



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



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

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

Datum: 29.12.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

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

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

Dragan Vrankić



Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH

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

Decembar, 2016.



Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH". Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem procjene u kojoj mjeri postojeći način planiranja budžeta doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka. U posljednjih desetak godina značajna sredstva i projekti su angažovani na provođenju reformskih aktivnosti jačanja javnih finansija te povećanja efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom. Zakonom o finansiranju institucija BiH iz 2009. godine utvrđena je obaveza da se uz prijedlog budžeta dostavlja i informacija o namjeni i očekivanim rezultatima budžetskih izdataka (programski budžet).

Nalazi revizije ukazuju na to da se postupkom pripreme budžeta institucija BiH ne postiže željeni pritisak na efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. Budžet za narednu godinu zasnovan je na visini potrošnje iz prethodne godine i nema skoro nikakvu vezu sa ostvarenim rezultatima institucije. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog budžeta ugrađena u proces pripreme Budžeta institucija BiH, one ne funkcionišu uspješno pa ostvareni rezultati programa nemaju skoro nikakav uticaj na donošenje odluke o Budžetu. Odgovorni za pripremu i usvajanje budžeta (Ministarstvo finansija 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 budžetskih zahtjeva, niti imaju informaciju o postignutim rezultatima i učinkovitosti budžetskih izdataka.

Izveštaj revizije sadrži preporuke upućene: Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija i trezora BiH i institucijama BiH koje su odgovorne za postupak pripreme prijedloga budžeta. Ove preporuke bi trebale doprinijeti daljem razvoju budžetskog procesa kako bi on postao učinkovit instrument za poticanje efikasnosti i efektivnosti institucija BiH.

Ured za reviziju je, u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja 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, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

24
GENERALNI REVIZOR
Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica



ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman

Ranko Krsman



Sadržaj

Sadržaj	3
Korištene skraćenice	6
Izvršni rezime	9
1. UVOD.....	10
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	10
1.2. Cilj revizije i reviziona pitanja	12
1.3. Kriteriji revizije	13
1.4. Obim i ograničenja revizije	14
1.5. Izvori i metode revizije.....	16
1.6. Struktura izvještaja	16
2. BUDŽET	17
2.1. Planiranje budžeta – teoretska pozadina	17
2.1.1. Vrste budžeta	17
2.1.2. Budžetske klasifikacije	18
2.1.3. Mehanizmi budžetskog planiranja	19
2.2. Planiranje budžeta u institucijama BiH	19
2.2.1. Fiskalna politika.....	19
2.2.2. Srednjoročni okvir rashoda i programski budžet.....	20
2.2.3. Kontrola preuzimanja dugoročnih budžetskih obaveza	23
2.3. Strateško planiranje i izrada budžeta.....	23
2.3.1. Praćenje/nadzor i evaluacija/procjena planova i izvještaja o radu	24
Interni praćenje i evaluacija rezultata rada.....	25
Eksterno praćenje i evaluacija rezultata rada.....	25
3. NALAZI	28
3.1. Karakteristike budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini.....	28
3.1.1. Budžetska blagovremenost, transparentnosti i odgovornost	28
Blagovremenost procesa pripreme budžeta	28
Transparentnost budžetskog procesa	30
Odgovornosti za budžetske izdatke	31
3.1.2. Razlozi povećanja i smanjenja budžeta institucija iz uzorka.....	32
Obrazloženja za odobrena povećanja/smanjenja budžeta na zahtjev rukovodilaca....	34
3.1.3. Posljedice uspostavljenih praksi budžetskog planiranja	36
3.2. Mehanizmi budžetskog planiranja	38

3.2.1.	Srednjoročni okvir rashoda (DOB) i programski budžet	38
3.2.2.	Problemi u koordinaciji aktivnosti strateškog i budžetskog planiranja.....	40
3.2.3.	Budžetske procedure za odobravanje dugoročnih budžetskih obaveza	42
3.2.4.	Budžetske procedure za preispitivanje izdataka.....	43
3.3.	Raspoložive informacije o realizaciji definisanih ciljeva.....	44
3.3.1.	Informacije osigurane pripremom DOB i programskog budžetskog zahtjeva ...	44
3.3.2.	Redovni sistem planiranja i izvještavanja o radu nije osiguravao potrebne informacije.....	46
3.3.3.	Nadzor i evaluacija planova i izvještaji o radu.....	48
3.3.4.	Dostupnost planova, informacija i izvještaja o radu, nadzoru i evaluacijama ...	49
	Javna dostupnost planova i izvještaja o radu institucija BiH.....	50
	Dostupnost informacija o programskom budžetu iz BPMIS-a	50
	Dostupnost izvještaja o nadzoru i evaluaciji	51
	Dostupnost materijala sa sjednica VM i Parlamenta BiH	51
3.4.	Preduzimane mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa.....	52
3.4.1.	Mjere koje se preduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti.....	52
4.	ZAKLJUČCI	54
4.1.	Karakteristike budžetskog procesa	54
4.2.	Mehanizmi budžetskog planiranja	55
4.3.	Raspoložive informacije o realizaciji ciljeva	55
4.4.	Mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa.....	56
5.	PREPORUKE	58
DODACI		61
Dodatak 1. Najbolje budžetske prakse zemalja OECD-a.....		62
Budžet zasnovan na rezultatima		62
Preispitivanje izdataka s ciljem njihove racionalizacije		64
Dodatak 2. Pregled budžeta po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda.....		66
Dodatak 3. Pregled raspoloživog i utrošenog vremena za budžetske 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		73
Interno praćenje i evaluacija rezultata rada.....		73
Eksterno praćenje i evaluacija realizacije strateških ciljeva		73
Eksterno praćenje/nadzor realizacije strateških ciljeva		74
Eksterna procjena/evaluacija realizacije strateških ciljeva.....		74



Eksterno provedene procjene/evaluacije stanja u institucijama BiH.....	75
Kapaciteti za nadzor i evaluaciju u institucija kod kojih je vršena revizija.....	76
Dodatak 6. Upitnik za institucije BiH	79



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 nabavke 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
AZLP	Agencija za zaštitu ličnih 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	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom (Budget Planing Management Information System)
CCBH	Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina)
CIP	Centar za informisanje 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 evropske integracije
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje Bosne i Hercegovine
DKPT	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine
DOB	Dokument okvirnog budžeta

EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj (European Bank for Reconstruction and Development)
EK	Evropska komisija
ENQA	Evropska asocijacija agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (European Association for Quality Assurance in Higher Education)
EU	Evropska unija
EUROSTAT	Statistički ured Evropskih zajednica
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
FIPA	Agencija za unapređenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini (Foreign Investment Promotion Agency)
FONDZAPOV	Fond za povratak
FV	Fiskalno vijeće BiH
GFO	Globalni fiskalni okvir definisan u dokumentu Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH
GP	Granična policija Bosne i Hercegovina
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara
HEA	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta
HOPS	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju Bosne i Hercegovine
INO	Institut za nestale osobe Bosne i Hercegovine
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, 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	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
JIE	Strategija za Jugoistočnu Evropu
JZIMIZ	Jedinica za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera
KONCESIJE BIH	Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine
KONS	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika
KOS	KOSOVO* (ovaj naziv ne prejudicira status i u skladu je s Rezolucijom 1244 i mišljenju Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.)
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
MC	Memorijalni centar Potočari
MET	Institut za mjeriteljstvo Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo finansija 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 odbrane 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 budžetskih rashoda u institucijama BiH

MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
ODSZ	Odbor državne službe za žalbe
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OMA UIO	Odjel za makroekonomsku analizu Uprave za indirektno oporezivanje
OMBUDSMEN	Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine
OSA	Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine
OZP	Institucija ombudsmena 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	Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PIMIS	Informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama (Public Investment Management Information System)
Predsjedništvo	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
PSA	Agencija za policijsku podršku
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije BiH
RAP	Agencija za poštanski promet Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
SER	Srbija (Serbia)
CIK	Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
CHJ	Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija 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
TUŽILAŠTVO	Tužilaštvo Bosne i Hercegovine
UIO	Uprava za indirektno 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 sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
WB	Svjetska banka (World Bank)
WHO	Svjetska zdravstvena organizacija (World Health Organization)



Izvršni rezime

Postupkom pripreme budžeta institucija BiH ne postiže se željeni pritisak na efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog budžeta ugrađena u proces pripreme budžeta institucija BiH, one ne funkcionišu uspješno pa informacije o učinkovitosti programa nemaju skoro nikakav uticaj na donošenje odluke o budžetu.

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

Budžet institucija BiH u cijelosti ne odražava politike i prioritete VM i Parlamenta BiH, jer svi planski dokumenti ne sadrže jednoobrazno definisane ciljeve za odgovorne u institucijama BiH, odnosno definisani programi u planovima rada i u programskom budžetu nisu usaglašeni.

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

Izvještaji o radu uglavnom ne pružaju informacije o realizaciji programskih ciljeva koji su definisani u programskom budžetu. Za većinu programskih ciljeva institucija BiH, nije organizovan nezavisan nadzor, a izvještaji o njihovoj evaluaciji su iznimno rijetki. Ministarstva i tijela VM nemaju uspostavljen nadzor i evaluaciju nad svim područjima za koja su odgovorna. Dostupni izvještaji o procjeni stanja u različitim područjima u većini slučajeva nisu prilagođeni potrebama odgovornih za pripremu i donošenje odluka o budžetu institucija BiH.

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

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

1. VM bi trebalo osigurati da se u procesu pripreme budžeta poveća nivo korištenja informacija o rezultatima rada institucija BiH s konačnim ciljem da ovo postane primarni kriterij za donošenje odluka o budžetu,
2. Institucije BiH trebaju osigurati potpunu usaglašenost svih svojih planova i izvještaja,
3. VM treba osigurati postojanje nezavisnih informacija o uspješnosti svojih programa,
4. VM treba osigurati da svi zainteresovani imaju trenutni pristup svim raspoloživim informacijama o realizaciji definisanih programskih ciljeva institucija BiH,
5. MFT bi trebalo unaprijediti BPMIS sistem i uspostaviti finansijsko izvještavanje po programskoj klasifikaciji,
6. MFT, VM i druge odgovorne institucije BiH trebaju osigurati blagovremeno završavanje definisanih koraka pripreme budžeta,
7. Parlament BiH i VM bi trebali razmotriti način razvoja i uspostave politički vođenog procesa preispitivanja budžetskih izdataka.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Budžet institucija BiH je sistemski pregled planiranih prihoda i rashoda institucija BiH za period jedne fiskalne godine. Budžet institucija BiH formuliše Vijeće ministara BiH, a usvaja ga Parlament BiH. MFT priprema prijedlog Budžeta institucija BiH na osnovu zahtjeva institucija BiH i u skladu sa smjernicama Vijeća ministara i Parlamenta BiH.

Institucije BiH se svakodnevno susreću sa novim zahtjevima i obavezama proizašlih iz potreba građana BiH i iz procesa pristupanja EU. S druge strane, budžet institucija BiH je od 2012. godine ograničen na 950 miliona KM. U skladu s Globalnim okvirom fiskalnog bilansa i politika u BiH za finansiranje rashoda institucija BiH, iznos od 950 miliona KM predviđen je i za naredne godine, što je za oko 20% manje od budžetskih zahtjeva institucija BiH.¹

Uzimajući u obzir fiskalne ciljeve koje je utvrdilo Fiskalno vijeće BiH² i nepovoljnu fiskalnu situaciju u BiH (deficite entitetskih budžeta te relativno visoka fiskalna i parafiskalna opterećenja), nije za očekivati da će se budžet institucija BiH povećati. Zadovoljenje novih obaveza 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 budžetom, koje treba osigurati veću efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka.

Svi nivoi vlasti u BiH obavezali su se na razvijanje budžetskog procesa kako bi on postao učinkovit instrument politike. Ovaj cilj definisan je još 2006. godine u Strategiji reforme javne uprave, koju su usvojili svi nivoi vlasti u BiH. Brojni međunarodni projekti podrške, vrijednosti preko 19 miliona KM, su u posljednjih desetak godina pružali podršku u jačanju javnih finansija i u povećanju efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom.³ Relevantnim izmjenama Zakona o finansiranju institucija BiH iz 2009. godine⁴ utvrđena je obaveza da se uz prijedlog budžeta dostavlja i informacija o namjeni i očekivanim rezultatima budžetskih izdataka (programski budžet).

Uprkos navedenim reformskim opredjeljenjima, prema procjenama Svjetske banke iz 2014. godine, BiH ima najneučinkovitiju javnu upravu u Evropi, a što se može vidjeti iz sljedećeg grafičkog prikaza.⁵

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

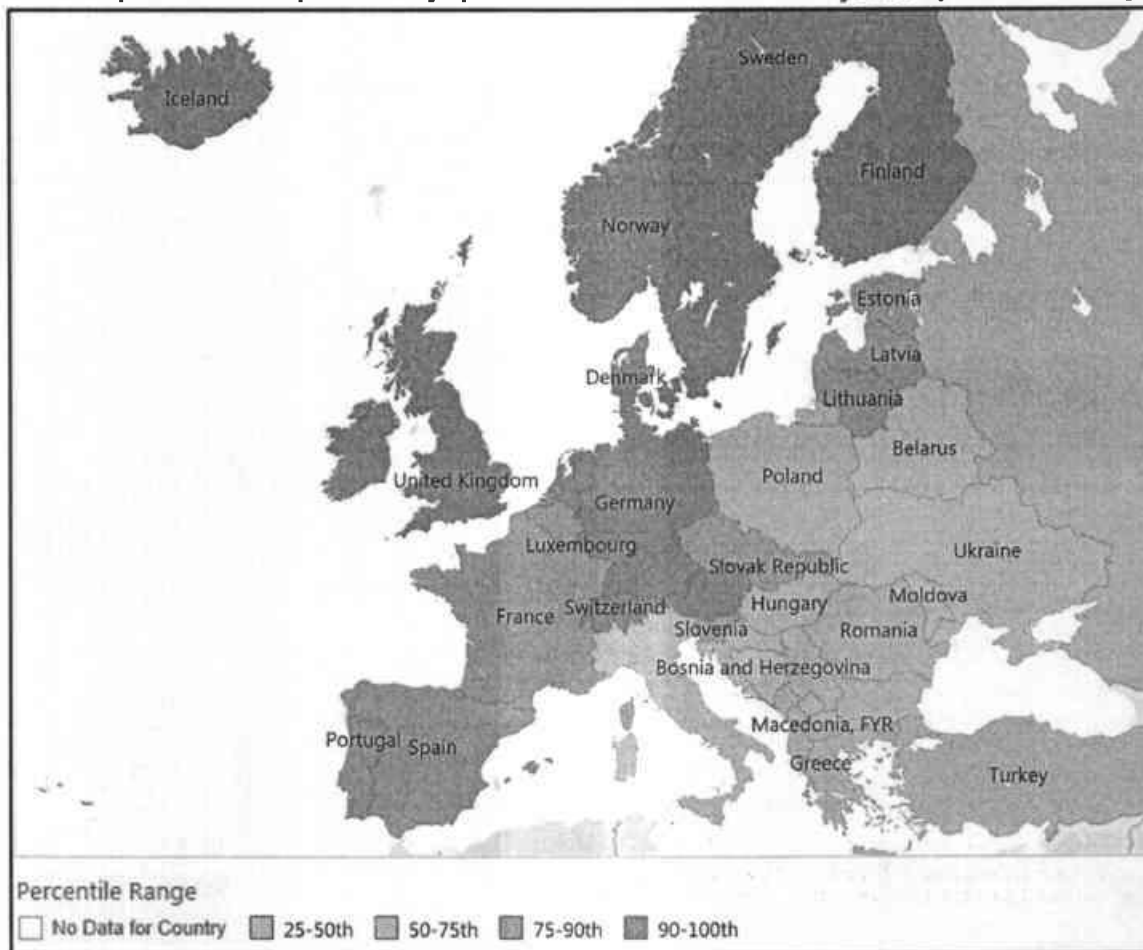
² Smanjenje udjela javne potrošnje u GDP-u na nivo ispod 40% i ograničenje ukupnih rashoda javnog sektora u BiH sa 13,48 milijardi KM u 2016. godini na 12,96 milijardi KM u 2019. godini.

³ Najznačajniji projekti podrške su "Jačanje upravljanja javnim rashodima (SPEM 1,2 i 3)" u vrijednosti oko 14,4 miliona KM i realizovani u periodu 2002–2012. godine, projekt "Informacioni sistem upravljanja budžetom (BMIS)" vrijednosti oko 1 milion KM i realizovan u 2011–2013. i projekt "Jačanja upravljanja javnim finansijama" u vrijednosti od 4 miliona KM i realizovan 2013–2015. godine.

⁴ Izmjene i dopune Zakona o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH 49/09.

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

Grafički prikaz 1. Evropske 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 evropskih zemalja. Iza BiH pozicionirane su Moldavija i Ukrajina sa indeksom 40, Kosovo*⁶ 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 Evropi 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 realizuju u posljednjih desetak godina, informacije o učinkovitosti institucija imaju neznatan uticaj na proces donošenja budžeta. Javnost, ali i Parlament BiH još uvijek nemaju na raspolaganju kvalitetnu informaciju o namjeni i očekivanim rezultatima budžetskih izdataka (programski budžet), a što su isticali i pojedini parlamentarci na sjednicama na kojim je razmatran nacrt budžeta. Informacija o budžetu institucija BiH u programskom formatu se javno ne objavljuje. Na službenoj web stranici Parlamenta BiH među

⁶ *Ovaj naziv ne prejudicira status i u skladu je s Rezolucijom 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.



objavljenim materijalima za sjednice parlamenta, na kojim je razmatran Budžet za 2015. i 2016. godinu, ne može se pronaći informacija o budžetu u programskom formatu.

Izveštaji finansijske revizije ukazuju na to da većina institucija BiH nema usvojene strateške planove, koji su bitan preduslov za izradu kvalitetnog budžeta, zasnovanog na programima za realizaciju strateških ciljeva. S ciljem unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, Vijeće ministara BiH je 2014. godine donijelo nove odluke o strateškom⁷ i godišnjem⁸ planiranju i izvještavanju primjenjive od 2016. godine. Vijeće ministara BiH je 2015. godine usvojilo i Akcioni plan za provođenje reformske agende⁹ u okviru koga su planirane aktivnosti osiguranja pune podrške realizaciji Odluke o provođenju postupka srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH.

U izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2014. godinu, konstatuje se potreba za razvojem programskog budžeta. U izvještajima Ureda koordinatora o provedbi aktivnosti iz Akcionog plana za reformu javne uprave, konstatovano je da aktivnosti povećanja efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom nisu okončane u predviđenom roku do kraja 2014. godine. Osim toga brojni su i medijski natpisi koji govore o tome da institucije BiH troše milione KM godišnje bez konkretnih rezultata.¹⁰

1.2. Cilj revizije i reviziono pitanja

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

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

Definisani reviziono problem možemo izraziti i u obliku pitanja koje glasi:

Potiće li postojeći način planiranja budžeta efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka u institucijama BiH?

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

1. Usvaja li se budžet blagovremeno i transparentno na osnovu jasnih ciljeva i očekivanih rezultata za odgovorne u institucijama BiH?
2. Jesu li uspostavljeni transparentni mehanizmi planiranja budžeta koji će poticati efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka?
3. Jesu li donosiocima odluka o budžetu osigurane relevantne informacije o realizaciji definisanih ciljeva i pripadajućih pokazatelja efikasnosti i efektivnosti?

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

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

⁹ Vijeće ministara Bosne Hercegovine, na 26. sjednici održanoj 6. 10. 2015. godine. usvojilo je Akcioni plana za provođenje Reformske agende na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

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

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



4. Jesu li na osnovu informacija o učinkovitosti programa preduzimate korektivne mjere i aktivnosti koje bi trebale doprinijeti efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka?

1.3. Kriteriji revizije

Osnovni kriterij revizije je nužnost pripreme i odobravanja budžeta na osnovu informacija o programskim ciljevima i njihovoj realizaciji.

Izvori kriterija revizije su međunarodne dobre prakse u pripremama budžeta 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 zasnovani su i na: važećim propisima i uputstvima za pripremu budžeta; relevantnim ciljevima reforme javne uprave u području strateškog upravljanja i javnih finansija; te na dokumentima o realizaciji međunarodnih projekata podrške u reformi iz ovog područja.

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

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

Uspostavljenim načinom pripreme budžeta osigurano je usvajanje budžeta kojim se vrši pritisak na efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka u institucijama BiH. Budžet se usvaja prije početka budžetske godine, a svi koraci budžetskog procesa se provode transparentno i blagovremeno u skladu s definisanim zakonskim rokovima. Budžet je javno dostupan dokument i njime je osigurana jasna informacija o odgovornostima, namjeni i očekivanim rezultatima budžetskih izdataka.

U postupku pripreme budžeta ugrađeni su mehanizmi budžetskog planiranja koji osiguravaju budžetsku ravnotežu te povećanje efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka. Uspostavljene su strukture i procedure koje blagovremeno i transparentno definišu fiskalne ciljeve, srednjoročni okvir rashoda, prioritete potrošnje, plan preuzimanja dugoročnih obaveza i programski budžet. Programski budžet usaglašen je sa planovima rada i nudi nam jasnu informaciju o definisanim programskim ciljevima, očekivanim rezultatima, odgovornostima i pripadajućim budžetskim izdacima. Preispitivanje učinkovitosti budžetskih izdataka je aktivnost koju provode odgovorni za pripremu i odobravanje budžeta. Sistem planiranja, izvještavanja, nadzora i evaluacije osigurava informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih budžetskih izdataka. Informacije o planiranim i ostvarenim programskim rezultatima koriste se u postupku pripreme i odobravanja budžeta.

Kriterij revizije zasnovan je i na sljedećim ulogama i odgovornostima odgovornih za pripremu i donošenje odluke o budžetu:

Sektor za budžet MFT odgovoran je za pripremu prijedloga budžeta na osnovu strateških opredjeljenja i ciljeva VM, važećih propisa, međunarodnih sporazuma i ugovora, raspoloživih sredstava, budžetskih zahtjeva institucija i smjernica za planiranje ministra MFT, VM, Predsjedništva i Parlamenta BiH. MFT i DEP odgovorni su za unapređenje kvaliteta i usaglašenost definisanih ciljeva i pokazatelja učinka u relevantnim planovima (budžetskim i planovima o radu), kao i za prijedloge korektivnih mjera i aktivnosti za njihovo unapređenje.

