekonomskoj namjeni (npr. rashodi institucija BiH se dijele na: I. Tekuće izdatke: 1. plaće, 2. naknade, 3. putni troškovi, 4. pošta i telefon, 5. energije i komunalije, 6. materijal, 7. prijevoz i gorivo, 8. zakup, 9. održavanje, 10. osiguranje i platni promet, 11. ugovorene usluge; II. Kapitalne izdatke: 1. zemljište, 2. građevine, 3. oprema, 4. stalna sredstva, 5. rekonstrukcija i investiciono održavanje; III. Tekući grantovi; IV. Kapitalni grantovi itd.)

<sup>16</sup> Programska klasifikacija sadrži rashode i izdatke iskazane kroz aktivnosti i projekte, koji su povezani u program na temelju zajedničkog cilja.

<sup>17</sup> Izvori financiranja ili fondovi sadrže prihode i primitke iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

<sup>18</sup> Funkcionalna klasifikacija iskazuje izdatke po funkcionalnoj namjeni za određeno područje i neovisna je od organizacije koja tu funkciju provodi (npr.: zdravstvo, obrazovanje, obrana itd.).

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



funkcijama<sup>20</sup> što omogućava različite vrste analiza i zadovoljava opće interese u pogledu ocjene i unapređenja efikasnosti politike javnih rashoda.

Određeni sektorski pristup (i sektorski proračun) nužan je i za korištenju EU pred-pristupnih sredstava (IPA fond - Instrument for Pre-Accession assistance).<sup>21</sup> Obim IPA financijske pomoći koja će se nuditi kroz projektni (tradicionalni) pristup će se smanjivati u korist sektorskog pristupa. Cilj uvođenja sektorskog pristupa je veća povezanost sektorske politike, javne potrošnje i rezultata.<sup>22</sup>

### 2.1.3. Mehanizmi proračunskog planiranja

Različiti mehanizmi planiranja ugrađeni i uvezani sa procesom pripreme proračuna osiguravaju postizanje općih proračunskih ciljeva. Opći ciljevi koji se proračunom žele postići su sveukupna fiskalna disciplina (ravnoteža prihoda i rashoda), efektivnost i efikasnost proračunskih izdataka (veća "vrijednost za novac"), te alokacijska efikasnost (preko dobre prioritizacije izdataka).

Neki od standardnih mehanizama proračunskog planiranja su uspostavljene strukture i procedure za utvrđivanje fiskalne politike, srednjoročni okvir rashoda i strateško planiranje, programski proračun, odobravanje dugoročnih proračunskih obveza, te preispitivanje proračunskih izdataka na temelju informacija koje osigurava sustav izvješćivanja, nadzora i evaluacije.

Strukture za kontrolu fiskalne stabilnosti i procedure za odobravanje dugoročnih proračunskih obveza osiguravaju dugoročnu ravnotežu prihoda i rashoda. Strateško planiranje i srednjoročni okviri rashoda osiguravaju da se proračunski izdaci alociraju za postizanje prioritetnih ciljeva politike. Programski proračun nam osigurava informacije o planiranoj namjeni (ciljevima) i očekivanim rezultatima proračunskih izdataka čime se potiče veća efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Proces preispitivanja učinkovitosti proračunskih izdataka osigurava alokacijsku efikasnost proračuna, ali i dodatni pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Sustav izvješćivanja, nadzora i evaluacije osigurava informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih proračunskih izdataka, koje se koriste u procesu definiranja i preispitivanja proračunskih izdataka.

## 2.2. Planiranje proračuna u institucijama BiH

Procedure pripreme proračuna institucija BiH uključuju procedure za kontrolu fiskalne stabilnosti, procedure za kontrolu dugoročnih proračunskih obveza i procedure za definiranje srednjoročnog okvira rashoda i programskog proračuna institucija BiH.

<sup>20</sup> 01 – Opće javne usluge, 02 – Obrana, 03 – Javni red i sigurnost, 04 – Ekonomski poslovi, 05 – Zaštita životne sredine, 06 – Stambeni i zajednički poslovi, 07 – Zdravstvo, 08 – Rekreacija, kultura i religija, 09 – Obrazovanje, 10 – Socijalna zaštita

<sup>21</sup> Sektorski pristup u korištenju pomoći, DEI, [http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor\\_koordinacija/ipa\\_2/strateski\\_pristup/default.aspx?id=11648&langTag=hr-HR](http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/ipa_2/strateski_pristup/default.aspx?id=11648&langTag=hr-HR)

<sup>22</sup> Holger Schroeder, šef operacija delegacije Europske unije u BiH, seminar o sektorskom pristupu pri korištenju IPA II, Sarajevo, 2013. godine (<http://www.dei.gov.ba/>)



### 2.2.1. Fiskalna politika

Fiskalna politika se bavi načinima prikupljanja novca u državnu blagajnu i njegovog trošenja. Sastoji se od porezne politike i politike javnih rashoda. Entiteti su mjerodavni za fiskalnu politiku, a Fiskalno vijeće BiH je odgovorno za koordinaciju fiskalne politike i osiguranje fiskalne stabilnosti u BiH. Fiskalno vijeće BiH do kraja svibnja svake godine treba usvojiti dokument "Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH" u kojem je definiran globalni fiskalni okvir (GFO) sa fiskalnim ciljevima BiH za naredne tri godine. Fiskalno vijeće BiH definira fiskalne ciljeve za ravnotežu prihoda i rashoda (deficit/suficit), ograničenja duga i ograničenje javne potrošnje. Osnivanje, organizacija, odgovornosti i rad Fiskalnog vijeća definirani su Zakonom o fiskalnom vijeću u BiH<sup>23</sup>.

Mehanizmi za kontrolu fiskalne stabilnosti su prisutni u procesu pripreme proračuna u BiH. Iako sa kašnjenjima<sup>24</sup>, Fiskalno vijeće BiH od 2012. godine redovito usvaja dokument "Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH" sa fiskalnim ciljevima za BiH za naredne tri godine. U BiH se ne pripremaju dugoročne fiskalne projekcije.<sup>25</sup>

U okviru fiskalnih ciljeva, za institucije BiH jasno je definiran iznos prihoda od PDV-a (750 milijuna KM) i maksimalni iznos rashoda za financiranje institucija BiH (950 milijuna KM). Ovi iznosi se nisu mijenjali od 2012. godine, a ista ograničenja za prihode i rashode institucija BiH predviđena su i za razdoblje 2017. – 2019. godina.<sup>26</sup> Dosadašnji proračuni institucija BiH su usvajani sukladno definiranim fiskalnim ograničenjima za institucije BiH.

### 2.2.2. Srednjoročni okvir rashoda i programski proračun

Definirana fiskalna ograničenja za institucije BiH temelj su za pripremu srednjoročnog okvira rashoda za institucije BiH.<sup>27</sup> Srednjoročni okvir rashoda za institucije BiH od 2006. godine definira se u Dokumentu okvirnog proračuna (DOP). DOP je akt koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i gornje granice proračunskih rashoda za proračunske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarni nacrt proračuna za narednu godinu.<sup>28</sup> U DOP se definiraju gornje granice rashoda i broj uposlenih za svakog proračunskog korisnika.

Gornja granica rashoda u DOP se donosi na temelju organizacijske klasifikacije (po proračunskim korisnicima), međutim, ne i na temelju COFOG funkcionalne<sup>29</sup> ili neke druge sektorske klasifikacije (s obzirom na to da iste nisu uspostavljene). Temeljni kriteriji MFT za utvrđivanje gornje granice rashoda su fiskalna ograničenja definirana u globalnom fiskalnom okviru (GFO), ranija potrošnja i druge preuzete obveze za financiranje (utvrđene zakonima, ugovorima, odlukama i zaključcima VM i Parlamenta BiH). Nakon 2009. godine institucije BiH

<sup>23</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 63/08

<sup>24</sup> U predviđenom roku "Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH" usvojen je samo u 2016. godini (GFO 2017. – 2019.), a ranijih godina evidentirana su kašnjenja od 15 dana do 10 mjeseci.

<sup>25</sup> Dvije trećine zemalja OECD-a zbog rastuće starosti stanovništva priprema fiskalne projekcije na 30 i više godina.

<sup>26</sup> Uzimajući u obzir fiskalne ciljeve koje je utvrdilo fiskalno vijeće BiH i nepovoljnu fiskalnu situaciju (visoko fiskalno opterećenje i deficite entitetskih proračuna) nije za očekivati da će se proračun institucija BiH povećati u dogledno vrijeme.

<sup>27</sup> BiH jednako kao i 88% zemalja OECD-a u procesu pripreme proračuna definira srednjoročni okvir rashoda.

<sup>28</sup> Članak 2. Zakona o financiranju institucija BiH.

<sup>29</sup> MFT je u DOP za 2015. – 2017. i 2016. – 2018. godine definiralo „Rashode institucija po funkcionalnoj klasifikaciji“, međutim, tu se radi tek o okvirnim procjenama MFT koje nisu usuglašene sa COFOG funkcionalnim klasifikacijama. COFOG klasifikacije je MFT u ISFU sustav počeo uvoditi tek u 2015. godini, a DOP 2016. – 2018. je pripreman u prvoj polovici 2015. godine.

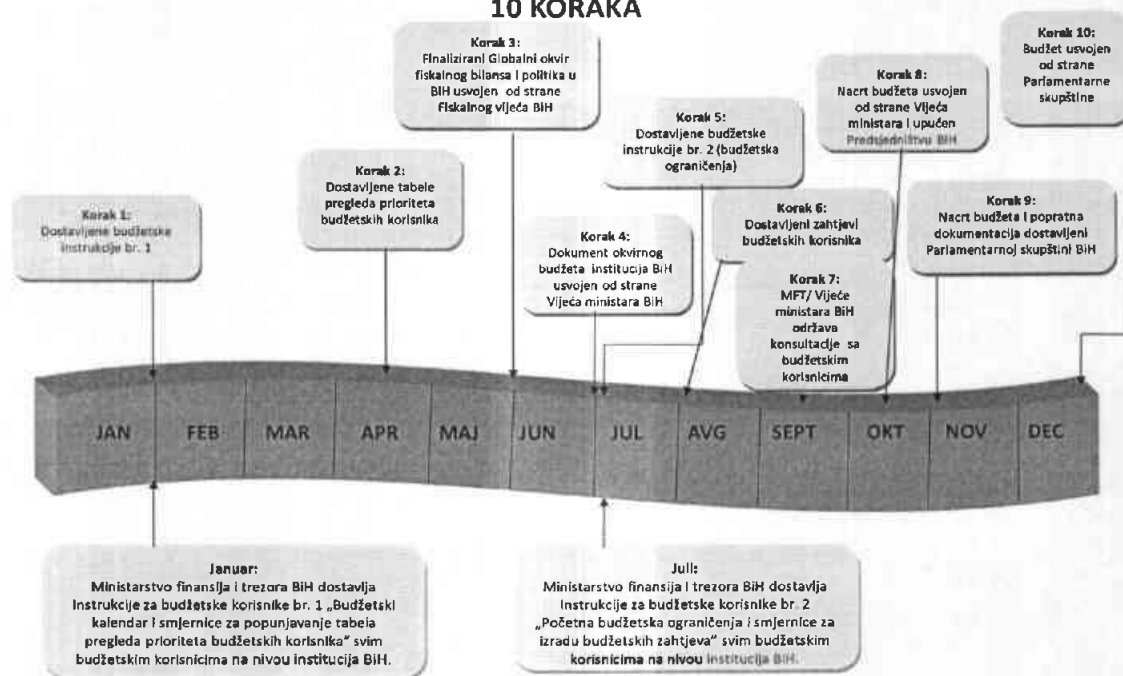


prioritete potrošnje u DOP i u godišnjim proračunskim zahtjevima osim u ekonomskom prikazu i u programskom formatu.

U institucijama BiH se primjenjuje srednjoročni proces planiranja i izrade proračuna u deset koraka sa zakonom definiranim rokovima koji su usuglašeni sa drugim razinama vlasti u BiH. Deset koraka u procesu pripreme proračuna prikazani su u sljedećem grafičkom prikazu.

## Grafički prikaz 2.

### SREDNJOROČNI PROCES PLANIRANJA I IZRADE PRORAČUNA INSTITUCIJA BiH U 10 KORAKA



Izvor: PARCO-ov projekat Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH, *Utvrđivanje organizacijskih ciljeva organa uprave u okviru pripreme programskog proračuna i povezivanje sa sustavom upravljanja učinkom uposlenih.*

Iz prethodnog grafikona se može vidjeti da su u okviru prva dva koraka institucije BiH na temelju instrukcije broj 1. u obvezi dostaviti pregled prioriteta MFT-u za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine.

Ministarstvo financija i trezora BiH je središnje proračunsko tijelo institucija BiH koje krajem siječnja institucijama BiH šalje instrukciju broj 1. za pripremu prednacrt proračuna (DOP) za narednu godinu. Ovom instrukcijom MFT obavještava proračunske korisnike o rokovima, smjernicama i ulaznim parametrima za pripremu DOP. Gornja granica rashoda za institucije BiH se uzima iz posljednjeg GFO. Institucijama BiH se određuje gornja granica proračunskog zahtjeva, a koja je obično utemeljena na visini posljednjeg usvojenog proračuna (npr. za DOP 2016. – 2018, bio je to proračun za 2014. godinu).





U instrukciji MFT broj 1. za pripremu DOP za 2016. godinu<sup>30</sup>, proračunskim korisnicima je skrenuta pozornost na obvezu usklađivanja proračunskog zahtjeva sa strateškim ciljevima definiranim u srednjoročnom planu rada institucija BiH. S obzirom na to da GFO nisu predviđena nova sredstva za financiranje institucija BiH, institucije BiH su upućene da unutar vlastitih ušteda na neučinkovitim programima traže prostor za financiranje drugih visokoprioritetnih programa potrošnje. Pored navedenog, sva povećanja moraju biti potkrijepljena relevantnim obrazloženjima, zaključcima i odlukama VM i Parlamenta BiH. Institucije se instrukcijom podsjećaju na ulazne parametre za planiranje pojedinih vrsta troškova (broj uposlenih, plaće, naknade, troškovi telefona, vozila, reprezentacije itd.) i na obvezu dostavljanja relevantne dokumentacije koja potkrepljuje utemeljenost proračunskih zahtjeva.

Na temelju instrukcije broj 1., institucije BiH definiraju svoje prioritetne ciljeve i sredstva potrebna za njihovo financiranje. Proračunski zahtjev institucija za DOP se sačinjava u programskom formatu. Institucije obrazlažu postojeće programe, predlažu opcije ušteda i prijedloge nove visokoprioritetne potrošnje. MFT na temelju dostavljenih pojedinačnih zahtjeva predlaže VM dokument okvirnog proračuna (DOP) sa gornjim granicama rashoda za proračunske korisnike.

U okviru koraka 3, DEP šalje makroekonomske projekcije, a OMA UNO projekcije prihoda MFT-u. Fiskalno vijeće<sup>31</sup> zatim usvaja dokument Globalni okvir fiskalne bilance i politika u Bosni i Hercegovini, koji sadrži:

- prijedlog fiskalnih ciljeva proračuna institucija: BiH, FBiH, RS i BD BiH,
- prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih neizravnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu,
- prijedlog gornje granice zaduženja proračuna institucija BiH, FBiH, RS i BD BiH.

MFT zatim VM šalje nacrt DOB-a koji je usklađen sa odobrenim Globalnim okvirom fiskalne bilance i politika u BiH, u dijelu koji se odnosi na institucije BiH. VM zatim usvaja DOP. Usvojeni DOP predstavlja temelj za pripremu instrukcije br. 2. za pripremu nacrt proračuna.

Početkom srpnja, MFT šalje instrukciju broj 2. proračunskim korisnicima na temelju koje proračunski korisnici dostavljaju svoje prijedloge zahtjeva za financiranje. MFT na temelju strateških dokumenata, odluka i zaključaka VM i Parlamenta BiH, međunarodnih sporazuma BiH i iskazanih prioriteta institucija BiH, u DOP sačinjava okvirne prioritete za pripremu godišnjeg nacrt proračuna. MFT zatim obavlja konsultacije sa proračunskim korisnicima i utvrđuje nacrt proračuna koji se šalje VM.

Definirani prioriteti za financiranje su sadržani u obrazloženju nacrt proračuna koji se VM dostavlja na razmatranje, te se eventualno korigiraju nakon što VM razmotri nacrt proračuna i donese relevantne zaključke. Posljednjih godina uobičajeno je da VM nacrt proračuna razmatra u dva navrata, nakon prvog razmatranja se daju komentari i smjernice za korekcije prioriteta i nacrt proračuna, a nakon drugog razmatranja se prijedlog proračuna usvaja i šalje u daljnju proceduru usvajanja.

<sup>30</sup> Instrukcija br. 1. iz siječnja 2015. godine dostupna je na sljedećem linku: <http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2015/Instrukcija%201%20za%20DOB%202016-%202018%20bos.pdf>

<sup>31</sup> Zakonom o Fiskalnom vijeću Sl. list BiH 63/08, osnovano je Fiskalno vijeće BiH sa zadatkom koordinacije fiskalne politike u BiH kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost BiH, FBiH, RS i BD BiH.



Nacrt proračuna usvojen od VM se šalje Predsjedništvu koje sukladno vlastitom poslovniku, podnosi prijedlog proračuna za narednu godinu Parlamentarnoj skupštini BiH. Parlamentarna skupština BiH razmatra i usvaja proračun institucija BiH.

Nakon 2009. godine institucije BiH u DOP i u godišnjim proračunskim zahtjevima svoje prioritete potrošnje pored ekonomskog iskazuju i u programskom formatu.<sup>32</sup> Prema zakonu o financiranju institucija BiH, proračun institucija BiH se usvaja po ekonomskoj klasifikaciji, međutim, utvrđena je i obveza pripreme programskog proračuna koji se kao informacija koristi u postupku pripreme i odobravanja godišnjeg proračuna.<sup>33</sup> Programski proračun nam daje informaciju o namjeni proračunskih izdataka prema definiranim programskim ciljevima institucija. Proračun sastavljen na temelju programske klasifikacije je programski proračun. Programski proračun je u svijetu najzastupljenija varijanta proračuna utemeljenog na rezultatima/učinku.

U pripremi i prezentaciji Proračuna institucija BiH koristi se organizacijska, ekonomska, programska i klasifikacija izvora financiranja, međutim, ne i funkcionalna/sektorska klasifikacija. MFT je u 2015. godini pokrenulo aktivnosti uspostave funkcionalne klasifikacije usuglašene sa COFOG-om<sup>34</sup>. U BiH još uvijek nisu usuglašeni jednoobrazno definirani sektori i njihovi ciljevi za sve razine vlasti u BiH, pa prema tome nisu ni stvorene pretpostavke za uspostavu sektorskih klasifikacija.

### 2.2.3. Kontrola preuzimanja dugoročnih proračunskih obveza

Proračun se donosi na godišnjoj razini, a DOP na trogodišnjoj razini, međutim, da bi se osigurala dugoročna stabilnost proračuna nužno je uspostaviti mehanizme kontrole nad preuzimanjem obveza koje će se plaćati iz proračuna narednih godina. Počevši od 2008. godine<sup>35</sup>, projekti višegodišnjih kapitalnih ulaganja koje odobri VM prikazuju se u "Pregledu višegodišnjih projekata"<sup>36</sup>, posebnoj tablici u okviru rashoda godišnjeg odobrenog Proračuna institucija BiH. Instrukcijom MFT o višegodišnjim projektima iz siječnja 2012. godine<sup>37</sup> preciziran je pojam višegodišnjeg projekta<sup>38</sup> i njegova procedura uvrštavanja u godišnji Zakon o proračunu institucija BiH. Ova procedura trebala bi osigurati mogućnost MFT da kontrolira preuzimanje dugoročnih obveza koje sukladno definiranim fiskalnim ograničenjima neće ugroziti ravnotežu budućih prihoda i rashoda.

<sup>32</sup> Relevantne izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH 49/09.

<sup>33</sup> Članak 6. Zakona o financiranju institucija BiH, stavka 1. c): proračun se usvaja po ekonomskoj klasifikaciji rashoda, dok dostavljenu programsku klasifikaciju MFT prilaže kao dodatnu informaciju uz obrazloženje proračuna u proceduri usvajanja proračuna institucija BiH.

<sup>34</sup> Instrukcija MFT o primjeni klasifikacija vladinih funkcija u Institucijama BiH, MFT broj: 01-05-02-2-2090-2/15 od 27.02.2015. godine.

<sup>35</sup> Izuzimajući 2011. godinu koja je provedena na odlukama o privremenom financiranju zbog kašnjenja u formiranju vlasti nakon izbora održanih 2010. godine. Proračun za 2011. godinu usvojen je tek 31.12.2011. godine i ovim proračunom nisu odobreni višegodišnji projekti.

<sup>36</sup> Prije relevantnih izmjena Zakona o financiranju iz 2009. godine, odnosno u proračunima za 2008. i 2009. godinu pregled je objavljivao pod nazivom Pregled višegodišnjih kapitalnih ulaganja. U "Pregledu višegodišnjih projekata" (tablica 5. proračuna institucija BiH) navodi se naziv projekta, odgovorna institucija, ukupna vrijednost odobrenog projekta, ukupno realizirana sredstva, iznos prenesenih ranije odobrenih sredstava i dinamika realizacije sredstava za tekuću i naredne godine projekta. Neurošena projektna sredstva tekuće fiskalne godine dozvoljeno je prenijeti u narednu fiskalnu godinu, pod uvjetom da se projekti nastavljaju realizirati.

<sup>37</sup> Instrukcije o višegodišnjim projektima, MFT, broj 05-02-1-432-1/12 od 10.01.2012. godine

<sup>38</sup> Pod pojmom višegodišnjeg projekta podrazumijeva se ulaganje u značajniju nabavu radova, sredstava ili usluga, a koji zahtijeva višegodišnje investiranje u trajanju od najmanje tri godine u iznosu od najmanje milijun KM.





### 2.3. Strateško planiranje i izrada proračuna

Procesom pripreme programskog proračuna, sredstva se raspodjeljuju proračunskim korisnicima na temelju prioriteta utvrđenih u strateškim i srednjoročnim planovima čime se u konačnici uspostavlja i veza između proračuna i utvrđenih prioriteta VM. Ciljevi i pripadajući pokazatelji uspjeha definirani u strateškim planovima ulazni su elementi za pripremu programskog proračuna.

Do 2016. godine priprema strateških planova u institucijama BiH nije bila obvezna, a nakon 2016. godine je obveza utvrđena Odlukom VM o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH iz 2014. godine.<sup>39</sup> Odlukom VM se propisuje priprema srednjoročnog programa rada VM i srednjoročnih planova rada svih proračunskih korisnika s ciljem povezivanja srednjoročnih ciljeva sa programima i projektima. Institucije BiH, čiji se strateški plan ne usklađuje sa Srednjoročnim programom rada VM, svoj Srednjoročni plan rada usklađuju sa relevantnim Strateškim okvirom. Srednjoročni planovi rada predstavljaju temelj za izradu DOP-a. Uvođenjem strateškog planiranja u institucijama BiH se osigurava harmonizacija i koordinacija procesa planiranja u VM i institucijama BiH, optimalna alokacija resursa na prioritetne zadatke i projekte, kao i unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvješćivanja o realizaciji.

Prema Odluci VM o srednjoročnom planiranju, nositelji aktivnosti u srednjoročnom planiranju, praćenju i izvješćivanju su VM i institucije BiH. VM određuje prioritete srednjoročnih politika, razmatra i donosi Srednjoročni program rada Vijeća ministara. Institucije BiH pripremaju i donose svoje srednjoročne planove rada te prate provođenje i obavljaju evaluaciju Srednjoročnog plana rada svoje Institucije.

Stručnu i savjetodavnu potporu institucijama BiH i VM u srednjoročnom planiranju, praćenju i izvješćivanju pružaju MFT, DEP, DEI i PARCO.

MFT pruža stručnu potporu institucijama BiH na izradi njihovog Srednjoročnog plana rada i usuglašavanju sa Srednjoročnim programom rada VM te vrši procjenu raspoloživosti izvora financiranja za Srednjoročni program rada Vijeća ministara.

DEP priprema Nacrt srednjoročnog programa rada VM sukladno dokumentima iz Strateškog okvira. DEP prati i godišnje izvješćuje o provedbi Srednjoročnog programa rada VM. Svake tri godine DEP će organizirati eksternu evaluaciju procesa srednjoročnog planiranja i realizacije planova te o rezultatima izvijestiti VM.

DEI je nadležan za usuglašavanje sa obvezama i prioritetima u procesu integracije BiH u EU.

PARCO je nadležan za usuglašavanje Srednjoročnog programa rada VM i srednjoročnih planova rada institucija BiH sa Strategijom reforme javne uprave.

<sup>39</sup> Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, VM broj: 118/14 od 23.07.2014. god., Službeni glasnik BiH broj: 62/14



### 2.3.1. Praćenje/nadzor i evaluacija/procjena planova i izvješća o radu

Praćenje je postupak kojim se kontrolira provedba programa i planova na temelju stupnja njihovog ostvarenja i koristi se kao temelj za uvođenje korektivnih mjera, odnosno aktivnosti kojima se mijenja raspored ili sadržaj pojedinih aktivnosti bez značajnije promjene samog plana. Evaluacija je postupak kojim se analizira ostvarivanje cilja, a time i njegove učinkovitosti i opravdanosti.<sup>40</sup> Postupak planiranja, izvješćivanja, praćenja i evaluacije osigurava informacije potrebne za postupak pripreme i odobravanja proračuna.

#### *Interno praćenje i evaluacija rezultata rada*

Praćenje i evaluacija rezultata rada u institucijama BiH uspostavljena je sukladno definiranoj organizacijskoj strukturi u institucijama BiH. Svaki rukovoditelj u institucijama BiH odgovoran je za nadzor i evaluaciju rezultata rada organizacijske jedinice za koju je odgovoran, te za sačinjavanje izvješća o radu za nadređene. Rukovoditelji institucija su odgovorni za organizaciju, upravljanje i proračun institucije, odgovorni su za svoj rad i za stanje iz područja nadležnosti institucije. Rukovoditeljima institucije u poslovima nadzora i evaluacije pomažu savjetnici u kabinetima ili čak posebne organizacijske jedinice zadužene za strateško planiranje i izvješćivanje (ovakve organizacijske jedinice su uspostavljene u nekolicini većih institucija BiH).

Institucije i njihove organizacijske jedinice pripremaju izvješća o radu, ali i izvješća i informacije o praćenju i evaluaciji stanja iz područja nadležnosti. Nerijetko, institucije BiH koje su odgovorne za koordinaciju politika, u pripremi svojih informacija o stanju iz područja nadležnosti koriste podatke i informacije drugih institucija BiH kao i institucija drugih razina vlasti koje su mjerodavne za provođenje definiranih politika.

#### *Eksterno praćenje i evaluacija rezultata rada*

Kada je u pitanju međuinstitucionalni nadzor stvari su malo kompleksnije. Sve institucije BiH svoja izvješća o radu šalju nadređenoj instituciji (VM, Predsjedništvo BiH, Parlament BiH) i/ili mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu. Institucije/tijela koje primaju izvješća o radu odgovorne su za praćenje rada institucija koje su im poslale izvješće. Parlamentu BiH i VM odgovara najviše institucija, pa njima potporu u nadzoru i evaluaciji pružaju druge institucije (tijela VM, Ured za reviziju i sl.).

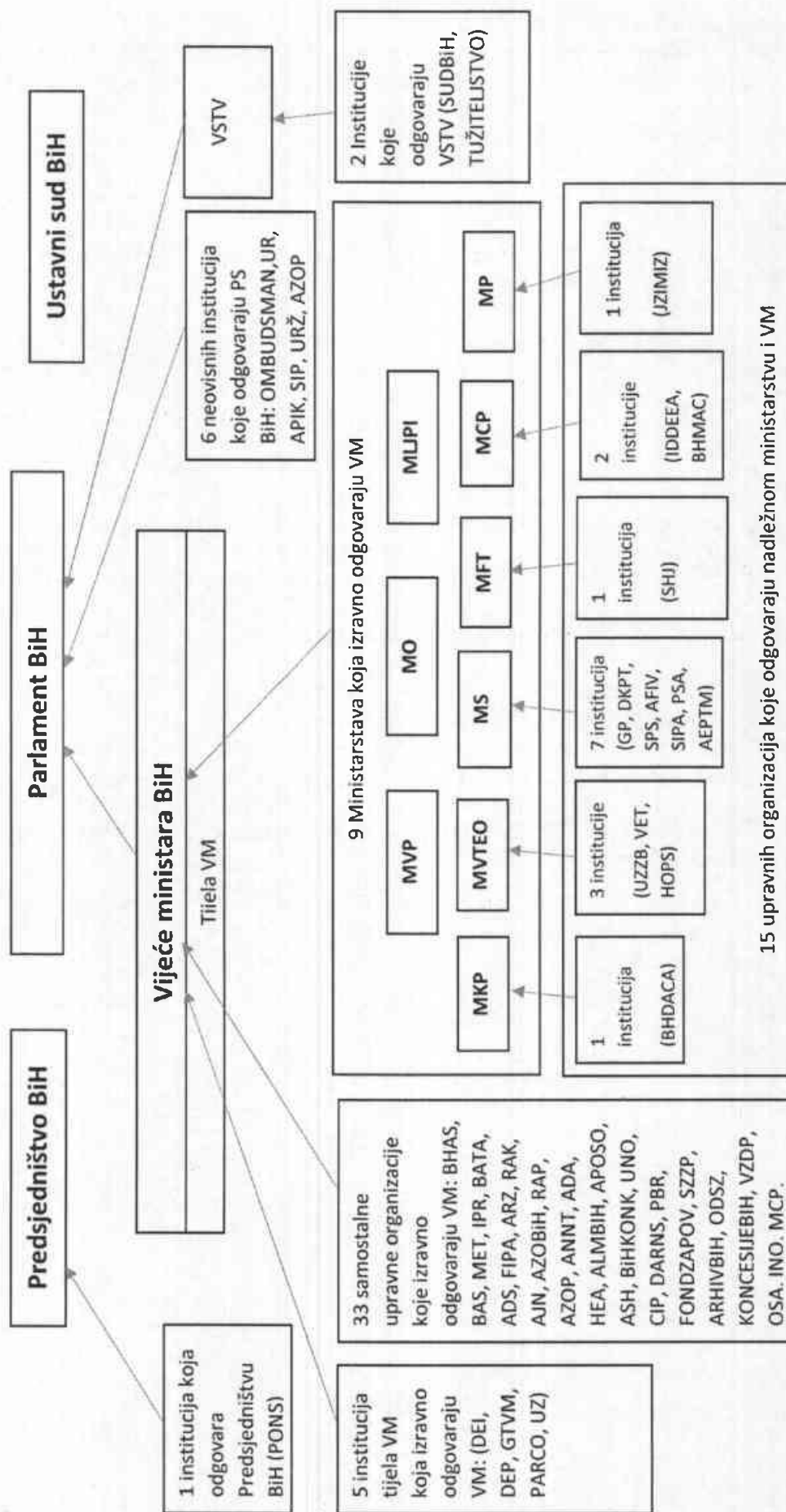
Pojedinačnim aktima o osnivanju institucija BiH i Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH<sup>41</sup> definirano je koga svaka pojedina institucija izvješćuje o svom radu. Sukladno definiranim odgovornostima za izvješćivanje pripremljen je sljedeći grafički prikaz institucija BiH.

