



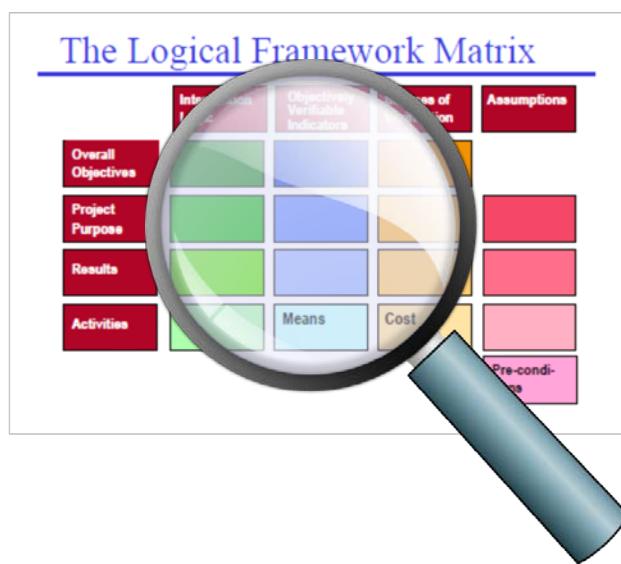
JEDINICA ZA DONATORSKU KOORDINACIJU, FINANSIJE, NADZOR I EVALUACIJU

# IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI

projekta

## Informacioni sistem upravljanja budžetom (BMIS)

i projekta Proširenje informacionog sistema za upravljanje budžetom - BMIS softverskom komponentom za rodno-odgovorno budžetiranje



Novembar 2015.



## SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| 1. SAŽETAK.....  | 4  |
| 2. PROJEKT SINOPSIS.....   | 5  |
| 3. OKVIR I METODOLOGIJA.....   | 6  |
| 4. REZULTATI EVALUACIJE .....  | 9  |
| SPECIFIČNOSTI IMPLEMENTACIJE PROJEKTA U BRČKO DISTRIKTU (EX-POST MONITORING) ..... | 9  |
| KRITERIJ 1: RELEVANTNOST .....   | 16 |
| KRITERIJ 2: EFIKASNOST .....   | 19 |
| KRITERIJ 3: EFEKTIVNOST .....  | 22 |
| KRITERIJ 4: UTICAJ .....   | 25 |
| KRITERIJ 5: ODRŽIVOST .....  | 27 |
| 5. ZAKLJUČCI .....   | 28 |
| 6. PREPORUKE.....  | 28 |
| 7. NAUČENE LEKCIJE .....   | 29 |

## PODACI O PROJEKTIMA

|                                     |   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| <b>Broj Ugovora:</b>                | 01-07-53-121/10   | 03-07-3-UP1-1-13/14   |
| <b>Aneks Ugovora:</b>               | 03-07-3-10-17/13  | n/a   |
| <b>Naziv projekta:</b>              | Informacioni sistem upravljanja budžetom - BMIS   | Proširenje informacionog sistema za upravljanje budžetom - BMIS softverskom komponentom za rodno-odgovorno budžetiranje |
| <b>Implementator:</b>               | Grupa ponuđača SRC sistemske integracije d.o.o. Srbija, SRC d.o.o. Slovenija i AvaCom Group d.o.o. Mostar | Grupa ponuđača SRC sistemske integracije d.o.o. Srbija, SRC d.o.o. Slovenija i AvaCom Group d.o.o. Mostar               |
| <b>Datum početka:</b>               | 27.07.2011. godine  | 11.04.2014. godine  |
| <b>Trajanje ugovora:</b>            | 18 mjeseci  | 3 mjeseca   |
| <b>Datum završetka:</b>             | 26.01.2013. godine  | 1.7.2014. godine  |
| <b>Vrijeme produženja:</b>          | 2 mjeseca   | n/a   |
| <b>Izmijenjeni datum završetka:</b> | 17.06.2013. godine  | n/a   |
| <b>Status:</b>                      | Završen   | Završen   |

## FINANSIJSKI PODACI

Tabela 1 - Pregled budžeta za osnovni projekt „Informacijski sistem upravljanja budžetom“ (BMIS):

|  |                      |
|--|----------------------|
| <b>UGOVORENI OSNOVNI BUDŽET u KM<sup>1</sup></b> | <b>748.500,78 KM</b> |
| <b>UGOVORENI DODATNI BUDŽET u KM<sup>2</sup></b> | <b>168.148,63 KM</b> |
| <b>UKUPNA ISPLAĆENA SREDSTVA u KM</b>            | <b>877.693,67 KM</b> |
| <b>ISPLAĆENA SREDSTVA u %</b>                    | <b>91 %</b>          |

|                                   | planirano         | isplaćeno         | %           |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Snimak stanja i analiza           | 192.394,89        | 192.394,89        | 100 %       |
| Izrada projektne dokumentacije    | 31.411,41         | 31.411,41         | 100 %       |
| Licence softvera za 376 korisnika | 305.809,73        | 305.809,73        | 100 %       |
| Korekcije i dorada nad softverom  | 101.496,39        | 101.495,39        | 100 %       |
| Dodatni modul za planiranje plata | 106.335,89        | 106.335,89        | 100 %       |
| Obuka                             | 64.786,04         | 64.786,04         | 100 %       |
| Vanredni/Prateći troškovi         | 114.416,06        | 75.460,32         | 66 %        |
| <b>UKUPNO</b>                     | <b>961.173,57</b> | <b>877.693,67</b> | <b>91 %</b> |