Ministarstva i tijela VM (GSVM, 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 podršku VM u koordinaciji planiranja i u praćenju realizacije ciljeva VM (GSVM za podršku VM, DEI za praćenje realizacije obaveza 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 izvještavanje o stanju iz područja za koja su mjerodavni, te o radu upravnih organizacija u sastavu ministarstva. Indirektno, 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 izvještavanju 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 definišu mjerodavna ministarstva.

Institucije su odgovorne za praćenje i izvještavanje o stanju iz područja za koje su nadležne, odgovorne su za prijedloge ciljeva i pripadajućih programa aktivnosti. Institucije su odgovorne za definisanje relevantnih pokazatelja učinka na osnovu kojih će se izvještavati 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 budžeta), VM, Predsjedništvu i Parlamentu (koji su odgovorni za donošenje odluke o budžetu).

1.4. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije je proces i funkcionisanje mehanizama za planiranje rashoda budžetskih korisnika budžeta institucija BiH. Revizija je analizirala postojanje i funkcionisanje mehanizama i procedura za planiranje budžeta zasnovanog na rezultatima, te ih je uspoređivala sa najboljim svjetskim praksama i iskustvima (prije svega zemalja OECD-a). Revizija je analizirala postojanje i usaglašenosti jasnih i mjerljivih ciljeva u strateškim i godišnjim programskim budžetima i planovima rada institucija BiH, te postojanje informacija o uspješnosti postizanja programskih ciljeva i obimu njihovog korištenja u upravljanju i procesu pripreme budžeta.

Revizija se u svojim istraživanjima fokusirala na efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. U svojim istraživanjima nismo se bavili ekonomičnošću budžetskih izdataka, s obzirom na to da je ekonomičnost budžetskih rashoda obrađivana u drugim izvještajima revizije. Pojedine ekonomske kategorije budžetskih rashoda su obrađivane u posebnim izvještajima revizije učinka¹¹, a poštivanje definisanih standarda potrošnje za različite kategorije ekonomskih rashoda predmet je analiza finansijske revizije (plaće, naknade, telefoni, službena vozila, reprezentacija itd.).

¹¹ Izvještaji revizije učinka koji su se bavili pojedinim ekonomskim kategorijama budžetskih rashoda institucija BiH su: Nabavka kompjuterske 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 sudske sporove iz 2014, Raspodjela i korištenje sredstava tekuće rezerve iz 2014, Smještaj aktivnih 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, u skladu s nadležnostima Ureda za reviziju, ograničila na mehanizme za planiranje rashodovne strane budžeta institucija BiH, ali se nije bavila budžetima drugih nivoa vlasti. Revizija nije propitivala ni fiskalnu politiku, javni dug i prihodovnu stranu budžeta.

U svojim istraživanjima, revizioni tim je prikupio i analizirao dokumentaciju koja se odnosi na pripremu budžeta 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 budžetskim korisnicima.¹² U uzorak su uključena dva ministarstva (Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa), dvije upravne organizacije u sastavu ministarstva (Agencija za identifikacione dokumente, 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 kvaliteta 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 budžeta u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu što se vidi iz sljedeće tabele.

Tabela 1. Pregled budžeta 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 budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2016. godinu

Podaci i informacije o, u procesu planiranja budžeta, preduzetim mjerama i aktivnostima prikupljene su i kod drugih institucija koje raspolažu informacijama značajnim za upravljanje budžetom (MFT, ADS, GSVM, PARCO).

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

Revizija je vršila procjenu postojanja i usaglašenosti ciljeva i relevantnih pokazatelja u različitim planskim dokumentima i izvještajima. Revizija se nije upuštala u procjenu relevantnosti ciljeva i pokazatelja za područja za koju su definisani. Međutim, revizija je pokušala ukazati u kojoj mjeri definisani ciljevi zadovoljavaju kriterije specifičnosti i mjerljivosti¹³. Također, nastojala se dati procjena vrste i usaglašenosti pokazatelja učinka u

¹² Od ukupno 75 institucija BiH, 62 institucije odgovaraju VM.

¹³ SMART (pametni) kriteriji za postavljanje ciljeva su: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Achievable (dostižni, ostvarivi), Relevant (relevantni), Time-dependant (vremenski određeni), prema



planovima i izvještajima (pokušali smo utvrditi sadrže li planovi i izvještaji 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 planiranju budžeta, 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 budžeta preduzetim mjerama i aktivnostima, prikupljene su i kod drugih institucija koje raspolažu informacijama značajnim za upravljanje budžetom (MFT, ADS, GSVM, PARCO). Od navedenih institucija prikupljeni su izvještaji za 2014. i 2015. godinu, važeće sistematizacije radnih mjesta, izjave o odgovornosti rukovodilaca za ciljeve institucija te godišnji programi rada, budžetski 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, izvještavanja, nadzora i evaluacije rezultata rada institucija, te o preduzetim 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 preduzimanim mjerama i aktivnostima u slučaju izostanka željenih rezultata. Podaci iz upitnika su uspoređivani sa praksama zemalja OECD-a. Upitnik koji je dostavljen institucijama prezentovan je u dodatku broj 6. Upitnik za institucije BiH.

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

1.6. Struktura izvještaja

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

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

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

Poglavlje 4. prezentuje zaključke revizije koji daju odgovor na reviziona pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke Ureda za reviziju čijim bi se provođenjem trebao unaprijediti proces planiranja budžeta u institucijama BiH.



2. BUDŽET

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

2.1. Planiranje budžeta – teoretska pozadina

2.1.1. Vrste budžeta

Moderno budžetsko 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 budžeta mora se razvijati prema onoj koja je usmjerena na rezultate. S tim u vezi moguće je razlikovati tradicionalni/linijski budžet i programski budžet zasnovan na očekivanim rezultatima.

Linijski budžet zasnovan je na ulaznim elementima. Ovaj model pripreme budžeta se zasniva na sredstvima potrebnim za finansiranje pojedinih stavki. Drugim riječima, budžet se korisniku dodjeljuje na osnovu toga koliko mu je sredstava potrebno za plaće, materijalne troškove, kapitalna ulaganja ili transfere. Kod ovog načina izrade budžeta pažnja je usmjerena na ukupan iznos sredstava te na rashode raspoređene prema ekonomskoj klasifikaciji trošenja javnih sredstava. Istovremeno taj način planiranja budžeta ne daje odgovore na pitanja koje su vrste aktivnosti finansirane javnim sredstvima i kakvi su rezultati utroška javnih sredstava.

Programskim budžetom se uspostavlja veza između raspodjele sredstava i strateških ciljeva. Priprema budžeta zasnovana 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 budžetski korisnik, a koje imaju zajednički cilj. To budžetskim korisnicima omogućava da odrede šta rade u pravcu ostvarivanja svojih ciljeva i postizanja željenih rezultata. Rashodi u programskom budžetu se klasifikuju na programe odnosno ciljeve i rezultate tih programa. U postupku pripreme programskog budžeta također se prikupljaju podaci o ulaznim elementima, odnosno koriste se ekonomske klasifikacije, ali bi se odluke o raspodjeli sredstva trebale donositi na osnovu ciljeva politike, očekivanih i ostvarenih rezultata.

Od budžetskih korisnika se zahtijeva da utvrde svoje strateške ciljeve (tj. definišu šta nastoji postići njihova institucija), da utvrde programe za postizanje strateških ciljeva i njihove operativne ciljeve, da odrede potrebna sredstva, da definišu 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 budžet je u svijetu najzastupljenija varijanta budžeta zasnovanog na rezultatima/učinku. Prema nivou formalne obaveze u korištenju programskog budžeta razlikujemo:

- **budžet zasnovan na rezultatima** (performance-driven budget) koji se usvaja u programskom formatu i
- **budžet sa informacijama o rezultatima** (performance-informed budgets) koji se ne usvaja u programskom formatu, međutim utvrđena je obaveza pripreme informacije o



rezultatima u programskom formatu koja Vladi i Parlamentu pomaže u procesu odlučivanja o budžetu.

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

Budžet institucija BiH se usvaja u linijskom formatu sa obaveznom informacijom o namjeni i očekivanim rezultatima budžetskih izdataka u programskom formatu.

2.1.2. Budžetske klasifikacije

U pripremi i prezentaciji Budžeta uobičajeno se koriste sljedeće budžetske klasifikacije¹⁴:

- organizaciona klasifikacija (po budžetskim korisnicima),
- ekonomska klasifikacija (po ekonomskoj vrsti prihoda i rashoda),¹⁵
- programska klasifikacija (po programima za postizanje ciljeva),¹⁶
- klasifikacija izvora finansiranja (fond),¹⁷
- funkcijska/sektorska klasifikacija¹⁸.

Budžet institucija BiH se nakon usvajanja objavljuje u Službenom glasniku BiH, a za njegovu prezentaciju koristi se organizaciona, ekonomska i klasifikacija izvora finansiranja. Sektorske klasifikacije za budžet institucija BiH još uvijek nisu definisane, a funkcionalne klasifikacije rashoda se tek uspostavljaju. Informacija o budžetu u programskoj klasifikaciji je obavezan prilog prijedloga budžeta institucija BiH. Ilustracija Budžeta institucija BiH za 2016. godinu po ekonomskim vrstama prihoda i rashoda data je u dodatku br. 2. Pregled budžeta 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 sistemu nacionalnih računa¹⁹. 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

¹⁴ 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>

¹⁵ 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.)

¹⁶ Programska klasifikacija sadrži rashode i izdatke iskazane kroz aktivnosti i projekte, koji su povezani u program na osnovu zajedničkog cilja.

¹⁷ Izvori finansiranja ili fondovi sadrže prihode i primitke iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

¹⁸ Funkcionalna klasifikacija iskazuje izdatke po funkcionalnoj namjeni za određeno područje i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju provodi (npr.: zdravstvo, obrazovanje, odbrana itd.).

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



funkcijama²⁰ što omogućava različite vrste analiza i zadovoljava opće interese u pogledu ocjene i unapređenja efikasnosti politike javnih rashoda.

Određeni sektorski pristup (i sektorski budžet) nužan je i za korištenju EU pred-pristupnih sredstava (IPA fond - Instrument for Pre-Accession assistance).²¹ Obim IPA finansijske 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.²²

2.1.3. Mehanizmi budžetskog planiranja

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

Neki od standardnih mehanizama budžetskog planiranja su uspostavljene strukture i procedure za utvrđivanje fiskalne politike, srednjoročni okvir rashoda i strateško planiranje, programski budžet, odobravanje dugoročnih budžetskih obaveza, te preispitivanje budžetskih izdataka na osnovu informacija koje osigurava sistem izvještavanja, nadzora i evaluacije.

Strukture za kontrolu fiskalne stabilnosti i procedure za odobravanje dugoročnih budžetskih obaveza osiguravaju dugoročnu ravnotežu prihoda i rashoda. Strateško planiranje i srednjoročni okviri rashoda osiguravaju da se budžetski izdaci alociraju za postizanje prioritarnih ciljeva politike. Programski budžet nam osigurava informacije o planiranoj namjeni (ciljevima) i očekivanim rezultatima budžetskih izdataka čime se potiče veća efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. Proces preispitivanja učinkovitosti budžetskih izdataka osigurava alokacijsku efikasnost budžeta, ali i dodatni pritisak na efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. Sistem izvještavanja, nadzora i evaluacije osigurava informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih budžetskih izdataka, koje se koriste u procesu definisanja i preispitivanja budžetskih izdataka.

2.2. Planiranje budžeta u institucijama BiH

Procedure pripreme budžeta institucija BiH uključuju procedure za kontrolu fiskalne stabilnosti, procedure za kontrolu dugoročnih budžetskih obaveza i procedure za definisanje srednjoročnog okvira rashoda i programskog budžeta institucija BiH.

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

²⁰ 01 – Opće javne usluge, 02 – Odbrana, 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

²¹ 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

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



politiku, a Fiskalno vijeće BiH je odgovorno za koordinaciju fiskalne politike i osiguranje fiskalne stabilnosti u BiH. Fiskalno vijeće BiH do kraja maja svake godine treba usvojiti dokument "Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH" u kojem je definisan globalni fiskalni okvir (GFO) sa fiskalnim ciljevima BiH za naredne tri godine. Fiskalno vijeće BiH definiše fiskalne ciljeve za ravnotežu prihoda i rashoda (deficit/suficit), ograničenja duga i ograničenje javne potrošnje. Osnivanje, organizacija, odgovornosti i rad Fiskalnog vijeća definisani su Zakonom o fiskalnom vijeću u BiH²³.

Mehanizmi za kontrolu fiskalne stabilnosti su prisutni u procesu pripreme budžeta u BiH. Iako sa kašnjenjima²⁴, Fiskalno vijeće BiH od 2012. godine redovno usvaja dokument "Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH" sa fiskalnim ciljevima za BiH za naredne tri godine. U BiH se ne pripremaju dugoročne fiskalne projekcije.²⁵

U okviru fiskalnih ciljeva, za institucije BiH jasno je definisan iznos prihoda od PDV-a (750 miliona KM) i maksimalni iznos rashoda za finansiranje institucija BiH (950 miliona KM). Ovi iznosi se nisu mijenjali od 2012. godine, a ista ograničenja za prihode i rashode institucija BiH predviđena su i za period 2017–2019. godinu.²⁶ Dosadašnji budžeti institucija BiH su usvajani u skladu s definisanim fiskalnim ograničenjima za institucije BiH.

2.2.2. Srednjoročni okvir rashoda i programski budžet

Definisana fiskalna ograničenja za institucije BiH osnova su za pripremu srednjoročnog okvira rashoda za institucije BiH.²⁷ Srednjoročni okvir rashoda za institucije BiH od 2006. godine definiše se u Dokumentu okvirnog budžeta (DOB). DOB je akt koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i gornje granice budžetskih rashoda za budžetske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarri nacrt budžeta za narednu godinu.²⁸ U DOB se definišu gornje granice rashoda i broj zaposlenih za svakog budžetskog korisnika.

Gornja granica rashoda u DOB se donosi na osnovu organizacione klasifikacije (po budžetskim korisnicima), međutim ne i na osnovu COFOG funkcionalne²⁹ ili neke druge sektorske klasifikacije (s obzirom na to da iste nisu uspostavljene). Osnovni kriteriji MFT za utvrđivanje gornje granice rashoda su fiskalna ograničenja definisana u globalnom fiskalnom okviru (GFO), ranija potrošnja i druge preuzete obaveze za finansiranje (utvrđene zakonima, ugovorima, odlukama i zaključcima VM i Parlamenta BiH). Nakon 2009. godine institucije BiH prioritete potrošnje u DOB i u godišnjim budžetskim zahtjevima osim u ekonomskom prikazuju i u programskom formatu.

²³ „Službeni glasnik BiH“, broj 63/08

²⁴ U predviđenom roku "Globalni okvir fiskalnog bilansa 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.

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

²⁶ Uzimajući u obzir fiskalne ciljeve koje je utvrdilo Fiskalno vijeće BiH i nepovoljnu fiskalnu situaciju (visoko fiskalno opterećenje i deficite entitetskih budžeta) nije za očekivati da će se budžet institucija BiH povećati u dogledno vrijeme.

²⁷ BiH jednako kao i 88% zemalja OECD-a u procesu pripreme budžeta definiše srednjoročni okvir rashoda.

²⁸ Član 2. Zakona o finansiranju institucija BiH.

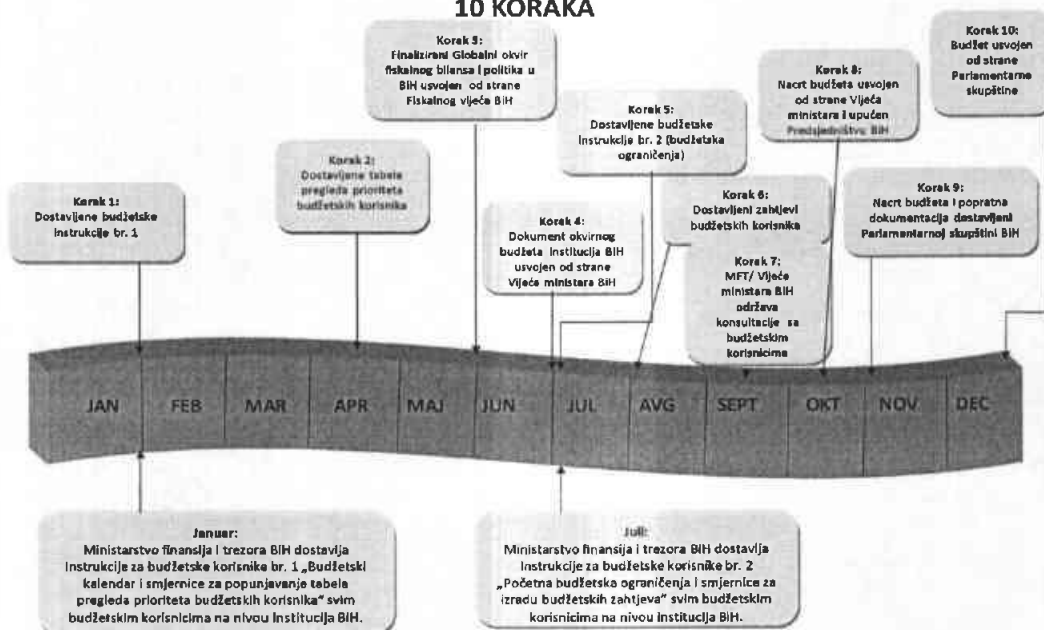
²⁹ MFT je u DOP za 2015–2017. i 2016–2018. godine definiralo „Rashode institucija po funkcionalnoj klasifikaciji“, međutim, tu se radi tek o okvirnim procjenama MFT koje nisu usaglašene sa COFOG funkcionalnim klasifikacijama. COFOG klasifikacije je MFT u ISFU sistem počeo uvoditi tek u 2015. godini,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



U institucijama BiH se primjenjuje srednjoročni proces planiranja i izrade budžeta u deset koraka sa zakonom definisanim rokovima koji su usaglašeni sa drugim nivoima vlasti u BiH. Deset koraka u procesu pripreme budžeta 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 sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH, Utvrdjivanje organizacionih ciljeva organa uprave u okviru pripreme programskog budžeta i povezivanje sa sistemom upravljanja učinkom zaposlenih.

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

Ministarstvo finansija i trezora BiH je središnje budžetsko tijelo institucija BiH koje krajem januara institucijama BiH šalje instrukciju broj 1. za pripremu prednacrt budžeta (DOB) za narednu godinu. Ovom instrukcijom MFT obavještava budžetske korisnike o rokovima, smjernicama i ulaznim parametrima za pripremu DOB. Gornja granica rashoda za institucije BiH se uzima iz posljednjeg GFO. Institucijama BiH se određuje gornja granica budžetskog zahtjeva, a koja je obično zasnovana na visini posljednjeg usvojenog budžeta (npr. za DOB 2016–2018, bio je to budžet za 2014. godinu).

U instrukciji MFT broj 1. za pripremu DOB za 2016. godinu³⁰, budžetskim korisnicima je skrenuta pažnja na obavezu usklađivanja budžetskog zahtjeva sa strateškim ciljevima

³⁰ Instrukcija br. 1. iz januara 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>



definisanim u srednjoročnom planu rada institucija BiH. S obzirom na to da GFO nisu predviđena nova sredstva za finansiranje institucija BiH, institucije BiH su upućene da unutar vlastitih ušteda na neučinkovitim programima traže prostor za finansiranje 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 zaposlenih, plaće, naknade, troškovi telefona, vozila, reprezentacije itd.) i na obavezu dostavljanja relevantne dokumentacije koja potkrepljuje zasnovanost budžetskih zahtjeva.

Na osnovu instrukcije broj 1., institucije BiH definišu svoje prioritetne ciljeve i sredstva potrebna za njihovo finansiranje. Budžetski zahtjev institucija za DOB se sačinjava u programskom formatu. Institucije obrazlažu postojeće programe, predlažu opcije ušteda i prijedloge nove visokoprioritetne potrošnje. MFT na osnovu dostavljenih pojedinačnih zahtjeva predlaže VM dokument okvirnog budžeta (DOB) sa gornjim granicama rashoda za budžetske korisnike.

U okviru koraka 3, DEP šalje makroekonomske projekcije, a OMA UIO projekcije prihoda MFT-u. Fiskalno vijeće³¹ zatim usvaja dokument Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, koji sadrži:

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

MFT zatim VM šalje nacrt DOB-a koji je usklađen sa odobrenim Globalnim okvirom fiskalnog bilansa i politika u BiH, u dijelu koji se odnosi na institucije BiH. VM zatim usvaja DOB. Usvojeni DOB predstavlja osnovu za pripremu instrukcije br. 2. za pripremu nacrt budžeta.

Početkom jula, MFT šalje instrukciju broj 2. budžetskim korisnicima na osnovu koje budžetski korisnici dostavljaju svoje prijedloge zahtjeva za finansiranje. MFT na osnovu strateških dokumenata, odluka i zaključaka VM i Parlamenta BiH, međunarodnih sporazuma BiH i iskazanih prioriteta institucija BiH u DOB sačinjava okvirne prioritete za pripremu godišnjeg nacrt budžeta. MFT zatim obavlja konsultacije sa budžetskim korisnicima i utvrđuje nacrt budžeta koji se šalje VM.

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

Nacrt budžeta usvojen od VM se šalje Predsjedništvu koje, u skladu s vlastitim poslovnikom, podnosi prijedlog budžeta za narednu godinu Parlamentarnoj skupštini BiH. Parlamentarna skupština BiH razmatra i usvaja budžet institucija BiH.

Nakon 2009. godine institucije BiH u DOB i u godišnjim budžetskim zahtjevima svoje prioritete potrošnje pored ekonomskog iskazuju i u programskom formatu.³² Prema zakonu o

³¹ 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.