<sup>40</sup> Članak 2. Odluke VM o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH

<sup>41</sup> Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, Službeni glasnik BiH broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16.



Grafički prikaz 3. Institucije BiH prema utvrđenim odgovornostima za izvješćivanje o radu



Izvor: Ured za reviziju na temelju propisa koji uređuju osnivanje i rad institucija BiH



Najveći broj institucija BiH odgovara VM, a svi skupa (osim Predsjedništva BiH i Ustavnog suda BiH) odgovaraju Parlamentu BiH. VM u nadzoru nad radom institucija BiH potporu pružaju ministarstva (koja su odgovorna za stanje iz područja nadležnosti ministarstva i za praćenje rada upravnih organizacija u sastavu ministarstva), odnosno tijela VM koja su odgovorna za potporu VM, koordinaciju planiranja i neovisno praćenje realizacije strateških ciljeva VM (GTVM za potporu VM, DEI za praćenje realizacije obveza vezanih za EU integracije, PARCO za praćenje reforme javne uprave, a od 2016. godine DEP za pripremu i praćenje realizacije strateških planova i programa VM).

Značajan broj institucija VM (samostalnih upravnih organizacija) izravno izvješćuje VM. Prema Poslovniku o radu VM iz 2003. godine uz sve materijale koji se dostavljaju VM moraju biti dostavljena mišljenja relevantnih ministarstava, tijela VM i drugih institucija BiH. Zaključkom VM sa 48. sjednice iz ožujka 2016. godine sve upravne organizacije materijale za VM moraju dostavljati preko resornog ministarstva, odnosno uz materijale za VM koje dostavljaju samostalne upravne organizacije moraju se dostaviti i mišljenja odgovarajućeg ministarstva.

Ministarstva, tijela VM i druge institucije BiH koje daju relevantna mišljenja trebale bi imati uspostavljen nadzor nad područjima za koja su odgovorni da daju mišljenja. Navedeno podrazumijeva da imaju zadužene osobe koje prate stanje u području, relevantne planove i izvješća o postignutim rezultatima odgovornih institucija.



### 3. NALAZI

U ovom poglavlju predstavljeni su nalazi revizije. Nalazi revizije su predstavljeni u četiri poglavlja koja daju odgovore na četiri glavna revizijska pitanja. U prvom poglavlju opisane su opće karakteristike proračunskog procesa, u drugom poglavlju prezentirani su nalazi revizije vezani za funkcioniranje uspostavljenih mehanizama za pripremu proračuna. U trećem poglavlju prezentirani su nalazi revizije vezani za postojanje i dostupnost informacija o realizaciji programskih ciljeva institucija, a koje su nužne za pripremu i donošenje kvalitetne odluke o proračunu. Četvrto poglavlje obrađuje korektivne mjere koje su poduzimane s ciljem poticanja efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka proračuna institucija BiH.

Nalazi revizije ukazuju na to da svi potrebni mehanizmi za pripremu kvalitetnog proračuna nisu funkcionalno uspostavljeni. Zakašnjela reforma strateškog planiranja i upravljanja negativno se odrazila na reformu proračunskog planiranja. Uspostavljeni sustav planiranja, izvješćivanja, nadzora i evaluacije rezultata rada institucija BiH još uvijek ne osigurava dostatne informacije potrebne za pripremu i usvajanje proračuna koji će poticati učinkovitost institucija. Zbog izostanka jasnih ciljeva i informacija o njihovoj realizaciji rijetko se poduzimaju korektivne mjere koje bi trebale doprinijeti većoj efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka.

#### 3.1. Karakteristike proračunskog procesa u Bosni i Hercegovini

U ovom poglavlju govoriti ćemo o karakteristikama postojećih praksi pripreme proračuna institucija BiH, te o njihovim praktičnim posljedicama.

Proces pripreme proračuna nije blagovremen, nedostatno je transparentan, a odgovorni za usvajanje proračuna (VM i Parlament BiH) nemaju cjelovitu informaciju o odgovornostima, namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih sredstava.

Temeljni kriterij za pripremu i odobravanje proračuna institucija BiH su informacije o ranije odobrenim i ostvarenim troškovima. Linearna ograničenja ulaznih troškova glavni su vid korekcije alokacija proračunskih sredstava. Obrazloženost proračunskog zahtjeva, odnosno informacije o očekivanim rezultatima nemaju značajan utjecaj na raspored proračunskih sredstava čak ni u slučajevima kada se odobravaju dodatna proračunska sredstva.

##### 3.1.1. Proračunska blagovremenost, transparentnosti i odgovornost

Koraci proračunskog procesa ne završavaju se u zakonom definiranim rokovima, izlazni rezultati proračunskih koraka nedostatno su transparentni, a za realizaciju definiranih ciljeva, programa i pripadajućih proračunskih sredstava nisu uvijek utvrđene jasne odgovornosti. Iako bi to trebala biti blagovremena, ažurna i cjelovita informacija o proračunu u programskom formatu, nije uvijek dostupna svim zainteresiranim (VM, Parlamentu i javnosti).

##### *Blagovremenost procesa pripreme proračuna*

Proračun za 2015. godinu usvojen je sa 5,5 mjeseci kašnjenja, dok je Proračun za 2016. godinu usvojen na vrijeme, ali sa utvrđenim kašnjenjima u odnosu na zakonom propisane rokove za korake pripreme i usvajanja proračuna.<sup>42</sup> Pregled ukupnih kašnjenja u odnosu na definirane rokove za proračune za 2015. i 2016. godinu dan je u sljedećoj tablici.

<sup>42</sup> Proces pripreme proračuna provodi se u 10 koraka koji sukladno Zakonu o financiranju imaju definirane rokove (članak 5., 7. i 10.), a koji su usuglašeni na svim razinama vlasti u BiH.



Tablica 2. Pregled kašnjenja u pripremi proračuna u 10 koraka za 2015. i 2016. godinu

K.	Rok po zakonu	Odgovornost	Aktivnost	Proračun za 2015.	Proračun za 2016.
				Kašnjenje u danima	
1.	30.01.	MFT	Instrukcija 1. za pripremu DOP poslana korisnicima	6	-2
2.	15.04.	Proračunski korisnici	Zadnji pregled srednjoročnih prioriteta dostavljen MFT	57	63
3.	31.03.	DEP	Makroekonomske projekcije dostavljene MFT	-6	14
	15.04.	OMA	Projekcije prihoda dostavljene MFT	0	0
	31.05.	FV	Globalni fiskalni okvir usvojen	47	23
4.	15.06.	MFT	Nacrt DOP-a poslan VM	183	21
	30.06.	VM	Dokument okvirnog proračuna (DOP) usvojen na sjednici VM	337	57
5.	01.07.	MFT	Instrukcija 2. za pripremu Proračuna poslana proračunskim korisnicima	17	15
6.	01.08.	Proračunski korisnici	Zadnji proračunski zahtjev dostavljen MFT	46	72
7.	15.08.	DEP, FV, OMA	Korekcije projekcija i GFO dostavljene MFT	62	60
	15.09.	MFT & korisnici	Konsultacije sa korisnicima (zadnji sastanak)	4	3
	01.10.	MFT	Prijedlog Proračuna poslan VM	69	43
8.	15.10.	VM	Usvojeni prijedlog proračuna dostavljen Predsjedništvu BiH	196	49
9.	01.11.	Predsjedništvo	Usvojen prijedlog proračuna dostavljen Parlamentu BiH	185	47
10.	31.12.	Parlament	Na oba doma usvojen Zakon o proračunu institucija BiH	138	-1

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MFT BiH.

Uvidom u navedenu tablicu evidentno je kršenje skoro svih zakonskih rokova za pripremu i usvajanje proračuna i za 2015. i za 2016. godinu. Zbog evidentiranih kašnjenja u ranijim koracima, odgovorni za pripremu i usvajanje proračuna u kasnijim koracima nisu imali vremena za kvalitetnije razmatranje prijedloga proračuna.

Kašnjenja u usvajanju Globalnog fiskalnog okvira i DOP ne zaustavljaju proces pripreme proračuna, međutim, odražavaju se na kvalitetu narednih koraka. Sukladno članku 6. Zakona o financiranju institucija BiH, ukoliko do 01.07. Globalni fiskalni okvir ili DOP (preliminarni nacrt proračuna) nisu usvojeni, MFT instrukciju 2. temelji na fiskalnim ograničenjima tekuće fiskalne godine, odnosno na nacrtu DOP. Nažalost, ovakvu situaciju smo imali i za 2015. i za 2016. godinu jer je DOP usvojen (korak 4.) nakon što je MFT uputilo instrukciju br. 2. (korak 5.).

Institucije koje pripremaju prijedlog proračuna odgovorne su za najveći dio kašnjenja u postupku usvajanja proračuna. Sveukupno, institucije BiH kasne oko dva mjeseca sa dostavljanjem svojih proračunskih zahtjeva (korak 2. srednjoročni zahtjev za DOP i korak 6. godišnji proračunski zahtjev). Zbog navedenih kašnjenja, Parlament BiH – odgovorni donosilac odluke o proračunu, na raspolaganju nema ni četvrtinu predviđenog vremena za razmatranje prijedloga proračuna (korak 10., za Proračun za 2015. godinu Parlament BiH je na raspolaganju umjesto 60 imao samo 13 dana).

DOP predstavlja preliminarni nacrt proračuna za narednu godinu, a on za proračune 2015. i 2016. godine nije usvojen prije 01.07. što je krajnji rok za objavu instrukcije br. 2. za pripremu proračuna. Navedena situacija znači da se nastavilo sa pripremom nacrtu proračuna iako



prednacrt proračuna nije utvrđen. VM je najodgovornije za višemjesečna kašnjenja u usvajanju DOP (5 mjeseci – korak 4.) i prijedloga proračuna za 2015. godinu (4 mjeseca – korak 8.).<sup>43</sup> Pored VM, značajan dio odgovornosti za kašnjenja snosi i MFT (preko 4 mjeseca za DOP 2015-2017. i preko mjesec dana za DOP 2016. – 2018.).

Više o vremenu koje su odgovorne institucije iskoristile za pojedine korake procesa pripreme i usvajanja proračuna vidjeti u dodatku 3. Pregled raspoloživog i utrošenog vremena u 10 proračunskih koraka.

Kašnjenja u provođenju određenih koraka procesa ugrožavaju ili onemogućavaju kvalitetno provođenje narednih koraka proračunskog procesa. Kašnjenja u pripremi i usvajanju srednjoročnog okvira za rashode institucija BiH (DOP) uzrokuje da se započinje priprema nacrt proračuna, iako njegov prednacrt (DOP) nije usvojen. Zbog kašnjenja u pripremi prijedloga proračuna, Parlament BiH nema na raspolaganju predviđeno vrijeme za razmatranje i usvajanje predloženog proračuna. Da bi se ispoštovao zakon i zahtjevi MMF-a, te da bi se osiguralo neometano financiranje i funkcioniranje institucija BiH, Parlament BiH je prinuđen da bez posebnog razmatranja usvoji ponuđeni prijedlog proračuna. U takvim situacijama Parlament BiH odluku o proračunu potvrđuje, ali je ne donosi. Na promjenu uloga i odgovornosti u proračunskom procesu utječu sve one institucije BiH koje su za ranije proračunske korake utrošile više od zakonom propisanog vremena. Neodgovornim kašnjenjima VM ugrožava ovlasti Parlamenta BiH, a pojedinačne institucije BiH ugrožavaju ovlasti VM za donošenje relevantnih odluka u proračunskom procesu.

#### *Transparentnost proračunskog procesa*

Proces pripreme i usvajanja proračuna nije u cijelosti transparentan.<sup>44</sup> U usporedbi sa drugim zemljama, BiH je ispod prosjeka kada je u pitanju transparentnost proračuna.

Prema istraživanju otvorenosti proračuna<sup>45</sup> u 102 zemlje iz 2015. godine, BiH je tek na 60. mjestu. Sa osvojenih 43 od mogućih 100 poena, BiH se pozicionirala u grupu zemalja koje ne pružaju dostatno informacija o proračunu, odnosno koje nude ograničene informacije o proračunu. Ovo je najlošiji rezultat od kako se ova istraživanja provode u BiH.<sup>46</sup> Najbolji rezultat BiH je ostvarila 2012. godine (40. mjesto sa 50 od 100 poena) zahvaljujući podršci relevantnog reformskog projekta, međutim, svi reformski rezultati nisu održani nakon okončanja projekta.<sup>47</sup>

Prema istraživanjima iz 2015. godine, najlošije rezultate imamo kada je u pitanju mogućnost učešća javnosti u proračunskom procesu (23 od 100 poena). MFT ne priprema "Proračun za

<sup>43</sup> Proračun za 2015. godinu je pripreman u izbornoj 2014. godini. Jedan saziv VM je pripremao nacrt proračuna koji nije usvojen u definiranom roku (01.10.) i prije izbora (12.10.2014.), novi saziv VM je imenovan tek krajem ožujka 2015. godine, a mjesec dana kasnije usvojen je nacrt proračuna za 2015. godinu. MFT je prvi nacrt proračuna dostavio VM 09.12.14. godine, a drugi nacrt je dostavljen 27.04.15. godine.

<sup>44</sup> Transparentnost proračuna možemo ukratko opisati kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sistemski način. <http://www.cpi.ba/pojmovnik/transparentnost-proracuna/>

<sup>45</sup> Posljednje procjene otvorenosti proračuna institucija BiH dostupne su na sljedećem linku: <http://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2015/09/Bosnia-Herzegovina2.pdf>

<sup>46</sup> Indeks otvorenosti proračuna za 2008. godinu bio je 44, za 2010. godinu bio je 44, a za 2012. godinu bio je 50.

<sup>47</sup> Jačanje upravljanja javnim rashodima (Strengthening Public Expenditure Management, SPEM 1,2 i 3), projekti realizirani u razdoblju 2002. – 2012. godine. Više informacija dostupno na: <http://parco.gov.ba/latn/?page=26&vijek=6980>



građane", pojednostavljenu verziju Proračuna institucija BiH razumljivu običnom građaninu.<sup>48</sup> Mogućnost nadzora zakonodavnih organa nad realizacijom proračuna ocijenjena je sa 37 od 100 poena, dok je sa 83 od 100 poena ocijenjen nadzor proračuna koji vrši Ured za reviziju institucija BiH.

Manjoj transparentnosti Proračuna institucija BiH doprinosi i činjenica da na internetu nije uvijek moguće pronaći informaciju o programskom proračunu institucija BiH. Programski proračun ne može se pronaći na web stranici MFT, a na web stranici Parlamenta BiH dostupan je samo za 2011. i za 2014. godinu.<sup>49</sup>

DOP je dostupan na web stranici MFT, međutim, DOP sadrži samo informaciju o nazivu i troškovima programa, ali ne i programski cilj i informacije o planiranim i ostvarenim rezultatima programa po utvrđenim pokazateljima učinka.

Uz godišnji prijedlog proračuna, MFT priprema i informaciju o proračunu u programskom formatu, međutim, ova informacija nije dostupna na web stranici MFT. Informaciju o proračunu u programskom formatu za 2015. i 2016. godinu MFT je dostavljalo VM, međutim, ovom informacijom nisu obuhvaćeni svi proračunski korisnici i ova informacije nije ažurirana u korigiranom nacrtu proračuna za 2016. godinu.<sup>50</sup> Na web stranici Parlamenta BiH, uz prijedloge proračuna za 2015. i 2016. godinu, nije se mogla pronaći informacija o proračunu u programskoj klasifikaciji.<sup>51</sup> Dakle, ni parlamentarci ni javnost nisu imali informaciju koliko je sredstava namijenjeno za financiranje realizacije definiranih ciljeva i pripadajućih programa, a samim tim parlamentarci nisu imali ni mogućnost da utječu na predloženu strukturu i namjenu sredstava proračuna.

Iako su pojedini parlamentarci BiH iskazivali nezadovoljstvo informativnošću raspoloživih materijala nacrta proračuna (nemogućnost da se prepozna namjena proračunskih sredstava),<sup>52</sup> ni Parlament BiH, a ni VM nisu poduzeli mjere koje bi osigurale da im informacija o proračunu u programskom formatu bude blagovremeno dostupna.

#### *Odgovornosti za proračunske izdatke*

Odgovornosti za programske proračunske izdatke nisu uvijek jasno utvrđene. Problemi u utvrđivanju jasnih odgovornosti javljaju se zbog nepotpune usuglašenosti organizacijske strukture institucija BiH sa definiranim ciljevima, te neusuglašenosti programa u programima rada i u programskom proračunu institucija BiH. Nejasno su, također, utvrđene i odgovornosti za neovisan nadzor rada institucija BiH. Institucije koje nadziru rad drugih institucija preuzimaju

<sup>48</sup> Više o proračunu za građane ili Citizens Budget dostupno je na sljedećem linku: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

<sup>49</sup> Prijedlog proračuna u programskom formatu za 2011. i za 2014. godinu dostupan je na: <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](https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=864&langTag=bs-BA&pril=b)

<sup>50</sup> Uvidom u materijale koje je GTVM primilo od MFT, utvrđeno je da je MFT pripremiло korigirani nacrt proračuna po smjernicama VM, međutim, MFT nije pripremiло i VM dostavilo ažuriranu informaciju o programskom proračunu. U priloženim tablicama programskog proračuna za 2016. godinu, informacija o programskom proračunu je osigurana samo za 29. od 75. proračunskih korisnika.

<sup>51</sup> Relevantni linkovi za materijale objavljene na web stranici, a vezane za proračun za 2015. godinu: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=56378&template\\_id=5&pril=b&langTag=hr-HR](https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=56378&template_id=5&pril=b&langTag=hr-HR) i proračun za 2016. godinu: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=61408&langTag=hr-HR&pril=b>

<sup>52</sup> Više o navedenom vidjeti u stenogramima sa sjednica na kojim je proračun razmatran. Stenogrami sa sjednica su dostupni na web stranici Parlamenta BiH ([www.parlament.ba](http://www.parlament.ba)).





dio odgovornosti za efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka institucija čiji bi rad trebale pratiti.

Uspostavljenim metodologijama za pripremu programskog proračuna predviđeno je da se za svaki program definira odgovorna osoba. Novom metodologijom VM za strateško i godišnje planiranje predviđeno je da se za svaki cilj, program ili projekt utvrđuje odgovorna institucija, odnosno organizacijska jedinica/e. Međutim, broj i definicije programa u programskom proračunu i u planovima rada institucija BiH još uvijek nisu usuglašeni<sup>53</sup> što otežava utvrđivanje jasnih odgovornosti. Pored navedenog, uslijed naglašene organizacijske nefleksibilnosti definirana organizacijska struktura nije usuglašena sa strukturom definiranih ciljeva.<sup>54</sup> Ranija izvješća revizije učinka također su upozoravala na značajne slabosti u uspostavi decentraliziranih upravljačkih odgovornosti i ovlasti za ciljeve i proračunska sredstva institucija BiH<sup>55</sup>.

Strateškim planovima VM još uvijek nije jasno definirana odgovornost ministarstava za praćenje realizacije strateških i srednjoročnih ciljeva<sup>56</sup>, a samim time i odgovornosti ministarstava za praćenje i procjenu rada drugih institucija BiH (naročito samostalnih upravnih organizacija). Svjesno problema nedovoljne neovisne i objektivne informiranosti o radu institucija BiH, VM je na 48. sjednici održanoj 15.03.2016. godine donijelo zaključak prema kojem sve upravne organizacije materijale za VM moraju dostavljati preko resornog ministarstva, odnosno da uz materijale koje dostavljaju VM moraju dostaviti i mišljenje odgovarajućeg ministarstva. Iz strateškog plana nije uvijek moguće utvrditi koje bi to bilo odgovarajuće ministarstvo. Jednako tako sva ministarstva i njihovi sektori nisu u stanju da odgovore na navedeni zahtjev iz zaključka VM jer nemaju uspostavljene kapacitete i definirane odgovornosti za nadzor rada i analizu materijala drugih institucija BiH. Više o problemima nedovoljno razvijenih nadzornih i evaluacijskih kapaciteta institucija BiH vidjeti u poglavlju 3.3.3. Nadzor i evaluacija planova i izvješća o radu.

### 3.1.2. Razlozi povećanja i smanjenja proračuna institucija iz uzorka

Provedenim istraživanjima utvrdili smo i smanjenja i povećanja proračuna pojedinačnih institucija, međutim, jasnu vezu između odobrenih sredstava i informacija o učinkovitosti programa institucija nismo mogli utvrditi. Institucijama je proračun umanjivan na temelju smanjenih troškova ulaza/inputa, dok su se povećanja proračuna za institucije BiH temeljila na zaključcima VM i na deset definiranih prioriteta za financiranje institucija BiH. Prioriteti za financiranje definirani su u postupku pripreme proračuna, potvrđeni su od VM i navedeni u obrazloženju Prijedloga zakona o proračunu institucija BiH.

Naša istraživanja i analize su potvrdile da su se definirani prioriteti za financiranje institucija BiH odrazili na povećanje proračuna jednog broja institucija BiH. Međutim, institucije BiH u svojim planskim dokumentima nisu uvijek imale definirane dodatne aktivnosti, rezultate i programe za realizaciju ovih prioriteta, a kojim bi se opravdala dodatno odobrena sredstva.

<sup>53</sup> Problem usuglašenosti programa obrađen je u poglavlju 3.2.2. "Problemi u koordinaciji aktivnosti strateškog i proračunskog planiranja".

<sup>54</sup> Broj programa i broj organizacijskih jedinica je različit, više organizacijskih jedinica odgovorno je za isti program, nije jasno kojem programu pripada određena organizacijska jedinica ili hijerarhija ciljeva nije usuglašena sa organizacijskom hijerarhijom.

<sup>55</sup> U izvješću revizije učinka "Uspostava PIFC-a u institucijama BiH" iz 2015. godine utvrđeno je da institucije BiH imaju izražene probleme u definiranju svojih ciljeva, usklađivanju organizacije spram definiranih ciljeva, te definiranju odgovornosti rukovoditelja organizacijskih jedinica za ciljeve institucije i odobrena proračunska sredstva.

<sup>56</sup> U postojećem programu rada imamo situacije u kojim je za strateške i srednjoročne ciljeve utvrđena odgovornost agencija, međutim, ne i odgovornost odgovarajućeg ministarstva.



Pored navedenog, kod ovih institucija nismo mogli pronaći ni neke druge dokumentirane analize koje su korištene kao argument za odobravanje dodatnih proračunskih sredstava.

Na uzorku od osam institucija analizirali smo razloge relevantnih povećanja/smanjenja proračuna institucija BiH u 2016. u odnosu na 2015. godinu.

**Tablica 3. Uzroci povećanja i smanjenja proračuna institucija iz uzorka istraživanja**

<b>8 institucija BiH iz uzorka</b>	<b>MCP</b>	<b>IDDEEA</b>	<b>HEA</b>	<b>MVTEO</b>	<b>UZZB</b>	<b>ASH</b>	<b>DEP</b>	<b>DEI</b>
Indeks proračuna 2016/2015	115	76	90	104	126	90	91	103
Zadržan isti broj programa	X		X	X	X	X	X	X
Povećanja/smanjenja na temelju procjena rezultata rada i po nalogu VM ili Parlamenta BiH								
Smanjeni troškovi inputa uslijed mjera VM			X			X	X	
Povećanje/smanjenje broja uposlenih	X			X	X	X		
Povećanje/smanjenje izdataka višegodišnjih kapitalnih projekata		X						
Povećanja/smanjenja po procjeni i na zahtjev rukovoditelja institucije	X	X		X	X			X

Izvor: Ured za reviziju na temelju intervjua, planova, izvješća i druge predložene dokumentacije.

Na visinu proračuna institucija iz uzorka nije utjecao ni broj programa i njihovi rezultati. Sve institucije su zadržale isti broj programa osim IDDEEA-e koja je dva ranija programa spojila u jedan. Našim istraživanjima nismo pronašli dokaze da je i jednoj instituciji iz uzorka proračun povećan/smanjen na temelju informacija o njihovim rezultatima rada.<sup>57</sup>

Na visinu odobrenog proračuna institucija iz uzorka utjecale su mjere VM usmjerene na kontrolu inputa (HEA, ASH i DEP)<sup>58</sup>, promjena broja uposlenih (UZZB, MVTEO, MCP i ASH)<sup>59</sup>, promjene vezane za višegodišnje kapitalne projekte (IDDEEA)<sup>60</sup>, te povećanja/smanjenja po procjeni i na zahtjev rukovoditelja institucija (MCP, IDDEEA, MVTEO, UZZB i DEI)<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Dokaze za navedeno smo tražili kroz razgovore i analizom dokumentacije osam institucija iz uzorka, te kod MFT, GTVM, ADS i PARCO. U svim ovim institucijama tražili smo informaciju i dokaze o relevantnim procjenama rezultata rada institucija iz uzorka, te na temelju istih dokaze o poduzetim mjerama koje su za posljedicu imale ukidanje program, smanjenje/povećanje proračuna za program, reduciranje broja uposlenih ili sankcioniranje odgovornih za loše rezultate programa.

<sup>58</sup> Konkretno do smanjenja proračuna u HEA, DEP i ASH došlo je uslijed preseljenja ovih institucija u prostorije koje su u vlasništvu institucija BiH čime su smanjeni troškovi zakupa.

<sup>59</sup> UZZB odobrena su dodatna sredstva za nova zapošljavanja (4 osobe), u MVTEO za jednu novouposlenu osobu. Broj uposlenih u MCP i ASH smanjen je za po jednu osobu, odnosno u ASH došlo je do smanjenja broja zaposlenih jer je na upražnjeno rukovodeće radno mjesto imenovan državni službenik iz institucije.

<sup>60</sup> U IDDEEA je smanjen iznos sredstava predviđen za kapitalne izdatke.

<sup>61</sup> Kod IDDEEA je smanjen iznos materijalnih troškova uslijed smanjenog broja zahtjeva za izdavanjem osobnih isprava, u MCP i MVTEO su povećana izdvajanja za grantove. Dodatna sredstva UZZB su dodijeljena s ciljem žurnog stvaranja uvjeta za izvoz proizvoda biljnog i životinjskog porijekla, a DEI su odobrena dodatna sredstva za ugovorene usluge – usluge prevođenja Upitnika Europske komisije.



## Obrazloženja za odobrena povećanja/smanjenja proračuna na zahtjev rukovoditelja

Dodatna odobranja sredstava institucijama BiH nisu uvijek izvršena na temelju jasnih obrazloženja očekivanih dodatnih rezultata. U sljedećoj tablici prezentirani su podaci o smanjenjima/povećanjima pojedinih proračunskih stavki institucija kojim je proračun mijenjan na temelju zahtjeva rukovoditelja institucije. Nakon tablice iznesena su relevantna opažanja o obrazloženjima dodatno zahtijevanih proračunskih sredstava.