³² Relevantne izmjene i dopune Zakona o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH 49/09.



finansiranju institucija BiH, budžet institucija BiH se usvaja po ekonomskoj klasifikaciji, međutim, utvrđena je i obaveza pripreme programskog budžeta koji se kao informacija koristi u postupku pripreme i odobravanja godišnjeg budžeta.³³ Programski budžet nam daje informaciju o namjeni budžetskih izdataka prema definisanim programskim ciljevima institucija. Budžet sastavljen na osnovu programske klasifikacije je programski budžet. Programski budžet je u svijetu najzastupljenija varijanta budžeta zasnovanog na rezultatima/učinku.

U pripremi i prezentaciji Budžeta institucija BiH koristi se organizaciona, ekonomska, programska i klasifikacija izvora finansiranja, međutim, ne i funkcionalna/sektorska klasifikacija. MFT je u 2015. godini pokrenulo aktivnosti uspostave funkcionalne klasifikacije usaglašene sa COFOG-om³⁴. U BiH još uvijek nisu usaglašeni jednoobrazno definisani sektori i njihovi ciljevi za sve nivoe vlasti u BiH, pa prema tome nisu ni stvorene pretpostavke za uspostavu sektorskih klasifikacija.

2.2.3. Kontrola preuzimanja dugoročnih budžetskih obaveza

Budžet se donosi na godišnjem nivou, a DOB na trogodišnjem nivou, međutim, da bi se osigurala dugoročna stabilnost budžeta nužno je uspostaviti mehanizme kontrole nad preuzimanjem obaveza koje će se plaćati iz budžeta narednih godina. Počevši od 2008. godine³⁵, projekti višegodišnjih kapitalnih ulaganja koje odobri VM prikazuju se u "Pregledu višegodišnjih projekata"³⁶, posebnoj tabeli u okviru rashoda godišnjeg odobrenog Budžeta institucija BiH. Instrukcijom MFT o višegodišnjim projektima iz januara 2012. godine³⁷ preciziran je pojam višegodišnjeg projekta³⁸ i njegova procedura uvrštavanja u godišnji Zakon o budžetu institucija BiH. Ova procedura trebala bi osigurati mogućnost MFT da kontroliše preuzimanje dugoročnih obaveza koje u skladu s definisanim fiskalnim ograničenima neće ugroziti ravnotežu budućih prihoda i rashoda.

2.3. Strateško planiranje i izrada budžeta

Procesom pripreme programskog budžeta, sredstva se raspodjeljuju budžetskim korisnicima na osnovu prioriteta utvrđenih u strateškim i srednjoročnim planovima čime se u konačnici uspostavlja i veza između budžeta i utvrđenih prioriteta VM. Ciljevi i pripadajući pokazatelji

³³ Član 6. Zakona o finansiranju institucija BiH, stav 1. c): budžet se usvaja po ekonomskoj klasifikaciji rashoda, dok dostavljenu programsku klasifikaciju MFT prilaže kao dodatnu informaciju uz obrazloženje budžeta u proceduri usvajanja budžeta institucija BiH.

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

³⁵ Izuzimajući 2011. godinu koja je provedena na odlukama o privremenom finansiranju zbog kašnjenja u formiranju vlasti nakon izbora održanih 2010. godine. Budžet za 2011. godinu usvojen je tek 31.12.2011. godine i ovim budžetom nisu odobreni višegodišnji projekti.

³⁶ Prije relevantnih izmjena Zakona o finansiranju iz 2009. godine, odnosno u budžetima za 2008. i 2009. godinu pregled je objavljivao pod nazivom Pregled višegodišnjih kapitalnih ulaganja. U "Pregledu višegodišnjih projekata" (tabela 5. budžeta institucija BiH) navodi se naziv projekta, odgovora institucija, ukupna vrijednost odobrenog projekta, ukupno realizovana sredstva, iznos prenesenih ranije odobrenih sredstava i dinamika realizacije sredstava za tekuću i naredne godine projekta. Neutrošena projektna sredstva tekuće fiskalne godine dozvoljeno je prenijeti u narednu fiskalnu godinu, pod uslovom da se projekti nastavljaju realizovati.

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

³⁸ Pod pojmom višegodišnjeg projekta podrazumijeva se ulaganje u značajniju nabavku radova, sredstava ili usluga, a koji zahtijeva višegodišnje investiranje u trajanju od najmanje tri godine u iznosu od najmanje milion KM.



uspjeha definisani u strateškim planovima ulazni su elementi za pripremu programskog budžeta.

Do 2016. godine priprema strateških planova u institucijama BiH nije bila obavezna, a nakon 2016. godine je obaveza utvrđena Odlukom VM o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH iz 2014. godine.³⁹ Odlukom VM se propisuje priprema srednjoročnog programa rada VM i srednjoročnih planova rada svih budžetskih 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 osnovu za izradu DOB-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 izvještavanja o realizaciji.

Prema Odluci VM o srednjoročnom planiranju, nosioci aktivnosti u srednjoročnom planiranju, praćenju i izvještavanju 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 podršku institucijama BiH i VM u srednjoročnom planiranju, praćenju i izvještavanju pružaju MFT, DEP, DEI i PARCO.

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

DEP priprema Nacrt srednjoročnog programa rada VM u skladu sa dokumentima iz Strateškog okvira. DEP prati i godišnje izvještava o provođenju Srednjoročnog programa rada VM. Svake tri godine DEP će organizovati eksternu evaluaciju procesa srednjoročnog planiranja i realizacije planova te o rezultatima izvijestiti VM.

DEI je nadležan za usaglašavanje sa obavezama i prioritetima u procesu integracije BiH u EU.

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

2.3.1. Praćenje/nadzor i evaluacija/procjena planova i izvještaja o radu

Praćenje je postupak kojim se kontroliše provođenje programa i planova na osnovu stepena njihovog ostvarenja i koristi se kao osnova 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

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



i opravdanosti.⁴⁰ Postupak planiranja, izvještavanja, praćenja i evaluacije osigurava informacije potrebne za postupak pripreme i odobravanja budžeta.

Interno praćenje i evaluacija rezultata rada

Praćenje i evaluacija rezultata rada u institucijama BiH uspostavljena je u skladu s definisanom organizacionom strukturom u institucijama BiH. Svaki rukovodilac u institucijama BiH odgovoran je za nadzor i evaluaciju rezultata rada organizacione jedinice za koju je odgovoran, te za sačinjavanje izvještaja o radu za nadređene. Rukovodioci institucija su odgovorni za organizaciju, upravljanje i budžet institucije, odgovorni su za svoj rad i za stanje iz područja nadležnosti institucije. Rukovodiocima institucije u poslovima nadzora i evaluacije pomažu savjetnici u kabinetima ili čak posebne organizacione jedinice zadužene za strateško planiranje i izvještavanje (ovakve organizacione jedinice su uspostavljene u nekolicini većih institucija BiH).

Institucije i njihove organizacione jedinice pripremaju izvještaje o radu, ali i izvještaje 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 nivoa vlasti koje su mjerodavne za provođenje definisanih politika.

Eksterno praćenje i evaluacija rezultata rada

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

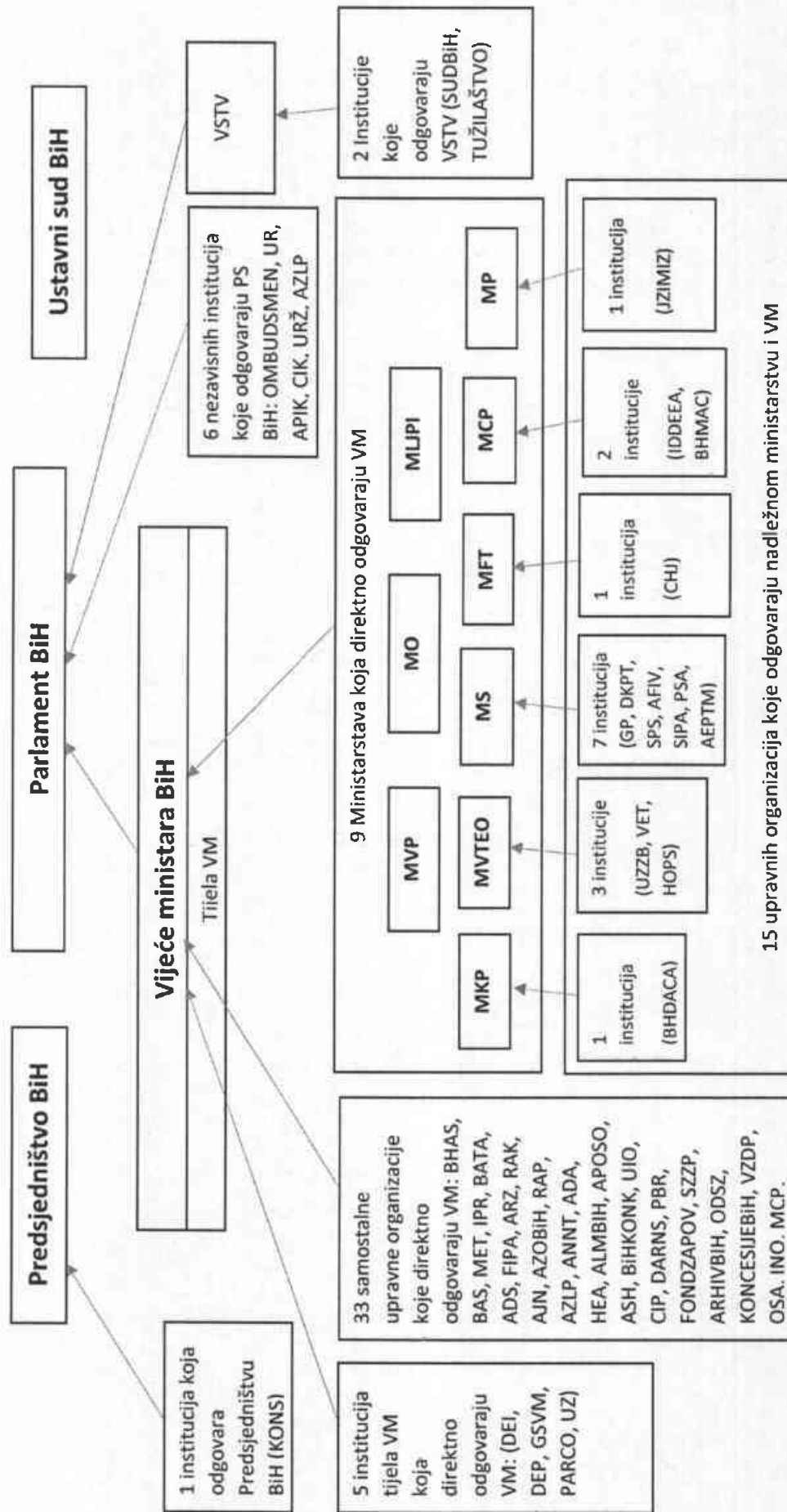
Pojedinačnim aktima o osnivanju institucija BiH i Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH⁴¹ definisano je koga svaka pojedina institucija izvještava o svom radu. U skladu s definisanim odgovornostima za izvještavanje pripremljen je sljedeći grafički prikaz institucija BiH.

⁴⁰ Član 2. Odluke VM o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH

⁴¹ 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 izvještavanje o radu



Izvor: Ured za reviziju na osnovu 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 podršku 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 podršku VM, koordinaciju planiranja i nezavisno praćenje realizacije strateških ciljeva VM (GSVM za podršku VM, DEI za praćenje realizacije obaveza 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) direktno izvještava 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 marta 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 izvještaje o postignutim rezultatima odgovornih institucija.



3. NALAZI

U ovom poglavlju predstavljani su nalazi revizije. Nalazi revizije su predstavljani u četiri poglavlja koja daju odgovore na četiri glavna reviziona pitanja. U prvom poglavlju opisane su opće karakteristike budžetskog procesa, u drugom poglavlju prezentovani su nalazi revizije vezani za funkcionisanje uspostavljenih mehanizama za pripremu budžeta. U trećem poglavlju prezentovani 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 budžetu. Četvrto poglavlje obrađuje korektivne mjere koje su preduzimane s ciljem poticanja efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka budžeta institucija BiH.

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

3.1. Karakteristike budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini

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

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

Osnovni kriterij za pripremu i odobravanje budžeta institucija BiH su informacije o ranije odobrenim i ostvarenim troškovima. Linearna ograničenja ulaznih troškova glavni su vid korekcije alokacija budžetskih sredstava. Obrazloženost budžetskog zahtjeva, odnosno informacije o očekivanim rezultatima nemaju značajan uticaj na raspored budžetskih sredstava čak ni u slučajevima kada se odobravaju dodatna budžetska sredstva.

3.1.1. Budžetska blagovremenost, transparentnosti i odgovornost

Koraci budžetskog procesa ne završavaju se u zakonom definisanim rokovima, izlazni rezultati budžetskih koraka nedovoljno su transparentni, a za realizaciju definisanih ciljeva, programa i pripadajućih budžetskih sredstava nisu uvijek utvrđene jasne odgovornosti. Iako bi to trebala biti blagovremena, ažurna i cjelovita informacija o budžetu u programskom formatu, nije uvijek dostupna svim zainteresovanim (VM, Parlamentu i javnosti).

Blagovremenost procesa pripreme budžeta

Budžet za 2015. godinu usvojen je sa 5,5 mjeseci kašnjenja, dok je Budžet za 2016. godinu usvojen na vrijeme, ali sa utvrđenim kašnjenjima u odnosu na zakonom propisane rokove za korake pripreme i usvajanja budžeta.⁴² Pregled ukupnih kašnjenja u odnosu na definisane rokove za budžete za 2015. i 2016. godinu dat je u sljedećoj tabeli.

⁴² Proces pripreme budžeta provodi se u 10 koraka koji u skladu sa Zakonom o finansiranju imaju definisane rokove (član 5,7, i 10), a koji su usaglašeni na svim nivoima vlasti u BiH.



Tabela 2. Pregled kašnjenja u pripremi budžeta u 10 koraka za 2015. i 2016. godinu

K.	Rok po zakonu	Odgovornost	Aktivnost	Budžet za 2015.	Budžet za 2016.
				Kašnjenje u danima	
1.	30.01.	MFT	Instrukcija 1. za pripremu DOB poslana korisnicima	6	-2
2.	15.04.	Budžetski 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 DOB-a poslan VM	183	21
	30.06.	VM	Dokument okvirnog budžeta (DOB) usvojen na sjednici VM	337	57
5.	01.07.	MFT	Instrukcija 2. za pripremu Budžeta poslana budžetskim korisnicima	17	15
6.	01.08.	Budžetski korisnici	Zadnji budžetski 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 Budžeta poslan VM	69	43
8.	15.10.	VM	Usvojeni prijedlog budžeta dostavljen Predsjedništvu BiH	196	49
9.	01.11.	Predsjedništvo	Usvojen prijedlog budžeta dostavljen Parlamentu BiH	185	47
10.	31.12.	Parlament	Na oba doma usvojen Zakon o budžetu institucija BiH	138	-1

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka MFT BiH.

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

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

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

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



budžeta nije utvrđen. VM je najodgovornije za višemjesečna kašnjenja u usvajanju DOB (5 mjeseci – korak 4.) i prijedloga budžeta za 2015. godinu (4 mjeseca – korak 8).⁴³ Pored VM, značajan dio odgovornosti za kašnjenja snosi i MFT (preko 4 mjeseca za DOB 2015–2017. i preko mjesec dana za DOB 2016–2018).

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

Kašnjenja u provođenju određenih koraka procesa ugrožavaju ili onemogućavaju kvalitetno provođenje narednih koraka budžetskog procesa. Kašnjenja u pripremi i usvajanju srednjoročnog okvira za rashode institucija BiH (DOB) uzrokuje da se započinje priprema nacrt budžeta, iako njegov prednacrt (DOB) nije usvojen. Zbog kašnjenja u pripremi prijedloga budžeta, Parlament BiH nema na raspolaganju predviđeno vrijeme za razmatranje i usvajanje predloženog budžeta. Da bi se ispoštovao zakon i zahtjevi MMF-a, te da bi se osiguralo neometano finansiranje i funkcionisanje institucija BiH, Parlament BiH je prinuđen da bez posebnog razmatranja usvoji ponuđeni prijedlog budžeta. U takvim situacijama Parlament BiH odluku o budžetu potvrđuje, ali je ne donosi. Na promjenu uloga i odgovornosti u budžetskom procesu utiču sve one institucije BiH koje su za ranije budžetske 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 budžetskom procesu.

Transparentnost budžetskog procesa

Proces pripreme i usvajanja budžeta nije u cijelosti transparentan.⁴⁴ U usporedbi sa drugim zemljama, BiH je ispod prosjeka kada je u pitanju transparentnost budžeta.

Prema istraživanju otvorenosti budžeta⁴⁵ 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 dovoljno informacija o budžetu, odnosno koje nude ograničene informacije o budžetu. Ovo je najlošiji rezultat od kako se ova istraživanja provode u BiH.⁴⁶ 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.⁴⁷

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

⁴³ Budžet za 2015. godinu je pripreman u izornoj 2014. godini. Jedan saziv VM je pripremao nacrt budžeta koji nije usvojen u definisanom roku (01.10) i prije izbora (12.10.2014), novi saziv VM je imenovan tek krajem marta 2015. godine, a mjesec dana kasnije usvojen je nacrt budžeta za 2015. godinu. MFT je prvi nacrt budžeta dostavio VM 09.12.14. godine, a drugi nacrt je dostavljen 27.04.15. godine.

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

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

⁴⁶ Indeks otvorenosti budžeta za 2008. godinu bio je 44, za 2010. godinu bio je 44, a za 2012. godinu bio je 50.

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



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

Manjoj transparentnosti Budžeta institucija BiH doprinosi i činjenica da na internetu nije uvijek moguće pronaći informaciju o programskom budžetu institucija BiH. Programski budžet ne može se pronaći na web stranici MFT, a na web stranici Parlamenta BiH dostupan je samo za 2011. i za 2014. godinu.⁴⁹

DOB je dostupan na web stranici MFT, međutim DOB 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 budžeta, MFT priprema i informaciju o budžetu u programskom formatu, međutim, ova informacija nije dostupna na web stranici MFT. Informaciju o budžetu u programskom formatu za 2015. i 2016. godinu MFT je dostavljalo VM, međutim, ovom informacijom nisu obuhvaćeni svi budžetski korisnici i ova informacije nije ažurirana u korigovanom nacrtu budžeta za 2016. godinu.⁵⁰ Na web stranici Parlamenta BiH, uz prijedloge budžeta za 2015. i 2016. godinu, nije se mogla pronaći informacija o budžetu u programskoj klasifikaciji.⁵¹ Dakle, ni parlamentarci ni javnost nisu imali informaciju koliko je sredstava namijenjeno za finansiranje realizacije definisanih ciljeva i pripadajućih programa, a samim tim parlamentarci nisu imali ni mogućnost da utiču na predloženu strukturu i namjenu sredstava budžeta.

Iako su pojedini parlamentarci BiH iskazivali nezadovoljstvo informativnošću raspoloživih materijala nacrta budžeta (nemogućnost da se prepozna namjena budžetskih sredstava),⁵² ni Parlament BiH, a ni VM nisu preduzeli mjere koje bi osigurale da im informacija o budžetu u programskom formatu bude blagovremeno dostupna.

Odgovornosti za budžetske izdatke

Odgovornosti za programske budžetske izdatke nisu uvijek jasno utvrđene. Problemi u utvrđivanju jasnih odgovornosti javljaju se zbog nepotpune usaglašenosti organizacione strukture institucija BiH sa definisanim ciljevima, te neusaglašenosti programa u programima rada i u programskom budžetu institucija BiH. Nejasno su, također, utvrđene i odgovornosti za nezavisni nadzor rada institucija BiH. Institucije koje nadziru rad drugih institucija preuzimaju

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

⁴⁹ Prijedlog budžeta 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

⁵⁰ Uvidom u materijale koje je GSVM primio od MFT, utvrđeno je da je MFT pripremiло korigovani nacrt budžeta po smjernicama VM, međutim, MFT nije pripremiло i VM dostavilo ažuriranu informaciju o programskom budžetu. U priloženim tabelama programskog budžeta za 2016. godinu, informacija o programskom budžetu je osigurana samo za 29. od 75. budžetskih korisnika.

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

⁵² Više o navedenom vidjeti u stenogramima sa sjednica na kojim je budžet razmatran. Stenogrami sa sjednica su dostupni na web stranici Parlamenta BiH (www.parlament.ba).



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

Uspostavljenim metodologijama za pripremu programskog budžeta predviđeno je da se za svaki program definiše odgovorna osoba. Novom metodologijom VM za strateško i godišnje planiranje predviđeno je da se za svaki cilj, program ili projekt utvrđuje odgovorna institucija, odnosno organizaciona jedinica/e. Međutim, broj i definicije programa u programskom budžetu i u planovima rada institucija BiH još uvijek nisu usaglašeni⁵³ što otežava utvrđivanje jasnih odgovornosti. Pored navedenog, uslijed naglašene organizacione nefleksibilnosti definisana organizaciona struktura nije usaglašena sa strukturom definisanih ciljeva.⁵⁴ Raniji izvještaji revizije učinka također su upozoravali na značajne slabosti u uspostavi decentralizovanih upravljačkih odgovornosti i ovlasti za ciljeve i budžetska sredstva institucija BiH⁵⁵.

Strateškim planovima VM još uvijek nije jasno definisana odgovornost ministarstava za praćenje realizacije strateških i srednjoročnih ciljeva⁵⁶, a samim time i odgovornosti ministarstava za praćenje i procjenu rada drugih institucija BiH (naročito samostalnih upravnih organizacija). Svjesno problema nedovoljne nezavisne i objektivne informisanosti 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 definisane 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 izvještaja o radu.

3.1.2. Razlozi povećanja i smanjenja budžeta institucija iz uzorka

Provedenim istraživanjima utvrdili smo i smanjenja i povećanja budžeta pojedinačnih institucija, međutim, jasnu vezu između odobrenih sredstava i informacija o učinkovitosti programa institucija nismo mogli utvrditi. Institucijama je budžet umanjivan na osnovu smanjenih troškova ulaza/inputa, dok su se povećanja budžeta za institucije BiH zasnivala na zaključcima VM i na deset definisanih prioriteta za finansiranje institucija BiH. Prioriteti za finansiranje definisani su u postupku pripreme budžeta, potvrđeni su od VM i navedeni u obrazloženju Prijedloga zakona o budžetu institucija BiH.

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

⁵³ Problem usaglašenosti programa obrađen je u poglavlju 3.2.2. "Problemi u koordinaciji aktivnosti strateškog i budžetskog planiranja".

⁵⁴ Broj programa i broj organizacionih jedinica je različit, više organizacionih jedinica odgovorno je za isti program, nije jasno kojem programu pripada određena organizaciona jedinica ili hijerarhija ciljeva nije usaglašena sa organizacionom hijerarhijom.

⁵⁵ U izvještaju revizije učinka "Uspostava PIFC-a u institucijama BiH" iz 2015. godine utvrđeno je da institucije BiH imaju izražene probleme u definisanju svojih ciljeva, usklađivanju organizacije spram definisanih ciljeva, te definisanju odgovornosti rukovodilaca organizacionih jedinica za ciljeve institucije i odobrena budžetska sredstva.

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



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

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

Tabela 3. Uzroci povećanja i smanjenja budžeta institucija iz uzorka istraživanja

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

Izvor: Ured za reviziju na osnovu intervjua, planova, izvještaja i druge predložene dokumentacije.

Na visinu budžeta institucija iz uzorka nije uticao 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 budžet povećan/smanjen na osnovu informacija o njihovim rezultatima rada.⁵⁷

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

⁵⁷ Dokaze za navedeno smo tražili kroz razgovore i analizom dokumentacije osam institucija iz uzorka, te kod MFT, GSVM, ADS i PARCO. U svim ovim institucijama tražili smo informaciju i dokaze o relevantnim procjenama rezultata rada institucija iz uzorka, te na osnovu istih dokaze o preduzetim mjerama koje su za posljedicu imale ukidanje program, smanjenje/povećanje budžeta za program, reduciranje broja zaposlenih ili sankcionisanje odgovornih za loše rezultate programa.

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

⁵⁹ UZZB odobrena su dodatna sredstva za nova zapošljavanja (4 osobe), u MVTEO za jednu novouposlenu osobu. Broj zaposlenih 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.

⁶⁰ U IDDEEA je smanjen iznos sredstava predviđen za kapitalne izdatke.

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



Obrazloženja za odobrena povećanja/smanjenja budžeta na zahtjev rukovodilaca

Dodatna odobravanja sredstava institucijama BiH nisu uvijek izvršena na osnovu jasnih obrazloženja očekivanih dodatnih rezultata. U sljedećoj tabeli prezentovani su podaci o smanjenjima/povećanjima pojedinih budžetskih stavki institucija kojim je budžet mijenjan na osnovu zahtjeva rukovodilaca institucije. Nakon tabele iznesena su relevantna opažanja o obrazloženjima dodatno zahtijevanih budžetskih sredstava.

Tabela 4. Pregled povećanja i smanjenja izdataka budžeta za 2016. godinu po ekonomskoj klasifikaciji za 5 institucija iz uzorka (u hiljadama KM)

	MCP	IDDEEA	MVTEO	UZZB	DEI
TEKUĆI IZDACI	122	-10.135	187	199	163
Bruto plaće i naknade	7	44	147	100	0
Naknade troškova zaposlenih	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
Nabavka 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
TEKUĆI TRANSFERI I GRANTOVI	1.400	0	250	0	0
Grantovi neprofitnim organizacijama	1.400	0	250	0	0
KAPITALNI IZDACI	5	-607	-161	50	-50
Nabavka zemljišta	0	0	0	0	0
Nabavka građevina	0	-129	0	0	0
Nabavka opreme	5	-477	-161	50	-50
Nabavka stal. sred. u obliku prava	0	0	0	0	0
UKUPNO	1.527	-10.742	276	249	113
Budžetski indeks (2016/2015)	115	76	104	126	103

Izvor: Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2016. godinu

Obrazloženja na osnovu kojih je institucijama povećan ili smanjen budžet nisu uvijek imala jasnu vezu sa očekivanim rezultatima definisanih mjera učinka iz budžetskih zahtjeva.

Budžet MCP u 2016. godini je povećan za 15%, a dodatnih 1,4 miliona KM je odobreno za garantove neprofitnim organizacijama u dva programa: Sport i Nauka i kultura. Analizom programskih budžetskih zahtjeva ne može se utvrditi koji dodatni rezultat se može očekivati od dodatno odobrenih sredstava za garantove. Prema definisanim pokazateljima učinka, u programu Sport definisano je više izlaznih rezultata, međutim, niti jedna od definisanih 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 miliona KM (budžetski zahtjev za 2015), i za 4 miliona KM (DOB 2016.) i za 4,5 miliona KM (budžetski zahtjev za 2016.), tako da ni ovaj pokazatelj ne objašnjava dodatnu vrijednost za dodatna sredstva. Definisani pokazatelj efikasnosti za program Nauka i kultura ukazuje na veće troškove plaća po projektu (2.042 KM u budžetskom zahtjevu za 2016. u odnosu na 801 KM u DOB 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 budžeta (DOB) za 2016. godinu tražilo 5,3 miliona KM. MFT je instrukcijom broj 2. odredilo gornju granicu rashoda za grantove od 4,15 miliona koliko je iznosio budžet za 2015. godinu, međutim, MCP



je u budžetskom zahtjevu tražilo 8,5 miliona, a na kraju im je odobreno 5,55 miliona. 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 budžetskih zahtjeva, nerelevantnost definisanih pokazatelja učinka i nedovoljnu obrazloženost očekivanih dodatnih rezultata programa.

IDDEEA je jedina od pet analiziranih institucija koja je zbog manje izlaznih rezultata⁶² tražila manji budžet (10,7 miliona KM ili 24% manje od budžeta za 2015. godinu). Pored toga što je IDDEEA zbog smanjene potražnje za osobnim dokumentima tražila i manje sredstava za nabavku materijala za njihovu izradu u 2016. godini, IDDEEA-i je smanjen i iznos sredstava predviđen za višegodišnji kapitalni projekt (izgradnju objekta za smještaj).

U skladu s desetim prioritetom za finansiranje VM⁶³ odobrena su dodatna budžetska sredstva za MVTEO, UZZB i DEI. Analizom programskih budžetskih zahtjeva institucija kojim je povećan budžet, utvrdili smo da povećanja budžeta 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 budžet povećan za 3% ili za dodatnih 113 hiljada KM koje su namijenjene za ugovorene usluge (prije svega usluga prevođenja). DEI je za ovaj zahtjev u programskom budžetu definisala novu mjeru učinka i rezultat koji je obrazložen činjenicom da je Upitnik Evropske komisije (EK), koji su dobile zemlje u okruženju, imao oko 15.000 stranica koje je trebalo prevesti.⁶⁴

Odobreni budžet MVTEO veći je za 4% ili za dodatnih 276 hiljada KM. Dodatna sredstva namijenjena su za uspostavu jedinice interne revizije i za garant podrške sajamskim manifestacijama. MVTEO ova sredstva nije tražilo u DOB i u budžetskom 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 budžeta, donijelo je zaključak da sva ministarstva dostave svoje pisane primjedbe na nacrt budžeta. U svojim primjedbama MVTEO je iskazalo dodatni zahtjev za sredstvima u iznosu od 250 hiljada KM, namijenjenih za podršku sajamskim manifestacijama u zemlji i inostranstvu⁶⁵ i 120 hiljada KM za uspostavu jedinice interne revizije.⁶⁶ U naknadno dostavljenom budžetskom zahtjevu nisu definisani 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 omogućí da učestvuju na sajmovima i to sa 500 hiljada KM pomoći u 2015. godini i sa 750 hiljada u 2016. godini, što znači da su

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

⁶³ Prioritet br. 10. Osiguranje sredstava za jačanje kapaciteta agencija iz područja vanjske trgovine i evropskih integracija u cilju provođenja aktivnosti u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji.

⁶⁴ 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 sticanje statusa kandidata i otvaranje pregovora o pristupanju.

⁶⁵ MVTEO je u 2015. godini na poziciji grantova za podršku 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.

⁶⁶ 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.



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

Prema riječima sagovornika iz UZZB, dodatna budžetska sredstva od 26% ili 249 hiljada KM su odobrena za dodatne aktivnosti u okviru postojećih programa i s tim u vezi su planirana i nova zapošljavanja. Međutim, analizom planskih dokumenata UZZB iz 2015. i 2016. godine, a prvenstveno programskog budžeta, 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 budžetski zahtjev nije uvijek garancija za odobravanje budžetskih sredstava. Naime, pozivajući se na zaključak VM⁶⁷, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (HEA) je pokrenula proceduru za angažman eksterne evaluacije Evropske asocijacije agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA). Evaluacija HEA-e je preduslov za međunarodnu potvrdu kvaliteta visokoškolskih obrazovnih institucija u BiH. HEA je u svojim budžetskim zahtjevima za 2016. godinu navela nove dodatne rezultate i na osnovu istih tražila dodatnih 59 hiljada KM za troškove evaluacije koju bi provela ENQA. HEA-i ova sredstva nisu odobrena u budžetu za 2016. godinu, a HEA je upućena da ova sredstva traži iz tekuće rezerve.

Sve navedene ilustracije nam ukazuju na činjenicu da obrazloženje očekivanih rezultata u budžetskim zahtjevima nisu imali značajan uticaj na visinu odobrenih sredstava. Većina analiziranih institucija tek formalno ispunjava zahtjeve pripreme programskog budžetskog zahtjeva, a informacije o dodatnim rezultatima nisu bile uslov za odobravanje dodatne budžetske potrošnje. Odluke o povećanju budžeta donosile su se i na osnovu nedovoljno dokumentovanih obrazloženja u planovima institucija, usmene informacije i dogovori sa radnih sastanaka rukovodilaca institucija i članova VM bile su dovoljne za povećanje budžeta. Ministarstva i institucije koje su imale podršku članova VM lakše su dolazile do dodatnih budžetskih sredstava bez obzira na kvalitetu njihovih budžetskih zahtjeva. Bez detaljnijih obrazloženja koji se rezultati mogu očekivati od dodatnih sredstava, naknadna procjena učinkovitosti dodatno odobrenih budžetskih izdataka je otežana.

3.1.3. Posljedice uspostavljenih praksi budžetskog planiranja

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

Kasnjenja u pripremi i usvajanju prednacrt budžeta (DOB)⁶⁸, uzrokuju da se gornje granice rashoda za institucije u instrukciji MFT br. 2. ne zasniva na iskazanim prioritetima potrošnje u DOB koji je VM usvojilo, nego na posljednjem usvojenom budžetu i na prioritetima finansiranja utvrđenim u različitim odlukama i zaključcima VM i Parlamenta BiH. U skladu s navedenim, MFT definiše deset prioriteta za finansiranje te ih navodi u obrazloženju nacrt budžeta koji se

⁶⁷ Zaključkom VM sa 105. sjednice VM od 18.11.2009. godine, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (HEA) je ovlaštena da pokrene proceduru u članjenju u Evropsku asocijaciju agencija za osiguranje kvaliteta (ENQA), a sredstva potrebna za članstvo u ENQA osigurati će se iz budžeta. 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 kvaliteta visokoškolskih institucija u BiH.

⁶⁸ Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.1.1. Blagovremenost procesa pripreme budžeta.



dostavlja VM, a eventualno ih koriguje nakon što VM razmotri nacrt budžeta i donese relevantne zaključke.

Naša istraživanja i analize su potvrdile da su se definisani prioriteti za finansiranje institucija BiH odrazili na povećanje budžeta jednog broja institucija BiH. Međutim, institucije BiH u svojim planskim dokumentima nisu uvijek imale definisane dodatne aktivnosti, rezultate i programe za realizaciju ovih prioriteta.⁶⁹ Ministarstvima i institucijama za koje su se članovi VM zauzimali odobravana su dodatna budžetska sredstva čak i ako nisu imali potrebna obrazloženja dodatnih rezultata. S druge strane, institucijama BiH koje su imale detaljna obrazloženja, ali nisu imale podršku članova VM, nisu odobravana dodatno zahtijevana sredstva.⁷⁰

U postupku pripreme budžeta, MFT vodi računa da se osiguraju sredstva za sve zakonima utvrđene obaveze (npr. za plaće i naknade zaposlenih) kao i za druge tekuće obaveze nužne za funkcionisanje 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 periodu značajne budžetske uštede ostvarivane su linearnim smanjivanjem plaća i naknada zaposlenih, ali i ograničavanjem drugih ulaznih troškova u institucijama BiH.

Naprimjer, 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 finansiranja ranijih kapitalnih projekata i programa institucija BiH.

U centru pažnje analize budžetskih zahtjeva koje MFT provodi nisu programski rezultati nego troškovi institucija po izvorima sredstava, po zaposlenom i po ekonomskim kategorijama budžeta.⁷¹ Službenici MFT u pripremi nacrt budžeta analiziraju budžetske zahtjeve institucija BiH, vodeći računa da planirani troškovi po ekonomskim kategorijama budžeta ne odstupaju od prethodne potrošnje, odnosno da su obrazloženi i usklađeni sa relevantnim pravilnicima i odlukama VM koji regulišu pojedine vrste troškova. S obzirom na slabosti BPMIS sistema i na nedostatak preglednih, nezavisnih i objektivnih informacija o rezultatima rada institucija BiH⁷², službenici MFT se puno ne upuštaju u analize planiranih i ostvarenih programskih rezultata institucija BiH.

Kako je ranije odobrena budžetska potrošnja, osnovni kriteriji za odobravanje budućeg budžeta, rukovodioci budžetskih korisnika se bore da zadrže postojeće nivoe potrošnje jer su im one garancija za buduće budžetske alokacije. Ovo u praksi ima za posljedicu da odgovorni rukovodioci nastoje potrošiti sva odobrena budžetska sredstva, pa čak i kada to nije nužno.⁷³

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

⁷⁰ Više o navedenom govorili smo u poglavlju 3.1.2. Razlozi povećanja i smanjivanja budžeta institucija iz uzorka.

⁷¹ Navedeno je utvrđeno uvidom u šablon za analizu budžetskih zahtjeva koji koriste budžetski analitičari MFT, te analizama zabilješki sa sastanka sa budžetskim korisnicima (korak 7. budžetskog kalendara).

⁷² Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.3. Raspoložive informacije o realizaciji definisanih ciljeva.

⁷³ Prema izvještajima MFT o izvršenju budžeta za 2015. godinu, izvršenje tekućih izdataka institucija BiH u posljednjem kvartalu 2015. godine je 214 miliona KM i za 11% je veće od prosječnog izvršenja prethodna tri kvartala (192 miliona KM). Treba napomenuti da tekući izdaci ne obuhvaćaju kapitalne



Rukovodioci koji se ponašaju štedljivo gube buduće budžetske alokacije i imaju velikih problema sa mjerama linearnih smanjenja budžeta jer nemaju prostora za dodatne uštede. S obzirom da mjere učinka i programski rezultati nemaju značajan uticaj na buduće budžetske alokacije, odgovorni rukovodioci nisu motivirani za veću ekonomičnost, efikasnost i efektivnost svojih programa.⁷⁴

Ovakve prakse budžetskog planiranja za posljedicu imaju da MFT i VM odgovornom donosiocu odluke o budžetu – Parlamentu BiH, ne predlažu budžet koji potiče efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. S druge strane, Parlament BiH nema na raspolaganju ni predviđeno vrijeme⁷⁵ ni potrebne informacije o uspješnosti institucija BiH⁷⁶ da bi bio u mogućnosti da kvalitetno utiče na ponuđeni budžet institucija BiH.

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

3.2. Mehanizmi budžetskog planiranja

U procesu budžetskog planiranja predviđena je većina potrebnih mehanizama za kvalitetno budžetsko planiranje, međutim, svi oni ne funkcionišu uspješno i transparentno. BiH ima uspostavljene strukture za vođenje fiskalne politike, praksu donošenja srednjoročnog okvira rashoda i pripremu budžeta zasnovanog na rezultatima. Međutim, svi planovi nisu javno dostupni, dokument budžeta nije u cijelosti usaglašen sa strateškim planovima rada, kontrola preuzimanja dugoročnih budžetskih obaveza nije sveobuhvatna, a praksa preispitivanja budžetskih izdataka nije uspostavljena.

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

3.2.1. Srednjoročni okvir rashoda (DOB) i programski budžet

Iako se informacija o budžetu u programskom formatu priprema još od 2009. godine odgovorni za usvajanje budžeta još uvijek nemaju kvalitetnu i cjelovitu informaciju o budžetu u programskom formatu. Institucije BiH na osnovu instrukcija MFT u programskom formatu pripremaju Dokument okvirnog budžeta (DOB) i godišnji budžetski zahtjev. Budžet u programskom formatu ili programski budžet je najzastupljenija vrsta budžeta zasnovanog na rezultatima/učincima. Programski budžet osigurava informaciju o namjeni budžetskih sredstava, odnosno o visini sredstava namijenjenih za postizanje programskih ciljeva.

izdatke koji su u posljednjem kvartalu iznosili 38 miliona KM, što je više od sveukupnih kapitalnih izdataka prva tri kvartala (34 miliona KM).

⁷⁴ Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.4.1. Mjere koje se preduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti.

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

⁷⁶ Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.3. Raspoložive informacije o realizaciji definisanih ciljeva.



MFT uz nacrt budžeta za 2016. godinu nije osiguralo cjelovitu informaciju o budžetu u programskom formatu. Informacijom o budžetu u programskom formatu za 2016. godinu, koju je MFT dostavilo VM, obuhvaćeno je samo 29 od 75 budžetskih korisnika⁷⁷. Prije dostavljanja Parlamentu BiH informacija je dopunjena i njome je obuhvaćeno 69 od 75 budžetskih korisnika⁷⁸. Na web stranici Parlamenta BiH, gdje se objavljuju materijali za sjednice, uz prijedloge budžeta za 2015. i 2016. godinu nije se mogla pronaći informacija o budžetu u programskoj klasifikaciji. Dakle, ni parlamentarci ni javnost nisu imali informaciju koliko je sredstava namijenjeno za finansiranje realizacije ciljeva i pripadajućih programa institucija BiH. Kao posljedica navedenog, javnosti i Parlamentu je smanjena mogućnost uticaja na predloženu strukturu i namjenu sredstava budžeta.

MFT još uvijek nije zadovoljno kvalitetom programskih budžetskih zahtjeva koje joj institucije dostavljaju. Najveći nedostaci programskog budžeta uočeni su u institucijama gdje je priprema programskog budžeta prepuštena službi finansija i računovodstva, a bez odgovarajuće podrške odgovornih rukovodilaca u instituciji (rukovodilaca programa i rukovodilaca institucije). Institucije još uvijek imaju problema u definisanju jasnih i mjerljivih ciljeva i pokazatelja uspjeha programa (mjera učinka). Obrazloženja programskih budžetskih zahtjeva fokusirana su na troškove po ulaznim elementima umjesto na rezultate realizacije strateških ciljeva i politika djelovanja.⁷⁹ Isti nedostaci utvrđeni su u izvještaju revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM" iz 2013. godine.

Unatoč utvrđenim nedostacima, MFT nije predlagalo VM korektivne mjere za institucije kod kojih su uočeni nedostaci u kvalitetu DOB i programskog budžetskog zahtjeva (mjere poput budžetskih ograničenja ili drugih restrikcija). MFT je čak prekinulo praksu objave nedostataka budžetskih zahtjeva u DOB institucija.⁸⁰ Umjesto toga, s ciljem podizanja kvaliteta budžetskih zahtjeva, MFT je sredinom 2015. godine budžetskim korisnicima distribuiralo novi Priručnik o programskom budžetu.

U postupku pripreme DOB i programskog budžeta, MFT je od budžetskih korisnika BiH tražilo dostavljanje svih relevantnih planova, strategija, izvještaja, odluka mjerodavnih i drugih dokumenata koji potkrepljuju budžetske zahtjeve. MFT nema vlastite kapacitete za nadzor i evaluaciju planova rada institucija BiH i nije vršilo njihov eksterni angažman. MFT je u svojim analizama budžetskih zahtjeva koristilo sve dostupne izvještaje o nadzoru i evaluaciji rada institucija BiH (najčešće su to izvještaji koji su dostupni na internetu: poput izvještaja revizije i izvještaja o napretku reforme javne uprave). Međutim, zaposlenici MFT ističu da većina dostupnih izvještaja i informacija o radu, nadzoru i evaluaciji nije prilagođeno njihovim potrebama i nije im pružala puno iskoristivih informacija za potrebe pripreme budžeta. Kako većina institucija do 2016. godine nije imala strateški plan rada institucije⁸¹, zaposlenicima MFT je bilo teško ocijeniti jesu li programski budžetski zahtjevi usaglašeni sa strateškim ciljevima i planskim smjernicama VM.

⁷⁷ Utvrđeno uvidom u materijal prijedloga budžeta koji nam je osigurao GSVM, a koji je MFT dostavilo GSVM.

⁷⁸ Utvrđeno je uvidom u materijal prijedloga budžeta koji nam je osiguralo MFT, a koji je Predsjedništvo dostavilo Parlamentu BiH. Ova informacija o budžetu u programskom formatu nije sadržavala programski budžet nekih od najvećih institucija BiH (UIO, MCP, GP, SZPP, CCBH i TUŽILAŠTVO).

⁷⁹ Dokument okvirnog budžeta institucija BiH za period od 2016. do 2018. godine, MFT 2015. godine.

⁸⁰ Sažetak pregleda kvaliteta dostavljenih tabela prioriteta budžetskih korisnika je posljednji put objavljen u DOB 2012–2014.

⁸¹ 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, u skladu s relevantnim odlukama VM o strateškom i godišnjem planiranju.



Izostanak ranije reforme strateškog planiranja i upravljanja je glavni razlog manje uspješnosti reforme upravljanja budžetom. Jasno definisana strateška opredjeljenja u vidu strateških ciljeva su osnovni ulazni element za definisanje programa i programskog budžeta. S ciljem unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, Vijeće ministara BiH je tokom 2014. i 2015. godine donijelo nove odluke o strateškom⁸² i godišnjem⁸³ planiranju i izvještavanju 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 definisanja strateških ciljeva BiH.