**Tablica 4. Pregled povećanja i smanjenja izdataka proračuna za 2016. godinu po ekonomskoj klasifikaciji za 5 institucija iz uzorka (u tisućama KM)**

	MCP	IDDEEA	MVTEO	UZZB	DEI
<b>TEKUĆI IZDACI</b>	<b>122</b>	<b>-10.135</b>	<b>187</b>	<b>199</b>	<b>163</b>
Bruto plaće i naknade	7	44	147	100	0
Naknade troškova uposlenih	19	9	29	15	-2
Putni troškovi	0	-35	0	-2	1
Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	0	0	11	0	0
Izdaci za energiju i komunalne usluge	0	5	-120	-23	0
Nabava materijala	0	-9.847	0	0	0
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	0	-35	0	-1	0
Unajmljivanje imovine i opreme	0	-151	0	-41	-8
Izdaci za tekuće održavanje	0	-53	110	-1	0
Izdaci osiguranja i bankarskih usluga	0	-5	10	-1	-1
Ugovorene usluge	96	-67	0	153	173
<b>TEKUĆI TRANSFERI I GRANTOVI</b>	<b>1.400</b>	<b>0</b>	<b>250</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Grantovi neprofitnim organizacijama	1.400	0	250	0	0
<b>KAPITALNI IZDACI</b>	<b>5</b>	<b>-607</b>	<b>-161</b>	<b>50</b>	<b>-50</b>
Nabava zemljišta	0	0	0	0	0
Nabava građevina	0	-129	0	0	0
Nabava opreme	5	-477	-161	50	-50
Nabava stal. sred. u obliku prava	0	0	0	0	0
<b>UKUPNO</b>	<b>1.527</b>	<b>-10.742</b>	<b>276</b>	<b>249</b>	<b>113</b>
Proračunski indeks (2016/2015)	115	76	104	126	103

Izvor: Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu

Obrazloženja na temelju kojih je institucijama povećan ili smanjen proračun nisu uvijek imala jasnu vezu sa očekivanim rezultatima definiranih mjera učinka iz proračunskih zahtjeva.

Proračun MCP u 2016. godini je povećan za 15%, a dodatnih 1,4 milijuna KM je odobreno za garantove neprofitnim organizacijama u dva programa: Sport i Nauka i kultura. Analizom programskih proračunskih zahtjeva ne može se utvrditi koji dodatni rezultat se može očekivati od dodatno odobrenih sredstava za garantove. Prema definiranim pokazateljima učinka, u programu Sport definirano je više izlaznih rezultata, međutim, niti jedna od definiranih mjera učinka/rezultata nema logičnu vezu sa grant sredstvima. U programu Nauka i kultura pokazatelj učinka za podržanost projekata iz područja nauke i kulture je 100% i za traženih 2 milijuna KM (proračunski zahtjev za 2015.), i za 4 milijuna KM (DOP 2016.) i za 4,5 milijuna KM (proračunski zahtjev za 2016.), tako da ni ovaj pokazatelj ne objašnjava dodatnu vrijednost za dodatna sredstva. Definirani pokazatelj efikasnosti za program Nauka i kultura ukazuje na veće troškove plaća po projektu (2.042KM u proračunskom zahtjevu za 2016. u odnosu na 801 KM u DOP za 2016. godinu), što može značiti da je došlo do pada efikasnosti ili do smanjenja broja projekata, međutim, taj pokazatelj nam ne govori ništa o dodatnim krajnjim rezultatima grant sredstava za projekte u okviru programa Nauka i kultura.

Za garantove neprofitnim organizacijama MCP je u preliminarnom nacrtu proračuna (DOP) za 2016. godinu tražilo 5,3 milijuna KM. MFT je instrukcijom broj 2. odredilo gornju granicu rashoda za grantove od 4,15 milijuna koliko je iznosio proračun za 2015. godinu, međutim,



MCP je u proračunskom zahtjevu tražilo 8,5 milijuna, a na kraju im je odobreno 5,55 milijuna. U obrazloženju dodatno traženih sredstava MCP je navelo namjeru sufinansiranja zaslužnih sportaša i sportskih manifestacija, međutim, bez preciziranja i obrazloženja dodatnih rezultata koji će doprinijeti realizaciji ciljeva programa "Sport". Primjer MCP ilustrira nekonzistentnost institucija u pogledu proračunskih zahtjeva, nerelevantnost definiranih pokazatelja učinka i nedostatnu obrazloženost očekivanih dodatnih rezultata programa.

IDDEEA je jedina od pet analiziranih institucija koja je zbog manje izlaznih rezultata<sup>62</sup> tražila manji proračun (10,7 milijuna KM ili 24% manje od proračuna za 2015. godinu). Pored toga što je IDDEEA zbog smanjene potražnje za osobnim ispravama tražila i manje sredstava za nabavu materijala za njihovu izradu u 2016. godini, IDDEEA-i je smanjen i iznos sredstava predviđen za višegodišnji kapitalni projekt (izgradnju objekta za smještaj).

Sukladno desetom prioritetu za financiranje VM<sup>63</sup> odobrena su dodatna proračunska sredstva za MVTEO, UZZB i DEI. Analizom programskih proračunskih zahtjeva institucija kojim je povećan proračun, utvrdili smo da povećanja proračuna nisu uvijek potkrijepljena odgovarajućim obrazloženjima dodatnih rezultata koji će se dobiti od prijedloga nove visokoprioritetne potrošnje.

DEI je primjer dobre prakse u obrazlaganju dodatnih rezultata za dodatno odobrena sredstva. DEI je u 2016. godini proračun povećan za 3% ili za dodatnih 113 tisuća KM koje su namijenjene za ugovorene usluge (prije svega usluga prevođenja). DEI je za ovaj zahtjev u programskom proračunu definirala novu mjeru učinka i rezultat koji je obrazložen činjenicom da je Upitnik Europske komisije (EK), koji su dobile zemlje u okruženju, imao oko 15.000 stranica koje je trebalo prevesti.<sup>64</sup>

Odobreni proračun MVTEO veći je za 4% ili za dodatnih 276 tisuća KM. Dodatna sredstva namijenjena su za uspostavu jedinice interne revizije i za garant potpore sajamskim manifestacijama. MVTEO ova sredstva nije tražilo u DOP i u proračunskom zahtjevu za 2015. godinu, pa njihovi dodatni rezultati nisu posebno ni obrazlagani. Nakon što je 19.11.2015. godine na 32. sjednici VM razmotrilo prvi nacrt proračuna, donijelo je zaključak da sva ministarstva dostave svoje pisane primjedbe na nacrt proračuna. U svojim primjedbama MVTEO je iskazalo dodatni zahtjev za sredstvima u iznosu od 250 tisuća KM, namijenjenih za potporu sajamskim manifestacijama u zemlji i inozemstvu<sup>65</sup> i 120 tisuća KM za uspostavu jedinice interne revizije.<sup>66</sup> U naknadno dostavljenom proračunskom zahtjevu nisu definirani ni novi pokazatelji učinka niti su ponuđeni dodatni rezultati koji se mogu očekivati od dodatno odobrenih sredstava. Prema iskazanim pokazateljima učinka, plan MVTEO u 2015. i u 2016. godini bio je da po dva subjekta godišnje pomogne i da im omoguću da učestvuju na sajmovima i to sa 500 tisuća KM pomoći u 2015. godini i sa 750 tisuća u 2016. godini, što znači da su dva

<sup>62</sup> IDDEEA je prema definiranim mjerama učinka u proračunskom zahtjevu relevantnog programa za 2016. godinu navela manje izlaznih rezultata nego u proračunskom zahtjevu za 2015. godinu (broj isporučenih osobnih karti i vozačkih dozvola).

<sup>63</sup> Prioritet br. 10. Osiguranje sredstava za jačanje kapaciteta agencija iz područja vanjske trgovine i europskih integracija u cilju provođenja aktivnosti u procesu pristupanja BiH Europskoj uniji.

<sup>64</sup> Upitnik je dokument kojeg EK upućuje državi koja je podnijela zahtjev za članstvo u EU kako bi na temelju odgovora države na veoma opsežna pitanja, pripremila mišljenje o zahtjevu za članstvo u vezi s preporukom Vijeću EU za stjecanje statusa kandidata i otvaranje pregovora o pristupanju.

<sup>65</sup> MVTEO je u 2015. godini na poziciji grantova za potporu sajamskim manifestacijama imalo odobrenih pola milijuna KM i toliko je iznosila gorenja granica rashoda koju je MFT definiralo u instrukciji 2., međutim, suprotno instrukciji MVTEO nije dostavilo dodatni aneks u kojem je obrazložen zahtjeva za dodatnih 250.000KM.

<sup>66</sup> Upošljavanje internih revizora u jedinicama interne revizije je sukladno sa ranijim odlukama i zaključcima VM vezanim za uspostavu javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u institucijama BiH.



subjekta u 2015. godini trebala dobiti 500 tisuća KM, a dva subjekta u 2016. godini su trebala dobiti 750 tisuća KM nepovratnih proračunskih sredstava.

Prema riječima sugovornika iz UZZB, dodatna proračunska sredstva od 26% ili 249 tisuća KM su odobrena za dodatne aktivnosti u okviru postojećih programa i s tim u svezi su planirana i nova upošljavanja. Međutim, analizom planskih dokumenata UZZB iz 2015. i 2016. godine, a prvenstveno programskog proračuna, nisu uočene nove aktivnosti i pripadajući rezultati koji bi opravdali odobravanje dodatnih sredstava.

S druge strane, našim analizama zahtjeva drugih institucija iz uzorka, utvrdili smo da dobro obrazložen programski proračunski zahtjev nije uvijek garancija za odobravanje proračunskih sredstava. Naime, pozivajući se na zaključak VM<sup>67</sup>, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (HEA) je pokrenula proceduru za angažman eksterne evaluacije Europske asocijacije agencija za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju (ENQA). Evaluacija HEA-e je preduvjet za međunarodnu potvrdu kvalitete visokoškolskih obrazovnih institucija u BiH. HEA je u svojim proračunskim zahtjevima za 2016. godinu navela nove dodatne rezultate i na temelju istih tražila dodatnih 59 tisuća KM za troškove evaluacije koju bi provela ENQA. HEA-i ova sredstva nisu odobrena u proračunu za 2016. godinu, a HEA je upućena da ova sredstva traži iz tekuće pričuve.

Sve navedene ilustracije nam ukazuju na činjenicu da obrazloženje očekivanih rezultata u proračunskim zahtjevima nisu imali značajan utjecaj na visinu odobrenih sredstava. Većina analiziranih institucija tek formalno ispunjava zahtjeve pripreme programskog proračunskog zahtjeva, a informacije o dodatnim rezultatima nisu bile uvjet za odobravanje dodatne proračunske potrošnje. Odluke o povećanju proračuna donosile su se i na temelju nedostatno dokumentiranih obrazloženja u planovima institucija, usmene informacije i dogovori sa radnih sastanaka rukovoditelja institucija i članova VM bile su dostatne za povećanje proračuna. Ministarstva i institucije koje su imale potporu članova VM lakše su dolazile do dodatnih proračunskih sredstava bez obzira na kvalitetu njihovih proračunskih zahtjeva. Bez detaljnijih obrazloženja koji se rezultati mogu očekivati od dodatnih sredstava, naknadna procjena učinkovitosti dodatno odobrenih proračunskih izdataka je otežana.

### 3.1.3. Posljedice uspostavljenih praksi proračunskog planiranja

Proračunski korisnici kasne sa pripremama proračunskih zahtjeva po instrukciji 1. MFT (za pripremu prednacrt proračuna – DOP) i izuzetno rijetko predlažu uštede kojim bi smanjili ukupan proračunski zahtjev. Proračunski zahtjevi institucija BiH za DOP su u prosjeku 20% veći od raspoloživih sredstava. Sredstva od eventualnih ušteda institucije raspoređuju na druge vlastite troškove/programe.

Kašnjenja u pripremi i usvajanju prednacrt proračuna (DOP)<sup>68</sup>, uzrokuju da se gornje granice rashoda za institucije u instrukciji MFT br. 2. ne temelji na iskazanim prioritetima potrošnje u DOP koji je VM usvojilo, nego na posljednjem usvojenom proračunu i na prioritetima financiranja utvrđenim u različitim odlukama i zaključcima VM i Parlamenta BiH. Sukladno navedenom, MFT definira deset prioriteta za financiranje te ih navodi u obrazloženju nacrt

<sup>67</sup> Zaključkom VM sa 105. sjednice VM od 18.11.2009. godine, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (HEA) je ovlaštena da pokrene proceduru u članjenju u Europsku asocijaciju agencija za osiguranje kvalitete (ENQA), a sredstva potrebna za članstvo u ENQA osigurati će se iz proračuna. Za punopravno članstvo HEA je trebala platiti evaluaciju ENQA-e kojom bi se potvrdilo da HEA ispunjava sve zahtjeve i da je u mogućnosti da vrši procjenu kvalitete visokoškolskih institucija u BiH.

<sup>68</sup> Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.1.1. Blagovremenost procesa pripreme proračuna.



proračuna koji se dostavlja VM, a eventualno ih korigira nakon što VM razmotri nacrt proračuna i donese relevantne zaključke.

Naša istraživanja i analize su potvrdile da su se definirani prioriteti za financiranje institucija BiH odrazili na povećanje proračuna jednog broja institucija BiH. Međutim, institucije BiH u svojim planskim dokumentima nisu uvijek imale definirane dodatne aktivnosti, rezultate i programe za realizaciju ovih prioriteta.<sup>69</sup> Ministarstvima i institucijama za koje su se članovi VM zauzimali odobravana su dodatna proračunska sredstva čak i ako nisu imali potrebna obrazloženja dodatnih rezultata. S druge strane, institucijama BiH koje su imale detaljna obrazloženja, ali nisu imale potporu članova VM, nisu odobravana dodatno zahtijevana sredstva.<sup>70</sup>

U postupku pripreme proračuna, MFT vodi računa da se osiguraju sredstva za sve zakonima utvrđene obveze (npr. za plaće i naknade uposlenih) kao i za druge tekuće obveze nužne za funkcioniranje institucija (troškovi režija i smještaja institucija BiH). S obzirom na utvrđena fiskalna ograničenja, odobravanje dodatnih sredstava za visokoprioritetne programe vrši se samo u okviru raspoloživih sredstava oslobođenih uštedama u odnosu na raniju potrošnju. U proteklom razdoblju značajne proračunske uštede ostvarivane su linearnim smanjivanjem plaća i naknada uposlenih, ali i ograničavanjem drugih ulaznih troškova u institucijama BiH.

Primjerice, plaće i naknade u Institucijama BiH su od 2009. godine dva puta linearno smanjivane (osnovica za obračun plaća u institucijama BiH smanjena je sa 535,50 KM na 498,10 KM, a potom na 475,69 KM), a uvedena su i druga ograničenja po vrstama troškova (prijevoz, troškovi telefona, smještaj, reprezentacija, službena vozila itd.). U 2015. godini određena sredstva su osigurana različitim uštedama po pravilnicima i odlukama VM, koji su dodatno ograničeni troškovi zakupa, telefona, vozila i reprezentacije, a dio sredstava je oslobođen i okončanjem financiranja ranijih kapitalnih projekata i programa institucija BiH.

U središtu pozornosti analize proračunskih zahtjeva koje MFT provodi nisu programski rezultati nego troškovi institucija po izvorima sredstava, po uposlenom i po ekonomskim kategorijama proračuna.<sup>71</sup> Službenici MFT u pripremi nacrt proračuna analiziraju proračunske zahtjeve institucija BiH, vodeći računa da planirani troškovi po ekonomskim kategorijama proračuna ne odstupaju od prethodne potrošnje, odnosno da su obrazloženi i usklađeni sa relevantnim pravilnicima i odlukama VM koji reguliraju pojedine vrste troškova. S obzirom na slabosti BPMS sustava i na nedostatak preglednih, neovisnih i objektivnih informacija o rezultatima rada institucija BiH<sup>72</sup>, službenici MFT se puno ne upuštaju u analize planiranih i ostvarenih programskih rezultata institucija BiH.

Kako je ranije odobrena proračunska potrošnja, temeljni kriteriji za odobravanje budućeg proračuna, rukovoditelji proračunskih korisnika se bore da zadrže postojeće razine potrošnje jer su im one garancija za buduće proračunske alokacije. Ovo u praksi ima za posljedicu da odgovorni rukovoditelji nastoje potrošiti sva odobrena proračunska sredstva, pa čak i kada to

<sup>69</sup> Pokazatelji mjera učinka/očekivanih rezultata institucija ne prate uvijek logiku povećanja proračunskih zahtjeva, odnosno dodatno tražena sredstva nisu uvijek obrazložena dodatnim rezultatima programa institucija.

<sup>70</sup> Više o navedenom govorili smo u poglavlju 3.1.2. Razlozi povećanja i smanjivanja proračuna institucija iz uzorka.

<sup>71</sup> Navedeno je utvrđeno uvidom u šablon za analizu proračunskih zahtjeva koji koriste proračunski analitičari MFT, te analizama zabilješki sa sastanka sa proračunskim korisnicima (korak 7. proračunskog kalendara).

<sup>72</sup> Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.3. Raspoložive informacije o realizaciji definiranih ciljeva.





nije nužno.<sup>73</sup> Rukovoditelji koji se ponašaju štedljivo gube buduće proračunske alokacije i imaju velikih problema sa mjerama linearnih smanjenja proračuna jer nemaju prostora za dodatne uštede. S obzirom na to da mjere učinka i programski rezultati nemaju značajan utjecaj na buduće proračunske alokacije, odgovorni rukovoditelji nisu motivirani za veću ekonomičnost, efikasnost i efektivnost svojih programa.<sup>74</sup>

Ovakve prakse proračunskog planiranja za posljedicu imaju da MFT i VM odgovornom donositelju odluke o proračunu – Parlamentu BiH, ne predlažu proračun koji potiče efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. S druge strane, Parlament BiH nema na raspolaganju ni predviđeno vrijeme<sup>75</sup> ni potrebne informacije o uspješnosti institucija BiH<sup>76</sup> da bi bio u mogućnosti da kvalitetno utječe na ponuđeni proračun institucija BiH.

Proračun za narednu godinu institucija BiH utemeljen je na visini potrošnje iz prethodne godine i nema skoro nikakvu vezu sa ostvarenim rezultatima institucija. Ovaj inkrementalizam u pripremi proračuna ima za posljedicu da se nastavljaju financirati niskoprioritetni i neučinkoviti programi koji iscrpljuju proračunske resurse. Dugogodišnja praksa ovakvog odobravanja proračuna dovela je do situacije da BiH ima najneučinkovitiju javnu upravu u Europi koja nije u stanju da efikasno odgovori na zahtjeve njenih građana.

### 3.2. Mehanizmi proračunskog planiranja

U procesu proračunskog planiranja predviđena je većina potrebnih mehanizama za kvalitetno proračunsko planiranje, međutim, svi oni ne funkcioniraju uspješno i transparentno. BiH ima uspostavljene strukture za vođenje fiskalne politike, praksu donošenja srednjoročnog okvira rashoda i pripremu proračuna utemeljenog na rezultatima. Međutim, svi planovi nisu javno dostupni, dokument proračuna nije u cijelosti usuglašen sa strateškim planovima rada, kontrola preuzimanja dugoročnih proračunskih obveza nije sveobuhvatna, a praksa preispitivanja proračunskih izdataka nije uspostavljena.

Neusuglašenost proračuna sa planovima rada ima za posljedicu da nemamo uvijek jasnu informaciju za koje ciljeve su proračunska sredstva namijenjena i tko su odgovorne osobe za pripadajuće programe i proračunska sredstva. Zakašnjela reforma strateškog planiranja i upravljanja je najznačajniji krivac za ovakvo stanje.

#### 3.2.1. Srednjoročni okvir rashoda (DOP) i programski proračun

Iako se informacija o proračunu u programskom formatu priprema još od 2009. godine odgovorni za usvajanje proračuna još uvijek nemaju kvalitetnu i cjelovitu informaciju o proračunu u programskom formatu. Institucije BiH na temelju instrukcija MFT u programskom formatu pripremaju Dokument okvirnog proračuna (DOP) i godišnji proračunski zahtjev. Proračun u programskom formatu ili programski proračun je najzastupljenija vrsta proračuna

<sup>73</sup> Prema izvješćima MFT o izvršenju proračuna za 2015. godinu, izvršenje tekućih izdataka institucija BiH u posljednjem kvartalu 2015. godine je 214 milijuna KM i za 11% je veće od prosječnog izvršenja prethodna tri kvartala (192 milijuna KM). Treba napomenuti da tekući izdaci ne obuhvaćaju kapitalne izdatke koji su u posljednjem kvartalu iznosili 38 milijuna KM, što je više od sveukupnih kapitalnih izdataka prva tri kvartala (34 milijuna KM).

<sup>74</sup> Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.4.1. Mjere koje se poduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti.

<sup>75</sup> Zbog kašnjenja u pripremi nacrtu proračuna, Parlament BiH nema na raspolaganju ni četvrtinu predviđenog vremena za njegovo razmatranje, više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.1.1. Blagovremenost procesa pripreme proračuna.

<sup>76</sup> Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.3. Raspoložive informacije o realizaciji definiranih ciljeva.



utemeljenog na rezultatima/učincima. Programski proračun osigurava informaciju o namjeni proračunskih sredstava, odnosno o visini sredstava namijenjenih za postizanje programskih ciljeva.

MFT uz nacrt proračuna za 2016. godinu nije osiguralo cjelovitu informaciju o proračunu u programskom formatu. Informacijom o proračunu u programskom formatu za 2016. godinu, koju je MFT dostavilo VM, obuhvaćeno je samo 29 od 75 proračunskih korisnika<sup>77</sup>. Prije dostavljanja Parlamentu BiH informacija je dopunjena i njome je obuhvaćeno 69 od 75 proračunskih korisnika<sup>78</sup>. Na web stranici Parlamenta BiH, gdje se objavljuju materijali za sjednice, uz prijedloge proračuna za 2015. i 2016. godinu nije se mogla pronaći informacija o proračunu u programskoj klasifikaciji. Dakle, ni parlamentarci ni javnost nisu imali informaciju koliko je sredstava namijenjeno za financiranje realizacije ciljeva i pripadajućih programa institucija BiH. Kao posljedica navedenog, javnosti i Parlamentu je smanjena mogućnost utjecaja na predloženu strukturu i namjenu sredstava proračuna.

MFT još uvijek nije zadovoljno kvalitetom programskih proračunskih zahtjeva koje joj institucije dostavljaju. Najveći nedostaci programskog proračuna uočeni su u institucijama gdje je priprema programskog proračuna prepuštena službi financija i računovodstva, a bez odgovarajuće potpore odgovornih rukovoditelja u instituciji (rukovoditelja programa i rukovoditelja institucije). Institucije još uvijek imaju problema u definiranju jasnih i mjerljivih ciljeva i pokazatelja uspjeha programa (mjera učinka). Obrazloženja programskih proračunskih zahtjeva fokusirana su na troškove po ulaznim elementima umjesto na rezultate realizacije strateških ciljeva i politika djelovanja.<sup>79</sup> Isti nedostaci utvrđeni su u izvješću revizije učinka "Upravljanje utemeljeno na rezultatima kroz planove i izvješća institucija VM" iz 2013. godine.

Unatoč utvrđenim nedostacima, MFT nije predlagalo VM korektivne mjere za institucije kod kojih su uočeni nedostaci u kvalitetu DOP i programskog proračunskog zahtjeva (mjere poput proračunskih ograničenja ili drugih restrikcija). MFT je čak prekinulo praksu objave nedostataka proračunskih zahtjeva u DOP institucija.<sup>80</sup> Umjesto toga, s ciljem podizanja kvalitete proračunskih zahtjeva, MFT je sredinom 2015. godine proračunskim korisnicima distribuiralo novi Priručnik o programskom proračunu.

U postupku pripreme DOP i programskog proračuna, MFT je od proračunskih korisnika BiH tražilo dostavljanje svih relevantnih planova, strategija, izvješća, odluka mjerodavnih i drugih dokumenata koji potkrepljuju proračunske zahtjeve. MFT nema vlastite kapacitete za nadzor i evaluaciju planova rada institucija BiH i nije vršilo njihov eksterni angažman. MFT je u svojim analizama proračunskih zahtjeva koristilo sva dostupna izvješća o nadzoru i evaluaciji rada institucija BiH (najčešće su to izvješća koja su dostupna na Internetu: poput izvješća revizije i izvješća o napretku reforme javne uprave). Međutim, djelatnici MFT ističu da većina dostupnih izvješća i informacija o radu, nadzoru i evaluaciji nije prilagođeno njihovim potrebama i nije im pružala puno iskoristivih informacija za potrebe pripreme proračuna. Kako većina institucija do

<sup>77</sup> Utvrđeno uvidom u materijal prijedloga proračuna koji nam je osiguralo GTVM, a koji je MFT dostavilo GTVM.

<sup>78</sup> Utvrđeno je uvidom u materijal prijedloga proračuna koji nam je osiguralo MFT, a koji je Predsjedništvo dostavilo Parlamentu BiH. Ova informacija o proračunu u programskom formatu nije sadržavala programski proračun nekih od najvećih institucija BiH (UNO, MCP, GP, SZPP, CCBH i TUŽITELJSTVO).

<sup>79</sup> Dokument okvirnog proračuna institucija BiH za razdoblje od 2016. do 2018. godine, MFT 2015. godine.

<sup>80</sup> Sažetak pregleda kvaliteta dostavljenih tablica prioriteta proračunskih korisnika je posljednji put objavljen u DOP 2012. – 2014.





2016. godine nije imala strateški plan rada institucije<sup>81</sup>, djelatnicima MFT je bilo teško ocijeniti jesu li programski proračunski zahtjevi usuglašeni sa strateškim ciljevima i planskim smjernicama VM.

Izostanak ranije reforme strateškog planiranja i upravljanja je glavni razlog manje uspješnosti reforme upravljanja proračunom. Jasno definirana strateška opredjeljenja u vidu strateških ciljeva su temeljni ulazni element za definiranje programa i programskog proračuna. S ciljem unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, Vijeće ministara BiH je tijekom 2014. i 2015. godine donijelo nove odluke o strateškom<sup>82</sup> i godišnjem<sup>83</sup> planiranju i izvješćivanju primjenjive od 2016. godine. Planski ciklus za 2016. godinu bila je prva godina primjene novih propisa koja je već ukazala na određene slabosti u načinu definiranja strateških ciljeva BiH.

Naime, strateški ciljevi BiH u planskim dokumentima institucija BiH za 2016. godinu su definirani općenito i nemjerljivo. Definirani ciljevi u većini slučajeva ne zadovoljavaju kriterije "pametno" postavljenih ciljeva<sup>84</sup>, a prateći pokazatelji uspjeha ne uspijevaju uvijek popraviti situaciju specifičnosti i mjerljivosti definiranih ciljeva. Prisutna je tendencija korištenja međunarodno neusporedivih pokazatelja te pokazatelja aktivnosti umjesto pokazatelja krajnjih rezultata. Pametno definiranim ciljevima i pokazateljima postavljaju se jasni zahtjevi za izvješćivanje o rezultatima rada koje je onda relativno lako nadzirati i evaluirati. Nadzor i evaluacija općenito i nemjerljivo definiranih ciljeva iznimno je zahtjevana, pa gotovo i nemoguć zadatak.

Ilustracija uočenih slabosti i nedostataka strateškog planiranja u prvoj godini primjene nove metodologije planiranja dana je u dodatku 4. Karakteristike planskih dokumenata BiH za 2016. godinu.

### 3.2.2. Problemi u koordinaciji aktivnosti strateškog i proračunskog planiranja

Definirani programi u planovima rada i programi iz programskog proračuna za 2016. godinu nisu usuglašeni. Programi u planovima rada i u proračunu moraju biti usuglašeni ukoliko želimo pouzdane informacije o troškovima financiranja programa iz planova rada institucija BiH. U sljedećoj tablici dan je pregled broja programa kod osam institucija BiH kod kojih smo izvršili tu analizu.

<sup>81</sup> Samo su tri od osam institucija iz uzorka (institucije čije smo planove analizirali), imale strateške planove rada za 2015. godinu, a nakon 2016. godina strateški plan rada imale su sve institucije VM, sukladno relevantnim odlukama VM o strateškom i godišnjem planiranju.

<sup>82</sup> Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, VM broj: 118/14 od 23.07.2014. god., Službeni glasnik BiH broj: 62/14; Naputak o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, VM broj: 30/15 od 23.04.2015. god., Službeni glasnik BiH broj: 44/15

<sup>83</sup> Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvješćivanja o radu u institucijama BiH, VM broj: 185/14 od 18.11.2014. godine, Službeni glasnik BiH broj: 94/14; Naputak o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvješća o radu u institucijama BiH, VM broj: 35/15 od 15.05.2015. god., Službeni glasnik BiH broj: 45/15

<sup>84</sup> "Pametni" ili "SMART" kriteriji za postavljanje ciljeva su: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Achievable (dostižni, ostvarivi), Relevant (relevantni), Time-dependant (vremenski određeni), prema Alati za strateško planiranje, DEP 2014. godine i Priručnik o programskom proračunu, MFT 2015. godine.



Tablica 5. Pregled broja programa u programskom proračunu i u planovima rada

8 institucija iz uzorka	DEI	DEP	MCP	MVTEO	HEA	IDEEA	ASH	UZZB	Ukupno
Broj programa u programskom proračunu	5	3	9	7	2	3	2	2	33
Broj programa u planovima rada	28	4	10	19	2	2	4	5	76

Izvor: Ured za reviziju na temelju programskih proračunskih zahtjeva, te strateških i godišnjih planova rada institucija za 2016. godinu.

Iz gornje tablice jasno je vidljiv opseg neusuglašenosti broja definiranih programa u različitim planovima. Naime, broj definiranih programa u planovima rada institucija BiH znatno je veći od broja programa definiranih u programskom proračunu, iako bi broj programa trebao biti isti ili za jedan program viši u programskom proračunu (program za strateško upravljanje i administraciju – program koji obuhvaća zajedničke troškove potpore drugim programima institucije<sup>85</sup>).