Naime, strateški ciljevi BiH u planskim dokumentima institucija BiH za 2016. godinu su definisani općenito i nemjerljivo. Definisani ciljevi u većini slučajeva ne zadovoljavaju kriterije "pametno" postavljenih ciljeva⁸⁴, a prateći pokazatelji uspjeha ne uspijevaju uvijek popraviti situaciju specifičnosti i mjerljivosti definisanih ciljeva. Prisutna je tendencija korištenja međunarodno neusporedivih pokazatelja te pokazatelja aktivnosti umjesto pokazatelja krajnjih rezultata. Pametno definisanim ciljevima i pokazateljima postavljaju se jasni zahtjevi za izvještavanje o rezultatima rada koje je onda relativno lako nadzirati i evaluirati. Nadzor i evaluacija općenito i nemjerljivo definisanih ciljeva iznimno je zahtjevnja, pa gotovo i nemoguć zadatak.

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

3.2.2. Problemi u koordinaciji aktivnosti strateškog i budžetskog planiranja

Definisani programi u planovima rada i programi iz programskog budžeta za 2016. godinu nisu usaglašeni. Programi u planovima rada i u budžetu moraju biti usaglašeni ukoliko želimo pouzdane informacije o troškovima finansiranja programa iz planova rada institucija BiH. U sljedećoj tabeli dat je pregled broja programa kod osam institucija BiH kod kojih smo izvršili tu analizu.

Tabela 5. Pregled broja programa u programskom budžetu i u planovima rada

8 institucija iz uzorka	DEI	DEP	MCP	MVTEO	HEA	IDEEA	ASH	UZZB	Ukupno
Broj programa u programskom budžetu	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 osnovu programskih budžetskih zahtjeva, te strateških i godišnjih planova rada institucija za 2016. godinu.

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

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

⁸⁴ "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 budžetu, MFT 2015. godine.



Iz gornje tabele jasno je vidljiv obim neusaglašenosti broja definisanih programa u različitim planovima. Naime, broj definisanih programa u planovima rada institucija BiH znatno je veći od broja programa definisanih u programskom budžetu, iako bi broj programa trebao biti isti ili za jedan program viši u programskom budžetu (program za strateško upravljanje i administraciju – program koji obuhvaća zajedničke troškove podrške drugim programima institucije⁸⁵).

Detaljnijom analizom definisanih programa i njihovih ciljeva utvrđeno je da niti jedna institucija nema u cijelosti usaglašen broj i definiciju programa/ciljeva, međutim, većina definisanih 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 definisanih pokazatelja uspjeha u programima rada je znatno veći od broja pokazatelja koji su definisani u programskom budžetu, a znatan broj njih se u potpunosti razlikuje.

Ovakva neusaglašenost programa i pripadajućih pokazatelja u različitim planskim dokumentima ukazuje na neusaglašenost 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 budžetu operira sa strateškim ciljevima budžetskog korisnika i operativnim ciljevima programa⁸⁶.

U procesu definisanja nove metodologije za strateško planiranje i upravljanje, Sektor za budžet MFT nije bio konsultovan. Navedena činjenica je uzrokovala određene neusaglašenosti u definicijama, metodologiji, procesu planiranja i na kraju i u samim planskim dokumentima (planovima rada i programskom budžetu). U prvoj godini primjene nove metodologije za strateško planiranje, pored navedenih, javili su se i drugi problemi⁸⁷ u koordinaciji aktivnosti pripreme srednjoročnog plana VM, a na što je upozorila Jedinica interne revizije MFT u svom izvještaju "Koordinisanje i izrada srednjoročnog programa rada VM".

Pored navedenog, organizaciona nefleksibilnost institucija⁸⁸ mogla je uticati na različit način definisanja ciljeva institucija BiH. Struktura programa u programskom budžetu institucija BiH uglavnom odgovara organizacionoj strukturi institucije. Ne može se isključiti mogućnost da su

⁸⁵ U sektoru za budžet MFT i u DOB 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.

⁸⁶ Dodatak 6. Definicije pojmova korištenih u programskom budžetu, Izvještaji revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM", Ured za reviziju, 2013. godine.

⁸⁷ 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 definisali odgovornosti i organizaciju za obavljanje ovih zadataka koji su zahtjev nove metodologije za planiranje. Pored navedenog, utvrđene su i druge neusaglašenosti i nedorečenosti redizajniranog procesa planiranja koje se odnose na različite definicije, različitu numeraciju ciljeva, neusaglašenost programa, nedorečene i neusaglašene rokove, odsustvo određenih internih kontrola i revizionih tragova, neuvezanost informacionih sistema koji se koriste u procesu planiranja (BPMIS, PIMIS i ISFU), itd.

⁸⁸ Više o navedenom vidjeti u Izvještaju 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.



institucije u programskom budžetu ciljeve prilagođavale organizaciji umjesto organizaciju ciljevima⁸⁹. Isti problem u znatno manjoj mjeri uticao je na način definisanja ciljeva u planovima rada institucija VM, što može biti jedan od razloga neusaglašenosti broja i definicije ciljeva.

Ključna negativna posljedica neusaglašenosti ciljeva i pokazatelja u planovima rada i u programskom budžetu je da se izvještaji o radu, odnosno pripadajuće informacije o realizaciji programskih ciljeva neće uvijek moći koristiti u postupku donošenja budžeta. Naime, značajan broj programa i pokazatelja nije jednoobrazno definisan u oba planska dokumenta, pa izvještaji o radu neće pružiti sve potrebne informacije o uspješnosti definisanih programa u programskom budžetu. Druga negativna posljedica je što iz službi računovodstva ne možemo dobiti brzu, pouzdanu i tačnu informaciju o troškovima finansiranja programa definisanih u planovima rada.

3.2.3. Budžetske procedure za odobravanje dugoročnih budžetskih obaveza

Iako BiH nema poseban budžet za preuzimanje dugoročnih obaveza⁹⁰, u proces pripreme budžeta institucija BiH ugrađeni su mehanizmi koji bi trebali osigurati kontrolu stvaranja dugoročnih budžetskih obaveza. 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 obavezi.

Unatoč propisanoj proceduri, našim istraživanjima kod institucija iz uzorka, utvrdili smo nedosljednu primjenu Instrukcije MFT⁹¹ što može ugroziti mogućnost MFT da predvidi dugoročnu uravnoteženost prihoda i rashoda budžeta. Naime, iako ugovor IDDEA-e o nabavci osobnih dokumenata⁹² iz jula 2012. godine zadovoljava kriterije višegodišnjeg projekata (desetogodišnji ugovor o nabavci ukupne vrijednosti preko 104 miliona KM), isti nije evidentiran u pregledu višegodišnjih projekata. Zaključivanjem ugovora o nabavci osobnih dokumenata utvrđena je dugoročna obaveza koja će opterećivati budžete institucija BiH do 2022. godine, međutim, kako nije ispoštovana utvrđena procedura MFT za evidenciju višegodišnjeg projekta, ovu obavezu ne vidimo u "Pregledu višegodišnjih projekata".

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

⁸⁹ Prilikom uvođenja programskog budžeta MFT je institucijama BiH sugerisalo da programe u programskom budžetu definišu u skladu s definisanom organizacionom strukturom. Navedena preporuka imala je smisla, ali samo pod pretpostavkom da institucije imaju funkcionalnu organizacionu strukturu, odnosno strukturu organizacije prilagođenu strukturi ciljeva i aktivnosti. Međutim, od osnivanja institucija, relevantni ciljevi i odgovornosti institucija su se brže mijenjali od njihove organizacione strukture.

⁹⁰ Naprimjer, Francuska institucijama odobrava godišnji gotovinski budžet i budžet za preuzimanje obaveza sa budućim plaćanjima. Izvor: Budget reform and global financial crisis GOV-PGC-SBO (2015)7 OECD.

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

⁹² Više informacija o projektu nabavki osobnih dokumenata mogu se pronaći u izvještaju revizije učinka "Nabavka osobnih dokumenata, Ured za reviziju institucija BiH, 2015. godine.



3.2.4. Budžetske procedure za preispitivanje izdataka

U procesu pripreme i odobravanja budžeta nisu ugrađene posebne strukturisane procedure za preispitivanje postojećih budžetskih izdataka. U postupku pripreme prijedloga budžeta nije osiguran ni tehnokratski ni politički⁹³ vođen proces preispitivanja učinkovitosti postojećih budžetskih izdataka. Alternativne opcije umanjnih budžeta ne predlažu ni institucije BiH, a ni MFT.

Institucije BiH su dužne da u DOB predlažu i eventualne opcije ušteda, međutim, institucije BiH nisu u obavezi da ponude i alternativne umanjene budžetske zahtjeve sa procjenom kako bi se manji budžet odrazio na rezultate koji se postižu sa postojećim budžetom.

MFT također nema praksu predlaganja alternativnih opcija umanjnih budžeta za pojedine programe i institucije. MFT ne vrši neko posebno preispitivanje učinkovitosti izdataka postojećih programa te se donosiocima odluka o budžetu (VM, Predsjedništvu i Parlamentu) ne predlažu različite opcije umanjnja budžeta za neučinkovite programe ili za programe koji ne ispunjavaju određene standarde i zahtjeve (u pogledu poštivanja propisa, procedura, rokova, očekivanih rezultata i sl.). Recimo, naprimjer, MFT nije nikada donosiocima odluka predlagalo smanjenje budžeta za programe koji nisu postigli minimum kvaliteta programskog budžetskog zahtjeva (zahtjev koji sadrži sve elemente: definisan cilj, odgovornosti, pokazatelji učinkovitosti programa i sl.).

Pojedinačna ministarstva VM nemaju značajnu ulogu u utvrđivanju visine budžeta pojedinačnih institucija. Nije utvrđena neka strukturisana procedura putem koje bi ministarstva uticala na visinu budžetskih prijedloga institucija koje im odgovaraju⁹⁴, te institucija i programa iz područja za koje je ministarstvo mjerodavno⁹⁵. Među ministarstvima VM ne postoji jasno utvrđena odgovornost za nadzor nad rezultatima programa i rada institucija VM. Naprimjer, u nekim zemljama OECD-a ministarstva imaju značajnu ulogu u utvrđivanju prioriteta za finansiranje institucija koje im odgovaraju i čije rezultate nadziru. Centralno budžetsko tijelo (MFT u BiH), u takvim zemljama ima ključnu ulogu u rasporedu sredstava između različitih ministarstava i dogovorenih strateških prioriteta višeg nivoa.

U postupku razmatranja prijedloga budžeta⁹⁶ politički predlagači i donosioci odluka o budžetu (VM, Predsjedništvo BiH i Parlament BiH) nemaju izgrađeni strukturisani model preispitivanja postojećih budžetskih izdataka s ciljem utvrđivanja programa na kojim će se izvršiti umanjnje budžeta, te na taj način osloboditi sredstva za druge visokoprioritetne programe potrošnje.

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

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

⁹³ Tehnokratski proces preispitivanja budžetskih izdataka provode državni službenici kojim je to dato u zadatak, dok su u politički proces uključeni visokopozicionirani politički predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti.

⁹⁴ Upravnih organizacija u sastavu ministarstva.

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

⁹⁶ DOB i godišnjeg prijedloga budžeta. DOB je svojevrsan prednacrt godišnjeg budžeta institucija BiH.



3.3. Raspoložive informacije o realizaciji definisanih ciljeva

U ranijem dijelu izvještaja bilo je govora o nedovoljnoj dostupnosti informacija o budžetu u programskom formatu (transparentnost budžetskog procesa). Javnost, Parlament BiH, pa čak i VM nisu uvijek imali ažurnu informaciju o namjeni budžetskih sredstava, odnosno informaciju o budžetu 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 budžeta, ali i drugim zainteresovanim (ministarstvima, tijelima VM i drugima institucijama BiH sa utvrđenim odgovornostima za nadzor i evaluaciju).

Uspostavljeni sistem planiranja i izvještavanja donosiocima odluka o budžetu nije osiguravao dovoljne informacije za donošenje budžeta kojim će se izvršiti veći pritisak na efikasnost i efektivnost institucija BiH.

3.3.1. Informacije osigurane pripremom DOB i programskog budžetskog zahtjeva

Službenici MFT koji su odgovorni za pripremu nacrtu budžeta nakon uspostave informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom institucija BiH (BPMIS)⁹⁷ imaju manje potrebnih informacija za pripremu budžeta koji će poticati efikasnost i efektivnost budžetskih korisnika. BPMIS ne nudi pregledan izvještaj o ranije planiranim i postignutim rezultatima programa po godinama, informacije koje bi službenici MFT trebali koristiti u razmatranju budžetskih zahtjeva i u konsultacijama sa budžetskim korisnicima (aktivnost MFT u 7. koraku budžetskog procesa).

Institucije BiH su u obavezi pripremati finansijske planove u programskom formatu⁹⁸, međutim, institucije BiH nisu u obavezi pripremati izvještaje iz kojih bi se vidjela realizacija navedenih planova. Prije 2014. godine i prije uspostave BPMIS-a, institucije BiH su u postupku pripreme budžetskih planova (DOB i godišnji programski budžet) bile u obavezi pripremiti i izvještaj o ostvarenim rezultatima iz prethodne godine, procijenjenim ostvarenjem tekuće godine i planiranim rezultatima za naredne budžetske godine.⁹⁹ Svi ovi podaci do 2014. godine nalazili su se u jednom obrascu budžetskog zahtjeva (jedna excel tabela) što je prikazano u sljedećoj ilustraciji.

⁹⁷ BPMIS – Budget Planing Management Information System ili kraće BMIS – Budget Management Information System - Informacioni sistem za (planiranje) i upravljanje budžetom 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/>

⁹⁸ U DOB institucije BiH prioritete potrošnje definišu u programskom formatu, a za godišnji budžet pripremaju programski budžetski zahtjev.

⁹⁹ Instrukcija MFT br. 1 za DOB 2014-2016 i instrukcija MFT br. 2 za budžetski 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_2_dodjela_2014_hr.pdf; i http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/proracuni/2013/tabela_instrukcija_2_dodjela_2014_hr.xls



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

UKUPNI ZAHTEJ U PROGRAMSKOM FORMATU						
Institucija:		(unijeti naziv budžetskog korisnika)				
		Strateški cilj budžetskog korisnika				
Tabela 9						
PROGRAM 1: (unijeti naziv programa)		Izvršenje 2010	Budžet 2011	Zahtjev 2012	Preliminarne procjene 2013 2014	
611000	Bruto plaće i naknade					
612000	Naknade troškova zaposlenih					
613000	Izdaci za materijal i usluge					
614000	Tekući grantovi					
821000	Kapitalna ulaganja					
	Broj zaposlenih na programu					
Operativni ciljevi:		(navesti operativne ciljeve ovog programa)				
Rukovodilac programa:		(Ime i prezime rukovodioca programa)				
Pravno uporište:		(navesti legislativu ili drugu pravnu osnovu koja 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 (direktni) rezultati (proizvodi i usluge iz sprovođenja programa)						
Krajnji rezultat (uticaj proizvoda i pruženih usluga po cilju grupu)						
Efikasnost (trošak po jedinici izlaznog rezultata)						

Izvor: Model Budžetske 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 generisati iz nekoliko različitih izvještaja što otežava praćenje planiranih i ostvarenih rezultata tokom godina. Iako su rezultati suština programskog budžeta, kada se iz BPMIS-a generiše izvještaj o realizaciji programskog budžeta iz njega se ne mogu vidjeti informacije o postignutim rezultatima po definisanim mjerama učinka. Jedino što se iz tog izvještaja može vidjeti su troškovi programa po ekonomskim kategorijama.

BPMIS, dakle, ne osigurava osnovne informacije zbog kojih je uspostavljen. BPMIS ne pruža usporednu informaciju o planiranim i postignutim rezultatima programa koje bi MFT trebalo koristiti kao glavni argument za pripremu budžeta zasnovanog 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 sistema.

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 informacionim sistemima MFT (sistem za obračun plaća i naknada, sistem za upravljanje javnim investicijama – PIMIS), te se svi podaci iz drugih sistema u BPMIS moraju ručno unositi.

3.3.2. Redovni sistem planiranja i izvještavanja o radu nije osiguravao potrebne informacije

Uspostavljeni sistem planiranja i izvještavanja o radu, odgovornim za pripremu i donošenje odluke o budžetu nije osiguravao dovoljne informacije o učinkovitosti budžetskih programa. Naša istraživanja, ali i raniji izvještaji revizije učinka¹⁰⁰ ukazivala su na to da su izvještaji o radu šturi, da sadrže informacije o realizaciji aktivnosti, međutim, ne i analize postignuća ciljeva. Informacije o uspješnosti programa ključne su za donošenje odluka o njihovom finansiranju (budžetu).¹⁰¹ Izvjestan napredak je napravljen novim odlukama VM o strateškom planiranju i izvještavanju, međutim, napredak će se moći cijeliti tek po okončanju prvog ciklusa izvještavanja po novoj metodologiji.

U skladu sa smjernicama za planiranje, nadzor i izvještavanja, koje su vrijedile do 2016. godine¹⁰², institucije BiH su bile u obavezi izvještavati samo o programskim aktivnostima¹⁰³, ali ne i o rezultatima postignuća definisanih ciljeva i programa. Značajan broj institucija BiH, osim propisanog minimuma (tabličnog pregleda aktivnosti), nije imao strateške planove koji su usaglašeni sa programskim budžetom i koji sadrže opis postojećeg stanja, programe, njihove ciljeve i pripadajuće pokazatelje učinka (očekivane rezultate). U pogledu informativnosti planova i izvještaja o radu institucija VM u 2015. godini situacija nije bolja od situacija koje su prezentovane u ranijim izvještajima revizije učinka.¹⁰⁴

U sljedećoj tabeli prezentovani su rezultati analize usaglašenosti planskih dokumenata koji su osnova za izvještavanje o uspješnosti definisanih budžetskih programa u institucijama iz uzorka istraživanja.

¹⁰⁰ "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM" iz 2013. godine.

¹⁰¹ Budžetom donesenim na osnovu informacija o učinkovitosti programa vrši se pritisak na efikasnost i efektivnost institucija.

¹⁰² Uputstvo o postupku pripreme programa rada VM BiH (Službeni glasnik BiH 21/07), Poslovnik o radu VM (Službeni glasnik BiH 107/03), Uputstvo o metodologiji izrade izvještaja o radu VM BiH (Službeni glasnik BiH 96/09)

¹⁰³ Institucije su za potrebe pripreme godišnjeg programa rada minimalno morale definisati i VM dostaviti tablični izvod najznačajnijih zadataka i aktivnosti grupiranih u četiri cjeline koje se odnose na: zakonodavne aktivnosti, međunarodne ugovore, evropske integracije i tematski dio.

¹⁰⁴ Izvještaji revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM" iz 2013. godine i izvještaji revizije učinka "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine (dodatak 6.).



Tabela 6. Usaglašenost 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 budžet		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 DOB sadrže iste programe/ciljeve (broj i definicija) kao programski budžet		NE	NE	NE	NE	NE		

Izvor: Ured za reviziju na osnovu analize planova institucija (finansijskih 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 usaglašeni sa onim koji su navedeni u programskom budžetu (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 usaglašeni sa onim koji su navedeni u programskom budžetu (nemaju isti broj i definiciju programa/ciljeva).

U sljedećoj tabeli prezentovano je u kojoj mjeri su relevantni izvještaji nudili cjelovitu informaciju o uspješnosti budžetskih programa u institucijama iz uzorka istraživanja.

Tabela 7. Informacija o realizaciji programa/ciljeva u izvještajima za 2015. godinu

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

Izvor: Ured za reviziju na osnovu analize izvještaja institucija (finansijskih i o radu).

Sve institucije su u prilogu finansijskih izvještaja za 2015. godinu imale potpisanu Izjavu o odgovornosti za ostvarenje ciljeva institucije¹⁰⁵ u kojoj se procjenjuje postignuće definisanih ciljeva institucije, međutim, samo kod dvije institucije (IDDEEA i DEI) su navedeni ciljevi usaglašeni sa definisanim ciljevima/programima iz programskog budžeta. Broj i definicija navedenih ciljeva se razlikovala kod četiri institucija (HEA, UZZB, ASH i DEP), dok dvije

¹⁰⁵ U izjavi o odgovornosti za ostvarenje ciljeva institucije rukovodioci institucije iznose procjenu realizacije definisanih ciljeva. Ovom izjavom rukovodilac institucije potvrđuje da je tokom fiskalne godine osigurao namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrola u instituciji. Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH 42/12) i Odluka o utvrđivanju forme i okvirnog sadržaja Izjave o odgovornosti rukovodioca za ostvarivanje ciljeva institucije, VM broj 175/12, 12. novembar 2012. godine (Službeni glasnik BiH 96/12)



institucije nisu uopće navodile ciljeve nego procent ispunjenja aktivnosti po cjelinama iz godišnjeg programa rada (MCP i MVTEO). Finansijski izvještaji institucija BiH ne sadrže izvještaj o realizaciji programskog budžeta i pripadajućih pokazatelja učinka.

Konačno, institucije BiH su u godišnjim izvještajima 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 izvještaju o radu IDDEEA-e mogle pronaći informacije o realizaciji svih ciljeva/programa navedenih u programskom budžetu. Opći dojam je, međutim, da institucije BiH nedovoljno koriste analize trenda, te da se domaći rezultati nedovoljno analiziraju i uspoređuju sa međunarodnim rezultatima pokazatelja uspjeha i učinka.

Uvođenjem nove metodologije planiranja i izvještavanja ostvaren je izvjestan napredak. Odlukama VM o strateškom i godišnjem planiranju i izvještavanju iz 2015. godine institucijama BiH je utvrđena obaveza pripreme strateških planova, definisanje strukturisanih ciljeva i pripadajućih pokazatelja uspjeha. Izvještaje o radu za 2016. još uvijek nemamo pa ocjenu njihove usaglašenosti sa planovima za 2016. ne možemo iznijeti. Međutim, programi i ciljevi definisani u planovima rada institucija iz uzorka nisu usaglašeni sa njihovim programskim budžetom. Definisani ciljevi u planovima rada institucija nisu specifični i mjerljivi, a pripadajući pokazatelji uspjeha i početno stanje ili nisu jasno definisani ili nisu međunarodno usporedivi.

Odgovornim za pripremu i usvajanje budžeta, problem nespecifičnih, nemjerljivih i neusaglašenih ciljeva umanjit će iskoristivost informacija koje će pružati budući izvještaji o radu.

3.3.3. Nadzor i evaluacija planova i izvještaji o radu

Izvještaji o nadzoru i evaluaciji rezultata rada institucija i njihovih programa značajan su izvor informacija za odgovorne za pripremu i odobravanje budžeta. Međutim, znatan broj programskih ciljeva se ne obrađuje u izvještajima o nadzoru, a još manje njih je obrađeno u izvještajima o evaluaciji. Nadzorni i evaluacijski kapaciteti ne pokrivaju sva područja odgovornosti institucija BiH, a svim zainteresovanim nije osigurana efikasna dostupnost postojećih izvještaja o nadzoru i evaluaciji. Svi izvještaji o nadzoru i evaluaciji rada institucija nisu dostupni na elektronskim informacionim servisima institucija BiH, a ni svi zainteresovani za praćenje rezultata rada institucija BiH i odgovorni za pripremu i donošenje odluke o budžetu nemaju pristup elektronskim servisima na kojim se ovi izvještaji i informacije mogu pronaći.

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

Većina institucija BiH ne provodi dokumentovan interni nadzor i evaluaciju svojih rezultata rada. Kao mehanizam nadzora i evaluacije rukovodioci 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 osnovu podataka iz upitnika koje su popunile 74 institucije BiH, 16 institucija BiH je potvrdilo da je odgovorno za pripremu izvještaja 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 dokaze¹⁰⁶ 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 izvještaje 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 direktno, iako za sve materijale koje dostavljaju VM moraju pribaviti mišljenje odgovarajućeg ministarstva BiH.¹⁰⁷ U značajnom broju slučajeva teško je utvrditi koje je ministarstvo odgovorno za davanje stručnih mišljenja. Međutim, čak i kada definisane 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 marta 2016. godine¹⁰⁸ svoje planove i izvještaje 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, data 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 angažovani kroz različite projekte podrške. Kao jedine domaće procjenitelje stanja iz područja njihove odgovornosti institucije BiH prepoznaju interne i eksterne revizore.¹⁰⁹

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 izvještaja o nadzoru i evaluaciji je argumentovano predlaganje korektivnih mjera i aktivnosti, te su osnova za eventualno redefinisane ciljeva institucije. Nedokumentovane analize i procjene ne omogućavaju praćenje učinkovitost preduzetih intervencija na stanje u području za koje su institucije odgovorne.

3.3.4. Dostupnost planova, informacija i izvještaja o radu, nadzoru i evaluacijama

Odgovornim za pripremu i donošenje odluke o budžetu te za nadzor i evaluaciju rezultata rada institucija BiH nije osiguran efikasan pristup postojećim informacijama o radu i o budžetu institucija BiH. Manji broj pripremljenih planova, informacija i izvještaja o radu, nadzoru i

¹⁰⁶ Izvještaji o nadzoru realizacije planiranih ciljeva i pripadajućih aktivnosti upravnih organizacija u sastavu ministarstva i samostalnih upravnih organizacija iz područja svojih odgovornosti.

¹⁰⁷ U skladu s Poslovnikom o radu VM iz 2003. godine i u skladu sa Zaključkom VM iz 2016. godine.

¹⁰⁸ 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

¹⁰⁹ Prema podacima iz upitnika koji je popunilo 74 od 75 budžetskih 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.



evaluaciji je javno dostupan, odnosno objavljen na službenim web stranicama institucija BiH. Svim zainteresovanim nije osiguran direktan pristup uspostavljenim informacionim sistemima (BPMIS, e-sjednice VM itd.) koji sadrže informacije o programskom budžetu, planove, informacije, izvještaje o radu, nadzoru i evaluaciji rezultata rada.

Javna dostupnost planova i izvještaja o radu institucija BiH

Informacije o radu budžetskih korisnika BiH nisu uvijek transparentne i javno dostupne.¹¹⁰ Parlament BiH donosi odluku o rasporedu novca poreskih obveznika po budžetskim korisnicima, a za potrebe vršenja javnih funkcija. Informacije o načinu izvršavanja funkcija i o obimu pruženih usluga institucija BiH nalazimo u njihovim planovima i izvještajima koji nisu uvijek dostupni na Internetu.¹¹¹ U sljedećoj tabeli prikazana je javna dostupnost u 2016. godini objavljenih planova i izvještaja o radu institucija iz uzorka.

Tabela 8. Javno dostupni planovi i izvještaji institucija iz uzorka, objavljeni u 2016. g.

Institucija		Izvještaj 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 osnovu pregleda službenih web stranica na 07.07.2016. godine.

Izvještaji 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 izvještaji koji su objavljeni na službenim web stranicama imaju veću i efikasniju dostupnost za sve odgovorne učesnike postupka pripreme budžeta – 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 budžeta bez problema mogu doći do planova i izvještaja 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 izvještaja).

Dostupnost informacija o programskom budžetu iz BPMIS-a

Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom institucija BiH (BPMIS) nije osigurao pristup svim zainteresovanim za informacije koje sadržava (informacije o programima, ciljevima, pokazateljima učinka i pripadajućem budžetu). Parlamentu BiH, Uredu za reviziju, VM, ministarstvima i tijelima VM nije osiguran direktan (online) pristup svim informacijama koje on sadrži, a koje bi mogle biti korisne u procesu pripreme budžeta, ali i za praćenje i evaluaciju rezultata rada budžetskih korisnika. Naime, budžetski 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 budžetskih korisnika. Prema tvrdnjama odgovornih iz

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

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



MFT, sistemu BPMIS nije omogućen pristup sa pravima uvida bez prava mijenjanja podataka u sistemu (read only pristup).

Dostupnost izvještaja o nadzoru i evaluaciji

Nije osigurana široka dostupnost postojećih izvještaja o nadzoru i evaluaciji rezultata rada u institucijama BiH. Prema podacima iz upitnika koji su popunile 74 institucije BiH, samo u 12% slučajeva izvještaji o nadzoru javno se objavljuju na službenoj web stranici institucije koja ih je pripremila (PARCO i DEI), a izvještaji o evaluaciji se javno objavljuju u 37% slučajeva (UR i APIK). Najveći broj izvještaja 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.

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

Izvještaji o evaluaciji, koje je pripremalo 8 od 74 institucije BiH, namijenjeni su i dostavljani: rukovodstvu institucije (75% slučajeva), VM ili mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu (50% slučajeva), javno su objavljeni (37% slučajeva), Parlamentu BiH, MFT, institucijama drugih nivoa 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 zainteresovane, što se negativno odražava na efikasnost i kvalitet procesa pripreme budžeta.

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

Da bi svi zainteresovani došli do materijala sa sjednica VM moraju uložiti dodatno vrijeme i angažman, što se negativno odražava na efikasnost i kvalitet njihovog rada. Naprimjer, odgovorni službenici za praćenje reforme javne uprave (PARCO), za praćenje procesa EU integracija (DEI), za praćenje realizacije planova VM (DEP), za pripremu budžeta (MFT), za predlaganje i donošenje odluke o budžetu (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. Preduzimane mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti programa

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

Postignuti programski rezultati, odnosno efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka nemaju skoro nikakav uticaj na visinu budućih budžetskih alokacija. U procesu pripreme budžeta nisu ugrađene posebne procedure za preispitivanje budžetskih izdataka, niti smo mi svojim istraživanjima pronašli dokaze da su ostvareni rezultati rada utjecali na visinu programskih budžetskih 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 izvještajima o radu, nadzoru i evaluaciji rada institucija, međutim, na osnovu ovih informacija rijetko se preduzimaju mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka. Informacije o učinkovitosti nisu imale uticaj na visinu budžeta, ali na osnovu njih su se rijetko preduzimale i druge mjere koje su mogle potaći veću efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka.

3.4.1. Mjere koje se preduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti

Mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka rijetko se preduzimaju. 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 osnovu analize upitnika koji su popunila 74 od 75 budžetskih korisnika, niti na osnovu razgovora koji su obavljani u MFT, GSVM, ADS i PARCO. Više o rezultatima iz upitnika vidjeti u dodatku 6. "Upitnik za institucije BiH".

Intervjuisani zaposlenici MFT, GSVM, ADS i PARCO nisu se mogli sjetiti da je u posljednjih pet godina bilo slučajeva da je neki rukovodilac smijenjen zbog loših rezultata rada, da je neki program reducirao ili ukinut, te da je kao posljedica navedenog izvršena izmjena organizacije, preraspodjela ili otpuštanje odgovornih zaposlenika programa. Prema njihovim saznanjima, niti jedna od provedenih smjena, suspenzija, premještanja ili raskida radnog odnosa nije izvršena na osnovu izvještaja ili informacija koje su ukazivale na loše rezultate rada odgovornih. Ocjenjivanje rukovodećih državnih službenika se još uvijek ne provodi jer VM nikada nije imenovalo komisiju za ocjenjivanje.¹¹² Čak i da je ta komisija imenovana, imala bi iznimno težak zadatak zbog utvrđenih slabosti postojećih planova i izvještaja o radu te zbog nedovoljnih informacija o nadzoru i evaluaciji rezultata rada programa i institucija.¹¹³

U poređenju sa zemljama OECD-a, u BiH se preduzima mnogo manje mjera koje doprinose efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka. Upitnikom koji je poslan svim budžetskim korisnicima prikupljeni su podaci o mjerama koje su preduzimane u slučaju kada neki od njihovih programa nisu postizali željene rezultate. Većina budžetskih korisnika (56 od 74 institucije) navela je da nije postojao izvještaj/informacija koja bi ukazivala na nezadovoljavajuće rezultate njihovih programa. Na osnovu odgovora preostalih 18 institucija

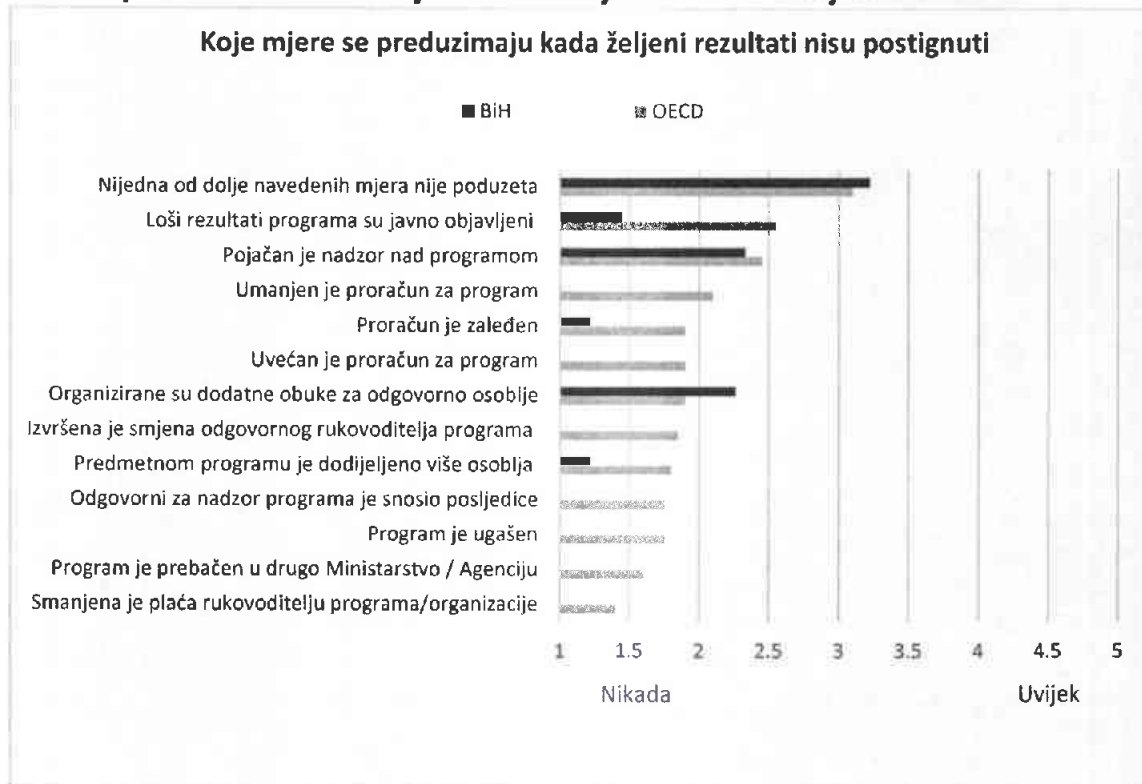
¹¹² Situacija sa ocjenjivanjem državnih službenika nije se značajnije unaprijedila od stanja koje je evidentirano u izvještaju revizije učinka "Rezultati reforme javne uprave, studija slučaja: reforma upravljanja učincima u državnoj službi" iz decembra 2013. godine.

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



pripremljen je grafički prikaz učestalosti preduzimanja 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 preduzimaju ništa od navedenih mjera iako postoje informacije/izvještaji koji ukazuju na to da željeni rezultati nisu postignuti.

Međutim, za razliku od zemalja OECD-a u BiH se apsolutno nikada ne preduzimaju ozbiljnije mjere poput smanjenja budžeta – redukovanje programa, sankcionisanje odgovornih rukovodilaca 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 organizuju 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 preduzimaju. Razloge za nepreduzimanje ovih mjera treba tražiti u nedovoljnoj fokusiranosti na rezultate rada institucija, odnosno u neusaglašenim i nemjerljivo definisanim ciljevima, te u nedovoljnom broju kvalitetnih informacija o realizaciji, nadzoru i evaluaciji realizacije ovih ciljeva.



4. ZAKLJUČCI

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

Imajući u vidu navedeno, Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka procesa pripreme budžeta institucija BiH s ciljem da utvrdi u kojoj mjeri postojeći način pripreme budžeta doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti budžetskih 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 budžeta institucija BiH ne postiže se željeni pritisak na efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka. Budžet za narednu godinu zasnovan je na visini potrošnje iz prethodne godine i nema skoro nikakvu vezu sa ostvarenim rezultatima institucije. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog budžeta ugrađena u proces pripreme Budžeta institucija BiH, one ne funkcionišu uspješno pa ostvareni rezultati programa nemaju skoro nikakav uticaj na donošenje odluke o Budžetu. Ključni razlog za ovakvu situaciju je što odgovorni za pripremu i usvajanje budžeta (MFT, VM, Predsjedništvo i Parlament BiH) nemaju jasnu informaciju o namjeni i očekivanim rezultatima budžetskih zahtjeva, niti imaju informaciju o postignutim rezultatima i učinkovitosti budžetskih izdataka.

Sistem planiranja, izvještavanja, nadzora i evaluacije ciljeva, pripadajućih programa i rezultata rada ne osigurava dovoljno nezavisnih i objektivnih informacija za donošenje boljih odluka o budžetu. Parlament BiH nije imao cjelovitu informaciju o budžetu u programskom formatu niti o programskim rezultatima pa samim time nije imao ni mogućnost da kvalitetno utiče na predloženu strukturu i namjenu sredstava budžeta.

4.1. Karakteristike budžetskog procesa

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

Da bi se oslobodila sredstva za finansiranje novih zahtjeva i obaveza, MFT i VM uvode pojačane kontrole i mjere štednje na strani ulaz. Koriste se linearna i neselektivna smanjenja budžeta 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 budžetska sredstva i institucijama koje nemaju obrazložena očekivanih rezultata dodatnih sredstava.

Linearna i neselektivna smanjenja budžeta ne potiču ni efikasnost ni efektivnost budžetskih 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 sistema koji će osigurati da se budžetska sredstva dodjeljuju učinkovitim programima, u budućnosti se mogu očekivati dodatna ograničenja troškova i smanjenja plaća zaposlenih u institucijama BiH.

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

4.2. Mehanizmi budžetskog planiranja

U procesu budžetskog planiranja predviđena je većina potrebnih mehanizama za kvalitetno budžetsko planiranje, međutim, svi oni ne funkcionišu uspješno i transparentno. BiH ima uspostavljene strukture za vođenje fiskalne politike, praksu donošenja srednjoročnog okvira rashoda i pripremu budžeta zasnovanog na rezultatima. Međutim, svi planovi nisu javno dostupni, budžetski zahtjevi nisu usaglašeni sa strateškim planovima rada, kontrola preuzimanja dugoročnih budžetskih obaveza nije sveobuhvatna, a praksa preispitivanja budžetskih izdataka nije uspostavljena.

Neusaglašenost programskih budžetskih zahtjeva sa planovima rada ima za posljedicu da nemamo uvijek jasnu informaciju za koje ciljeve su budžetska sredstva namijenjena i ko su odgovorne osobe za pripadajuće programe i budžetska sredstva. Zakašnjela reforma strateškog planiranja i upravljanja je najznačajniji krivac za ovakvo stanje. Nejasno definisani ciljevi za odgovorne, izostanak informacija o učinkovitosti programa i nepreduzimanje korektivnih mjera opći su problemi upravljanja koji se negativno odražavaju na upravljanje budžetom.

Budžetske procedure za odobravanje dugoročnih budžetskih obaveza 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 obavezi.

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

Kako se na višim nivoima ne vrši preispitivanje postojećih budžetskih izdataka, odgovorni rukovodioci u institucijama nisu motivisani da preispituju ekonomičnost, efikasnost i efektivnost vlastitih budžetskih izdataka.

4.3. Raspoložive informacije o realizaciji ciljeva

Sistem planiranja, izvještavanja, nadzora i evaluacije rezultata rada institucija BiH još uvijek ne osigurava dovoljno informacija potrebnih za pripremu i usvajanje budžeta kojim će se izvršiti veći pritisak na efikasnost i efektivnost institucija BiH. Sistem jednostavno ne generiše dovoljno nezavisnih i objektivnih informacija o realizaciji strateških programskih ciljeva tako da je teško



donijeti kvalitetniju odluku o budžetu, koja će poticati veću efikasnost i efektivnost budžetskih izdataka.

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

Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom institucija BiH (BPMIS) ne osigurava pregledne informacije o planiranim i ostvarenim rezultatima programa, koje bi MFT trebalo koristiti kao glavni argument za pripremu budžeta zasnovanog 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 definisana obaveza da VM i druga mjerodavna tijela izvještavaju o planovima i rezultatima svog rada. Međutim, sistem planiranja, izvještavanja, nadzora i evaluacija rezultata rada institucija BiH ne osigurava dovoljno kvalitetnih informacija o planiranim i postignutim rezultatima. Planovi rada i finansijski planovi (budžet) nisu usaglašeni, a nadzorni i evaluacijski kapaciteti VM su nedovoljno razvijeni da bi osigurali kvalitetnu podršku u odlučivanju. Novim odlukama VM o strateškom i godišnjem planiranju, praćenju i izvještavanju u institucijama BiH napravljen je napredak, međutim, one su tek u prvoj godini implementacije.

Osim informacija o radu koje osiguravaju institucije BiH, donosioci odluka o budžetu (MFT, VM i Parlament BiH) u većini slučajeva nemaju nezavisnu 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 uticaj na visinu budžeta institucija koje djeluju u području odgovornosti ministarstava.

Informacije o programima, ciljevima, pokazateljima učinka i njihovoj realizaciji u većini slučajeva nisu bile dostupne svim zainteresovanim, odgovornim za pripremu i usvajanje budžeta (službenici Sektora za budžet 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 zainteresovani za postojeće planove, informacije i izvještaje o radu, nadzoru i evaluaciji nemaju osiguran direktan pristup elektronskim informacionim sistemima 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 budžeta, potreban pritisak na efikasnost i efektivnost državnih programa i pripadajućih budžetskih izdataka je izostao.

Postojeći izvještaji i informacije o stanju u različitim područjima djelovanja institucija BiH vrlo često nisu dostupni ili nisu prilagođeni potrebama donosilaca odluka o budžetu (MFT, VM i Parlament BiH). Izvještaji i informacije koje pripremaju različiti međunarodni eksperti i institucije nisu fokusirani na programske ciljeve VM i institucija BiH. Ovi izvještaji 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 budžetskih izdataka se rijetko preduzimaju. Dostupne informacije o učinkovitosti nisu imale uticaj na visinu budžeta, a na osnovu istih informacija rijetko se preduzimaju i druge mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti



budžetskih izdataka. Obrazloženost budžetskog zahtjeva, odnosno informacije o očekivanim rezultatima nemaju značajan uticaj na raspored budžetskih sredstava čak ni u slučajevima kada se odobravaju dodatna budžetska sredstva.

Korištenje informacija o učinkovitosti programa u pripremi budžeta izazov je i za najrazvijenije zemlje. Pribavljanje nezavisnih 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, preduzimanje nepopularnih korektivnih mjera zahtijeva snažnu političku podršku, visoku opredijeljenost i konsenzus oko željenih rezultata. Nažalost, BiH je po pitanju preduzimanja korektivnih mjera daleko ispod prosjeka zemalja OECD-a, što za posljedicu ima da BiH ima najneučinkovitiju javnu upravu u Evropi (prema procjenama Svjetske banke iz 2014. godine).

U slučaju izostanka željenih programskih rezultata u BiH se nikada ne preduzimaju ozbiljnije korektivne mjere poput ukidanja programa, smanjenja njihovog budžeta ili sankcionisanja odgovornih rukovodilaca. Ovakva situacija odgovornim rukovodiocima u BiH šalje jasnu poruku da ni oni ni njihov program nisu ugroženi bez obzira koliko slabe rezultate imali. Ovakva poruka destimulirajuća je za rukovodioce uspješnih programa i za službenike koji se trude da postignu određene rezultate i ciljeve. Rukovodioci 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 funkcionisanje programskog budžeta potrebno je osigurati jasne i mjerljive ciljeve politike, relevantne pokazatelje uspjeha i učinka programa, njihovo objektivno praćenje i evaluaciju, te uspostavljene mehanizme za sankcionisanje odgovornih rukovodilaca programa, odnosno mogućnost da se smanjenjem budžeta reducira i broj angažovanog osoblja. Pored političkih faktora i ugrađenih nefleksibilnosti budžetskih izdataka¹¹⁴, nedostatak informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih budžetskih izdataka je bitan, ako ne i glavni od razloga zbog kojeg donosioci odluka o budžetu nastavljaju finansirati iste programe bez obzira na njihovu učinkovitost. Ovaj inkrementalizam u pripremi budžeta ima za posljedicu da se nastavljaju finansirati niskoprioritetni i neučinkoviti programi koji iscrpljuju budžetske resurse.