Detaljnijom analizom definiranih programa i njihovih ciljeva utvrđeno je da niti jedna institucija nema u cijelosti usuglašen broj i definiciju programa/ciljeva, međutim, većina definiranih programa u različitim planskim dokumentima je ipak usporediva, odnosno može se zaključiti da se radi o istom programu. Iste razlike koje su utvrđene kod broja i definicije programa utvrđene su i kod broja i definicije pripadajućih pokazatelja uspješnosti programa. Broj definiranih pokazatelja uspjeha u programima rada je znatno veći od broja pokazatelja koji su definirani u programskom proračunu, a znatan broj njih se u potpunosti razlikuje.

Ovakva neusuglašenost programa i pripadajućih pokazatelja u različitim planskim dokumentima ukazuje na neusuglašenost metodologije po kojoj se ovi planovi pripremaju. Naime, u planovima rada prema metodologiji planiranja iz 2015. godine operira se sa strateškim, srednjoročnim, specifičnim programskim i projektnim ciljevima, dok se u programskom proračunu operira sa strateškim ciljevima proračunskog korisnika i operativnim ciljevima programa<sup>86</sup>.

U procesu definiranja nove metodologije za strateško planiranje i upravljanje, Sektor za proračun MFT nije bio konsultiran. Navedena činjenica je uzrokovala određene neusuglašenosti u definicijama, metodologiji, procesu planiranja i na kraju i u samim planskim dokumentima (planovima rada i programskom proračunu). U prvoj godini primjene nove metodologije za strateško planiranje, pored navedenih, javili su se i drugi problemi<sup>87</sup> u

<sup>85</sup> U sektoru za proračun MFT i u DOP ističu mnoge prednosti zadržavanja programa strateško upravljanje i administracija. Tehnički je puno jednostavnije knjižiti i nadzirati opće i zajedničke troškove ukoliko se oni vežu za jedan program (poput troškova rukovodstva, općih službi, režijskih i drugih troškova koji bi se inače prema procjeni dijelili na druge programe). S obzirom na to da ovakav program ima većina institucija moguće je vršiti i različite analize i usporedbe ovih troškova među institucijama BiH. S druge strane naknadno se ovi troškovi po utvrđenom ključu lako mogu podijeliti na druge programe iz nadležnosti institucije, čime se dobivaju usporedive vrijednosti troškova programa navedene u drugim planovima rada VM.

<sup>86</sup> Dodatak 6. Definicije pojmova korištenih u programskom proračunu, Izvješća revizije učinka "Upravljanje utemeljeno na rezultatima kroz planove i izvješća institucija VM", Ured za reviziju, 2013. godine.

<sup>87</sup> Nisu blagovremeno osigurani potrebni ulazni podaci i relevantna mišljenja na Srednjoročni program rada VM što je uzrokovano činjenicom da u odgovornim institucijama nisu na vrijeme definirali odgovornosti i organizaciju za obavljanje ovih zadataka koji su zahtjev nove metodologije za planiranje. Pored navedenog, utvrđene su i druge neusuglašenosti i nedorečenosti redizajniranog procesa



koordinaciji aktivnosti pripreme srednjoročnog plana VM, a na što je upozorila Jedinica interne revizije MFT u svom izvješću "Koordiniranje i izrada srednjoročnog programa rada VM".

Pored navedenog, organizacijska nefleksibilnost institucija<sup>88</sup> mogla je utjecati na različit način definiranja ciljeva institucija BiH. Struktura programa u programskom proračunu institucija BiH uglavnom odgovara organizacijskoj strukturi institucije. Ne može se isključiti mogućnost da su institucije u programskom proračunu ciljeve prilagođavale organizaciji umjesto organizaciju ciljevima<sup>89</sup>. Isti problem u znatno manjoj mjeri utjecao je na način definiranja ciljeva u planovima rada institucija VM, što može biti jedan od razloga neusuglašenosti broja i definicije ciljeva.

Ključna negativna posljedica neusuglašenosti ciljeva i pokazatelja u planovima rada i u programskom proračunu je da se izvješća o radu, odnosno pripadajuće informacije o realizaciji programskih ciljeva neće uvijek moći koristiti u postupku donošenja proračuna. Naime, značajan broj programa i pokazatelja nije jednoobrazno definiran u oba planska dokumenta, pa izvješća o radu neće pružiti sve potrebne informacije o uspješnosti definiranih programa u programskom proračunu. Druga negativna posljedica je što iz službi računovodstva ne možemo dobiti brzu, pouzdanu i točnu informaciju o troškovima financiranja programa definiranih u planovima rada.

### 3.2.3. Proračunske procedure za odobravanje dugoročnih proračunskih obveza

Iako BiH nema poseban proračun za preuzimanje dugoročnih obveza<sup>90</sup>, u proces pripreme proračuna institucija BiH ugrađeni su mehanizmi koji bi trebali osigurati kontrolu stvaranja dugoročnih proračunskih obveza. Međutim, na jednom primjeru utvrdili smo da se utvrđena procedura nije primjenjivala dosljedno, čime je ugrožena sposobnost MFT da predvidi dugoročnu uravnoteženost prihoda i rashoda, a Parlament BiH je uskraćen za informaciju o preuzetoj dugoročnoj obvezi.

Unatoč propisanoj proceduri, našim istraživanjima kod institucija iz uzorka, utvrdili smo nedosljednu primjenu Instrukcije MFT<sup>91</sup> što može ugroziti mogućnost MFT da predvidi dugoročnu uravnoteženost prihoda i rashoda proračuna. Naime, iako ugovor IDDEEA-e o nabavi osobnih isprava<sup>92</sup> iz srpnja 2012. godine zadovoljava kriterije višegodišnjeg projekata (desetogodišnji ugovor o nabavi ukupne vrijednosti preko 104 milijuna KM), isti nije evidentiran u pregledu višegodišnjih projekata. Zaključivanjem ugovora o nabavi osobnih isprava utvrđena je dugoročna obveza koja će opterećivati proračune institucija BiH do 2022. godine, međutim,

---

planiranja koje se odnose na različite definicije, različitu numeraciju ciljeva, neusuglašenost programa, nedorečene i neusuglašene rokove, odsustvo određenih internih kontrola i revizijskih tragova, neuvezanost informacionih sustava koji se koriste u procesu planiranja (BPMIS, PIMIS i ISFU), itd.

<sup>88</sup> Više o navedenom vidjeti u Izvješću revizije učinka "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH", Dodatak 6. Slabosti u uspostavi struktura upravljačke odgovornosti za ciljeve institucija, Ured za reviziju institucija BiH, 2015. godine.

<sup>89</sup> Prilikom uvođenja programskog proračuna MFT je institucijama BiH sugeriralo da programe u programskom proračunu definiraju sukladno definiranoj organizacijskoj strukturi. Navedena preporuka imala je smisla, ali samo pod pretpostavkom da institucije imaju funkcionalnu organizacijsku strukturu, odnosno strukturu organizacije prilagođenu strukturi ciljeva i aktivnosti. Međutim, od osnivanja institucija, relevantni ciljevi i odgovornosti institucija su se brže mijenjali od njihove organizacijske strukture.

<sup>90</sup> Primjerice, Francuska institucijama odobrava godišnji gotovinski proračun i proračun za preuzimanje obveza sa budućim plaćanjima. Izvor: Budget reform and global financial crisis GOV-PGC-SBO (2015)7 OECD.

<sup>91</sup> Instrukcija o višegodišnjim projektima, MFT, broj 05-02-1-432-1/12 od 10.01.2012. godine

<sup>92</sup> Više informacija o projektu nabava osobnih isprava mogu se pronaći u izvješću revizije učinka "Nabava osobnih isprava", Ured za reviziju institucija BiH, 2015. godine.



kako nije ispoštovana utvrđena procedura MFT za evidenciju višegodišnjeg projekta, ovu obvezu ne vidimo u "Pregledu višegodišnjih projekata".

Ako sve dugoročno preuzete obveze nisu uredno i jasno odobrene i evidentirane, povećava se rizik od gubitka kontrole nad stvaranjem dugoročnih obveza koje u dugom roku mogu narušiti ravnotežu prihoda i rashoda, te sposobnost MFT da predvidi i osigura financiranje svih prispljelih obveza. Parlament BiH je konačni donosilac odluke o proračunu. Međutim, prostor za odlučivanje Parlamenta BiH se znatno sužava jer će se u budućnosti morati odobravati proračuni za plaćanje ranije preuzetih obveza, obveza za koje u trenutku njihovog nastanka nije traženo odobrenje Parlamenta BiH niti mu je pružena informacija da je dugoročna obveza preuzeta.

#### 3.2.4. Proračunske procedure za preispitivanje izdataka

U procesu pripreme i odobravanja proračuna nisu ugrađene posebne strukturirane procedure za preispitivanje postojećih proračunskih izdataka. U postupku pripreme prijedloga proračuna nije osiguran ni tehnokratski ni politički<sup>93</sup> vođen proces preispitivanja učinkovitosti postojećih proračunskih izdataka. Alternativne opcije umanjenih proračuna ne predlažu ni institucije BiH, a ni MFT.

Institucije BiH su dužne da u DOP predlažu i eventualne opcije ušteda, međutim, institucije BiH nisu u obvezi da ponude i alternativne umanjene proračunske zahtjeve sa procjenom kako bi se manji proračun odrazio na rezultate koji se postižu sa postojećim proračunom.

MFT također nema praksu predlaganja alternativnih opcija umanjenih proračuna za pojedine programe i institucije. MFT ne vrši neko posebno preispitivanje učinkovitosti izdataka postojećih programa te se donositeljima odluka o proračunu (VM, Predsjedništvu i Parlamentu) ne predlažu različite opcije umanjenja proračuna za neučinkovite programe ili za programe koji ne ispunjavaju određene standarde i zahtjeve (u pogledu poštivanja propisa, procedura, rokova, očekivanih rezultata i sl.). Recimo, primjerice, MFT nije nikada donositeljima odluka predlagalo smanjenje proračuna za programe koji nisu postigli minimum kvalitete programskog proračunskog zahtjeva (zahtjev koji sadrži sve elemente: definiran cilj, odgovornosti, pokazatelji učinkovitosti programa i sl.).

Pojedinačna ministarstva VM nemaju značajnu ulogu u utvrđivanju visine proračuna pojedinačnih institucija. Nije utvrđena neka strukturirana procedura putem koje bi ministarstva utjecala na visinu proračunskih prijedloga institucija koje im odgovaraju<sup>94</sup>, te institucija i programa iz područja za koje je ministarstvo mjerodavno<sup>95</sup>. Među ministarstvima VM ne postoji jasno utvrđena odgovornost za nadzor nad rezultatima programa i rada institucija VM. Primjerice, u nekim zemljama OECD-a ministarstva imaju značajnu ulogu u utvrđivanju prioriteta za financiranje institucija koje im odgovaraju i čije rezultate nadziru. Središnje proračunsko tijelo (MFT u BiH), u takvim zemljama ima ključnu ulogu u rasporedu sredstava između različitih ministarstava i dogovorenih strateških prioriteta više razine.

<sup>93</sup> Tehnokratski proces preispitivanja proračunskih izdataka provode državni službenici kojim je to dano u zadatak, dok su u politički proces uključeni visokopozicionirani politički predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti.

<sup>94</sup> Upravnih organizacija u sastavu ministarstva.

<sup>95</sup> Primjerice, MCP je mjerodavno za obrazovanje te bi trebalo vršiti nadzor nad svim programima iz područja obrazovanja, što uključuje i pripremu povremenih izvješća i informacija o nadzoru planiranih i ostvarenih rezultata programa sa prijedlozima korektivnih mjera i aktivnosti.



U postupku razmatranja prijedloga proračuna<sup>96</sup> politički predlagači i donositelji odluka o proračunu (VM, Predsjedništvo BiH i Parlament BiH) nemaju izgrađeni strukturirani model preispitivanja postojećih proračunskih izdataka s ciljem utvrđivanja programa na kojim će se izvršiti umanjeње proračuna, te na taj način osloboditi sredstva za druge visokoprioritetne programe potrošnje.

Više o preispitivanju izdataka s ciljem njihove racionalizacije vidjeti u dodatku 1. Najbolje proračunske prakse zemalja OECD-a.

Prilikom pripreme programskog proračuna, rukovoditelji program i institucija su odgovorni da promišljaju o učinkovitosti svojih programa. Međutim, samo se korištenjem ovih informacija u procesu preispitivanja proračunskih izdataka može osigurati da rukovoditelji ovaj zadatak shvate ozbiljno.

### 3.3. Raspoložive informacije o realizaciji definiranih ciljeva

U ranijem dijelu izvješća bilo je govora o nedovoljnoj dostupnosti informacija o proračunu u programskom formatu (transparentnost proračunskog procesa). Javnost, Parlament BiH, pa čak i VM nisu uvijek imali ažurnu informaciju o namjeni proračunskih sredstava, odnosno informaciju o proračunu u programskom formatu. U ovom dijelu obradit ćemo u kojoj mjeri su informacije o programima, njihovim ciljevima i pokazateljima učinka dostupne odgovornim za pripremu prijedloga proračuna, ali i drugim zainteresiranim (ministarstvima, tijelima VM i drugima institucijama BiH sa utvrđenim odgovornostima za nadzor i evaluaciju).

Uspostavljeni sustav planiranja i izvješćivanja donositeljima odluka o proračunu nije osiguravao dostatne informacije za donošenje proračuna kojim će se izvršiti veći pritisak na efikasnost i efektivnost institucija BiH.

#### 3.3.1. Informacije osigurane pripremom DOP i programskog proračunskog zahtjeva

Službenici MFT koji su odgovorni za pripremu nacrtu proračuna nakon uspostave informacionog sustava za planiranje i upravljanje proračunom institucija BiH (BPMIS)<sup>97</sup> imaju manje potrebnih informacija za pripremu proračuna koji će poticati efikasnost i efektivnost proračunskih korisnika. BPMIS ne nudi pregledno izvješće o ranije planiranim i postignutim rezultatima programa po godinama, informacije koje bi službenici MFT trebali koristiti u razmatranju proračunskih zahtjeva i u konzultacijama sa proračunskim korisnicima (aktivnost MFT u 7. koraku proračunskog procesa).

Institucije BiH su u obvezi pripremati financijske planove u programskom formatu<sup>98</sup>, međutim, institucije BiH nisu u obvezi pripremati izvješća iz kojih bi se vidjela realizacija navedenih planova. Prije 2014. godine i prije uspostave BPMIS-a, institucije BiH su u postupku pripreme proračunskih planova (DOP i godišnji programski proračun) bile u obvezi pripremiti i izvješće

<sup>96</sup> DOP i godišnjeg prijedloga proračuna. DOP je svojevrsan prednacrt godišnjeg proračuna institucija BiH.

<sup>97</sup> BPMIS – Budget Planing Management Information System ili kraće BMIS – Budget Management Information System - Informacijski sustav za (planiranje) i upravljanje proračunom je uspostavljen projektom reforme javne koji je okončan 2013. godine, više o relevantnom projektu vidjeti na <http://parco.gov.ba/2011/07/27/potpisan-ugovor-za-realizaciju-projekta-informacioni-sistem-za-upravljanje-budzetom-bmis/>

<sup>98</sup> U DOP institucije BiH prioritete potrošnje definiraju u programskom formatu, a za godišnji proračun pripremaju programski proračunski zahtjev.



o ostvarenim rezultatima iz prethodne godine, procijenjenim ostvarenjem tekuće godine i planiranim rezultatima za naredne proračunske godine.<sup>99</sup> Svi ovi podaci do 2014. godine nalazili su se u jednom obrascu proračunskog zahtjeva (jedna excel tablica) što je prikazano u sljedećoj ilustraciji.

Izvod iz programskog proračunskog zahtjeva kako je to inicijalno osmišljeno SPEM projektom.

UKUPNI ZAHTEJ U PROGRAMSKOM FORMATU						
Institucija:		(unijeti naziv proračunskog korisnika)				
Strateški cilj proračunskog korisnika						
Tablica 9						
PROGRAM 1: (unijeti naziv programa)		Izvršenje 2010	Proračun 2011	Zahtjev 2012	Preliminarne procjene 2013 2014	
611000	Bruto plaće i naknade					
612000	Naknade troškova uposlenih					
613000	Izdaci za materijal i usluge					
614000	Tekući grantovi					
821000	Kapitalna ulaganja					
Broj uposlenih na programu						
Operativni ciljevi:		(navesti operativne ciljeve ovog programa)				
Rukovoditelj programa:		(Ime i prezime rukovoditelja programa)				
Pravno uporište:		(navesti legislativu ili drugi pravni temelj koji uređuje aktivnosti u sklopu ovog programa)				
Predložene aktivnosti:		(Opisati aktivnosti koje se sprovode kako bi se postigli operativni ciljevi programa)				
MJERE UČINKA PROGRAMA 1		Mjere učinka	Ostvareno 2010	Očekivani rezultati		
			2011	2012	2013	2014
Izlazni (izravni) rezultati (proizvodi i usluge iz sprovođenja programa)						
Krajnji rezultat (utjecaj proizvoda i pruženih usluga po cilju grupu)						
Efikasnost (trošak po jedinici izlaznog rezultata)						

Izvor: Model Proračunske instrukcije br. 2 ranije dostupan na web stranici javnefinansije.ba

Prelaskom na BPMIS ovi podaci se ne mogu dobiti na jednom obrascu nego se moraju generirati iz nekoliko različitih izvješća što otežava praćenje planiranih i ostvarenih rezultata tijekom godina. Iako su rezultati suština programskog proračuna, kada se iz BPMIS-a generira izvješće o realizaciji programskog proračuna iz njega se ne mogu vidjeti informacije o postignutim rezultatima po definiranim mjerama učinka. Jedino što se iz tog izvješća može vidjeti su troškovi programa po ekonomskim kategorijama.

BPMIS, dakle, ne osigurava temeljne informacije zbog kojih je uspostavljen. BPMIS ne pruža usporednu informaciju o planiranim i postignutim rezultatima programa koje bi MFT trebalo

<sup>99</sup> Instrukcija MFT br. 1 za DOP 2014-2016 i instrukcija MFT br. 2 za proračunski zahtjev za 2014. godinu, dostupne na:  
[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_1_2014_2016_hr.pdf);  
[http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/instrukcija\\_2\\_dodjela\\_2014\\_hr.pdf](http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/instrukcija_2_dodjela_2014_hr.pdf);  
[http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/tabela\\_instrukcija\\_2\\_dodjela\\_2014\\_hr.xls](http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/tabela_instrukcija_2_dodjela_2014_hr.xls)



koristiti kao glavni argument za pripremu proračuna utemeljenog na rezultatima. Umjesto toga, BPMIS se pretvorio u dodatni alat kontrole ulaznih troškova programa po ekonomskoj klasifikaciji, ali ne i njihovih rezultata.

Pored navedenih nedostataka, postoje i drugi nedostaci koji ograničavaju funkcionalnost BPMIS sustava.

U BPMIS-u se može vidjeti naziv programa i njegovi operativni ciljevi, međutim, ne i definicija strateškog cilja programa. Bez jasne i vidljive definicije cilja programa nejasna je i svrha programa, te je nije moguće usporediti sa definicijom cilja navedenog u srednjoročnim programu rada institucije i VM.

BPMIS nije uvezan sa ISFU i drugim informacijskim sustavima MFT (sustav za obračun plaća i naknada, sustav za upravljanje javnim investicijama - PIMIS), te se svi podaci iz drugih sustava u BPMIS moraju ručno unositi.

### 3.3.2. Redoviti sustav planiranja i izvješćivanja o radu nije osiguravao potrebne informacije

Uspostavljeni sustav planiranja i izvješćivanja o radu, odgovornim za pripremu i donošenje odluke o proračunu nije osiguravao dostatne informacije o učinkovitosti proračunskih programa. Naša istraživanja, ali i ranija izvješća revizije učinka<sup>100</sup> ukazivala su na to da su izvješća o radu štura, da sadrže informacije o realizaciji aktivnosti, međutim, ne i analize postignuća ciljeva. Informacije o uspješnosti programa ključne su za donošenje odluka o njihovom financiranju (proračunu).<sup>101</sup> Izvjestan napredak je napravljen novim odlukama VM o strateškom planiranju i izvješćivanju, međutim, napredak će se moći cijeniti tek po okončanju prvog ciklusa izvješćivanja po novoj metodologiji.

Sukladno smjernicama za planiranje, nadzor i izvješćivanja, koje su vrijedile do 2016. godine<sup>102</sup>, institucije BiH su bile u obvezi izvješćivati samo o programskim aktivnostima<sup>103</sup>, ali ne i o rezultatima postignuća definiranih ciljeva i programa. Značajan broj institucija BiH, osim propisanog minimuma (tabličnog pregleda aktivnosti), nije imao strateške planove koji su usuglašeni sa programskim proračunom i koji sadrže opis postojećeg stanja, programe, njihove ciljeve i pripadajuće pokazatelje učinka (očekivane rezultate). U pogledu informativnosti planova i izvješća o radu institucija VM u 2015. godini situacija nije bolja od situacija koje su prezentirane u ranijim izvješćima revizije učinka.<sup>104</sup>

U sljedećoj tablici prezentirani su rezultati analize usuglašenosti planskih dokumenata koji su temelj za izvješćivanje o uspješnosti definiranih proračunskih programa u institucijama iz uzorka istraživanja.

<sup>100</sup> "Upravljanje utemeljeno na rezultatima kroz planove i izvješća institucija VM" iz 2013. godine.

<sup>101</sup> Proračunom donesenim na temelju informacija o učinkovitosti programa vrši se pritisak na efikasnost i efektivnost institucija.

<sup>102</sup> Naputak o postupku pripreme programa rada VM BiH (Službeni glasnik BiH 21/07), Poslovnik o radu VM (Službeni glasnik BiH 107/03), Naputak o metodologiji izrade izvješća o radu VM BiH (Službeni glasnik BiH 96/09)

<sup>103</sup> Institucije su za potrebe pripreme godišnjeg programa rada minimalno morale definirati i VM dostaviti tablični izvod najznačajnijih zadaća i aktivnosti grupiranih u četiri cjeline koje se odnose na: zakonodavne aktivnosti, međunarodne ugovore, europske integracije i tematski dio.

<sup>104</sup> Izvješća revizije učinka "Upravljanje utemeljeno na rezultatima kroz planove i izvješća institucija VM" iz 2013. godine i izvješća revizije učinka "Uspostava javnih internih financijskih kontrola (PIFIC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine (dodatak 6.).





Tablica 6. Usuglašenost s programima/ciljevima u planovima za 2015. godinu

	8 institucija BiH iz uzorka	MCP	IDDEEA	HEA	MVTEO	UZZB	ASH	DEP	DEI
1.	Program rada osim plana aktivnosti sadrži i dodatne informacije o programima / ciljevima institucije	NE	DA	DA	NE	NE	NE	NE	NE
	Program rada sadrži iste programe/ciljeve (broj i definicija) kao programski proračun		NE	NE					
2.	Institucija je imala strateški plan rada važeći za 2015. godinu	NE	DA	DA	DA	DA	DA	NE	NE
	Strateški plan rada i DOP sadrže iste programe/ciljeve (broj i definicija) kao programski proračun		NE	NE	NE	NE	NE		

Izvor: Ured za reviziju na temelju analize planova institucija (financijskih i o radu).

Šest od osam institucija iz uzorka u godišnjem programu rada nije ponudilo više informacija od propisanog minimuma (tablični pregleda aktivnosti), odnosno njihovi godišnji programi rada nisu sadržavali informacije o programima i pripadajućim ciljevima. Samo su dvije institucije (IDDEEA i HEA) imale informativnije programe rada, međutim, navedeni programi nisu usuglašeni sa onim koji su navedeni u programskom proračunu (broj i definicija programa/ciljeva je različit, ne može se uvijek zaključiti da se radi o istom programu/cilju).

Pet od osam institucija BiH imalo je strateške planove rada koji su obuhvaćali i 2015. godinu, međutim, navedeni programi/ciljevi nisu usuglašeni sa onim koji su navedeni u programskom proračunu (nemaju isti broj i definiciju programa/ciljeva).

U sljedećoj tablici prezentirano je u kojoj mjeri su relevantna izvješća nudila cjelovitu informaciju o uspješnosti proračunskih programa u institucijama iz uzorka istraživanja.

Tablica 7. Informacija o realizaciji programa/ciljeva u izvješćima za 2015. godinu

	8 institucija BiH iz uzorka	MCP	IDDEEA	HEA	MVTEO	UZZB	ASH	DEP	DEI
1.	Izjava o odgovornosti za ostvarenje ciljeva ima usuglašene programe/ciljeve sa programskim proračunom	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	DA
2.	Izvješća o radu sadrže informacije o realizaciji svih definiranih ciljeva/programa	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE

Izvor: Ured za reviziju na temelju analize izvješća institucija (financijskih i o radu).

Sve institucije su u prilogu financijskih izvješća za 2015. godinu imale potpisanu Izjavu o odgovornosti za ostvarenje ciljeva institucije<sup>105</sup> u kojoj se procjenjuje postignuće definiranih ciljeva institucije, međutim, samo kod dvije institucije (IDDEEA i DEI) su navedeni ciljevi

<sup>105</sup> U izjavi o odgovornosti za ostvarenje ciljeva institucije rukovoditelji institucije iznose procjenu realizacije definiranih ciljeva. Ovom izjavom rukovoditelj institucije potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osigurao namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje sredstava odobrenih proračunom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u instituciji. Zakon o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH 42/12) i Odluka o utvrđivanju forme i okvirnog sadržaja Izjave o odgovornosti rukovoditelja za ostvarivanje ciljeva institucije, VM broj 175/12, 12. studeni 2012. godine (Službeni glasnik BiH 96/12)



usuglašeni sa definiranim ciljevima/programima iz programskog proračuna. Broj i definicija navedenih ciljeva se razlikovala kod četiri institucija (HEA, UZZB, ASH i DEP), dok dvije institucije nisu uopće navodile ciljeve nego postotak ispunjenja aktivnosti po cjelinama iz godišnjeg programa rada (MCP i MVTEO). Financijska izvješća institucija BiH ne sadrže izvješće o realizaciji programskog proračuna i pripadajućih pokazatelja učinka.

Konačno, institucije BiH su u godišnjim izvješćima o radu uglavnom nudile informacije o realizaciji planiranih aktivnosti, međutim, ne i informacije o rezultatima postignuća ciljeva i pripadajućih pokazatelja učinka. Samo su se u izvješću o radu IDDEEA-e mogle pronaći informacije o realizaciji svih ciljeva/programa navedenih u programskom proračunu. Opći dojam je, međutim, da institucije BiH nedostatno koriste analize trenda, te da se domaći rezultati nedostatno analiziraju i uspoređuju sa međunarodnim rezultatima pokazatelja uspjeha i učinka.

Uvođenjem nove metodologije planiranja i izvješćivanja ostvaren je izvjestan napredak. Odlukama VM o strateškom i godišnjem planiranju i izvješćivanju iz 2015. godine institucijama BiH je utvrđena obveza pripreme strateških planova, definiranje strukturiranih ciljeva i pripadajućih pokazatelja uspjeha. Izvješća o radu za 2016. još uvijek nemamo pa ocjenu njihove usuglašenosti sa planovima za 2016. ne možemo iznijeti. Međutim, programi i ciljevi definirani u planovima rada institucija iz uzorka nisu usuglašeni sa njihovim programskim proračunom. Definirani ciljevi u planovima rada institucija nisu specifični i mjerljivi, a pripadajući pokazatelji uspjeha i početno stanje ili nisu jasno definirani ili nisu međunarodno usporedivi.

Odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna, problem nespecifičnih, nemjerljivih i neusuglašenih ciljeva umanjit će iskoristivost informacija koje će pružati buduća izvješća o radu.

### 3.3.3. Nadzor i evaluacija planova i izvješća o radu

Izvješća o nadzoru i evaluaciji rezultata rada institucija i njihovih programa značajan su izvor informacija za odgovorne za pripremu i odobravanje proračuna. Međutim, znatan broj programskih ciljeva se ne obrađuje u izvješćima o nadzoru, a još manje njih je obrađeno u izvješćima o evaluaciji. Nadzorni i evaluacijski kapaciteti ne pokrivaju sva područja odgovornosti institucija BiH, a svim zainteresiranim nije osigurana efikasna dostupnost postojećih izvješća o nadzoru i evaluaciji. Sva izvješća o nadzoru i evaluaciji rada institucija nisu dostupna na elektronskim informacijskim servisima institucija BiH, a ni svi zainteresirani za praćenje rezultata rada institucija BiH i odgovorni za pripremu i donošenje odluke o proračunu nemaju pristup elektronskim servisima na kojim se ova izvješća i informacije mogu pronaći.

Neki vid dokumentirane procjene/evaluacije realizacije programskih ciljeva institucije imalo je tek 20 od 74 institucije BiH. U skoro svim slučajevima, kada je dokumentirana procjena/evaluacija izvršena, ona je ukazala na izostanak očekivanih rezultata. Relevantna izvješća/informacije o procjeni realizacije ciljeva u 18 institucija BiH su ukazivale na izostanak željenih rezultata. Nažalost, većina ovih izvješća i informacija nije dostupna svim zainteresiranim za praćenje rezultata rada institucija BiH i odgovornim za pripremu i donošenje odluke o proračunu.

Većina institucija BiH ne provodi dokumentiran interni nadzor i evaluaciju svojih rezultata rada. Kao mehanizam nadzora i evaluacije, rukovoditelji u institucijama BiH radije koriste radne sastanke i kolegije na kojim se razmatraju tekući rezultati rada.