¹¹⁴ Zakonima utvrđenih izdataka, sporazumima i ugovorima preuzetih obaveza.



5. PREPORUKE

Budžet je najznačajniji akt koji Parlament usvaja svake godine. Ukoliko je odluka o budžetu zasnovana na informacijama o učinkovitosti, budžet je najsnažniji instrument za poticanje efikasnosti i efektivnosti rada budžetskih korisnika. S druge strane, pogrešna odluka o budžetu 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 budžetske reforme doprinijele povećanju efikasnosti i efektivnosti budžetskih izdataka. Nalazi revizije ukazuju na to da informacije o učinkovitosti programa institucija BiH nemaju gotovo nikakav uticaj na buduće budžetske alokacije. Iako je većina potrebnih procedura za pripremu programskog budžeta ugrađena u proces pripreme budžeta institucija BiH, one ne funkcionišu uspješno pa informacije o učinkovitosti programa nemaju skoro nikakav uticaj na donošenje odluke o budžetu.

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

Preporuke:

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

Postojeći nivo korištenja informacija o planiranim i postignutim rezultatima institucija BiH osigurao je BiH posljednju poziciju u Evropi kada je u pitanju učinkovitost javne uprave. VM bi trebalo pokazati jasno opredjeljenje za korištenje informacija iz programskog budžeta prilikom donošenja odluke o budžetu te u tom smislu preduzeti 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 usaglašenost svih svojih planova i izvještaja.**

Strateški planovi, godišnji planovi rada, programski budžet i pripadajući izvještaji trebaju sadržavati usaglašene informacije o programima, njihovim ciljevima i pokazateljima. U svim planovima institucija BiH potrebno je osigurati jednoobrazno definisanje jasno određenih i mjerljivih programskih ciljeva i usporedivih pokazatelja učinka programa. Svi planovi trebaju sadržavati identično definisane programe sa eventualnim izuzetkom programa "strateškog upravljanja i administracije" koji MFT može zadržati u programskom budžetu (na ovaj program se evidentiraju opći i zajednički troškovi svih programa, koji se naknadno mogu lako podijeliti na druge specifične programe institucije). Izvještaji o radu moraju biti usaglašeni sa definisanim planovima, što znači da izvještaji trebaju sadržavati informacije o svim programskim ciljevima i pokazateljima učinka koji su definisani u planovima. Izvještaji o radu institucija, osim informacija o postignutim rezultatima, trebali bi sadržavati i analize trenda postignutih rezultata kao i njihovu međunarodnu usporedbu.



3. VM treba osigurati postojanje nezavisnih informacija o uspješnosti svojih programa.

VM treba jasno definisati nadzorne i evaluacijske odgovornosti ministarstava i tijela VM za sve programe i institucije VM. Nadzorni kapaciteti bi trebali godišnje osiguravati nezavisnu informaciju/izvještaj o nadzoru postignutih programskih rezultata, te izvještaje o evaluaciji najznačajnijih i najaktualnijih programskih ciljeva VM. VM treba imati bolju stručnu podršku za donošenje svojih odluka. DEP bez podrške ministarstava i drugih institucija BiH teško da može osigurati predviđene izvještaje o nadzoru i evaluaciji. MFT bez nezavisnih i objektivnih informacija o nadzoru i evaluaciji realizacije programskih ciljeva ne može pripremati kvalitetan prijedlog programskog budžeta. 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 budžetskih korisnika, a samim time i pripadajućih budžetskih izdataka. Jačanje nadzornih i evaluacijskih kapaciteta VM i ministarstava je pretpostavka za provođenje procesa preispitivanja budžetskih izdataka.

4. VM treba osigurati da svi zainteresovani imaju trenutni pristup svim raspoloživim informacijama o realizaciji definisanih programskih ciljeva institucija BiH.

Potrebno je osigurati veću dostupnost svih raspoloživih informacija o definisanim programskim ciljevima i o njihovoj realizaciji. Svi odgovorni za pripremu i usvajanje Budžeta (službenici Sektora za budžet 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) zainteresovani su za direktan (online) pristup svim dostupnim planovima, informacijama, izvještajima o radu, nadzoru i evaluacijama. Svim zainteresovanim za pripremu i donošenje odluka o budžetu, kao i odgovornim za nadzor i evaluaciju rada institucija BiH potrebno je osigurati direktan (online) pristup elektronskim informacionim sistemima na kojim se ove informacije nalaze (BPMIS i e-sjednice VM).

5. MFT treba unaprijediti BPMIS sistem i uspostaviti finansijsko izvještavanje po programskoj klasifikaciji.

MFT treba unaprijediti BPMIS sistem na način da se iz sistema za svaki program vidi definicija strateškog cilja programa i historijski podaci o realizaciji programskih rezultata i pripadajućih pokazatelja učinka. MFT treba omogućiti da su podaci iz BPMIS-a dostupni svim zainteresovanim (direktan pristup sistemu 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 finansijski izvještaji institucija BiH sadrže i izvještaj o realizaciji programskog budžeta i pripadajućih pokazatelja učinka. MFT bi trebalo osigurati da se u set obrazaca za finansijske izvještaje doda i obrazac izvještaja o realizaciji programskog budžeta i pripadajućih pokazatelja učinka. Izjava o odgovornosti rukovodioca za ciljeve institucije, koja se dostavlja uz finansijske izvještaje, trebala bi biti usaglašena sa izvještajem o realizaciji programskog budžeta.

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

Relevantnim zakonskim propisima koji uređuju postupak pripreme budžeta jasno su definisani i rokovi i odgovornosti za provođenje definisanih koraka postupka pripreme budžeta. VM i MFT bi trebali osigurati poštivanje zakonom predviđenih rokova, čime bi Parlament BiH dobio na



Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH

raspolaganje predviđeno vrijeme za razmatranje i usvajanje budžeta. MFT bi uz prijedlog budžeta trebalo dostaviti relevantnu informaciju o poštivanju budžetskog kalendara kao i o kvalitetu budžetskih zahtjeva sa eventualnim prijedlozima korektivnih mjera koje će osigurati kvalitet i blagovremeno dostavljanje budžetskog prijedloga odgovornim donosiocima odluke o Budžetu (VM, Predsjedništvu i Parlamentu BiH).

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

Uspostava politički vođenog procesa preispitivanja budžetskih izdataka je trenutni trend reforme budžetskih 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 budžeta za institucije BiH.

Tim revizije učinka:

Rukovodilac
Odjela revizije učinka

Danijel Čolo,
vođa tima

Hrvoje Tvrtković

Nikola Jokić,
revizor učinka





DODACI

Dodatak 1. Najbolje budžetske prakse zemalja OECD-a

Dodatak 2. Pregled budžeta po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda

Dodatak 3. Pregled raspoloživog i utrošenog vremena za budžetske 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 budžetske prakse zemalja OECD-a

Budžet zasnovan na rezultatima

Budžet zasnovan na rezultatima/učinku (performance budget) na sistemski način u budžet integrira informacije o učincima, uvezujući sredstva sa rezultatima. Programski budžet je najzastupljenija varijanta budžeta zasnovanog na rezultatima i najprimjenjivija je za upravljanje cjelokupnim budžetom javne uprave.¹¹⁵ Programski budžet zasnovan je na programskoj klasifikaciji, što znači da je klasifikacija rashoda budžeta zasnovana na programima koji su kreirani sa svrhom postizanja ciljeva javne politike i pružanja javnih usluga.

Idealno, informacije o učincima povećavaju pritisak na budžetske institucije da unaprijede efektivnost svojih programa. Samom pripremom programskog budžeta odgovorni rukovodioci su prinuđeni da na strukturisan 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 budžeta, na institucije se vrši još veći pritisak da unaprijede efektivnost programa. Veća efektivnost programa u institucijama pomaže u osiguranju budućih budžetskih alokacija.

Razlikuju se i različite varijacije programskog budžeta: budžet zasnovan na rezultatima (performance-driven budget), budžet sa informacijama o rezultatima (performance-informed budgets) ili kombinacija ova dva pristupa. Budžet sa informacijama o rezultatima je jednostavnije implementirati, ali je i ponuđene informacije o rezultatima lakše zanemariti u postupku pripreme budžeta. S druge strane, formalna obaveza donošenja budžeta zasnovanog na rezultatima nije garancija da ćemo imati kvalitetne informacije o učincima i da će se one koristiti u pregovorima oko budžeta. Od suštinskog značaja nije nivo formalne obaveze nego opća usmjerenost na rezultate, njihova nezavisna verifikacija i volja da se preduzmu korektivne mjere koje će potaći postizanje tih rezultata.

Za učinkovito funkcionisanje programskog budžeta potrebno je, dakle, osigurati jasne i mjerljive ciljeve politike, relevantne pokazatelje uspjeha programa, njihovo objektivno praćenje i evaluaciju, uspostavljene mehanizme za sankcionisanje odgovornih rukovodilaca programa, odnosno mogućnost da se smanjenjem budžeta reducira i broj angažovanog osoblja. Pored političkih faktora i ugrađenih nefleksibilnosti budžetskih izdataka¹¹⁶, nedostatak informacije o efikasnosti i efektivnosti programskih budžetskih izdataka je bitan, ako ne i glavni razlog zbog kojeg donosioci odluka o budžetu nastavljaju finansirati iste programe. Ovaj inkrementalizam u pripremi budžeta ima za posljedicu da se nastavljaju finansirati niskoprioritetni i neučinkoviti programi koji iscrpljuju budžetske resurse.

Različite zemlje su u različitim oblicima, manje ili više uspješno, uvele različite verzije programskog budžeta. Zajednička okosnica svih različitih pristupa u primjeni programskog budžeta je naglasak na mjerljivim rezultatima. Budžet zasnovan na rezultatima, odnosno programski budžet kod planiranja svoj naglasak prebacuje sa ulaza (inputa) na rezultate (outputa) ili na druge pokazatelje uspjeha. Od rukovodilaca i institucija se očekuje da se svojim rezultatima nadmeću za raspoloživa budžetska sredstva. Zemlje koje su uspješnije

¹¹⁵ Druge verzije budžeta zasnovanog na rezultatima mogu imati svoje prednosti, ali se ne mogu primjenjivati za sve vladine programe i usluge. Npr. finansiranje po jedinici izlaznog rezultata može se koristiti u nekim segmentima javnih usluga, ali ne i u cjelokupnoj javnoj upravi.

¹¹⁶ Zakonom utvrđenih izdataka, preuzetih međunarodnih obaveza i nefleksibilnosti broja zaposlenih u javnim službama.



implementirale programski budžet prije¹¹⁷ ili uz¹¹⁸ reformu uspostave programskog budžeta provele su i reformu rukovođenja i upravljanja. Reforme rukovođenja i upravljanja imale su dva strateška pravca – rukovodiocima je ostavljena sloboda da rukovode¹¹⁹ i rukovodioci su obavezani na rezultate¹²⁰.

Iako je koncept programskog budžeta zasnovan na jednostavnom principu da se finansiraju oni programi koji daju vidljive rezultate, njegova praktična implementacija se pokazala vrlo teškom.

Prema publikacijama OECD-a¹²¹, većina zemalja OECD-a u pripremi budžeta 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 finansiranju (budžet). Iako ta veza nije uvijek vidljiva, informacije iz programskog budžeta se koriste u parlamentarnim diskusijama, te u pregovaračkom postupku definisanja očekivanih rezultata i potrebnih sredstava između Ministarstava finansija (centralnih organa za pripremu budžeta), ministarstava i drugih budžetskih institucija. U sve više zemalja mjerodavna ministarstva imaju vodeću ulogu u korištenju informacija sadržanih u programskom budžetu institucija (agencija) koje im odgovaraju.

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

Kreatori i donosioci odluka o budžetu, da bi postigli bolju alokacijsku efikasnost budžetskih sredstava, traže odgovore na sljedeća pitanja:

- Koji od novih prijedloga potrošnje će najvjerojatnije postići željene ishode (krajnje rezultate) dovoljnog značaja da bi opravdali svoje troškove?
- Koji od postojećih programa (ili njihovi dijelovi) trebaju biti ukinuti jer su neefikasni ili su nedovoljno 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 nedovoljno 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?

¹¹⁷ Novi Zeland

¹¹⁸ Australija, Nizozemska, Švedska, Danska

¹¹⁹ Redukovane su kontrole na nivou ulaza (inputa) – rukovodiocima su data veća ovlaštenja u upravljanju ljudima i sredstvima, pojednostavljeni su propisi, redukuju se procedure i zahtjevi za odobrenjima višeg nivoa.

¹²⁰ Jačaju se kontrole na nivou izlaza (rezultata) – sa rukovodiocima su dogovoreni i ugovoreni očekivani rezultati, povećan je kvalitet planova, pripadajućih ciljeva i pokazatelja koji su svojevrsan sporazum o učinku, jača se nadzor i evaluacija nad realizacijom dogovorenih ciljeva.

¹²¹ "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 2014"



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

Od rukovodilaca i institucija se očekuje da se svojim rezultatima nadmeću za raspoloživa budžetska sredstva. Problem se, međutim, javlja kada se određene javne usluge moraju finansirati iako postignuti rezultati nisu na dogovorenom nivou. 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-a¹²² su:

- loši rezultati programa se javno objavljuju,
- jača se nadzor nad programom,
- umanjuje se budžet za program,
- organizuju se dodatne obuke za odgovorno osoblje,
- uvećava se budžet za program,
- zaledi se budžet,
- smjenjuje se odgovorni rukovodilac 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 rukovodiocu programa/organizacije.

Pojedinačne institucije također mogu biti inicijatori preduzimanja ovakvih mjera (npr. rukovodilac 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 budžeta (Ministarstvo finansija), odnosno predlagači i donosioci odluke o budžetu (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 zemalja¹²³ i u suštini predstavlja pregled potrošnje s ciljem identifikovanja opcija ušteda u postojećim izdacima.

Općenito, programski budžet se pokazao kao uspješan instrument za utvrđivanju prioriteta za novu potrošnju dodatnih fiskalnih prihoda. Međutim, programski budžet se nije pokazao kao uspješan instrument za provođenje fiskalne konsolidacije u slučajevima kada fiskalni prihodi stagniraju ili se smanjuju. Programski budžet, u većini zemalja koje ga danas pripremaju, ne koristi se kao primaran mehanizam za preraspodjelu budžetskih 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 budžet mogu se uspješno koristiti u procesu fiskalne konsolidacije i realokacije budžetskih sredstava.

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

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

¹²² Prema publikaciji OECD-a "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 2014"

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



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 UK¹²⁴

U skladu s ciljevima fiskalne politike¹²⁵ UK, ministarstvo finansija od institucija zahtijeva projekcije poslovanja sektora/institucije u narednih pet godina u situaciji da se budžet umanjuje za 25% i za 40%. Na osnovu dostavljenih projekcija, Komisija za javne rashode se susreće i na "visokom nivou" razmatra odluke o javnoj potrošnji.¹²⁶ Komisija se sastoji od ministra finansija¹²⁷, predsjedavajućeg donjeg doma parlamenta¹²⁸, ministra bez portfelja¹²⁹, glavnog sekretara trezora¹³⁰ i glavnog blagajnika¹³¹. Preostali ministri i stalni sekretari učestvuju u radu ove komisije kako bi razgovarali o prioritetima sektora/institucija i mogućnostima konačnog sporazuma. U ovom postupku konsultuju se različiti eksperti iz područja javne potrošnje i javnih usluga koje se pružaju. Komisija formalno potpisuje dogovor o javnoj potrošnji u novembru, a preispitivanje izdataka se objavljuje 25. novembra. U skladu s političkim dogovorom određeni programi i institucije mogu se izuzeti od preispitivanja izdataka (u UK to je zdravstvo, obrazovanje, međunarodna pomoć i odbrana) 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/institucija¹³², međutim, vlada također ispituje i godišnje upravljive izdatke¹³³ 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 budžeta u kojem je uspostavljen odgovarajući model planiranja budžeta odozgor prema dolje¹³⁴, ali na način koji potiče, a ne sputava preraspodjelu budžetskih sredstava. Drugi značajan izazov je, dakle, utvrđivanje odgovarajućeg omjera centralizovano i decentralizovano 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 finansija u cijelosti donose odluke o prioritetizaciji izdataka.

¹²⁴ Spending Review in UK 2015

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

¹²⁶ U stvarnosti nakon preispitivanja rashoda provedenog 2010. godine niti jednoj instituciji budžet nije umanjen više od 33%.

¹²⁷ Chancellor of the Exchequer

¹²⁸ Chancellor of the Exchequer

¹²⁹ Chancellor of the Duchy of Lancaster

¹³⁰ Chief Secretary to the Treasury

¹³¹ Paymaster General

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

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

¹³⁴ Top-down budgeting – Postupak planiranja budžeta u kojem vrhovno rukovodstvo donosi globalne ciljeve i okvire rasporeda sredstava, a srednje rukovodstvo priprema detaljan budžet u skladu s globalnim definisanim ciljevima i okvirima.



Dodatak 2. Pregled budžeta po ekonomskim kategorijama prihoda i rashoda

Budžet institucija BiH za 2016. godinu po ekonomskim kategorijama u milionima KM.

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

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



Dodatak 3. Pregled raspoloživog i utrošenog vremena za budžetske korake

Budžet za 2015. godinu usvojen je sa 5,5 mjeseci kašnjenja, dok je Budžet za 2016. godinu usvojen na vrijeme, ali sa utvrđenim kašnjenjima u odnosu na zakonom propisane rokove za korake pripreme i usvajanja budžeta.¹³⁵ Pregled ukupnih kašnjenja u odnosu na definisane rokove za budžete za 2015. i 2016. godinu dat je u sljedećoj tablici.

Tabela 9. Pregled pripreme budžeta u 10 koraka za 2015. i 2016. godinu

K.	Rok po zakonu	Odgovornost	Aktivnost	Budžet za 2015.		Budžet za 2016.	
				Datum realizacije	Dana kašn.	Datum realizacije	Dana kašn.
	30.01.	MFT	Instrukcija 1. za pripremu DOB poslana korisnicima	5.2.'14.	6	28.1.'15.	-2
2.	15.04.	Budžet. 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	DOB usvojen na sjed. VM	2.6.'15.	337	26.08.'15	57
	15.06.	MFT	Nacrt DOB-a poslan VM	15.12.'14.	183	13.8.'15.	21
5.	01.07.	MFT	Instrukcija 2. za pripremu Budžeta poslana korisn.	18.7.'14.	17	16.7.'15.	15
6.	01.08.	Budžet. korisn.	Zadnji budžetski zahtjev dostavljen MFT	16.9.'14.	46	12.10.'15.	72
	01.10.	MFT	Prijedlog budžeta 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 budžeta dostavljen Predsjedništvu BiH	29.4.'15	196	3.12.'15	49
9.	01.11.	Pred sjedništvo	Usvojeni prijedlog budžeta dostavljen Parlamentu BiH	05.05.'15	185	18.12.'15	47
10.	31.12.	Parlament	Na oba doma usvojen Zakon o budžetu institucija BiH	18.05.'15	138	30.12.'15	-1

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka MFT BiH.

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

U sljedećoj tabeli dat je prikaz vremena koje su odgovorne institucije iskoristile za pojedine korake procesa pripreme i usvajanja budžeta. 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 kašnjenja (pozitivne vrijednosti), odnosno vrijeme koje odgovorni nisu, a trebali su imati na raspolaganju (negativne vrijednosti). Crvenom bojom obilježena su kritična kašnjenja koja

¹³⁵ Proces pripreme budžeta provodi se u 10 koraka koji u skladu sa Zakonom o finansiranju imaju definisane rokove (član 5,7, i 10), a koji su usaglašeni na svim nivoima vlasti u BiH.



ugrožavaju naredni korak budžetskog 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.

Tabela 10. Raspoloživo i utrošeno vrijeme za 10 budžetskih koraka za 2015. i 2016.

K o r a k	Odgov ornost	Aktivnost	Rok	Raspoloživo vrijeme u danima		Trajanje procedure za Budžet '15.		Trajanje procedure za Budžet '16.	
						koriš teno	kašnj enje	koriš teno	kašnj enje
1.	2.	3.	4.	5.		6.	7.	8.	9.
1.	MFT	Instrukcija 1. za pripremu DOB poslana korisnicima	30.1.		30	36	6	28	-2
2.	Budžet. 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 DOB-a (procijenjeno vrij.)	28.4.	3c.-3b.=	13	13	0	13	0
4.	VM	DOB usvojen na sjed. VM	30.6.	4.-4a.=	15	169	154	13	-2
4a.	MFT	Nacrt DOB-a dostavljen VM	15.6.	4a.-3.=	15	151	136	36	36
5.	MFT	Instrukcija 2. za pripremu Budžeta poslana korisn.	1.7.	5.-4.=	1	18	17	16	15
6.	Budžet. korisn.	Zadnji budžetski zahtjev dostavljen MFT	1.8.	6.-5.=	31	60	29	88	57
7.	MFT	Prijedlog budžeta 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 budžeta dostavljen Predsjedništvu BiH	15.10.	8.-7.=	14	141	127	20	6
9.	Predsje dništvo	Usvojeni prijedlog budžeta dostavljen Parlamentu BiH	1.11.	9.-8.=	17	6	-11	15	-2
10.	Parla- ment	Na oba doma usvojen Zakon o budžetu institucija BiH	31.12.	10.-9.=	60	13	-47	12	-48

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka MFT BiH.

Kašnjenja su evidentirana u većini koraka budžetskog procesa i za 2015. i za 2016. godinu, od čega je značajan broj kašnjenja kritičan i duži od mjesec dana. Podaci iz navedene tabele ukazuju na to da su institucije koje pripremaju prijedlog budžeta odgovorne za najveći dio kašnjenja u postupku usvajanja budžeta. Zbog navedenih kašnjenja, Parlament BiH – odgovorni donosilac odluke o budžetu, na raspolaganju nema ni četvrtinu predviđenog vremena za razmatranje budžetskog prijedloga (korak 10).



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

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.

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

Nacrt budžeta 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 budžetski korisnici koji su kasnili sa dostavom svojih budžetskih zahtjeva (korak 6).