Ministarstva i tijela VM nemaju uspostavljen nadzor i evaluaciju rezultata rada nad svim područjima za koje su odgovorne. Na temelju podataka iz upitnika koje su popunile 74 institucije BiH, 16 institucija BiH je potvrdilo da je odgovorno za pripremu izvješća o nadzoru realizacije strateških ciljeva BiH, a 8 institucija BiH je potvrdilo da je odgovorno za evaluaciju realizacije strateških ciljeva BiH (što podrazumijeva i praćenje rezultata rada drugih institucija BiH).

Međutim, naša istraživanja ukazala su na to da odgovorne institucije BiH, a prije svega ministarstva i tijela VM, nemaju uspostavljen nadzor nad svim područjima za koja su odgovorne. Revidirana ministarstva (MVTEO i MCP) nisu nam ponudila dokaze<sup>106</sup> da su uspostavili strateški nadzor nad realizacijom većine ciljeva upravnih i samostalnih upravnih organizacija iz područja svojih odgovornosti. Također, sva odgovorna tijela VM (npr. DEP) još uvijek nemaju razvijene nadzorne i evaluacijske kapacitete i do sada nisu pripremali izvješća o nadzoru i evaluaciji realizacije strateških ciljeva i rezultata rada drugih institucija BiH.

Nije uvijek jasno određeno koje bi ministarstvo trebalo vršiti nadzor nad radom samostalnih upravnih organizacija u BiH. Značajan broj samostalnih upravnih organizacija VM odgovara izravno, iako za sve materijale koje dostavljaju VM moraju pribaviti mišljenje odgovarajućeg ministarstva BiH.<sup>107</sup> U značajnom broju slučajeva teško je utvrditi koje je ministarstvo odgovorno za davanje stručnih mišljenja. Međutim, čak i kada definirane nadležnosti i odgovornosti jasno ukazuju koje je odgovorno ministarstvo, rijetko kada je u odgovornom ministarstvu utvrđena odgovornost službenika ministarstva za praćenje i procjenu rada samostalnih upravnih organizacija. S druge strane, samostalne upravne organizacije do ožujka 2016. godine<sup>108</sup> svoje planove i izvješća nisu dostavljale odgovornom ministarstvu. Takvu situaciju imali smo u oba ministarstva i samostalne upravne organizacije iz uzorka (MCP i HEA; MVTEO i ASH).

Samo u 2% eksterno provedenih evaluacija stanja iz područja nadležnosti institucija BiH, dana je procjena realizacije programskih ciljeva institucija BiH (ukupno 4 ovakve procjene u 5 godina). Iako je kod pola institucija BiH u posljednjih pet godina provedena neka vrsta eksterne evaluacije stanja iz područja nadležnosti institucije, tek jednu četvrtinu evaluacija uradile su institucije BiH, a preostale tri četvrtine evaluacija provele su međunarodne institucije i međunarodni eksperti angažirani kroz različite projekte potpore. Kao jedine domaće procjenitelje stanja iz područja njihove odgovornosti institucije BiH prepoznaju interne i eksterne revizore.<sup>109</sup>

Više o kapacitetima institucija BiH za praćenje/nadzor i evaluaciju/procjenu ciljeva i rezultata rada institucija vidjeti u dodatku 5. Nadzor i evaluacija u institucijama BiH.

Svrha izvješća o nadzoru i evaluaciji je argumentirano predlaganje korektivnih mjera i aktivnosti, te su temelj za eventualno redefiniranje ciljeva institucije. Nedokumentirane analize i procjene ne omogućavaju praćenje učinkovitost poduzetih intervencija na stanje u području za koje su institucije odgovorne.

<sup>106</sup> Izvješća o nadzoru realizacije planiranih ciljeva i pripadajućih aktivnosti upravnih organizacija u sastavu ministarstva i samostalnih upravnih organizacija iz područja svojih odgovornosti.

<sup>107</sup> Sukladno Poslovniku o radu VM iz 2003. godine i sukladno Zaključku VM iz 2016. godine.

<sup>108</sup> VM je na 48. sjednici održanoj 15.03.2016. godine donijelo zaključak prema kojem sve upravne organizacije materijale za VM moraju dostavljati preko resornog ministarstva, odnosno da uz materijale koje dostavljaju VM moraju dostaviti i mišljenje odgovarajućeg ministarstva.

<sup>109</sup> Prema podacima iz upitnika koji je popunilo 74 od 75 proračunskih korisnika – institucija BiH, 12 institucija BiH kao odgovorne evaluatore navelo je reviziju učinka Ureda za reviziju, a 2 institucije navelo je mjerodavnu jedinicu za internu reviziju.



### 3.3.4. Dostupnost planova, informacija i izvješća o radu, nadzoru i evaluacijama

Odgovornim za pripremu i donošenje odluke o proračunu te za nadzor i evaluaciju rezultata rada institucija BiH nije osiguran efikasan pristup postojećim informacijama o radu i o proračunu institucija BiH. Manji broj pripremljenih planova, informacija i izvješća o radu, nadzoru i evaluaciji je javno dostupan, odnosno objavljen na službenim web stranicama institucija BiH. Svim zainteresiranim nije osiguran izravan pristup uspostavljenim informacijskim sustavima (BPMIS, e-sjednice VM itd.) koji sadrže informacije o programskom proračunu, planove, informacije, izvješća o radu, nadzoru i evaluaciji rezultata rada.

#### *Javna dostupnost planova i izvješća o radu institucija BiH*

Informacije o radu proračunskih korisnika BiH nisu uvijek transparentne i javno dostupne.<sup>110</sup> Parlament BiH donosi odluku o rasporedu novca poreskih obveznika po proračunskim korisnicima, a za potrebe vršenja javnih funkcija. Informacije o načinu izvršavanja funkcija i o opsegu pruženih usluga institucija BiH nalazimo u njihovim planovima i izvješćima koji nisu uvijek dostupna na Internetu.<sup>111</sup> U sljedećoj tablici prikazana je javna dostupnost u 2016. godini objavljenih planova i izvješća o radu institucija iz uzorka.

**Tablica 8. Javno dostupni planovi i izvješća institucija iz uzorka, objavljeni u 2016. g.**

Institucija		Izvješće o radu 2015.	Godišnji program rada 2016.	Srednjoročni program rada 2016.
1	ASH	X	X	X
2	IDDEEA	X	X	X
3	HEA	X	X	X
4	UZZB			
5	MVTEO			
6	MCP			
7	DEP		X	X
8	DEI		X	X
Ukupno		3	5	5

Izvor: Ured za reviziju na temelju pregleda službenih web stranica na 07.07.2016. godine.

Izvješća o radu većine institucija iz uzorka (5 od 8) ne mogu se pronaći na njihovim službenim web stranicama, a značajan broj institucija (3 od 8) nije objavio svoje planove o radu. Ministarstva su najmanje transparentna u svom radu.

Planovi i izvješća koji su objavljeni na službenim web stranicama imaju veću i efikasniju dostupnost za sve odgovorne učesnike postupka pripreme proračuna – za članove Parlamenta, VM, službenike MFT, ali i za druge institucije BiH koje su odgovorne za nadzor i evaluaciju rada institucija BiH (ministarstva, tijela VM, UR i dr.). Iako odgovorni za pripremu i usvajanje proračuna bez problema mogu doći do planova i izvješća o radu drugih institucija, njihovo pribavljanje zahtijeva dodatno vrijeme i angažman (nekada je potrebno nekoliko dana, te nekoliko kontakata, mail-ova i dopisa da bi se došlo do planova i izvješća).

#### *Dostupnost informacija o programskom proračunu iz BPMIS-a*

Informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom institucija BiH (BPMIS) nije osigurao pristup svim zainteresiranim za informacije koje sadržava (informacije o programima, ciljevima, pokazateljima učinka i pripadajućem proračunu). Parlamentu BiH, Uredu za reviziju, VM, ministarstvima i tijelima VM nije osiguran izravan (online) pristup svim informacijama koje

<sup>110</sup> Na probleme transparentnosti i nedovoljne javne dostupnosti informacija o radu institucija BiH bilo je govora u izvješću revizije učinka "Transparentnost rada institucija BiH" iz 2015. godine.

<sup>111</sup> Najefikasnija dostupnost informacija o radu institucija BiH postiže se objavom relevantnih informacija na službenim web stranicama institucija BiH.



on sadrži, a koje bi mogle biti korisne u procesu pripreme proračuna, ali i za praćenje i evaluaciju rezultata rada proračunskih korisnika. Naime, proračunski korisnici imaju pravo pristupa BPMIS-u samo za informacije o svojoj instituciji, ali ne i za druge institucije. Jedino službenici MFT mogu vidjeti, ali i mijenjati, informacije svih proračunskih korisnika. Prema tvrdnjama odgovornih iz MFT, sustavu BPMIS nije omogućen pristup sa pravima uvida bez prava mijenjanja podataka u sustavu (read only pristup).

*Dostupnost izvješća o nadzoru i evaluaciji*

Nije osigurana široka dostupnost postojećih izvješća o nadzoru i evaluaciji rezultata rada u institucijama BiH. Prema podacima iz upitnika koji su popunile 74 institucije BiH, samo u 12% slučajeva izvješća o nadzoru javno se objavljuju na službenoj web stranici institucije koja ih je pripremila (PARCO i DEI), a izvješća o evaluaciji se javno objavljuju u 37% slučajeva (UR i APIK). Najveći broj izvješća o nadzoru i evaluaciji se dostavlja VM, međutim, za razliku od materijala koji se dostavljaju za sjednice Parlamenta BiH, materijali za sjednice VM nisu javno dostupni i ne objavljuju se na internetu.

Izvješća o nadzoru, koja je pripremalo 16 od 74 institucije BiH, dostavljana su: VM (69% slučajeva), Parlamentu (38% slučajeva), rukovodstvu institucije (31% slučajeva), mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu (25% slučajeva), institucijama drugih razina vlasti (19% slučajeva), mjerodavnom ministarstvu i međunarodnim institucijama (12% slučajeva), objavljuju se na internetu (12% slučajeva) i drugim institucijama BiH (6% slučajeva). Izvješća o nadzoru uglavnom nisu javno dostupna (izuzetak su izvješća PARCO i DEI) i ne dostavljaju se MFT koje je odgovorno za pripremu prijedloga proračuna. Izvješća o nadzoru u 40% slučajeva ne sadrže prijedloge korektivnih mjera i aktivnosti.

Izvješća o evaluaciji, koje je pripremalo 8 od 74 institucije BiH, namijenjena su i dostavljana: rukovodstvu institucije (75% slučajeva), VM ili mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu (50% slučajeva), javno su objavljeni (37% slučajeva), Parlamentu BiH, MFT, institucijama drugih razina vlasti (25% slučajeva), Predsjedništvu BiH, drugim institucijama u BiH ili međunarodnim institucijama (12% slučajeva).

*Dostupnost materijala sa sjednica VM i Parlamenta BiH*

Članovima Parlamenta i Vijeća ministara osiguran je elektronski pristup materijalima sa sjednica, međutim, materijali sa sjednica VM imaju ograničenu dostupnost za sve zainteresirane, što se negativno odražava na efikasnost i kvalitetu procesa pripreme proračuna.

Materijali za sjednice Parlamenta BiH javno su dostupni na službenoj web stranici Parlamenta BiH. Planovi rada, informacije i izvješća o radu, nadzoru i evaluacijama rada institucija BiH, koji se dostavljaju VM, nisu javno dostupni svim zainteresiranim. Materijali sa sjednica VM u servisu elektronskih sjednica VM dostupni su samo ograničenom broju osoba (ministrima i pojedinim rukovoditeljima institucija BiH). Članovi Parlamenta BiH i drugi službenici zaduženi za nadzor i evaluaciju rezultata rada te pripremu proračunskog prijedloga za institucija BiH nemaju osiguran pristup servisu elektronskih sjednica VM što se negativno odražava na njihovu efikasnost.

Da bi svi zainteresirani došli do materijala sa sjednica VM moraju uložiti dodatno vrijeme i angažman, što se negativno odražava na efikasnost i kvalitetu njihovog rada. Primjerice, odgovorni službenici za praćenje reforme javne uprave (PARCO), za praćenje procesa EU integracija (DEI), za praćenje realizacije planova VM (DEP), za pripremu proračuna (MFT), za predlaganje i donošenje odluke o proračunu (Predsjedništvo i Parlament BiH), za reviziju (revizori jedinica interne revizije u institucijama BiH i revizori UR), nemaju osiguran pristup



servisu elektronskih sjednica VM iako su im materijali i informacije dostupni na ovom servisu korisni za njihov rad.

### 3.4. Poduzimane mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa

U prethodnom poglavlju govorili smo o raspoloživosti informacija, o učinkovitosti programa u izvješćima o radu, nadzoru i evaluaciji. U ovom poglavlju ćemo govoriti o mjerama koje su poduzimane s ciljem poticanja efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka.

Postignuti programski rezultati, odnosno efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka nemaju skoro nikakav utjecaj na visinu budućih proračunskih alokacija. U procesu pripreme proračuna nisu ugrađene posebne procedure za preispitivanje proračunskih izdataka, niti smo mi svojim istraživanjima pronašli dokaze da su ostvareni rezultati rada utjecali na visinu programskih proračunskih alokacija. Nažalost, ni odobravanja dodatnih sredstava institucijama BiH nisu uvijek izvršena na temelju jasnih obrazloženja očekivanih dodatnih rezultata.

Iako ograničene, informacije o učinkovitosti programa mogle su se pronaći u različitim izvješćima o radu, nadzoru i evaluaciji rada institucija, međutim, na temelju ovih informacija rijetko se poduzimaju mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. Informacije o učinkovitosti nisu imale utjecaj na visinu proračuna, ali na temelju njih su se rijetko poduzimale i druge mjere koje su mogle potaći veću efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka.

#### 3.4.1. Mjere koje se poduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti

Mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka rijetko se poduzimaju. Našim istraživanjima nismo pronašli dokaze da su slabi rezultati programa imali negativne posljedice na program, instituciju i na odgovorne osobe. Ovakvi dokazi nisu pronađeni na temelju analize upitnika koji su popunila 74 od 75 proračunskih korisnika, niti na temelju razgovora koji su obavljeni u MFT, GTVM, ADS i PARCO. Više o rezultatima iz upitnika vidjeti u dodatku 6. "Upitnik za institucije BiH".

Intervjuirani djelatnici MFT, GTVM, ADS i PARCO nisu se mogli sjetiti da je u posljednjih pet godina bilo slučajeva da je neki rukovoditelj smijenjen zbog loših rezultata rada, da je neki program reduciran ili ukinut, te da je kao posljedica navedenog izvršena izmjena organizacije, preraspodjela ili otpuštanje odgovornih uposlenika programa. Prema njihovim saznanjima, niti jedna od provedenih smjena, suspenzija, premještaja ili raskida radnog odnosa nije izvršena na temelju izvješća ili informacija koje su ukazivale na loše rezultate rada odgovornih. Ocjenjivanje rukovodećih državnih službenika se još uvijek ne provodi jer VM nikada nije imenovalo povjerenstvo za ocjenjivanje.<sup>112</sup> Čak i da je to povjerenstvo imenovano, imalo bi iznimno težak zadatak zbog utvrđenih slabosti postojećih planova i izvješća o radu te zbog nedostatnih informacija o nadzoru i evaluaciji rezultata rada programa i institucija.<sup>113</sup>

U usporedbi sa zemljama OECD-a, u BiH se poduzima mnogo manje mjera koje doprinose efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. Upitnikom koji je poslan svim proračunskim

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

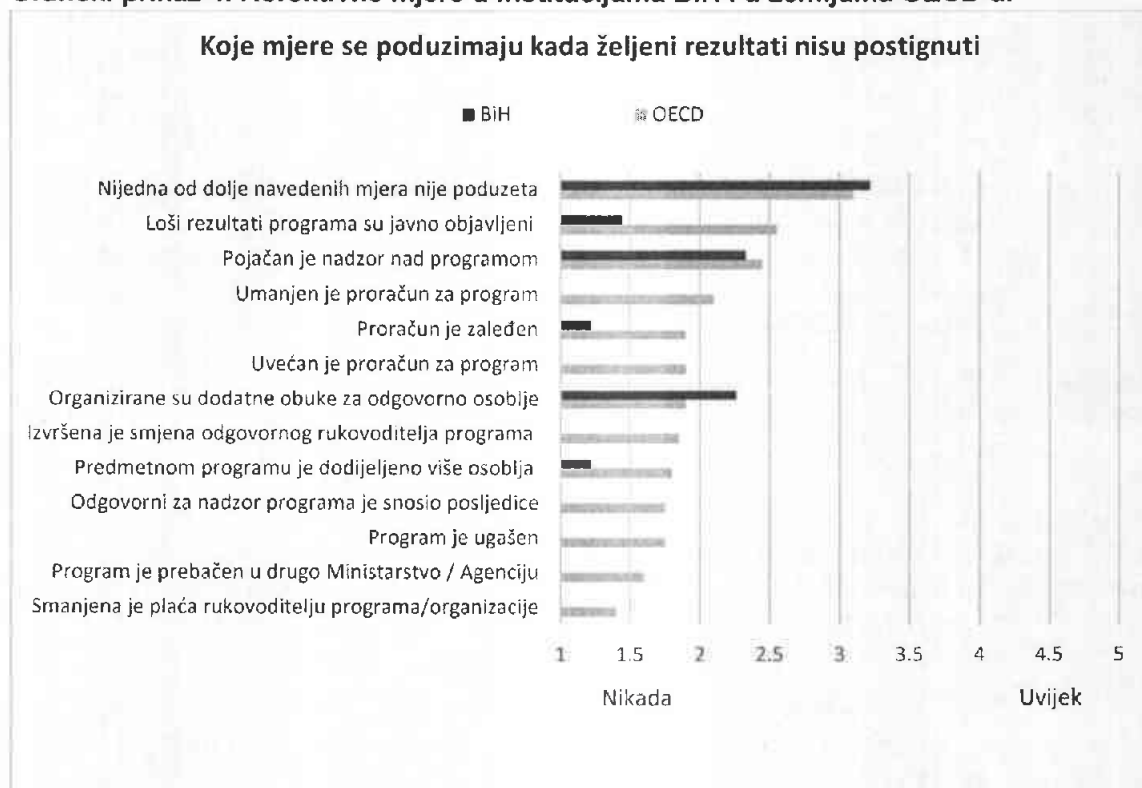
<sup>113</sup> U planovima su nejasno, nespecifično i nemjerljivo definirani ciljevi i pokazatelji učinka, izvješća ne sadrže uvijek informacije o realizaciji svih definiranih ciljeva i pokazatelja, a za većinu programa ne postoje neovisna izvješća o nadzoru rezultata rada i evaluaciji postignuća ciljeva.





korisnicima prikupljeni su podaci o mjerama koje su poduzimane u slučaju kada neki od njihovih programa nisu postizali željene rezultate. Većina proračunskih korisnika (56 od 74 institucije) navela je da nije postojalo izvješće/informacija koja bi ukazivala na nezadovoljavajuće rezultate njihovih programa. Na temelju odgovora preostalih 18 institucija pripremljen je grafički prikaz učestalosti poduzimanja korektivnih mjera u institucijama BiH u odnosu na učestalost korištenja istih mjera u zemljama OECD-a.

**Grafički prikaz 4. Korektivne mjere u institucijama BiH i u zemljama OECD-a.**



Iz navedenog grafikona vidljivo je da institucije BiH, jednako kao i zemlje OECD-a, u većini slučajeva ne poduzimaju ništa od navedenih mjera iako postoje informacije/izvješća koja ukazuju na to da željeni rezultati nisu postignuti.

Međutim, za razliku od zemalja OECD-a u BiH se apsolutno nikada ne poduzimaju ozbiljnije mjere poput smanjenja proračuna – reduciranje programa, sankcioniranje odgovornih rukovoditelja ili gašenja programa bez rezultata. U najvećem broju slučajeva, kada se utvrde problemi učinkovitosti programa, u institucijama BiH se jača nadzor nad neučinkovitim programom i organiziraju dodatne obuke za odgovorno osoblje. Puno rjeđe nego u zemljama OECD-a koristi se pritisak javnosti na neučinkovite programe, odnosno spornom programu se dodjeljuje više osoblja.

Iako BiH ima najneučinkovitiju javnu upravu, ozbiljnije mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa se ne poduzimaju. Razloge za nepoduzimanje ovih mjera treba tražiti u nedostatnoj fokusiranosti na rezultate rada institucija, odnosno u neusuglašenim i nemjerljivo definiranim ciljevima, te u nedostatnom broju kvalitetnih informacija o realizaciji, nadzoru i evaluaciji realizacije ovih ciljeva.





## 4. ZAKLJUČCI

Svakodnevno, pred institucije BiH dolaze novi zahtjevi i obveze proistekle iz euroatlantskih integracijskih procesa i rastućih zahtjeva građana BiH. S druge strane, zbog nepovoljne fiskalne situacija u BiH, dodatna sredstva za financiranje institucija BiH ne mogu se očekivati. Naprotiv, odgovorni za pripremu i donošenje proračuna suočavaju se sa situacijom da se sve više obveza i zahtjeva mora podmirivati sa sve manje sredstava. Logično rješenje navedene situacije je povećanje učinkovitosti proračunskih izdataka.

Imajući u vidu navedeno, Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka procesa pripreme proračuna institucija BiH s ciljem da utvrdi u kojoj mjeri postojeći način pripreme proračuna doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. Provedena istraživanja, intervjui i analiza prigodnog upitnika i prikupljene dokumentacije od institucija omogućila nam je da sagledamo postojeće prakse te da iznesemo sljedeće zaključke.

**Postupkom pripreme proračuna institucija BiH ne postiže se željeni pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka.** Proračun za narednu godinu utemeljen je na visini potrošnje iz prethodne godine i nema skoro nikakvu vezu sa ostvarenim rezultatima institucije. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog proračuna ugrađena u proces pripreme Proračuna institucija BiH, one ne funkcioniraju uspješno pa ostvareni rezultati programa nemaju skoro nikakav utjecaj na donošenje odluke o Proračunu. Ključni razlog za ovakvu situaciju je što odgovorni za pripremu i usvajanje proračuna (MFT, VM, Predsjedništvo i Parlament BiH) nemaju jasnu informaciju o namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih zahtjeva, niti imaju informaciju o postignutim rezultatima i učinkovitosti proračunskih izdataka.

Sustav planiranja, izvješćivanja, nadzora i evaluacije ciljeva, pripadajućih programa i rezultata rada ne osigurava dostatno neovisnih i objektivnih informacija za donošenje boljih odluka o proračunu. Parlament BiH nije imao cjelovitu informaciju o proračunu u programskom formatu niti o programskim rezultatima pa samim time nije imao ni mogućnost da kvalitetno utječe na predloženu strukturu i namjenu sredstava proračuna.

### 4.1. Karakteristike proračunskog procesa

Proces pripreme proračuna nije blagovremen, nedostatan je transparentan, a temeljni kriteriji za pripremu i odobravanje proračuna institucija BiH su informacije o ranije odobrenim i ostvarenim troškovima. Kako je ranija potrošnja temeljni kriterij odobravanja novih proračunskih sredstava, institucije nisu motivirane da štede nego da potroše sva odobrena proračunska sredstva. Informacije o očekivanim rezultatima institucija nemaju značajan utjecaj na visinu proračuna jer odgovorni za usvajanje proračuna (VM i Parlament BiH) nemaju cjelovitu informaciju o odgovornostima, namjeni i očekivanim rezultatima proračunskih sredstava. Linearna ograničenja ulaznih troškova glavni su vid korekcije alokacija proračunskih sredstava.

Da bi se oslobodila sredstva za financiranje novih zahtjeva i obveza, MFT i VM uvode pojačane kontrole i mjere štednje na strani ulaz. Koriste se linearna i neselektivna smanjenja proračuna po vrstama troškova kod svih programa i institucija bez obzira na njihovu učinkovitost. Plaće i naknade u institucijama BiH su dva puta linearno smanjivane, a uvedena su i druga ograničenja po različitim vrstama troškova (prijevoz, troškovi telefona, smještaj, reprezentacija, službena vozila itd.). S druge strane, VM odobrava dodatna proračunska sredstva i institucijama koje nemaju obrazložena očekivanih rezultata dodatnih sredstava.



Linearna i neselektivna smanjenja proračuna ne potiču ni efikasnost ni efektivnost proračunskih izdataka. Naprotiv, linearna smanjenja troškova negativno se odražavaju na učinkovite programe, a neučinkoviti programi i dalje ostaju neučinkoviti, samo su njihovi troškovi manji. Bez funkcionalnog sustava koji će osigurati da se proračunska sredstva dodjeljuju učinkovitim programima, u budućnosti se mogu očekivati dodatna ograničenja troškova i smanjenja plaća uposlenih u institucijama BiH.

Nepoštivanje zakonom utvrđene procedure i rokova za provođenje deset koraka proračunskog procesa negativno se odražavaju na kvalitetu usvojenog proračuna. Svojim kašnjenjima u proračunskom procesu institucije BiH potroše tri četvrtine vremena koje je predviđeno za parlamentarno razmatranje proračunskog prijedloga. Institucije BiH tako onemogućavaju Parlament BiH da razmotri i da utječe na ponuđenu odluku o proračunu. Da bi se poštovali zakonski rokovi i osiguralo neometano funkcioniranje institucija BiH, Parlament BiH je prinuđen da bez posebnog razmatranja usvoji ponuđeni proračun. U takvim situacijama Parlament BiH odluku o proračunu ne donosi nego je samo potvrđuje.

#### 4.2. Mehanizmi proračunskog planiranja

U procesu proračunskog planiranja predviđena je većina potrebnih mehanizama za kvalitetno proračunsko planiranje, međutim, svi oni ne funkcioniraju uspješno i transparentno. BiH ima uspostavljene strukture za vođenje fiskalne politike, praksu donošenja srednjoročnog okvira rashoda i pripremu proračuna utemeljenog na rezultatima. Međutim, svi planovi nisu javno dostupni, proračunski zahtjevi nisu usuglašeni sa strateškim planovima rada, kontrola preuzimanja dugoročnih proračunskih obveza nije sveobuhvatna, a praksa preispitivanja proračunskih izdataka nije uspostavljena.

Neusuglašenost programskih proračunskih zahtjeva sa planovima rada ima za posljedicu da nemamo uvijek jasnu informaciju za koje ciljeve su proračunska sredstva namijenjena i tko su odgovorne osobe za pripadajuće programe i proračunska sredstva. Zakašnjela reforma strateškog planiranja i upravljanja je najznačajniji krivac za ovakvo stanje. Nejasno definirani ciljevi za odgovorne, izostanak informacija o učinkovitosti programa i nepoduzimanje korektivnih mjera opći su problemi upravljanja koji se negativno odražavaju na upravljanje proračunom.

Proračunske procedure za odobravanje dugoročnih proračunskih obveza se ne primjenjuju dosljedno. Navedenim je ugrožena sposobnost MFT da predvidi dugoročnu uravnoteženost prihoda i rashoda, a Parlament BiH je uskraćen za informaciju o preuzetoj dugoročnoj obvezi.

U procesu pripreme i odobravanja proračuna nisu ugrađene posebne procedure za preispitivanje postojećih proračunskih izdataka. MFT i institucije BiH nemaju obvezu predlaganja alternativnih opcija umanjenih proračuna sa projekcijama očekivanih rezultata. Politički predlagači i donositelji odluka o proračunu (VM, Predsjedništvo i Parlament BiH) nemaju izgrađeni strukturirani model preispitivanja postojećih proračunskih izdataka s ciljem utvrđivanja područja i programa na kojim se može izvršiti smanjenje proračuna, te na taj način osloboditi sredstva za druge visokoprioritetne programe potrošnje.

Kako se na višim razinama ne vrši preispitivanje postojećih proračunskih izdataka, odgovorni rukovoditelji u institucijama nisu motivirani da preispituju ekonomičnost, efikasnost i efektivnost vlastitih proračunskih izdataka.



#### 4.3. Raspoložive informacije o realizaciji ciljeva

Sustav planiranja, izvješćivanja, nadzora i evaluacije rezultata rada institucija BiH još uvijek ne osigurava dostatno informacija potrebnih za pripremu i usvajanje proračuna kojim će se izvršiti veći pritisak na efikasnost i efektivnost institucija BiH. Sustav jednostavno ne generira dostatno neovisnih i objektivnih informacija o realizaciji strateških programskih ciljeva tako da je teško donijeti kvalitetniju odluku o proračunu, koja će poticati veću efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka.

Iako su pojedini parlamentarci otvoreno iskazivali svoje nezadovoljstvo informativnošću materijala nacrtu proračuna, ni Parlament BiH, a ni VM nisu poduzeli mjere koje će osigurati da u postupku pripreme i odobravanja proračuna imaju kvalitetniju informaciju o planiranim i postignutim programskim rezultatima rada institucija BiH.

Informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom institucija BiH (BPMIS) ne osigurava pregledne informacije o planiranim i ostvarenim rezultatima programa, koje bi MFT trebalo koristiti kao glavni argument za pripremu proračuna utemeljenog na rezultatima. BPMIS umjesto da je postao kontrolni mehanizam postignutih rezultata i pripadajućih troškova postao je dodatni mehanizam kontrole ulaza, što je u suprotnosti sa filozofijom upravljanja usmjerenog ka rezultatima.

Aktima o osnivanju institucija BiH jasno je definirana obveza da VM i druga mjerodavna tijela izvješćuju o planovima i rezultatima svog rada. Međutim, sustav planiranja, izvješćivanja, nadzora i evaluacija rezultata rada institucija BiH ne osigurava dostatno kvalitetnih informacija o planiranim i postignutim rezultatima. Planovi rada i finansijski planovi (proračun) nisu usuglašeni, a nadzorni i evaluacijski kapaciteti VM su nedostavno razvijeni da bi osigurali kvalitetnu potporu u odlučivanju. Novim odlukama VM o strateškom i godišnjem planiranju, praćenju i izvješćivanju u institucijama BiH napravljen je napredak, međutim, one su tek u prvoj godini implementacije.

Osim informacija o radu koje osiguravaju institucije BiH, donositelji odluka o proračunu (MFT, VM i Parlament BiH) u većini slučajeva nemaju neovisnu i objektivnu informaciju o postignuću programskih ciljeva. Ministarstva i tijela VM još uvijek nemaju uspostavljen nadzor nad stanjem u svim područjima za koja su odgovorni. Iz navedenih razloga, ministarstva nemaju skoro nikakav utjecaj na visinu proračuna institucija koje djeluju u području odgovornosti ministarstava.

Informacije o programima, ciljevima, pokazateljima učinka i njihovoj realizaciji u većini slučajeva nisu bile dostupne svim zainteresiranim, odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna (službenici Sektora za proračun MFT, članovi Predsjedništva i Parlamenta BiH), ali i odgovornim za nadzor i evaluaciju rezultata rada (revizori, odgovorni službenici ministarstava, tijela VM i drugih institucija BiH). Svi zainteresirani za postojeće planove, informacije i izvješća o radu, nadzoru i evaluaciji nemaju osiguran izravan pristup elektronskim informacijskim sustavima gdje se većina ovih informacija i dokumenata može pronaći (BPMIS i e-sjednice VM). Zbog nedostatka informacija o učinkovitosti programa i njihove nedostupnosti javnosti i odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna, potreban pritisak na efikasnost i efektivnost državnih programa i pripadajućih proračunskih izdataka je izostao.

Postojeća izvješća i informacije o stanju u različitim područjima djelovanja institucija BiH vrlo često nisu dostupna ili nisu prilagođeni potrebama donositelja odluka o proračunu (MFT, VM i Parlament BiH). Izvješća i informacije koje pripremaju različiti međunarodni eksperti i institucije nisu fokusirani na programske ciljeve VM i institucija BiH. Ova izvješća i informacije daju



procjenu stanja određenog područja, ali ne i procjenu realizacije planova i ciljeva institucija BiH iz tog područja.

#### 4.4. Mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa

Mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka se rijetko poduzimaju. Dostupne informacije o učinkovitosti nisu imale utjecaj na visinu proračuna, a na temelju istih informacija rijetko se poduzimaju i druge mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. Obrazloženost proračunskog zahtjeva, odnosno informacije o očekivanim rezultatima nemaju značajan utjecaj na raspored proračunskih sredstava čak ni u slučajevima kada se odobravaju dodatna proračunska sredstva.

Korištenje informacija o učinkovitosti programa u pripremi proračuna izazov je i za najrazvijenije zemlje. Pribavljanje neovisnih i objektivnih informacija o rezultatima i učinkovitosti programa zahtijeva puno vremena i kompetencija (razvijene nadzorne i evaluacijske kapacitete). Čak i kada su ovakve informacije osigurane, poduzimanje nepopularnih korektivnih mjera zahtijeva snažnu političku potporu, visoku opredijeljenost i konsenzus oko željenih rezultata. Nažalost, BiH je po pitanju poduzimanja korektivnih mjera daleko ispod prosjeka zemalja OECD-a, što za posljedicu ima da BiH ima najneučinkovitiju javnu upravu u Europi (prema procjenama Svjetske banke iz 2014. godine).

U slučaju izostanka željenih programskih rezultata u BiH se nikada ne poduzimaju ozbiljnije korektivne mjere poput ukidanja programa, smanjenja njihovog proračuna ili sankcioniranja odgovornih rukovoditelja. Ovakva situacija odgovornim rukovoditeljima u BiH šalje jasnu poruku da ni oni ni njihov program nisu ugroženi bez obzira koliko slabe rezultate imali. Ovakva poruka destimulirajuća je za rukovoditelje uspješnih programa i za službenike koji se trude da postignu određene rezultate i ciljeve. Rukovoditelji uspješnih programa sebi s pravom postavljaju pitanje zašto bi se trudili, radili i od drugih tražili da rade kada oni koji ne postižu rezultate ne snose nikakve posljedice.

Za učinkovito funkcioniranje programskog proračuna potrebno je osigurati jasne i mjerljive ciljeve politike, relevantne pokazatelje uspjeha i učinka programa, njihovo objektivno praćenje i evaluaciju, te uspostavljene mehanizme za sankcioniranje odgovornih rukovoditelja programa, odnosno mogućnost da se smanjenjem proračuna reducira i broj angažiranog osoblja. Pored političkih faktora i ugrađenih nefleksibilnosti proračunskih izdataka<sup>114</sup>, nedostatak informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih proračunskih izdataka je bitan, ako ne i glavni od razloga zbog kojeg donositelji odluka o proračunu nastavljaju financirati iste programe bez obzira na njihovu učinkovitost. Ovaj inkrementalizam u pripremi proračuna ima za posljedicu da se nastavljaju financirati niskoprioritetni i neučinkoviti programi koji iscrpljuju proračunske resurse.

<sup>114</sup> Zakonima utvrđenih izdataka, sporazumima i ugovorima preuzetih obveza.



## 5. PREPORUKE

Proračun je najznačajniji akt koji Parlament usvaja svake godine. Ukoliko je odluka o proračunu utemeljena na informacijama o učinkovitosti, proračun je najsnažniji instrument za poticanje efikasnosti i efektivnosti rada proračunskih korisnika. S druge strane, pogrešna odluka o proračunu uzrokuje fiskalnu i monetarnu nestabilnost, stagnaciju društva i ekonomije, te skupu i nezadovoljavajuću javnu uslugu za sredstva poreskih obveznika.

Ured za reviziju proveo je istraživanje u kojoj mjeri su provedene proračunske reforme doprinijele povećanju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka. Nalazi revizije ukazuju na to da informacije o učinkovitosti programa institucija BiH nemaju gotovo nikakav utjecaj na buduće proračunske alokacije. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog proračuna ugrađena u proces pripreme proračuna institucija BiH, one ne funkcioniraju uspješno pa informacije o učinkovitosti programa nemaju skoro nikakav utjecaj na donošenje odluke o proračunu.

Na temelju provedenih istraživanja, nalaza i zaključaka revizije, a imajući u vidu opredjeljenje za uspostavu programskog proračuna iskazano u Strategiji za reformu javne uprave i Zakonu o financiranju institucija BiH, te značajna sredstva, projekte i resurse angažirane za reformu proračunskog procesa u proteklih 10 godina, Ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

### **Preporuke:**

- 1. VM bi trebalo osigurati da se u procesu pripreme proračuna poveća razina korištenja informacija o rezultatima rada institucija BiH s konačnim ciljem da ovo postane primarni kriterij za donošenje odluka o proračunu.**

Postojeća razina korištenja informacija o planiranim i postignutim rezultatima institucija BiH osigurala je BiH posljednju poziciju u Europi kada je u pitanju učinkovitost javne uprave. VM bi trebalo pokazati jasno opredjeljenje za korištenje informacija iz programskog proračuna prilikom donošenja odluke o proračunu te u tom smislu poduzeti aktivnosti da osigura kvalitetne i pouzdane informacije o ciljevima i ostvarenim rezultatima institucija BiH. **Implementacijom ostalih preporuka revizije stvaraju se pretpostavke za realizaciju ove preporuke.**

- 2. Institucije BiH trebaju osigurati potpunu usuglašenost svih svojih planova i izvješća.**

Strateški planovi, godišnji planovi rada, programski proračun i pripadajuća izvješća trebaju sadržavati usuglašene informacije o programima, njihovim ciljevima i pokazateljima. U svim planovima institucija BiH potrebno je osigurati jednoobrazno definiranje jasno određenih i mjerljivih programskih ciljeva i usporedivih pokazatelja učinka programa. Svi planovi trebaju sadržavati identično definirane programe sa eventualnim izuzetkom programa "strateškog upravljanja i administracije" koji MFT može zadržati u programskom proračunu (na ovaj program se evidentiraju opći i zajednički troškovi svih programa, koji se naknadno mogu lako podijeliti na druge specifične programe institucije). Izvješća o radu moraju biti usuglašena sa definiranim planovima, što znači da izvješća trebaju sadržavati informacije o svim programskim ciljevima i pokazateljima učinka koji su definirani u planovima. Izvješća o radu institucija, osim informacija o postignutim rezultatima, trebala bi sadržavati i analize trenda postignutih rezultata kao i njihovu međunarodnu usporedbu.



**3. VM treba osigurati postojanje neovisnih informacija o uspješnosti svojih programa.**

VM treba jasno definirati nadzorne i evaluacijske odgovornosti ministarstava i tijela VM za sve programe i institucije VM. Nadzorni kapaciteti bi trebali godišnje osiguravati neovisnu informaciju/izvješće o nadzoru postignutih programskih rezultata, te izvješća o evaluaciji najznačajnijih i najaktualnijih programskih ciljeva VM. VM treba imati bolju stručnu potporu za donošenje svojih odluka. DEP bez potpore ministarstava i drugih institucija BiH teško da može osigurati predviđena izvješća o nadzoru i evaluaciji. MFT bez neovisnih i objektivnih informacija o nadzoru i evaluaciji realizacije programskih ciljeva ne može pripremati kvalitetan prijedlog programskog proračuna. Razvijeni nadzorni i evaluacijski kapaciteti pomoći će VM i MFT da sa institucijama BiH dogovore "pametne" (SMART) ciljeve koji će poticati veću efikasnost i efektivnost rada proračunskih korisnika, a samim time i pripadajućih proračunskih izdataka. Jačanje nadzornih i evaluacijskih kapaciteta VM i ministarstava je pretpostavka za provođenje procesa preispitivanja proračunskih izdataka.

**4. VM treba osigurati da svi zainteresirani imaju trenutni pristup svim raspoloživim informacijama o realizaciji definiranih programskih ciljeva Institucija BiH.**

Potrebno je osigurati veću dostupnost svih raspoloživih informacija o definiranim programskim ciljevima i o njihovoj realizaciji. Svi odgovorni za pripremu i usvajanje Proračuna (službenici Sektora za proračun MFT, članovi VM, Predsjedništva i Parlamenta BiH), kao i svi odgovorni za nadzor i evaluaciju rezultata rada institucija BiH (revizori, odgovorni službenici ministarstava, tijela VM i drugih institucija BiH) zainteresirani su za izravan (online) pristup svim dostupnim planovima, informacijama, izvješćima o radu, nadzoru i evaluacijama. Svim zainteresiranim za pripremu i donošenje odluka o proračunu, kao i odgovornim za nadzor i evaluaciju rada institucija BiH potrebno je osigurati izravan (online) pristup elektronskim informacijskim sustavima na kojim se ove informacije nalaze (BPMIS i e-sjednice VM).

**5. MFT treba unaprijediti BPMIS sustav i uspostaviti financijsko izvješćivanje po programskoj klasifikaciji.**

MFT treba unaprijediti BPMIS sustav na način da se iz sustava za svaki program vidi definicija strateškog cilja programa i povijesni podaci o realizaciji programskih rezultata i pripadajućih pokazatelja učinka. MFT treba omogućiti da su podaci iz BPMIS-a dostupni svim zainteresiranim (izravan pristup sustavu BPMIS-a osigurati članovima Parlamenta, VM, Predsjedništva BiH, službenicima ministarstava, tijela VM i drugih institucija BiH koji su odgovorni za nadzor i evaluaciju rezultata rada institucija BiH).

MFT treba osigurati da financijska izvješća institucija BiH sadrže i izvješće o realizaciji programskog proračuna i pripadajućih pokazatelja učinka. MFT bi trebalo osigurati da se u set obrazaca za financijska izvješća doda i obrazac izvješća o realizaciji programskog proračuna i pripadajućih pokazatelja učinka. Izjava o odgovornosti rukovoditelja za ciljeve institucije, koja se dostavlja uz financijska izvješća, trebala bi biti usuglašena sa izvješćem o realizaciji programskog proračuna.

**6. MFT, VM i druge odgovorne institucije BiH trebaju osigurati blagovremeno završavanje definiranih koraka pripreme proračuna prema zakonom utvrđenim rokovima i odgovornostima.**

Relevantnim zakonskim propisima koji uređuju postupak pripreme proračuna jasno su definirani i rokovi i odgovornosti za provođenje definiranih koraka postupka pripreme proračuna. VM i MFT bi trebali osigurati poštivanje zakonom predviđenih rokova, čime bi Parlament BiH dobio na raspolaganje predviđeno vrijeme za razmatranje i usvajanje





## **Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH**

proračuna. MFT bi uz prijedlog proračuna trebalo dostaviti relevantnu informaciju o poštivanju proračunskog kalendara kao i o kvaliteti proračunskih zahtjeva sa eventualnim prijedlozima korektivnih mjera koje će osigurati kvalitetu i blagovremeno dostavljanje proračunskog prijedloga odgovornim donositeljima odluke o Proračunu (VM, Predsjedništvu i Parlamentu BiH).

### **7. Parlament BiH i VM bi trebali razmotriti način razvoja i uspostave politički vođenog procesa preispitivanja proračunskih izdataka.**

Uspostava politički vođenog procesa preispitivanja proračunskih izdataka je trenutni trend reforme proračunskih procesa u zemljama OECD-a. U svijetu, dakle, postoje iskustva u uspostavi procesa preispitivanja izdataka, koja se mogu iskoristiti u dizajniranju ovakvog procesa za pripremu proračuna za institucije BiH.

Tim revizije učinka:

**Danijel Čolo,**  
voditelj tima

**Nikola Jokić,**  
revizor učinka

Rukovoditelj  
Odjela revizije učinka

**Hrvoje Tvrtković**







## DODACI

Dodatak 1. Najbolje proračunske prakse zemalja OECD-a

Dodatak 2. Pregled proračuna po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda

Dodatak 3. Pregled raspoloživog i utrošenog vremena za proračunske korake

Dodatak 4. Karakteristike planskih dokumenata BiH za 2016. godinu

Dodatak 5. Nadzor i evaluacija u institucijama BiH

Dodatak 6. Upitnik za institucije BiH



## Dodatak 1. Najbolje proračunske prakse zemalja OECD-a

### Proračun utemeljen na rezultatima

Proračun utemeljen na rezultatima/učinku (performance budget) na sustavan način u proračun integrira informacije o učincima, uvezujući sredstva sa rezultatima. Programski proračun je najzastupljenija varijanta proračuna utemeljenog na rezultatima i najprimjenjivija je za upravljanje cjelokupnim proračunom javne uprave.<sup>115</sup> Programski proračun utemeljen je na programskoj klasifikaciji, što znači da je klasifikacija rashoda proračuna utemeljena na programima koji su kreirani sa svrhom postizanja ciljeva javne politike i pružanja javnih usluga.

Idealno, informacije o učincima povećavaju pritisak na proračunske institucije da unaprijede efektivnost svojih programa. Samom pripremom programskog proračuna odgovorni rukovoditelji su prinuđeni da na strukturiran način promišljaju i analiziraju ciljeve, pripadajuće programe, očekivane rezultate i potrebna sredstva. Nadalje, ukoliko se osigura kvalitetna informacija o učinkovitosti programa i ukoliko se ona koristi u postupku odobravanja proračuna, na institucije se vrši još veći pritisak da unaprijede efektivnost programa. Veća efektivnost programa u institucijama pomaže u osiguranju budućih proračunskih alokacija.

Razlikuju se i različite varijacije programskog proračuna: proračun utemeljen na rezultatima (performance-driven budget), proračun sa informacijama o rezultatima (performance-informed budgets) ili kombinacija ova dva pristupa. Proračun sa informacijama o rezultatima je jednostavnije implementirati, ali je i ponuđene informacije o rezultatima lakše zanemariti u postupku pripreme proračuna. S druge strane, formalna obveza donošenja proračuna utemeljenog na rezultatima nije garancija da ćemo imati kvalitetne informacije o učincima i da će se one koristiti u pregovorima oko proračuna. Od suštinskog značaja nije razina formalne obveze nego opća usmjerenost na rezultate, njihova neovisna verifikacija i volja da se poduzmu korektivne mjere koje će potaći postizanje tih rezultata.

Za učinkovito funkcioniranje programskog proračuna potrebno je, dakle, osigurati jasne i mjerljive ciljeve politike, relevantne pokazatelje uspjeha programa, njihovo objektivno praćenje i evaluaciju, uspostavljene mehanizme za sankcioniranje odgovornih rukovoditelja programa, odnosno mogućnost da se smanjenjem proračuna reducira i broj angažiranog osoblja. Pored političkih faktora i ugrađenih nefleksibilnosti proračunskih izdataka<sup>116</sup>, nedostatak informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih proračunskih izdataka je bitan, ako ne i glavni razlog zbog kojeg donositelji odluka o proračunu nastavljaju financirati iste programe. Ovaj inkrementalizam u pripremi proračuna ima za posljedicu da se nastavljaju financirati niskoprioritetni i neučinkoviti programi koji iscrpljuju proračunske resurse.

Različite zemlje su u različitim oblicima, manje ili više uspješno, uvele različite verzije programskog proračuna. Zajednička okosnica svih različitih pristupa u primjeni programskog proračuna je naglasak na mjerljivim rezultatima. Proračun utemeljen na rezultatima, odnosno programski proračun kod planiranja svoj naglasak prebacuje sa ulaza (inputa) na rezultate (outpute) ili na druge pokazatelje uspjeha. Od rukovoditelja i institucija se očekuje da se svojim rezultatima natječu za raspoloživa proračunska sredstva. Zemlje koje su uspješnije

<sup>115</sup> Druge verzije proračuna utemeljenog na rezultatima mogu imati svoje prednosti, ali se ne mogu primjenjivati za sve vladine programe i usluge. Npr. financiranje po jedinici izlaznog rezultata može se koristiti u nekim segmentima javnih usluga, ali ne i u cjelokupnoj javnoj upravi.

<sup>116</sup> Zakonom utvrđenih izdataka, preuzetih međunarodnih obveza i nefleksibilnosti broja uposlenih u javnim službama.



implementirale programski proračun prije<sup>117</sup> ili uz<sup>118</sup> reformu uspostave programskog proračuna provele su i reformu rukovođenja i upravljanja. Reforme rukovođenja i upravljanja imale su dva strateška pravca – rukovoditeljima je ostavljena sloboda da rukovode<sup>119</sup> i rukovoditelji su obvezani na rezultate<sup>120</sup>.

Iako je koncept programskog proračuna utemeljen na jednostavnom principu da se financiraju oni programi koji daju vidljive rezultate, njegova praktična implementacija se pokazala vrlo teškom.

Prema publikacijama OECD-a<sup>121</sup>, većina zemalja OECD-a u pripremi proračuna osigurava i informacije o programima i njihovim mjerama učinka, međutim, u malom broju zemalja je jasno vidljiva veza između informacija o učincima programa i donesenim odlukama o financiranju (proračun). Iako ta veza nije uvijek vidljiva, informacije iz programskog proračuna se koriste u parlamentarnim diskusijama, te u pregovaračkom postupku definiranja očekivanih rezultata i potrebnih sredstava između Ministarstava financija (centralnih organa za pripremu proračuna), ministarstava i drugih proračunskih institucija. U sve više zemalja mjerodavna ministarstva imaju vodeću ulogu u korištenju informacija sadržanih u programskom proračuna institucija (agencija) koje im odgovaraju.

Pored navedenog, postoje i druge svrhe i koristi koje opravdavaju aktivnosti pripreme programskog proračuna. Programski proračun je mjesto na kojem se kombinira upravljanje rezultatima i planiranje proračuna (budžetiranje). Programski proračun nadzornim i evaluacijskim tijelima osigurava informacije o korištenim resursima, ciljanim i postignutim rezultatima programa. Programski proračun također omogućava transparentan pregled vladinih aktivnosti i otvorenost procesa pripreme proračuna za participaciju građana.

Kreatori i donositelji odluka o proračunu, da bi postigli bolju alokacijsku efikasnost proračunskih sredstava, traže odgovore na sljedeća pitanja:

- Koji od novih prijedloga potrošnje će najvjerojatnije postići željene ishode (krajnje rezultate) dostatnog značaja da bi opravdali svoje troškove?
- Koji od postojećih programa (ili njihovi dijelovi) trebaju biti ukinuti jer su neefikasni ili su nedostavno efektivni (učinkoviti) da bi opravdali svoj trošak? Je li realno moguće da se poveća efikasnost i efektivnost ovih programa, može li se boljim rukovođenjem, dodatnim ulaganjima, modifikacijom ciljeva politike ili drugom strategijom implementacije postići efektivnost koja će opravdati svoj trošak?
- Koje od postojećih programa treba predložiti za gašenje zbog njihove niske relevantnosti, odnosno koji od postojećih programa nude ishode (krajnje rezultate) koji su nedostavno značajni za zajednicu da bi opravdali svoje troškove?
- Koliko bi koštalo efikasno pružanje određene usluge (izlaznog rezultata), odnosno kolika su inicijalna ulaganja u unapređenje efikasnosti (npr. u informatičku opremu) da bi se postigle dugoročne uštede i u kojim rokovima?

<sup>117</sup> Novi Zeland

<sup>118</sup> Australija, Nizozemska, Švedska, Danska

<sup>119</sup> Reducirane su kontrole na razini ulaza (inputa) – rukovoditeljima su dana veća ovlaštenja u upravljanju ljudima i sredstvima, pojednostavljeni su propisi, reduciraju se procedure i zahtjevi za odobrenjima više razine.

<sup>120</sup> Jačaju se kontrole na razini izlaza (rezultata) – sa rukovoditeljima su dogovoreni i ugovoreni očekivani rezultati, povećana je kvaliteta planova, pripadajućih ciljeva i pokazatelja koji su svojevrsan sporazum o učinku, jača se nadzor i evaluacija nad realizacijom dogovorenih ciljeva.

<sup>121</sup> "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 2014"



Informacije navedene u programskom proračunu pomažu u dobivanju odgovora na navedena pitanja.

Od rukovoditelja i institucija se očekuje da se svojim rezultatima natječu za raspoloživa proračunska sredstva. Problem se, međutim, javlja kada se određene javne usluge moraju financirati iako postignuti rezultati nisu na dogovorenoj razini. Takve situacije zahtijevaju temeljitu analizu uzroka i utvrđivanje najefikasnijih mjera za poticanje postizanja boljih rezultata. Uobičajene mjere koje se u takvim situacijama koriste u zemljama OECD-a<sup>122</sup> su:

- loši rezultati programa se javno objavljuju,
- jača se nadzor nad programom,
- umanjuje se proračun za program,
- organiziraju se dodatne obuke za odgovorno osoblje,
- uvećava se proračun za program,
- zaledi se proračun,
- smjenjuje se odgovorni rukovoditelj programa,
- programu se dodjeljuje više osoblja,
- program se gasi,
- odgovorni za nadzor programa snose posljedice,
- program se prebacuje u drugo ministarstvo/agenciju,
- smanjuje se plaća rukovoditelju programa/organizacije.

Pojedinačne institucije također mogu biti inicijatori poduzimanja ovakvih mjera (npr. rukovoditelj institucije za jedan od svojih programa koji pokazuje loše rezultate), ali to mogu biti i mjerodavno ministarstvo (za neki neuspješan program institucije koja joj odgovara) te, naravno, centralni organ za pripremu prijedloga proračuna (Ministarstvo financija), odnosno predlagači i donositelji odluke o proračunu (Predsjedništvo, Vlada/VM i Parlament).

**Preispitivanje izdataka s ciljem njihove racionalizacije**

Preispitivanje izdataka (spending review) je instrument racionalizacije javnih izdataka koji koristi jedan broj OECD zemalja<sup>123</sup> i u suštini predstavlja pregled potrošnje s ciljem identificiranja opcija ušteda u postojećim izdacima.

Općenito, programski proračun se pokazao kao uspješan instrument za utvrđivanju prioriteta za novu potrošnju dodatnih fiskalnih prihoda. Međutim, programski proračun se nije pokazao kao uspješan instrument za provođenje fiskalne konsolidacije u slučajevima kada fiskalni prihodi stagniraju ili se smanjuju. Programski proračun, u većini zemalja koje ga danas pripremaju, ne koristi se kao primaran mehanizam za preraspodjelu proračunskih resursa nego kao sredstvo za motivaciju ministarstava i institucija da poboljšaju svoje rukovođenje i upravljanje, odnosno da povećaju efikasnost i efektivnost svojih izdataka. Međutim, informacije o ciljevima, programima i rezultatima koje osigurava programski proračun mogu se uspješno koristiti u procesu fiskalne konsolidacije i realokacije proračunskih sredstava.

Realokacija proračunskih sredstava je jedan od najtežih zadataka vlada. Preispitivanje izdataka i selektivno smanjivanje proračuna kod nekih institucija i programa da bi se eventualno ta ista sredstva dodijelila drugim institucijama i programima nosi brojne političke i praktične probleme.

<sup>122</sup> Prema publikaciji OECD-a "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 2014"

<sup>123</sup> Određeni oblik preispitivanja izdataka uspostavljen je u UK, Kanadi, Novom Zelandu, Italiji, Irskoj i Francuskoj



Uzimajući u obzir brojne političke i praktične probleme, u proces preispitivanja izdataka se ne treba upuštati naivno jer to nije jednostavna tehnička aktivnost. Mehanizam preispitivanja izdataka treba biti izgrađen na način da se političkim vođama ponude opcije ušteda, a ne da se pripremi jedna opcija ušteda kojom je donesena odluka u njihovo ime. Iz navedenih razloga tehnokratski vođena preispitivanja izdataka u Italiji su bila manje uspješna u odnosu na politički vođena preispitivanja izdataka u Ujedinjenom Kraljevstvu (UK).

**Ilustracija: Preispitivanje izdataka u UK<sup>124</sup>**

Sukladno ciljevima fiskalne politike<sup>125</sup> UK, ministarstvo financija od institucija zahtijeva projekcije poslovanja sektora/institucije u narednih pet godina u situaciji da se proračun umanjuje za 25% i za 40%. Na temelju dostavljenih projekcija, Povjerenstvo za javne rashode se susreće i na "visokoj razini" razmatra odluke o javnoj potrošnji.<sup>126</sup> Povjerenstvo se sastoji od ministra financija<sup>127</sup>, predsjedatelja donjeg doma parlamenta<sup>128</sup>, ministra bez portfelja<sup>129</sup>, glavnog tajnika trezora<sup>130</sup> i glavnog blagajnika<sup>131</sup>. Preostali ministri i stalni tajnici sudjeluju u radu ovog povjerenstva kako bi razgovarali o prioritetima sektora/institucija i mogućnostima konačnog sporazuma. U ovom postupku konsultiraju se različiti eksperti iz područja javne potrošnje i javnih usluga koje se pružaju. Povjerenstvo formalno potpisuje dogovor o javnoj potrošnji u studenom, a preispitivanje izdataka se objavljuje 25. studenog. Sukladno političkom dogovoru određeni programi i institucije mogu se izuzeti od preispitivanja izdataka (u UK to je zdravstvo, obrazovanje, međunarodna pomoć i obrana) jer je postignut politički dogovor da će se za ove sektore izdaci zadržati/povećati do određene mjere. Preispitivanje izdataka se prije svega fokusira na gornje granice rashoda sektora/institucija<sup>132</sup>, međutim, vlada također ispituje i godišnje upravljive izdatke<sup>133</sup> i kapitalne izdatke (investicije).

Razvijanje alokacijskih mehanizama koji su politički i tehnički racionalni nije jedini izazov. Da bi preispitivanje izdataka rezultiralo uspjehom, nužno je da preispitivanje izdataka ugrađeno u proces pripreme proračuna u kojem je uspostavljen odgovarajući model planiranja proračuna odozgor prema dolje<sup>134</sup>, ali na način koji potiče, a ne sputava preraspodjelu proračunskih sredstava. Drugi značajan izazov je, dakle, utvrđivanje odgovarajućeg omjera centralizirano i decentralizirano donesenih odluka o alokaciji sredstava. Potrebno je utvrditi balans između krajnosti gdje ministarstva i institucije donose odluke o alokaciji sredstava i težnji da vlada/VM i ministarstva financija u cijelosti donose odluke o prioritetizaciji izdataka.

<sup>124</sup> Spending Review in UK 2015

<sup>125</sup> Ciljanom deficitu/suficitu, javnom dugu i udjelu javne potrošnje u GDP-u.

<sup>126</sup> U stvarnosti nakon preispitivanja rashoda provedenog 2010. godine niti jednoj instituciji proračun nije umanjen više od 33%.

<sup>127</sup> Chancellor of the Exchequer

<sup>128</sup> Chancellor of the Exchequer

<sup>129</sup> Chancellor of the Duchy of Lancaster

<sup>130</sup> Chief Secretary to the Treasury

<sup>131</sup> Paymaster General

<sup>132</sup> Departmental Expenditure Limits (DEL) - Gornja granica rashoda institucija je predvidljivi dio javne potrošnje koji uključuje plaće uposlenika u javnom sektoru i troškove provođenja javnih politika.

<sup>133</sup> Annually Managed Expenditure (AME) – Godišnje upravljivi rashodi su ostatak javne potrošnje. Ona uključuje sve izdatke vezane za financiranje potražnje za blagostanjem (troškovi nacionalnog zdravstvenog programa, mirovinske fondove i sl.) te troškove kamata javnog duga.