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

¹³⁶ Budžet za 2015. godinu je pripreman u izbornoj 2014. godini. Jedan saziv VM je pripremao nacrt budžeta koji nije usvojen u definisanom roku (01.10.) i prije izbora (12.10.2014.), novi saziv VM je imenovan krajem marta 2015. godine, a mjesec dana kasnije usvojen je nacrt budžeta za 2015. godinu. MFT je prvi nacrt budžeta 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 poređenju sa sličnim dokumentima EU nisu definisani specifično i mjerljivo. Strateški ciljevi BiH definisani su u Strateškom okviru za BiH za 2015–2018. godinu¹³⁷, a razrađeni su u Srednjoročnom programu rada VM za 2016–2018. godinu¹³⁸. Navedeni strateški planovi BiH sačinjeni su po uzoru na strategije Evropa 2020 i Jugoistočna Evropa, međutim, za razliku od dokumenata EU strateški ciljevi BiH su definisani općenito i nemjerljivo.

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

Strategija Evropa 2020. (okvirni ciljevi za EU i izvod za CRO)	Strategija za Jugoistočnu Evropu – 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)
Uključiv rast 1. Zapošljavanje: - zaposleno je 75% stanovništva u dobi od 20 do 64 godine (62,9% za CRO) Pametn rast 2. Istraživanje i razvoj: - 3 % BDP-a EU-a ulaže se u istraživanje i razvoj (1,4% za CRO) Održiv rast 3. Klimatske promjene i energetska održivost: - 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), Pametn rast 4. Obrazovanje: - 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) Uključiv rast	Opći ciljevi: 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%) Integriran rast: 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) Pametni rast: 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) Održivi rast: 8. Uvećati broj novootvorenih preduzeća na godišnjem nivou sa 30.107 na 33.760 (za BiH sa 1.896 na 2.300 novootvorenih preduzeća godišnje) 9. Uvećati izvoz roba i usluga po glavi stanovnika u regiji sa 1.780 EUR na 4.250 EUR (za BiH sa 1.232 EUR na 2.600 EUR) Uključiv rast:	Integriran rast: 1. Makroekonomska stabilnost 2. Unaprijediti razvoj konkurentnog ekonomskog okruženja Pametni rast: 3. Razvoj ljudskih resursa 4. Povećati industrijsku konkurentnost 5. Unaprijediti kulturu i kreativne sektore Održivi rast: 6. Ravnomjeran regionalni razvoj 7. Poboľšanje 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 Uključiv rast: 10. Povećati mogućnosti za zapošljavanje 11. Promovirati inkluzivnost u obrazovanju 12. Smanjiti siromaštvo i socijalnu isključenost

¹³⁷ 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 period 2015–2018. godina. Dokument dostupan na: <http://www.dep.gov.ba/naslovna/DEP%20Strateski%20okvir%20za%20BiH.pdf>

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

5. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti: - barem 20 miliona 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)	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%) Upravljanje usmjereno na rast: 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)	13. Unaprijediti zdravstvenu zaštitu Upravljanje usmjereno na rast: 14. Ubrzati proces tranzicije i izgradnje kapaciteta
---	---	--

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

Za razliku od strateških ciljeva koje su definisali eksperti EU, strateški ciljevi BiH u dokumentima VM su definisani općenito i nemjerljivo. U strateškom planu za EU i planu za zemlje jugoistočne Evrope prema definisanim prioritetima/stupovima rasta (pametno, održiv, uključiv...) definisani 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 stepena razvoja te zemlje, dogovoreni su relevantni, specifični i mjerljivi ciljevi, a koji su realni i ostvarivi u definisanom roku do 2020. godine (kao ilustracija za zemlje članice EU navedeni su ciljevi za Hrvatsku, odnosno za zemlje jugoistočne Evrope navedeni su ciljevi za BiH). Ovako definisani ciljevi zadovoljavaju kriterije "pametno" postavljenih ciljeva.¹³⁹ Pametno definisanim ciljevima postavljaju se jasni zahtjevi za izvještavanje o rezultatima rada koje je onda relativno lako nadzirati i evaluirati. Odgovornim za pripremu i odobravanje budžeta mnogo je lakše donositi odluku o budžetu 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 definisali eksperti EU, strateški ciljevi BiH u dokumentima VM su definisani općenito i nemjerljivo te ne zadovoljavaju kriterije specifičnosti i mjerljivosti. Nadzor i evaluacija ovako općenito i nemjerljivo definisanih ciljeva iznimno je zahtjevan, pa gotovo i nemoguć zadatak. Obrazloženja samih ciljeva u ostatku tekstu programa rada ne pomažu puno jer pružaju nedovoljno 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 definisanih strateških ciljeva, odnosno na srednjoročne ciljeve koji su navedeni u Srednjoročnom programu rada VM. Srednjoročni ciljevi VM su također definisani općenito i nemjerljivo, a pripadajući pokazatelji uspjeha ne uspijevaju uvijek popraviti situaciju specifičnosti i mjerljivosti. Relevantni pokazatelji srednjoročnih ciljeva iz pripadajućeg akcionog plana su nerijetko definisani opisno sa ocjenama koje nemaju definisan kriterij mjerljivosti ("ostvareno unapređenje", "znatna primjena", "djelimična/poboljšana koordinacija", "djelimično/značajno efikasan", "djelimično osigurano", "povećan napredak" i sl.) ili su utvrđeni kao procent neke neodređene kategorije (broja).

Navedenu situaciju značajno ne popravljaju ni specifični programski ciljevi (podciljevi srednjoročnih ciljeva) koji također nisu definisani specifično i mjerljivo. Prosječno zaineresovanom čitaocu 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 nižem, operativnom nivou ciljeva (npr. broj

¹³⁹ "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 budžetu, MFT 2015. godine.



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

Vijeće ministara je strateški donosilac odluka, a strateške donosiocice 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 strateški nivo upravljanja. Akcioni plan Srednjoročnog programa rada VM je obiman dokument (preko 80 stranica) sa malo relevantnih informacija za strateški nivo upravljanja. Strateški, srednjoročni i specifični programski ciljevi su definisani općenito i nemjerljivo, sa nedovoljno relevantnih i međunarodno usporedivih pokazatelja krajnjih rezultata (pokazatelja ishoda i uticaja) 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 odgovorni niži, operativni nivoi rukovođenja u javnoj upravi.

Planski dokumenti institucija

Uvođenjem nove metodologije planiranja i izvještavanja VM ostvaren je napredak. Institucijama je utvrđena obaveza pripreme strateških planova, definisanje strukturisanih ciljeva i pripadajućih pokazatelja uspjeha. S obzirom na to da u trenutku provođenja revizije, još uvijek nije bilo izvještaja o radu pripremljenih po novoj metodologiji, o potencijalnom kvalitetu i informativnosti izvještaja o radu možemo govoriti samo na osnovu kvaliteta i usaglašenost planova za 2016. godinu. Planovima se definišu zahtjevi za izvještavanje. Kvalitet i usaglašenost planova određuju kvalitet i iskoristivost izvještaja o radu u postupku pripremanja programskog budžeta.

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

Problem neusaglašenosti ciljeva i programa u različitim planskim dokumentima je također prisutan. Srednjoročni programi rada su u potpunosti usaglašeni sa godišnjim programima rada za 2016. godinu, što je napredak u odnosu na 2015. godinu. Međutim, ovi planovi nisu usaglašeni sa programskim budžetom za 2016. godinu. Niti jedna institucija iz uzorka¹⁴¹ nije imala usaglašene sve ciljeve/programe u različitim planskim dokumentima. Kada su u pitanju planovi rada osam institucija iz uzorka, odgovornu osobu/organizacionu jedinicu za definisani cilj/program bilo je moguće utvrditi na osnovu 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 budžet.

Odgovornim za pripremu i usvajanje budžeta, problem nespecifičnih, nemjerljivih i neusaglašenih ciljeva umanjit će iskoristivost informacija koje će pružati buduće izvještaje o radu.

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

¹⁴¹ Kod osam institucija BiH (MCP, IDDEEA, HEA, MVTEO, UZZB, ASH, DEP i DEI) provedena je detaljnija analiza planova i izvještaja.



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 osnovu upitnika koji su popunile 74 od 75 budžetskih korisnika – institucije BiH, te na osnovu 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 dokumentovan interni nadzor i evaluaciju svojih rezultata rada. U institucijama iz uzorka nismo pronašli interno pripremljene nezavisne izvještaje o nadzoru i analizi realizacije planova institucije. Izuzetak su izvještaji interne revizije, međutim, oni su uglavnom fokusirani na finansijske sisteme internih kontrola.¹⁴²

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

Interno organizovanim 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%).¹⁴³

Kao mehanizam nadzora i evaluacije rukovodioci u institucijama BiH radije koriste radne sastanke i kolegije na kojim se razmatraju tekući rezultati rada. Svrha izvještaja o nadzoru i evaluaciji je argumentovano predlaganje korektivnih mjera i aktivnosti, te su osnova za eventualno redefinisane ciljeva institucije. Nedokumentovane analize i procjene ne omogućavaju praćenje učinkovitost preduzetih 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 izvještaji o nadzoru i evaluaciji u institucijama BiH su uspostavljeni, međutim, brojni pokazatelji ukazuju da praćenje i evaluacija rezultata u BiH ipak nije uspostavljan na zadovoljavajućem nivou.

16 od 74 institucije BiH smatra se odgovornim za pripremu izvještaja o nadzoru, dok se tek njih 8 smatra odgovornim za pripremu izvještaja 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. Postojeći izvještaji o nadzoru u 40% slučajeva ne sadrže prijedloge korektivnih mjera.

Samo u 2% eksterno provedenih evaluacija stanja iz područja nadležnosti institucija BiH data 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

¹⁴² Tek svaki peti izvještaj interne revizije bavi se internim kontrolama poslovnih sistema koji su uspostavljeni za postizanje ciljeva institucije, preostali izvještaji interne revizije bavili su se internim kontrolama finansijskih sistema. Više o internoj reviziji u institucijama BiH može se naći u izvještaju revizije učinka "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine.

¹⁴³ 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 angažovani kroz različite projekte podrške. Izvještaji 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 budžetu 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 osnovu podataka iz upitnika, koji su popunile 74 institucije BiH, 16 institucija BiH je potvrdilo da je odgovorno za pripremu izvještaja 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.¹⁴⁴

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 definisanje i provođenje definisanih politika.¹⁴⁵

Eksterna procjena/evaluacija realizacije strateških ciljeva

Na osnovu 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 izvještaja.¹⁴⁶ U sljedećoj tabeli dat je pregled evaluacijskih kapaciteta u institucijama BiH prema podacima iz upitnika koji su popunile 74 institucije BiH.

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

¹⁴⁵ Naprimjer, izvještaji o nadzoru realizacije ciljeva BiH u području obrazovanja se ne mogu ni definisati ni nadzirati bez saradnje sa mjerodavnim institucijama drugih nivoa vlasti u BiH. Sličnu situaciju imamo i u drugim sektorima i područjima (zdravstvo, sport, poljoprivreda, energetika, socijalna politika itd.).

¹⁴⁶ Ured za reviziju nije analizirao izvještaje o evaluaciji institucija iz upitnika, te ne može potvrditi da ti izvještaji zadovoljavaju kriterije evaluacijskih izvještaja. Upitnikom za institucije pojašnjeno je da evaluacijski izvještaj sadrži procjenu u kojoj mjeri su definisani ciljevi stvarno postignuti, odnosno procjena doprinosa, efikasnosti, relevantnosti, održivosti i uticaja 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.



Tabela 11. Evaluacijski kapaciteti institucija BiH

Institucija	Stup vlasti kojem institucija odgovara	Broj osoba odgovornih za pripremu izvještaja	Prosječno godišnje provedenih evaluacija	Angažman / saradnja sa eksternim evaluatorima
APIK	Zakonodavna	5	3	DA
UR	Zakonodavna	12	5	NE
UIO	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 obavezi
UKUPNO		40	23	3

Izvor: Ured za reviziju na osnovu 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. Izvještaji o evaluaciji institucija koje odgovaraju Parlamentu BiH (UR i APIK) su dostupniji odgovornim za pripremu i donošenje odluka o budžetu jer se njihovi izvještaji objavljuju na internetu.

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

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 budžetskih korisnika, kod 39 institucija BiH u posljednjih pet godina izvršena je najmanje jedna eksterno organizovana 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 organizovane 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 angažovane na različitim projektima podrške (56% institucija), eksperti međunarodnih institucija – EK, SIGMA, UN, WB itd. (51% institucija), te zaposlenike drugih institucija BiH (36%). Interesantno je da institucije BiH kao domaće evaluatore prepoznaju jedino interne i eksterne revizore¹⁴⁹, te da niti jedna druga institucija BiH nije prepoznata kao evaluacijski kapacitet.

¹⁴⁷ 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 finansiranog projekta.

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

¹⁴⁹ 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 izvještaje o stanju u području njihove odgovornosti.¹⁵⁰ 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 uspostavljen 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 GSVM), 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 podršku u sastavljanju izvještaja o napretku BiH i imaju iskustva u sastavljanju izvještaja o nadzoru relevantnih akcionih planova (izvještaji o nadzoru se mogu pronaći na njihovoj službenoj web stranici). DEI nije imala objavljenih izvještaja o evaluaciji, međutim, odgovorni sagovornici DEI mišljenja su da bi bili u stanju pripremiti i izvještaje o evaluaciji.

DEP je tijelo VM odgovorno za podršku i koordinaciju planiranja u institucijama BiH. DEP ima sektor za monitoring i evaluaciju sa ukupno šest zaposlenih koji imaju iskustava u pripremi planova razvoja i socijalne uključenosti, te u pripremi relevantnih izvještaja o trenutnom stanju iz ovih područja. DEP nema prethodnih iskustava u sastavljanju izvještaja o nadzoru i evaluaciji rezultata rada drugih institucija BiH. Novom metodologijom VM za planiranje i izvještavanje definisana 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.¹⁵¹ Pored navedenog, DEP ima kapacitete za pripremu makroekonomskih projekcija koje se koriste u pripremi budžetskog prijedloga.

PARCO je tijelo VM koje ima razvijene kapacitete za nadzor rezultata reforme javne uprave prema reformskim ciljevima koji su relativno dobro definisani u strategiji za reformu javne uprave i pripadajućim akcionim planovima. PARCO ima razrađenu metodologiju za nadzor i višegodišnje iskustvo u pripremi periodičnih izvještaja 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 izvještaje o evaluaciji ciljanih rezultata. Na poslovima nadzora i pripreme relevantnih izvještaja u PARCO-u zaduženo je 17 osoba dok je za poslove evaluacije projekata zadužena samo jedna osoba. U svojim izvještajima o napretku

¹⁵⁰ Prema Budžetu institucija BiH za 2016. godinu institucije BiH su u 2015. godini (bez oružanih snaga BiH) brojale oko 13.000 zaposlenih u 75 budžetskih korisnika. Prema statistikama ADS-a sa njihove službene web stranice, u 64 budžetska korisnika – institucije BiH zaposleno je oko 4.000 visokoobrazovanih osoba – državnih službenika i imenovanih rukovodilaca (oko 1.100 rukovodilaca i oko 2.900 stručnih saradnika i savjetnika), a u preostalih 11 budžetskih korisnika – institucija BiH (SUDBiH, TUŽILAŠTVO, OMBUDSMEN, CCBH, OSA, RAP, MC, RAK, JZIMIZ, INO i UR) imaju oko 1.600 zaposlenih i također značajan broj zaposlenika sa visokom stručnom spremom.

¹⁵¹ 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.



PARCO daje svojevrsnu procjenu postignuća reformskih ciljeva, međutim, do sada nije imao vlastite evaluacijske izvještaje o postignuću ciljeva reforme javne uprave.¹⁵²

GSVM je tijelo VM odgovorno za pružanje tehničke podrške u radu VM. GSVM ima ograničene nadzorne i odsustvo evaluacijskih kapaciteta. GSVM za VM objedinjuje informacije o radu institucija, ali ne vrši njihovu provjeru. Za potrebe VM, GSVM 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 tabeli.

Tabela 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 izvještaje VM dostavljaju preko ili u sklopu izvještaja o radu mjerodavnog ministarstva. Mjerodavno ministarstvo bi trebalo imati zadužene osobe za praćenje i analizu planova i izvještaja upravnih organizacija u sastavu ministarstva. U ministarstvima nam nisu ponudili relevantne izvještaje 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 izvještaji UZZB dostavljani 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 direktno, iako za sve materijale koje dostavljaju VM moraju pribaviti mišljenje odgovarajućeg ministarstva BiH.¹⁵³ U značajnom broju slučajeva teško je utvrditi koje je ministarstvo odgovorno za davanje stručnih mišljenja. Međutim, čak i kada definisane 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 marta

¹⁵² Više o PARCO-u i reformi javne uprave može se naći u izvještaju revizije učinka "Rezultati reforme javne uprave, studija slučaja: reforma upravljanja učincima u državnoj službi" iz decembra 2013. godine.

¹⁵³ U skladu s Poslovníkom o radu VM iz 2003. godine i u skladu sa Zaključkom VM iz 2016. godine.



2016. godine¹⁵⁴ svoje planove i izvještaje 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 postojali relevantni izvještaji o nadzoru i evaluaciji rada istih. Samostalne upravne organizacije ministarstvima i odgovornim organizacionim jedinicama ministarstva nisu slale svoje planove i izvještaje niti su sa ministarstvima dogovarale i usaglašavale 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.

¹⁵⁴ 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 budžetskih korisnika – institucije BiH¹⁵⁵

Molimo Vas da zaokružite ponuđene odgovore koji odgovaraju situaciji u Vašoj instituciji, te da navedete tražene podatke i informacije. Cilj ovog upitnika je utvrditi nadzorne¹⁵⁶ i evaluacijske¹⁵⁷ kapacitete institucija BiH, te utvrditi korektivne mjere i aktivnosti koje su preduzimane. 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 izvještaja 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 izvještaja o nadzoru?

Broj odgovornih osoba je: 118

3. Kome su ovi izvještaji o nadzoru namijenjeni i kome se dostavljaju? (molimo navedite):

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

4. Sadrže li ovi izvještaji 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 izvještaja 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 izvještaja 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 izvještaja o evaluaciji realizacije strateških ciljeva BiH za koje su odgovorne druge institucije BiH?

DA = 3 NE = 71

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

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

¹⁵⁵ Agencija za poštanski promet BiH je jedina institucija BiH koja nije dostavila popunjena upitnik.

¹⁵⁶ Nadzor ili praćenje realizacije planiranih aktivnosti i rezultata koji trebaju doprinijeti postizanju ciljeva.

¹⁵⁷ Evaluacija ili procjena u kojoj mjeri su definisani ciljevi stvarno postignuti, odnosno procjena doprinosa, efikasnosti, relevantnosti, održivosti i uticaja pripadajućih programa i aktivnosti.



9. Kome su ovi izvještaji o evaluaciji namijenjeni i kome se dostavljaju? (molimo navedite):

Izvještaji o evaluaciji namijenjeni su i dostavljani: rukovodstvu institucije (6), VM ili mjerodavnom upravnom ili nadzornom tijelu (4), javno su objavljeni (3), Parlamentu BiH, MFT, institucijama drugih nivoa 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 angažovane procjene/evaluacije (a da su Vašoj instituciji sačinjeni izvještaji/informacije o provedenoj evaluaciji dostupni)?

DA = 39; NE = 35

11. Ko 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 angažovani kroz međunarodne projekte podrške (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 izvještaja o procjeni/evaluaciji stanja iz područja u posljednjih 5 godina je: 178

IV Procjena/evaluacija realizacije programskih ciljeva Vaše institucije

13. Ukoliko izuzmemo redovne godišnje izvještaje o radu Vaše institucije i izjavu o odgovornosti za ciljeve institucije, jesu li u posljednjih 5 godina (2012–2016) sačinjeni interni ili eksterni izvještaji o procjeni/evaluaciji realizacije programskih ciljeva Vaše institucije (programa definisanih u programskom budžetu Vaše institucije)?

DA = 20; NE = 54

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

- a. *Interno organizovana procjena/evaluacija = 18*
- b. *Eksterno organizovana 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 finansija 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/službenoj web stranici = 4,
- h. Drugim institucijama/tijelima BiH = 4 (UR, DEP i međunarodnim institucijama)

V Preduzete korektivne mjere i aktivnosti s ciljem poticanja efikasnosti i efektivnosti programa Vaše institucije

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

Br.	Ponuđeni odgovor	Broj institucija
1.	Nije bilo izvještaja/informacija koji bi ukazivali na nezadovoljavajuće rezultate nekog od naših programa	56
2.	Nikakve mjere nisu preduzimane, iako su postojali izvještaji/informacije koje su ukazivale na nezadovoljavajuće rezultate programa	2
3.	Loši rezultati programa su javno objavljeni (na službenim web stranicama institucija BiH ili u saopćenjima za medije)	2
4.	Pojačan je nadzor nad programom koji je imao loše rezultate (interno i/ili eksterno)	6
5.	Umanjen je budžet/sredstva za finansiranje predmetnog programa	0
6.	Organizovane su dodatne obuke za odgovorno osoblje programa/odgovorne organizacione jedinice	6
7.	Uvećan je budžet/sredstva za finansiranje predmetnog programa	0
8.	Budžet/sredstva za finansiranje predmetnog programa su zaleđena do sljedeće informacije o procjeni rezultata rada	1
9.	Izvršena je smjena odgovornog rukovodioca programa/organizacione jedinice	0
10.	Predmetnom programu je dodijeljeno više osoblja (više osoba je zaduženo za program, raspoređen je veći broj zaposlenih u odgovornoj organizacionoj 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 sankcionisana (jer ranije nije ukazala na loše rezultate)	0
13.	Program/odgovorna organizaciona jedinica je prebačena u drugu instituciju (ministarstvo/agenciju)	0
14.	Izvršeno je smanjenje plaće odgovornom rukovodiocu programa/odgovorne organizacione jedinice	0
15.	Druge mjere (ukratko opisati preduzete mjere): - Aktivnosti na implementaciji preporuka revizije (5)	12



Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH

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

Odgovori na 16. pitanje prezentovani u poređenju sa praksama zemalja OECD-a

Koje mjere se poduzimaju kada željeni rezultati nisu postignuti