<sup>134</sup> Top-down budgeting – Postupak planiranja proračuna u kojem vrhovno rukovodstvo donosi globalne ciljeve i okvire rasporeda sredstava, a srednje rukovodstvo priprema detaljan proračun sukladno globalno definiranim ciljevima i okvirima.





## Dodatak 2. Pregled proračuna po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda

Proračun institucija BiH za 2016. godinu po ekonomskim kategorijama u milijunima KM.

PREGLED PRIHODA PRIMITAKA I FINANCIRANJA				
R/B	IZVORI I NAMJENA PRIHODA	Proračun za 2015.	Proračun za 2016.	Indeks 4/3x100
1	2	3	4	7
<b>A</b>	<b>PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA</b>			
I	POREZNI PRIHODI	750,00	750,00	100
II	NEPORESKI PRIHODI	155,00	148,50	96
III	TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	2,82	0,57	20
IV	TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI	0,35	0,43	120
	<b>UKUPNO PRIHODI A (I-IV)</b>	<b>908,19</b>	<b>899,50</b>	
<b>B</b>	<b>OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI</b>			
V	PRENESENI VIŠAK SREDSTAVA IZ PREDHODNIH GODINA	41,22	48,99	116
VI	PRIMICI OD SUKCESIJE		0,54	
VII	PRIMICI OD PRODAJE STALNIH SREDSTAVA	0,58	0,95	
	<b>UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI B (V-VII)</b>	<b>41,81</b>	<b>50,49</b>	<b>121</b>
<b>C</b>	<b>PRIHODI ZA SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA</b>	<b>613,58</b>	<b>770,63</b>	<b>126</b>
	<b>UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE INSTITUCIJA ZA BIH I SERVISIRANJE MEĐUNARODNIH OBVEZA A+B+C</b>	<b>1.563,58</b>	<b>1.720,63</b>	<b>110</b>
ZBROJNI PREGLED RASHODA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA				
	VRSTA RASHODA	Proračun za 2015.	Proračun za 2016.	Indeks 4/3x100
1	2	3	4	5
I	TEKUĆI IZDACI	836,40	842,72	101
	<i>Bruto plaće i naknade</i>	538,03	544,78	101
	<i>Naknade troškova uposlenih</i>	114,50	121,58	106
	<i>Putni troškovi</i>	14,70	14,67	100
	<i>Izdaci telefonskih i poštanskih usluga</i>	8,51	8,74	103
	<i>Izdaci za energiju i komunalne usluge</i>	18,73	18,67	100
	<i>Nabava materijala</i>	51,79	43,34	84
	<i>Izdaci za usluge prijevoza i goriva</i>	13,40	12,59	94
	<i>Unajmljivanje imovine i opreme</i>	19,13	18,33	96
	<i>Izdaci za tekuće održavanje</i>	20,00	21,06	105
	<i>Izdaci osiguranja i bankarskih usluga</i>	2,74	2,77	101
	<i>Ugovorene usluge</i>	34,83	36,16	104
II	TEKUĆI TRANSFERI I GRANTOVI	14,53	16,31	112
III	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	2,71	1,95	72
IV	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	0,41	0,57	138
V	KAPITALNI IZDACI	60,22	66,68	111
VI	IZRAVNI TRANSFERI	29,49	20,27	69
VII	REZERVIRANJA	6,21	1,45	23
<b>A</b>	<b>UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH</b>	<b>950,00</b>	<b>950,00</b>	<b>100</b>
<b>B</b>	<b>SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA</b>	<b>613,58</b>	<b>770,63</b>	<b>126</b>
	<b>UKUPNO RASHODI ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BIH I SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA (A+B)</b>	<b>1.563,58</b>	<b>1.720,63</b>	<b>110</b>

Izvor: Proračun institucija BiH za 2016., Službeni glasnik BiH broj: 101/15 od 30.12.2015. g.



## Dodatak 3. Pregled raspoloživog i utrošenog vremena za proračunske korake

Proračun za 2015. godinu usvojen je sa 5,5 mjeseci kašnjenja, dok je Proračun za 2016. godinu usvojen na vrijeme, ali sa utvrđenim kašnjenjima u odnosu na zakonom propisane rokove za korake pripreme i usvajanja proračuna.<sup>135</sup> Pregled ukupnih kašnjenja u odnosu na definirane rokove za proračune za 2015. i 2016. godinu dan je u sljedećoj tablici.

Tablica 9. Pregled pripreme proračuna u 10 koraka za 2015. i 2016. godinu

K.	Rok po zakonu	Odgovornost	Aktivnost	Proračun za 2015.		Proračun za 2016.	
				Datum realizacije	Dana kašn.	Datum realizacije	Dana kašn.
	30.01.	MFT	Instrukcija 1. za pripremu DOP poslana korisnicima	5.2.'14.	6	28.1.'15.	-2
2.	15.04.	Prorač. korisn.	Zadnji pregled srednjor. prioriteta dostavljen MFT	11.6.'14.	57	17.6.'15.	63
	31.05.	FV	Globalni fiskalni okvir usvojen	17.07.'14	47	23.06.'15.	23
3.	31.03.	DEP	Makroekonomske projekcije dostavljene MFT	25.3.'14.	-6	14.4.'15.	14
	15.04.	OMA	Projekcije prihoda dostavljene MFT	15.4.'14.	0	15.4.'15.	0
4.	30.06.	VM	DOP usvojen na sjed. VM	2.6.'15.	337	26.08.'15	57
	15.06.	MFT	Nacrt DOP-a poslan VM	15.12.'14.	183	13.8.'15.	21
5.	01.07.	MFT	Instrukcija 2. za pripremu Proračuna poslana korisn.	18.7.'14.	17	16.7.'15.	15
6.	01.08.	Prorač. korisn.	Zadnji proračunski zahtjev dostavljen MFT	16.9.'14.	46	12.10.'15.	72
	01.10.	MFT	Prijedlog proračuna poslan VM	9.12.'14.	69	13.11.'15.	43
7.	15.08.	DEP, FV, OMA	Korekcije projekcija i globalnog fiskalnog okvira dostavljene MFT	16.10.'14.	62	14.10.'15.	60
	15.09.	MFT & korisn.	Okončane konsultacije sa korisnicima (zadnji sastanak)	19.9.'14.	4	18.9.'15.	3
8.	15.10.	VM	Usvojeni prijedlog proračuna dostavljen Predsjedništvu BiH	29.4.'15	196	3.12.'15	49
9.	01.11.	Pred sjed. ništvo	Usvojeni prijedlog proračuna dostavljen Parlamentu BiH	05.05.'15	185	18.12.'15	47
10.	31.12.	Parlament	Na oba doma usvojen Zakon o proračunu institucija BiH	18.05.'15	138	30.12.'15	-1

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MFT BiH.

Uvidom u navedenu tablicu evidentno je kršenje skoro svih zakonskih rokova za pripremu i usvajanje proračuna i za 2015. i za 2016. godinu.

U sljedećoj tablici dan je prikaz vremena koje su odgovorne institucije iskoristile za pojedine korake procesa pripreme i usvajanja proračuna. U koloni 5. prikazano je raspoloživo vrijeme, u kolonama 6. i 8. prikazano je iskorišteno vrijeme, a u kolonama 7. i 9. prikazana su relevantna

<sup>135</sup> Proces pripreme proračuna provodi se u 10 koraka koji sukladno Zakonu o financiranju imaju definirane rokove (članak 5., 7. i 10.), a koji su usuglašeni na svim razinama vlasti u BiH.





# Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH

kašnjenja (pozitivne vrijednosti), odnosno vrijeme koje odgovorni nisu, a trebali su imati na raspolaganju (negativne vrijednosti). Crvenom bojom obilježena su kritična kašnjenja koja ugrožavaju naredni korak proračunskog procesa (kašnjenja veća od mjesec dana), narandžastom bojom su obilježena kašnjenja od 15 do 30 dana, a žutom bojom su obilježena kašnjenja do 15 dana.

**Tablica 10. Raspoloživo i utrošeno vrijeme za 10 proračunskih koraka za 2015. i 2016.**

K o r a k	Odgov ornost	Aktivnost	Rok	Raspoloživo vrijeme u danima		Trajanje procedure za Proračun '15.		Trajanje procedure za Proračun '16.	
						koriš teno	kašn jenje	koriš teno	kašn jenje
1.	2.	3.	4.	5.		6.	7.	8.	9.
1.	MFT	Instrukcija 1. za pripremu DOP poslana korisnicima	30.1.		30	36	6	28	-2
2.	Prorač. korisn.	Zadnji pregled srednjoročnih prioriteta dostavljen MFT	15.4.	2.-1.=	75	126	51	140	65
3.	FV	Globalni fiskalni okvir usvojen	31.5.	3.-3c.=	33	80	47	56	23
3a.	DEP	Makroekonomske projekcije dostavljene MFT	31.3.	3a.-1.=	60	48	-12	76	16
3b.	OMA	Projekcije prihoda dostavljene MFT	15.4.	3b.-1.=	75	69	-6	77	2
3c.	MFT	Nacrt makroekonomskih i fiskalnih projekcija DOP-a (procijenjeno vrij.)	28.4.	3c.-3b.=	13	13	0	13	0
4.	VM	DOP usvojen na sjed. VM	30.6.	4.-4a.=	15	169	154	13	-2
4a.	MFT	Nacrt DOP-a dostavljen VM	15.6.	4a.-3.=	15	151	136	36	36
5.	MFT	Instrukcija 2. za pripremu Proračuna poslana korisn.	1.7.	5.-4.=	1	18	17	16	15
6.	Prorač. korisn.	Zadnji proračunski zahtjev dostavljen MFT	1.8.	6.-5.=	31	60	29	88	57
7.	MFT	Prijedlog proračuna poslan VM	1.10.	7.-6.=	61	84	23	32	-29
7a.	DEP, OMA, FV	Korekcije projekcija i globalnog fiskalnog okvira dostavljene MFT	15.8.	7a.-5.=	45	90	45	90	45
7b.	MFT & korisn.	Okončane konsultacije sa korisnicima (zadnji sastanak)	15.9.	7b.-6.=	45	3	-42	-24	-69
8.	VM	Usvojeni prijedlog proračuna dostavljen Predsjedništvu BiH	15.10.	8.-7.=	14	141	127	20	6
9.	Predsje dništvo	Usvojeni prijedlog proračuna dostavljen Parlamentu BiH	1.11.	9.-8.=	17	6	-11	15	-2
10.	Parla- ment	Na oba doma usvojen Zakon o proračunu institucija BiH	31.12.	10.-9.=	60	13	-47	12	-48

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MFT BiH.

Kašnjenja su evidentirana u većini koraka proračunskog procesa i za 2015. i za 2016. godinu, od čega je značajan broj kašnjenja kritičan i duži od mjesec dana. Podaci iz navedene tablice ukazuju na to da su institucije koje pripremaju prijedlog proračuna odgovorne za najveći dio



kašnjenja u postupku usvajanja proračuna. Zbog navedenih kašnjenja, Parlament BiH – odgovorni donosilac odluke o proračunu, na raspolaganju nema ni četvrtinu predviđenog vremena za razmatranje proračunskog prijedloga (korak 10).

Sveukupno institucije BiH kasne oko dva mjeseca sa dostavljanjem svojih proračunskih zahtjeva (korak 2. srednjoročni zahtjev za DOP i korak 6. godišnji proračunski zahtjev). Treba napomenuti, da prema tvrdnjama odgovornih iz MFT, znatan broj institucija BiH poštuje definirani rok, međutim, za pripremu konačnog nacrt potrebni su svi proračunski zahtjevi. Predsjedništvo BiH je i za 2015. i za 2016. godinu bilo proračunski korisnik koji je posljednji dostavio svoj proračunski zahtjev. Kašnjenjem u dostavljanju vlastitog proračunskog zahtjeva, Predsjedništvo BiH je doprinijelo skraćivanju vremena koje će Predsjedništvo i Parlament BiH imati na raspolaganju za razmatranje konačnog nacrt proračuna.

Fiskalno vijeće kasni sa usvajanjem Globalnog fiskalnog okvira (korak 3.), a dio odgovornosti za navedeno u 2016. godini snosi i DEP jer je kasnila sa dostavom makroekonomskih projekcija.

DOP predstavlja preliminarni nacrt proračuna za narednu godinu, a on za proračune 2015. i 2016. godine nije usvojen prije 01.07. što je krajnji rok za objavu instrukcije br. 2. za pripremu proračuna. Navedena situacija znači da se nastavilo sa pripremom nacrt proračuna iako prednacrt proračuna nije utvrđen. VM je najodgovornije za višemjesečna kašnjenja u usvajanju DOP (5 mjeseci – korak 4.) i prijedloga proračuna za 2015. godinu (4 mjeseca – korak 8.).<sup>136</sup> Pored VM, značajan dio odgovornosti za kašnjenja snosi i MFT (4,5 mjeseci za DOP 2015. – 2017. i 36 dana za DOP 2016. – 2018.).

Nacrt proračuna za 2016. godinu VM je dostavljen 43. dana kašnjenja, a odgovornost za navedena kašnjenja snose: MFT koje je kasnilo sa instrukcijom broj 2. (15 dana – korak 5.), DEP i OMA su kasnili u dostavljanju korekcija relevantnih projekcija (30. i 45. dana – korak 7.), a kašnjenjima su doprinijeli i proračunski korisnici koji su kasnili sa dostavom svojih proračunskih zahtjeva (korak 6.).

Pored navedena 43. dana, dodatnih 6. dana kašnjenja uzrokovalo je VM, što je u konačnici 49. dana manje za razmatranje nacrt proračuna u Parlamentu BiH.

<sup>136</sup> Proračun za 2015. godinu je pripreman u izbornoj 2014. godini. Jedan saziv VM je pripremao nacrt proračuna koji nije usvojen u definiranom roku (01.10.) i prije izbora (12.10.2014.), novi saziv VM je imenovan krajem ožujka 2015. godine, a mjesec dana kasnije usvojen je nacrt proračuna za 2015. godinu. MFT je prvi nacrt proračuna dostavilo VM 09.12.14. godine, a drugi nacrt je dostavljen 27.04.15. godine.



## Dodatak 4. Karakteristike planskih dokumenata BiH za 2016. godinu

## Strateški planski dokumenti

Strateški ciljevi BiH u planskim dokumentima VM u usporedbi sa sličnim dokumentima EU nisu definirani specifično i mjerljivo. Strateški ciljevi BiH definirani su u Strateškom okviru za BiH za 2015. – 2018. godinu<sup>137</sup>, a razrađeni su u Srednjoročnom programu rada VM za 2016. – 2018. godinu<sup>138</sup>. Navedeni strateški planovi BiH sačinjeni su po uzoru na strategije Europa 2020 i Jugoistočna Europa, međutim, za razliku od dokumenata EU strateški ciljevi BiH su definirani općenito i nemjerljivo.

Ilustracija načina na koji su definirani strateški ciljevi u Strategiji Europa 2020, u Strategiji JIE 2020 i u strateškim planovima VM

Strategija Europa 2020. (okvirni ciljevi za EU i izvod za CRO)	Strategija za Jugoistočnu Europu – JIE 2020 (okvirni ciljevi za ALB, BiH, CRO, KOS, MKD, MNE, SER i izvod za BiH)	Strateški okvir za BiH i Srednjoročni program rada VM 2016. – 2018. (ciljevi VM za BiH)
<b>Uključiv rast</b> <b>1. Upošljavanje:</b> - uposleno je 75 % stanovništva u dobi od 20 do 64 godine (62,9% za CRO)  <b>Pametan rast</b> <b>2. Istraživanje i razvoj:</b> - 3% BDP-a EU-a ulaže se u istraživanje i razvoj (1,4% za CRO)  <b>Održiv rast</b> <b>3. Klimatske promjene i energetska održivost:</b> - emisije stakleničkih plinova smanjene su za 20% u odnosu na 1990. (11% za CRO), - 20% energije crpi se iz obnovljivih izvora (29% za CRO), - energetska učinkovitost povećana je za 20% (9,19% za CRO),  <b>Pametan rast</b> <b>4. Obrazovanje:</b> - stopa ranog napuštanja školovanja manja je od 10% (4% za CRO), - barem 40% osoba u dobi od 30 do 34 godine završilo je visokoškolsko obrazovanje (35% za CRO)  <b>Uključiv rast</b>	<b>Opći ciljevi:</b> 1. Uvećati prosječni BDP po glavi stanovnika u JIE u razmjeri sa prosjekom u EU: sa 36,4% na 44% u 2020. (za BiH sa 28% na 38%) 2. Uvećati ukupnu trgovinu robama i uslugama u JIE: sa 94,4 milijardi EUR na 209,5 milijardi EUR u 2020. (za BiH sa 12,1 na 24,5 milijardi EUR) 3. Smanjiti trgovinski deficit u JIE: sa -15,7% na -12,3 % BDP-a u 2020. (za BiH sa -25,6% na -20,2%)  <b>Integriran rast:</b> 4. Uvećati unutar regionalnu trgovinu robama u JIE za više od 140% (za BiH sa 3,1 na 7,1 milijardi EUR) 5. Uvećati sveukupni priliv SDI u regiji najmanje za 160% (za BiH sa 174 na 500 milijuna EUR)  <b>Pametni rast:</b> 6. Uvećati BDP po zaposlenom za 32% (za BiH sa 29.183 na 40.200 EUR prema PPS – paritetu kupovne moći) 7. Uvesti 300.000 visokokvalificiranih ljudi u radnu snagu (za BiH sa 213.000 na 255.000)  <b>Održivi rast:</b> 8. Uvećati broj novootvorenih poduzeća na godišnjoj razini sa 30.107 na 33.760 (za BiH sa 1.896 na 2.300 novootvorenih poduzeća godišnje) 9. Uvećati izvoz roba i usluga po glavi stanovnika u regiji sa 1.780 EUR na 4.250 EUR (za BiH sa 1.232EUR na 2.600 EUR)  <b>Uključiv rast:</b>	<b>Integriran rast:</b> 1. Makroekonomska stabilnost 2. Unaprijediti razvoj konkurentnog ekonomskog okruženja  <b>Pametni rast:</b> 3. Razvoj ljudskih resursa 4. Povećati industrijsku konkurentnost 5. Unaprijediti kulturu i kreativne sektore  <b>Održivi rast:</b> 6. Ravnomjeran regionalni razvoj 7. Poboljšanje upravljanja okolišem i razvoj okolišne infrastrukture, uz povećanje otpornosti na klimatske promjene 8. Brži i efikasniji razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj 9. Razvoj energetske potencijala, posebno obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti  <b>Uključiv rast:</b> 10. Povećati mogućnosti za zapošljavanje 11. Promovirati inkluzivnost u obrazovanju 12. Smanjiti siromaštvo i socijalnu isključenost

<sup>137</sup> Na prijedlog Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, Vijeće ministara BiH je na 19. sjednici VM održanoj 20.08.2015. godine usvojilo Strateški okvir za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015. – 2018. godina. Dokument dostupan na: <http://www.dep.gov.ba/naslovna/DEP%20Strateski%20okvir%20za%20BiH.pdf>

<sup>138</sup> Srednjoročni program rada VM za 2016. – 2018. godinu usvojen je na 39. sjednici VM održanoj 13.1.2016. godine, a pripadajući akcijski plan je usvojen na 41. sjednici VM održanoj 28.01.2016. godine.



<b>5. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti:</b> - barem 20 milijuna ljudi manje živi u siromaštvu ili u opasnosti od siromaštva i socijalne isključenosti (smanjenje za 150.000 osoba u odnosu na 2011. godinu za CRO)	<b>10. Porast ukupne stope zaposlenosti, procentualno gledano, za stanovništvo starosti od 15 i više godina, sa 39,5% na 44,4% (za BiH sa 32,5% na 33,9%)</b>  <b>Upravljanje usmjereno na rast:</b> 11. Unaprijediti djelotvornost upravljanja, mjerenu indeksom upravljanja Svjetske banke, sa 2,33 na 2,9 do 2020. (za BiH sa 1.8 na 2.1)	<b>13. Unaprijediti zdravstvenu zaštitu</b>  <b>Upravljanje usmjereno na rast:</b> 14. Ubrzati proces tranzicije i izgradnje kapaciteta
--	---	--

Izvor: Ured za reviziju na temelju dokumenata Strategije Europa 2020, Strategije Jugoistočna Europa 2020, Strateški okvir za BiH i Srednjoročni program rada VM 2016. – 2018.

Za razliku od strateških ciljeva koje su definirali eksperti EU, strateški ciljevi BiH u dokumentima VM su definirani općenito i nemjerljivo. U strateškom planu za EU i planu za zemlje jugoistočne Europe prema definiranim prioritetima/stupovima rasta (pametna, održiva, uključiva...) definirani su zajednički strateški ciljevi koji su relevantni, specifični i mjerljivi. Pored zajedničkog strateškog cilja, za svaku pojedinu zemlju na koju se ti planovi odnose i ovisno od različitog stupnja razvoja te zemlje, dogovoreni su relevantni, specifični i mjerljivi ciljevi, a koji su realni i ostvarivi u definiranom roku do 2020. godine (kao ilustracija za zemlje članice EU navedeni su ciljevi za Hrvatsku, odnosno za zemlje jugoistočne Europe navedeni su ciljevi za BiH). Ovako definirani ciljevi zadovoljavaju kriterije "pametno" postavljenih ciljeva.<sup>139</sup> Pametno definiranim ciljevima postavljaju se jasni zahtjevi za izvješćivanje o rezultatima rada koje je onda relativno lako nadzirati i evaluirati. Odgovornim za pripremu i odobravanje proračuna mnogo je lakše donositi odluku o proračunu ukoliko raspolažu sa jasnim informacijama o pametno dogovorenim ciljevima i o ostvarenim rezultatima po međunarodno usporedivim pokazateljima uspjeha programa.

Za razliku od strateških ciljeva koje su definirali eksperti EU, strateški ciljevi BiH u dokumentima VM su definirani općenito i nemjerljivo te ne zadovoljavaju kriterije specifičnosti i mjerljivosti. Nadzor i evaluacija ovako općenito i nemjerljivo definiranih ciljeva iznimno je zahtjevan, pa gotovo i nemoguć zadatak. Obrazloženja samih ciljeva u ostatku tekstu programa rada ne pomažu puno jer pružaju nedostatan broj jasnih informacija o početnom stanju, kao i o ciljanim vrijednostima. Iz samog dokumenta ne može se uvijek utvrditi koliko treba "povećati", "unaprijediti", "poboljšati", "razviti", "smanjiti" ili "ubrzati".

Nažalost, situacija nije puno bolja ni kada se spustimo na podciljeve definiranih strateških ciljeva, odnosno na srednjoročne ciljeve koji su navedeni u Srednjoročnom programu rada VM. Srednjoročni ciljevi VM su također definirani općenito i nemjerljivo, a pripadajući pokazatelji uspjeha ne uspijevaju uvijek popraviti situaciju specifičnosti i mjerljivosti. Relevantni pokazatelji srednjoročnih ciljeva iz pripadajućeg akcijskog plana su nerijetko definirani opisno sa ocjenama koje nemaju definiran kriterij mjerljivosti ("ostvareno unapređenje", "znatna primjena", "djelomična/poboljšana koordinacija", "djelomično/znatno efikasan", "djelomično osigurano", "povećan napredak" i sl.) ili su utvrđeni kao postotak neke neodređene kategorije (broja).

Navedenu situaciju značajno ne popravljaju ni specifični programski ciljevi (podciljevi srednjoročnih ciljeva) koji također nisu definirani specifično i mjerljivo. Prosječno zaineresiranom čitatelju nije uvijek jasna logika kako specifični cilj doprinosi srednjoročnom cilju, a njihovi pokazatelji uglavnom nisu pokazatelji krajnjih rezultata (ishoda) nego su pokazatelji rezultata aktivnosti koji odgovaraju nižoj, operativnoj razini ciljeva (npr. broj

<sup>139</sup> "Pametni" ili "SMART" kriteriji za postavljanje ciljeva su: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Achievable (dostižni, ostvarivi), Relevant (relevantni), Time-dependant (vremenski određeni), prema Alati za strateško planiranje, DEP 2014. godine i Priručnik o programskom proračunu, MFT 2015. godine.



sastanaka, obuka, posjeta, kontrola, potvrda, prezentacija, radionica, različitih dokumenata/akata i sl.). Općenito gledano, među korištenim pokazateljima u akcijskom planu rijetko možemo pronaći međunarodno usporedive pokazatelje koje koriste međunarodne institucije (UNDP, WB, EBRD, WHO, OECD, TI, Eurostat itd.).<sup>140</sup>

Vijeće ministara je strateški donositelj odluka, a strateške donositelje odluka ne treba opterećivati brojnim ciljevima koji nisu ni strateški ni srednjoročni, niti ih treba opterećivati brojnim pokazateljima operativnih aktivnosti (izlazni rezultati aktivnosti). VM ne bi trebalo nuditi obiman dokument sa malo relevantnih informacija za stratešku razinu upravljanja. Akcijski plan Srednjoročnog programa rada VM je obiman dokument (preko 80 stranica) sa malo relevantnih informacija za stratešku razinu upravljanja. Strateški, srednjoročni i specifični programski ciljevi su definirani općenito i nemjerljivo, sa nedostatno relevantnih i međunarodno usporedivih pokazatelja krajnjih rezultata (pokazatelja ishoda i utjecaja) programiranih intervencija za postizanje strateških ciljeva. Odobravanjem ovakvog programa rada, VM odobrava plan čiju je realizaciju teško pratiti, ali i odobrava i preuzima odgovornost za provođenje operativnih aktivnosti koje su možda nerelevantne i ne doprinose ostvarenju strateških ciljeva VM, a za koje su odgovorne niže, operativne razine rukovođenja u javnoj upravi.

#### Planski dokumenti institucija

Uvođenjem nove metodologije planiranja i izvješćivanja VM ostvaren je napredak. Institucijama je utvrđena obveza pripreme strateških planova, definiranje strukturiranih ciljeva i pripadajućih pokazatelja uspjeha. S obzirom na to da u trenutku provođenja revizije, još uvijek nije bilo izvješća o radu pripremljenih po novoj metodologiji, o potencijalnoj kvaliteti i informativnosti izvješća o radu možemo govoriti samo na temelju kvalitete i usuglašenost planova za 2016. godinu. Planovima se definiraju zahtjevi za izvješćivanje. Kvaliteta i usuglašenost planova određuju kvalitetu i iskoristivost izvješća o radu u postupku pripremanja programskog proračuna.

Slabosti i nedostaci strateških planskih dokumenata BiH odrazili su se i na pojedinačne planove institucija BiH. Definirani ciljevi u planovima rada institucija BiH nisu specifični i mjerljivi, a pripadajući pokazatelji uspjeha i početno stanje ili nisu jasno definirani ili nisu međunarodno usporedivi.

Problem neusuglašenosti ciljeva i programa u različitim planskim dokumentima je također prisutan. Srednjoročni programi rada su u potpunosti usuglašeni sa godišnjim programima rada za 2016. godinu, što je napredak u odnosu na 2015. godinu. Međutim, ovi planovi nisu usuglašeni sa programskim proračunom za 2016. godinu. Niti jedna institucija iz uzorka<sup>141</sup> nije imala usuglašene sve ciljeve/programme u različitim planskim dokumentima. Kada su u pitanju planovi rada osam institucija iz uzorka, odgovornu osobu/organizacijsku jedinicu za definirani cilj/program bilo je moguće utvrditi na temelju planova o radu kod svih institucija iz uzorka osim kod ministarstava (MCP i MVTEO). Za utvrđivanje odgovornosti kod ministarstava bilo je potrebno konsultirati i programski proračun.

<sup>140</sup> U prezentaciji stanja u BiH u Strateškom okviru za BiH i u Srednjoročnom programu rada VM korišteni su određeni pokazatelji iz npr.: Izvješća Svjetske banke o lakoći poslovanja (Doing Business), Izvješća Europske banke za obnovu i razvoj – indeks tranzicijskih reformi u BiH, Indeks percepcije korupcije u BiH (TI), Izvješća UNDP o humanom razvoju, UNDP Istraživanje višestrukih pokazatelja (MICS) za BiH. Međutim, slične pokazatelje nismo uspjeli pronaći među pokazateljima definiranim u Akcijskom planu Srednjoročnog programa rada VM.

<sup>141</sup> Kod osam institucija BiH (MCP, IDDEEA, HEA, MVTEO, UZZB, ASH, DEP i DEI) provedena je detaljnija analiza planova i izvješća.



Odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna, problem nespecifičnih, nemjerljivih i neusuglašenih ciljeva umanjit će iskoristivost informacija koje će pružati buduća izvješća o radu.



## Dodatak 5. Nadzor i evaluacija u institucijama BiH

Revizija je analizirala uspostavljeni nadzor i evaluaciju u institucijama BiH. Analiziran je interno i eksterno uspostavljeni nadzor i evaluacija ciljeva, rezultata rada i stanja iz područja odgovornosti institucija BiH. Analiza je provedena na temelju upitnika koji su popunile 74 od 75 proračunskih korisnika – institucije BiH, te na temelju analize dokumentacije i razgovora obavljenih u 12 institucija BiH. Relevantna opažanja iznesena su u nastavku.

### *Interno praćenje i evaluacija rezultata rada*

Većina institucija BiH ne provodi dokumentiran interni nadzor i evaluaciju svojih rezultata rada. U institucijama iz uzorka nismo pronašli interno pripremljena neovisna izvješća o nadzoru i analizi realizacije planova institucije. Izuzetak su izvješća interne revizije, međutim, ona su uglavnom fokusirana na financijske sustave internih kontrola.<sup>142</sup>

Na temelju podataka iz upitnika, koji su popunile 74 institucije BiH, neki vid dokumentirane procjene/evaluacije realizacije programskih ciljeva institucije imalo je tek 20 od 74 institucije BiH. U 18 od 20 institucija BiH ove procjene su interno organizirane.

Interno organiziranim evaluacijama pripremaju se informacije za rukovodstvo institucije, međutim, njihovi korisnici su bili i mjerodavno upravno ili nadzorno tijelo institucije (40%), VM i MFT (35%), Parlament BiH (30%), javnost (20%), druge institucije BiH (15%), mjerodavno ministarstvo (10%) i međunarodne institucije (5%).<sup>143</sup>

Kao mehanizam nadzora i evaluacije, rukovoditelji u institucijama BiH radije koriste radne sastanke i kolegije na kojim se razmatraju tekući rezultati rada. Svrha izvješća o nadzoru i evaluaciji je argumentirano predlaganje korektivnih mjera i aktivnosti, te su temelj za eventualno redefiniranje ciljeva institucije. Nedokumentirane analize i procjene ne omogućavaju praćenje učinkovitost poduzetih intervencija na stanje u području za koje su institucije odgovorne.

### *Eksterno praćenje i evaluacija realizacije strateških ciljeva*

Izvršni kapaciteti za nadzor i evaluaciju koji produciraju izvješća o nadzoru i evaluaciji u institucijama BiH su uspostavljeni, međutim, brojni pokazatelji ukazuju da praćenje i evaluacija rezultata u BiH ipak nije uspostavljan na zadovoljavajućoj razini.

16 od 74 institucije BiH smatra se odgovornim za pripremu izvješća o nadzoru, dok se tek njih 8 smatra odgovornim za pripremu izvješća o evaluaciji rezultata rada institucija BiH. Naša istraživanja ukazala su na to da odgovorne institucije BiH, a prije svega ministarstva, nemaju uspostavljen nadzor nad svim područjima za koja su odgovorne. Postojeća izvješća o nadzoru u 40% slučajeva ne sadrže prijedloge korektivnih mjera.

Samo u 2% eksterno provedenih evaluacija stanja iz područja nadležnosti institucija BiH dana je procjena realizacije programskih ciljeva institucija BiH (ukupno 4 ovakve procjene u 5 godina). Iako je kod pola institucija BiH u posljednjih pet godina provedena neka vrsta eksterne evaluacija stanja iz područja nadležnosti institucije, tek jednu četvrtinu evaluacija uradile su

<sup>142</sup> Tek svako peto izvješće interne revizije bavi se internim kontrolama poslovnih sustava koji su uspostavljeni za postizanje ciljeva institucije, preostala izvješća interne revizije bavila su se internim kontrolama financijskih sustava. Više o internoj reviziji u institucijama BiH može se naći u izvješću revizije učinka "Uspostava javnih internih financijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine.

<sup>143</sup> Više o rezultatima iz upitnika vidjeti u dodatku 6. "Upitnik za institucije BiH", odgovori na pitanja: 13,14,15.





institucije BiH, a preostale tri četvrtine evaluacija provele su međunarodne institucije i međunarodni eksperti angažirani kroz različite projekte potpore. Izvješća o evaluaciji međunarodnih institucija i eksperata ne rukovode se uvijek ciljevima BiH i nisu uvijek dostupni i prilagođeni potrebama odgovornih za pripremu i donošenje odluka o proračunu institucija BiH. Institucije BiH kao jedine domaće procjenitelje stanja iz područja njihove nadležnosti prepoznaju interne i eksterne revizore.

#### Eksterno praćenje/nadzor realizacije strateških ciljeva

Na temelju podataka iz upitnika, koji su popunile 74 institucije BiH, 16 institucija BiH je potvrdilo da je odgovorno za pripremu izvješća o nadzoru realizacije strateških ciljeva BiH, a što podrazumijeva i praćenje rezultata rada drugih institucija BiH. Za poslove nadzora u 16 institucija zaduženo je 118 osoba. Institucije sa najvećim brojem odgovornih za poslove nadzora su: DEI (45); PARCO (17); UR, MCP (9); ANNT (8); DEP, MP (6); APIK, RAK (5) itd. Interesantno je da se samo 9 od 14 ministarstava i tijela VM smatra odgovornim za nadzor nad realizacijom strateških ciljeva VM.<sup>144</sup>

Broj institucija BiH koje se smatraju odgovornim za nadzor ciljeva VM se čini malim uzimajući u obzir da je većina institucija BiH, a posebno ministarstava i tijela VM odgovorno za pripremu mišljenja na materijale koji se dostavljaju VM. Pored navedenog, imajući u vidu da su institucije BiH uglavnom nadležne za koordinaciju politika u BiH, nejasno je kao bi one mogle vršiti funkciju koordinacije politika bez uspostavljenih kapaciteta za nadzor njihove realizacije. Koordinacija politika podrazumijeva pribavljanje podataka i informacija od drugih institucija u BiH koje su mjerodavne za definiranje i provođenje definiranih politika.<sup>145</sup>

#### Eksterna procjena/evaluacija realizacije strateških ciljeva

Na temelju podataka iz upitnika, koji su popunile 74 institucije BiH, 8 institucija BiH je potvrdilo da je odgovorno za evaluaciju realizacije strateških ciljeva BiH, što podrazumijeva i pribavljanje informacija o rezultatima rada drugih institucija. Za poslove evaluacije u 8 institucija BiH zaduženo je 40 osoba koje godišnje pripreme oko 23 evaluacijska izvješća.<sup>146</sup> U sljedećoj tablici dan je pregled evaluacijskih kapaciteta u institucijama BiH prema podacima iz upitnika koji su popunile 74 institucije BiH.

<sup>144</sup> MFT, MLJPI, MO, MKP i UZ se ne smatraju odgovornim za nadzor rezultata rada drugih institucija u BiH.

<sup>145</sup> Primjerice, izvješća o nadzoru realizacije ciljeva BiH u području obrazovanja se ne mogu ni definirati ni nadzirati bez suradnje sa mjerodavnim institucijama drugih razina vlasti u BiH. Sličnu situaciju imamo i u drugim sektorima i područjima (zdravstvo, sport, poljoprivreda, energetika, socijalna politika itd.).

<sup>146</sup> Ured za reviziju nije analizirao izvješća o evaluaciji institucija iz upitnika, te ne može potvrditi da ta izvješća zadovoljavaju kriterije evaluacijskih izvješća. Upitnikom za institucije pojašnjeno je da evaluacijsko izvješće sadrži procjenu u kojoj mjeri su definirani ciljevi stvarno postignuti, odnosno procjena doprinosa, efikasnosti, relevantnosti, održivosti i utjecaja pripadajućih programa i aktivnosti. Prema Odluci VM o srednjoročnim planiranju, evaluacija je postupak kojim se analizira ostvarivanje cilja, a time i njegove učinkovitosti i opravdanost.



Tablica 11. Evaluacijski kapaciteti institucija BiH

Institucija	Stup vlasti kojem institucija odgovara	Broj osoba odgovornih za pripremu izvješća	Prosječno godišnje provedenih evaluacija	Angažman / suradnja sa eksternim evaluatorima
APIK	Zakonodavna	5	3	DA
UR	Zakonodavna	12	5	NE
UNO	Izvršna	7	4	NE
PARCO	Izvršna	1	2	DA
MCP	Izvršna	12	6	DA
MP	Izvršna	1	1	NE
MVP	Izvršna	2	2	NE
DEP	Izvršna	0	0	U planu i obvezi
<b>UKUPNO</b>		<b>40</b>	<b>23</b>	<b>3</b>

Izvor: Ured za reviziju na temelju analize popunjenih upitnika 74 institucije BiH.

Najveći dio evaluacijskih kapaciteta nalazi se u institucijama izvršne vlasti (prije svega ministarstvima i tijelima VM: MCP, MP, MVP i PARCO), iako sva tijela i ministarstva nemaju razvijene evaluacijske kapacitete. Izvješća o evaluaciji institucija koje odgovaraju Parlamentu BiH (UR i APIK) su dostupnija odgovornim za pripremu i donošenje odluka o proračunu jer se njihova izvješća objavljuju na internetu.

Samo tri institucije BiH su vršile angažman eksternih evaluatora,<sup>147</sup> a DEP ima u planu i obvezi angažman eksternih evaluatora za potrebe evaluacije Srednjoročnog programa rada VM.<sup>148</sup>

Eksterno provedene procjene/evaluacije stanja u institucijama BiH

Kod više od polovice institucija BiH u proteklih pet godina izvršena je neka procjena stanja u području njihove nadležnosti. Prema podacima iz upitnika koji je popunilo 74 od 75 proračunskih korisnika, kod 39 institucija BiH u posljednjih pet godina izvršena je najmanje jedna eksterno organizirana procjena/evaluacija stanja iz područja za koje je institucija odgovorna. U 39 institucija BiH u posljednjih pet godina izvršeno je ukupno 178 procjena/evaluacija, od čega su tek četiri dale procjenu realizacije programskog cilja institucije. U 35 institucija BiH u posljednjih pet godina nisu vršene eksterno organizirane procjene/evaluacije stanja.

Kao jedine domaće procjenitelje stanja iz područja njihove odgovornosti, institucije BiH prepoznaju interne i eksterne revizore. Institucije BiH koje su navele da su im rađene eksterne procjene, kao odgovorne procjenitelje navele su: eksperte angažirane na različitim projektima potpore (56% institucija), eksperti međunarodnih institucija – EK, SIGMA, UN, WB itd. (51% institucija), te uposlenike drugih institucija BiH (36%). Interesantno je da institucije BiH kao domaće evaluatore prepoznaju jedino interne i eksterne revizore<sup>149</sup>, te da niti jedna druga institucija BiH nije prepoznata kao evaluacijski kapacitet.

<sup>147</sup> U dva slučaja evaluacije su dogovorene na partnerskoj osnovi (bez plaćanja, sa mjerodavnom jedinicom interne revizije i sa TI - transparency international BiH), dok je treća institucija angažman evaluatora platila iz sredstava međunarodno odobrenog i financiranog projekta.

<sup>148</sup> Prema Odluci VM o srednjoročnom planiranju (62/14) i usvojenoj Metodologiji srednjoročnog planiranja (44/15) svake tri godine DEP će organizirati angažman eksternih evaluatora za procjenu realizacije Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara.

<sup>149</sup> 12 institucija kao odgovorne evaluatore navelo je reviziju učinka Ureda za reviziju, a 2 institucije navelo je mjerodavnu jedinicu za internu reviziju.



Znatno broj zaposlenika u 75 institucija BiH je visokoobrazovano (oko 4.500 zaposlenih), te je pretpostavka da su u stanju pripremiti različite analize i izvješća o stanju u području njihove odgovornosti.<sup>150</sup> Od oko 4.500 visokoobrazovanih zaposlenika njih 118 zaduženo je za poslove nadzora, a 40 za poslove evaluacije. Međutim, vidljive i institucijama BiH prepoznatljive evaluacijske rezultate nudi tek manji broj odgovornih evaluatora (interni i eksterni revizori institucija BiH).

Kapaciteti za nadzor i evaluaciju u institucijama kod kojih je vršena revizija

Ministarstva i tijela VM nemaju uspostavljene nadzor i evaluaciju nad svim područjima za koje su odgovorne. Revizija je analizirala uspostavljene nadzorne i evaluacijske kapacitete ministarstava (MCP, MVTEO) i tijela VM (DEI, DEP, PARCO i GTVM), te su u nastavku iznesena relevantna opažanja.

Kapaciteti za nadzor i evaluaciju tijela VM

DEI je tijelo VM odgovorno za praćenje i koordinaciju procesa EU integracija, te ima najveći broj zaposlenih koji su odgovorni za poslove nadzora (oko 40–50 zaposlenih). Zaposlenici DEI pružaju potporu u sastavljanju izvješća o napretku BiH i imaju iskustva u sastavljanju izvješća o nadzoru relevantnih akcijskih planova (izvješća o nadzoru se mogu pronaći na njihovoj službenoj web stranici). DEI nije imala objavljenih izvješća o evaluaciji, međutim, odgovorni sugovornici DEI mišljenja su da bi bili u stanju pripremiti i izvješća o evaluaciji.

DEP je tijelo VM odgovorno za potporu i koordinaciju planiranja u institucijama BiH. DEP ima sektor za monitoring i evaluaciju sa ukupno šest zaposlenih koji imaju iskustva u pripremi planova razvoja i socijalne uključenosti, te u pripremi relevantnih izvješća o trenutnom stanju iz ovih područja. DEP nema prethodnih iskustava u sastavljanju izvješća o nadzoru i evaluaciji rezultata rada drugih institucija BiH. Novom metodologijom VM za planiranje i izvješćivanje definirana je odgovornost DEP za praćenje i evaluaciju strateškog programa rada VM, međutim, DEP još uvijek nema razvijene kapacitete da bi kvalitetno odgovorila navedenim zahtjevima VM.<sup>151</sup> Pored navedenog, DEP ima kapacitete za pripremu makroekonomskih projekcija koje se koriste u pripremi proračunskog prijedloga.

PARCO je tijelo VM koje ima razvijene kapacitete za nadzor rezultata reforme javne uprave prema reformskim ciljevima koji su relativno dobro definirani u strategiji za reformu javne uprave i pripadajućim akcijskim planovima. PARCO ima razrađenu metodologiju za nadzor i višegodišnje iskustvo u pripremi periodičnih izvješća o nadzoru napretka reforme javne uprave. PARCO ima i razrađenu metodologiju za evaluaciju reformskih projekata i jedina je institucija izvršne vlasti BiH koja je pripremala izvješća o evaluaciji ciljanih rezultata. Na poslovima nadzora i pripreme relevantnih izvješća u PARCO-u zaduženo je 17 osoba dok je za poslove evaluacije projekata zadužena samo jedna osoba. U svojim izvješćima o napretku PARCO daje

<sup>150</sup> Prema Proračunu institucija BiH za 2016. godinu institucije BiH su u 2015. godini (bez oružanih snaga BiH) brojale oko 13.000 zaposlenih u 75 proračunskih korisnika. Prema statistikama ADS-a sa njihove službene web stranice, u 64 proračunska korisnika – institucije BiH uposlano je oko 4.000 visokoobrazovanih osoba – državnih službenika i imenovanih rukovoditelja (oko 1100 rukovoditelja i oko 2.900 stručnih suradnika i savjetnika), a u preostalih 11 proračunskih korisnika – institucija BiH (SUDBiH, TUŽITELJSTVO, OMBUDSMAN, CCBH, OSA, RAP, MC, RAK, JZIMIZ, INO i UR) imaju oko 1.600 zaposlenih i također značajan broj zaposlenika sa visokom stručnom spremom.

<sup>151</sup> DEP još uvijek nije razvila metodologiju za nadzor i evaluaciju rezultata rada institucija BiH, a za ove poslove ima na raspolaganju šest državnih službenika bez značajnih iskustava u nadzoru i evaluaciji planova rada drugih institucija BiH.



svojevrsnu procjenu postignuća reformskih ciljeva, međutim, do sada nije imao vlastita evaluacijska izvješća o postignuću ciljeva reforme javne uprave.<sup>152</sup>

GTVM je tijelo VM odgovorno za pružanje tehničke potpore u radu VM. GTVM ima ograničene nadzorne i odsustvo evaluacijskih kapaciteta. GTVM za VM objedinjuje informacije o radu institucija, ali ne vrši njihovu provjeru. Za potrebe VM, GTVM vrši i praćenje realizacije zaključaka, ali ne vrši provjeru informacija koje mu dostavljaju odgovorne institucije BiH.

Kapaciteti za nadzor i evaluaciju analiziranih ministarstava

Ministarstva nisu uspostavila strateški nadzor nad ciljevima upravnih i samostalnih upravnih organizacija iz područja svojih odgovornosti. Revizija je analizirala uspostavljeni nadzor i evaluaciju dva ministarstva iz uzorka, a koja su prikazana u narednoj tablici.

**Tablica 12. Veza analiziranih institucija iz uzorka istraživanja**

	Ministarstvo	Upravna organizacija u sastavu ministarstva	Samostalna upravna organizacija koja je odgovorna za isto područje kao i ministarstvo
1.	MCP	IDDEEA	HEA
2.	MVTEO	UZZB	ASH

Izvor: Ured za reviziju

Revidirana ministarstva nam nisu ponudila dokaze da su uspostavila odgovarajući nadzor nad ciljevima i rezultatima rada svojih upravnih organizacija. Upravne organizacije u sastavu ministarstva svoje planove i izvješća VM dostavljaju preko ili u sklopu izvješća o radu mjerodavnog ministarstva. Mjerodavno ministarstvo bi trebalo imati zadužene osobe za praćenje i analizu planova i izvješća upravnih organizacija u sastavu ministarstva. U ministarstvima nam nisu ponudili relevantna izvješća o nadzoru i evaluaciji rezultata rada upravnih organizacija. Analizom ponuđenih dokumenata, prepiske ministarstava i upravnih organizacija (dopisi, mišljenja i sl.), nismo pronašli dokumente iz kojih bi se vidjelo da je ministarstvo davalo smjernice za planiranje i da su dogovarani budući ciljevi upravnih organizacija. Službenici odgovornog sektora u MCP istakli su da nisu uvijek imali na raspolaganju stručna tehnička znanja za praćenje aktivnosti IDDEEA-e, a odgovorni službenici MVTEO su nam rekli da su planovi i izvješća UZZB dostavljana u kabinet ministarstva, međutim, ne i odgovornom sektoru, te se iz kabineta od njihovog sektora nije zahtijevao poseban angažman po pitanju nadzora i evaluacije.

Nije uvijek jasno određeno koje bi ministarstvo trebalo vršiti nadzor nad radom samostalnih upravnih organizacija u BiH. Značajan broj samostalnih upravnih organizacija VM odgovara izravno, iako za sve materijale koje dostavljaju VM moraju pribaviti mišljenje odgovarajućeg ministarstva BiH.<sup>153</sup> U značajnom broju slučajeva teško je utvrditi koje je ministarstvo odgovorno za davanje stručnih mišljenja. Međutim, čak i kada definirane nadležnosti i odgovornosti jasno ukazuju koje je odgovorno ministarstvo, rijetko kada je u odgovornom ministarstvu utvrđena odgovornost službenika ministarstva za praćenje i procjenu rada samostalnih upravnih organizacija. S druge strane, samostalne upravne organizacije do ožujka

<sup>152</sup> Više o PARCO-u i reformi javne uprave može se naći u izvješću revizije učinka "Rezultati reforme javne uprave, studija slučaja: reforma upravljanja učincima u državnoj službi" iz prosinca 2013. godine.

<sup>153</sup> Sukladno Poslovniku o radu VM iz 2003. godine i sukladno Zaključku VM iz 2016. godine.



2016. godine<sup>154</sup> svoje planove i izvješća nisu dostavljale odgovornom ministarstvu. Takvu situaciju imali smo u oba ministarstva i samostalne upravne organizacije iz uzorka.

U ministarstvima iz uzorka nije jasno utvrđena odgovornost službenika da prate i procjenjuju rad samostalnih upravnih organizacija, što znači da nisu postojala relevantna izvješća o nadzoru i evaluaciji rada istih. Samostalne upravne organizacije ministarstvima i odgovornim organizacijskim jedinicama ministarstva nisu slale svoje planove i izvješća niti su sa ministarstvima dogovarale i usuglašavale svoje ciljeve i očekivane rezultate. Iz ponuđenih dokumenata, prepiske ministarstava i samostalnih upravnih organizacija (dopisa, mišljenja i sl.), nismo pronašli dokaze da su ministarstva davala smjernice za planiranje, niti da su ministarstva davala svoja mišljenja na definicije ciljeva i pokazatelja učinka navedenih u prijedlozima planova rada samostalnih upravnih organizacija.

---

<sup>154</sup> VM je na 48. sjednici održanoj 15.03.2016. godine donijelo zaključak prema kojem sve upravne organizacije materijale za VM moraju dostavljati preko resornog ministarstva, odnosno da uz materijale koje dostavljaju VM moraju dostaviti i mišljenje odgovarajućeg ministarstva



**Dodatak 6. Upitnik za institucije BiH**

**Upitnik sa pitanjima i zbirni odgovori 74 od 75 proračunskih korisnika – institucije BiH<sup>155</sup>**

*Molimo Vas da zaokružite ponuđene odgovore koji odgovaraju situaciji u Vašoj instituciji, te da navedete tražene podatke i informacije. Cilj ovog upitnika je utvrditi nadzorne<sup>156</sup> i evaluacijske<sup>157</sup> kapacitete institucija BiH, te utvrditi korektivne mjere i aktivnosti koje su poduzimane. Upitnik sadrži 16. pitanja podijeljenih u pet grupa. Upitnik bi trebale popuniti osobe upućene u strateško upravljanje Vašom institucijom.*

**I. Praćenje/nadzor nad realizacijom strateških ciljeva institucija BiH**

1. Je li Vaša institucija odgovorna za pripremu izvješća o praćenju/nadzoru nad realizacijom strateških ciljeva BiH što podrazumijeva i praćenje rezultata rada drugih institucija BiH?

*DA = 16, NE = 58*

2. Koliko je osoba u Vašoj instituciji zaduženo za pripremu ovakvih izvješća o nadzoru?

*Broj odgovornih osoba je: 118*

3. Kome su ova izvješća o nadzoru namijenjena i kome se dostavljaju? (molimo navedite):

*VM (11), Parlament (6), rukovodstvu institucije (5), mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu (4), institucijama drugih razina vlasti (3), mjerodavnom ministarstvu i međunarodnim institucijama (2), objavljeni su na službenoj web stranici (2), drugim institucijama BiH (1)*

4. Sadrže li ova izvješća o nadzoru prijedloge korektivnih mjera i aktivnosti?

*DA = 10, NE = 6*

**II. Procjena/evaluacija realizacije strateških ciljeva institucija BiH**

5. Je li Vaša institucija odgovorna za pripremu izvješća o procjeni/evaluaciji realizacije strateških ciljeva BiH što uključuje i pribavljanje informacija o rezultatima rada drugih institucija BiH?

*DA = 8 NE = 66*

6. Koliko je osoba u Vašoj instituciji zaduženo za pripremu izvješća o evaluaciji?

*Broj odgovornih osoba u institucijama je: 40;*

*Prosječan broj godišnje provedenih evaluacija je: 23*

7. Vršiti li Vaša institucija angažman eksternih evaluatora za sačinjavanje izvješća o evaluaciji realizacije strateških ciljeva BiH za koje su odgovorne druge institucije BiH?

*DA = 3 NE = 71*

8. U prosjeku, koliko godišnje Vaša institucija angažira eksterno provedenih evaluacija?

*Godišnji prosječan broj eksterno nabavljenih izvješća o evaluaciji u institucijama BiH je: 4*

<sup>155</sup> Agencija za poštanski promet BiH je jedina institucija BiH koja nije dostavila popunjena upitnik.

<sup>156</sup> Nadzor ili praćenje realizacije planiranih aktivnosti i rezultata koji trebaju doprinijeti postizanju ciljeva.

<sup>157</sup> Evaluacija ili procjena u kojoj mjeri su definirani ciljevi stvarno postignuti, odnosno procjena doprinosa, efikasnosti, relevantnosti, održivosti i utjecaja pripadajućih programa i aktivnosti.



9. Kome su ova izvješća o evaluaciji namijenjena i kome se dostavljaju? (molimo navedite):  
*Izvješća o evaluaciji namijenjena su i dostavljana: rukovodstvu institucije (6), VM ili mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu (4), javno su objavljene (3), Parlamentu BiH, MFT, institucijama drugih razina vlasti (2), Predsjedništvu BiH, drugim institucijama BiH ili međunarodnim institucijama BiH (1).*

### **III. Procjene/evaluacije stanja iz područja za koje je nadležna Vaša institucija**

10. Je li u posljednjih pet godina (2012. – 2016.) stanje iz područja za koje ste nadležni bilo predmet eksterno angažirane procjene/evaluacije (a da su Vašoj instituciji sačinjena izvješća/informacije o provedenoj evaluaciji dostupna)?

*DA = 39; NE = 35*

11. Tko je vršio ove procjene/evaluacije stanja iz područja za koju ste nadležni (molimo zaokružite ponuđene odgovore koji odgovaraju Vašoj situaciji)

- a. *druga institucija BiH = 14, (12 slučajeva revizija učinka Ureda za reviziju institucija BiH, 2 slučaja mjerodavna jedinica interne revizije)*
- b. *eksperti međunarodnih institucija (EK, SIGMA, UN, WB i sl.) = 20,*
- c. *eksperti angažirani kroz međunarodne projekte potpore (IPA, twining i sl.) = 22.*

12. Koliko je bilo procjena/evaluacija stanja iz područja za koje je nadležna Vaša institucija u posljednjih 5 godina (2012. – 2016.)?

*Ukupan broj izvješća o procjeni/evaluaciji stanja iz područja u posljednjih 5 godina je: 178*

### **IV. Procjena/evaluacija realizacije programskih ciljeva Vaše institucije**

13. Ukoliko izuzmemo redovita godišnja izvješća o radu Vaše institucije i izjavu o odgovornosti za ciljeve institucije, jesu li u posljednjih 5 godina (2012. – 2016.) sačinjena interna ili eksterna izvješća o procjeni/evaluaciji realizacije programskih ciljeva Vaše institucije (programa definiranih u programskom proračunu Vaše institucije)?

*DA = 20; NE = 54*

14. Tko je sačinio ove informacije o procjeni/evaluaciji realizacije programskih ciljeva Vaše institucije (molimo zaokružite odgovore koji odgovaraju Vašoj situaciji):

- a. *Interno organizirana procjena/evaluacija = 18*
- b. *Eksterno organizirana procjena/evaluacija = 4*

15. Kome su ove informacije o procjeni/evaluaciji dostavljene (molimo zaokružite odgovore koji odgovaraju Vašoj situaciji):

- a. *Rukovodstvu Vaše institucije = 20,*
- b. *Nadležnom upravnom ili nadzornom odboru Vaše institucije = 8,*
- c. *Nadležnom ministarstvu = 2,*
- d. *Ministarstvu financija i trezora BiH = 7, (uglavnom na mišljenje prije slanja na VM?)*
- e. *Vijeću ministara BiH = 7,*





- f. Parlamentu BiH = 6,
- g. Objavljene su na internetu/sluzbenoj web stranici = 4,
- h. Drugim institucijama/tijelima BiH = 4 (UR, DEP i međunarodnim institucijama)

**V. Poduzete korektivne mjere i aktivnosti s ciljem poticanja efikasnosti i efektivnosti programa Vaše institucije**

16. Jesu li u posljednjih 5 godina (2012. – 2016.) na temelju izvješća/informacija o nezadovoljavajućim rezultatima nekog od programa Vaše institucije poduzimane korektivne mjere i koje su (zaokružiti brojeve odgovora koji odgovaraju Vašoj situaciji, moguće je da ćemo naknadno tražiti dokaze za Vaš odgovor):

Br,	Ponudeni odgovor	Broj institucija
1.	Nije bilo izvješća/informacija koje bi ukazivale na nezadovoljavajuće rezultate nekog od naših programa	56
2.	Nikakve mjere nisu poduzimane, iako su postojala izvješća/informacije koje su ukazivale na nezadovoljavajuće rezultate programa	2
3.	Loši rezultati programa su javno objavljeni (na službenim web stranicama institucija BiH ili u priopćenjima za medije)	2
4.	Pojačan je nadzor nad programom koji je imao loše rezultate (interno i/ili eksterno)	6
5.	Umanjen je proračun/sredstva za financiranje predmetnog programa	0
6.	Organizirane su dodatne obuke za odgovorno osoblje programa/odgovorne organizacijske jedinice	6
7.	Uvećan je proračun/sredstva za financiranje predmetnog programa	0
8.	Proračun/sredstva za financiranje predmetnog programa su zaleđena do sljedeće informacije o procjeni rezultata rada	1
9.	Izvršena je smjena odgovornog rukovoditelja programa/organizacijske jedinice	0
10.	Predmetnom programu je dodijeljeno više osoblja (više osoba je zaduženo za program, raspoređen je veći broj uposlenih u odgovornoj organizacijskoj jedinici)	1
11.	Program je ugašen, a osoblje je preraspoređeno/otpušteno/stavljeno na raspolaganje ADS-u	0
12.	Odgovorna osoba za interni nadzor/evaluaciju rezultata predmetnog programa je sankcionirana (jer ranije nije ukazala na loše rezultate)	0
13.	Program/odgovorna organizacijska jedinica je prebačena u drugu instituciju (ministarstvo/agenciju)	0
14.	Izvršeno je smanjenje plaće odgovornom rukovoditelju programa/odgovorne organizacijske jedinice	0
15.	Druge mjere (ukratko opisati poduzete mjere): - Aktivnosti na implementaciji preporuka revizije (5)	12



<ul style="list-style-type: none"><li>- Uspostavljen je sustav upravljanja kvalitetom ISO 9001</li><li>- Pripremljeni su tranzicijski planovi, predloženi su dodatni grantovi potpore</li><li>- Poduzimaju se mjere i aktivnosti po uočavanju nedostataka</li><li>- Novoimenovani rukovoditelj je povećao pritisak na odgovorne</li><li>- Pokrenute su aktivnosti izmjene spornih propisa</li><li>- Mjere i aktivnosti po preporukama SIGMA-e iz izvješća o procjeni</li><li>- Na kolegijima se raspravlja o rezultatima rada i opominju se osobe koje nisu postigle očekivane rezultate</li></ul>	
--	--

Odgovori na 16. pitanje prezentirani u usporedbi sa praksama zemalja OECD-a