<sup>1</sup> Osnovni Ugovor o uslugama za realizaciju BMIS projekta, Ug. br. 01-07-53-121/10

<sup>2</sup> Ugovor o dodatnim uslugama kojim je osigurano 76 dodatnih licenci i dodatni softverski modul za automatsko planiranje plata, Ug. br. 03-07-3-10-17/13

*Tabela 2 - Pregled budžeta za dopunski projekt „Proširenje informacionog sistema upravljanja budžetom - BMIS softverskom komponentom za rodno-odgovorno budžetiranje“ (ROB):*

|  |                      |
|--|----------------------|
| <b>UGOVORENI BUDŽET u KM<sup>3</sup></b> | <b>181.483,87 KM</b> |
| <b>ISPLAĆENA SREDSTVA u KM</b>           | <b>181.483,87 KM</b> |
| <b>ISPLAĆENA SREDSTVA u %</b>            | <b>100 %</b>         |

|  | planirano         | isplaćeno         | %            |
|--|-------------------|-------------------|--------------|
| Snimak stanja i izrada projektne dokumentacije | 50.886,48         | 50.886,48         | 100 %        |
| Izrada i modifikacije softverske komponente    | 92.903,70         | 92.903,70         | 100 %        |
| Obuka korisnika                                | 37.693,69         | 37.693,69         | 100 %        |
| <b>UKUPNO</b>                                  | <b>181.483,87</b> | <b>181.483,87</b> | <b>100 %</b> |

*Tabela 3 – Zbirni pregled isplaćenih sredstava za razvoj i implementaciju informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom*

|   |                        |
|---|------------------------|
| Isplaćena sredstva za projekt „BMIS“              | 877.693,67 KM          |
| Isplaćena sredstva za projekt „ROB“               | 181.483,87 KM          |
| Isplaćena sredstva za nabavku opreme <sup>4</sup> | 339.428,41 KM          |
| <b>UKUPNA ISPLAĆENA SREDSTVA</b>                  | <b>1.398.605,82 KM</b> |

Finansijski podaci prikazani u tabelama su sa uračunatim PDV-om.

## 1. SAŽETAK

Sistem za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS) predstavlja alat koji svim budžetskim korisnicima omogućava planiranje svojih budžeta u skladu s instrukcijama, dok ministarstvima finansija kao nosiocima procesa omogućava dvosmjernu komunikaciju s korisnicima, uvid i nadzor nad procesom planiranja, te kroz generisanje raznih vrsta izlaznih podataka upravljanje procesom budžetiranja. Uvođenjem ovog sistema stvoreni su tehnički preduslovi za potpuni prelazak na programsko i rodno odgovorno budžetiranje.

Projektom je oko 260 budžetskih korisnika uvezano u centralizovane BPMIS sisteme koji omogućavaju *online* pristup. Za budžetske korisnike to znači uštedu u vremenu, jer je proces pripreme budžetskih zahtjeva značajno pojednostavljen, a uz postojanje kontrola spriječen je nastanak greške i korisnici su na adekvatan način usmjereni u procesu pripreme budžetskih zahjeva.

*Ključni nalazi:*

- ↑ BPMIS sistem je uspješno implementiran na državnom i entitetskim administrativnim nivoima i u upotrebi je već dva budžetska ciklusa;
- ↓ BPMIS sistem nije uspješno implementiran u Brčko distriktu i njegova primjena u praksi je izostala;
- ↑ Uvođenjem BPMIS-a smanjen je broj grešaka, ubrzan proces i povećan analitički kapacitet u procesu planiranja i upravljanja budžetom;

<sup>3</sup> Ugovor o uslugama br. 03-07-3-UP1-1-13/14

<sup>4</sup> Ugovor o kupoprodaji br. 03-07-384-32/12 kojim je nabavljena i instalirana oprema sa odgovarajućim softverima i pripadajućom obukom osoblja, a koja je bila neophodna za implementaciju BPMIS sistema na lokacijama korisnika

- ➔ Programsko i rodno odgovorno budžetiranje su integrirani u BPMIS sistem, ali je njihova upotreba ograničena uslijed drugih, eksternih, faktora;
- ➔ Integracija sa sistemom za izvršenje budžeta izvršena je djelimično i razlikuje se po upravnim nivoima.

*Ključne preporuke:*

1. Prilagoditi BPMIS stvarnim potrebama korisnika u Brčko distriktu i osigurati njegovu primjenu u praksi;
2. Osigurati potpunu integraciju BPMIS-a sa sistemom za izvršenje budžeta na svim nivoima.

**Opšta ocjena je da je projekat itekako relavantan, te da su, s izuzetkom Brčko distrikta, ostvareni planirani rezultati i ciljevi. Također, projektom su stvoreni određeni preduslovi za dalje reforme u sektoru upravljanja javnim finansijama.**

## 2. PROJEKT SINOPSIS<sup>5</sup>

**CILJ:** Povećanje efikasnosti i učinkovitosti planiranja i upravljanja budžetom pomoći kreiranja i implementacije modernog informacijskog sistema za planiranje i upravljanje budžetom u skladu sa najboljim evropskim praksama.

**SVRHA:** Svrha projekta je stvaranje i implementacija modernog BPMIS sistema zasnovanom na centraliziranim bazama podataka koje će biti smeštene u ministarstvima finansijskih poslova, omogućavajući svim budžetskim korisnicima pripremu budžeta preko online sistema, uz pružanje svih benefita koje sa sobom nose moderni informacioni sistemi.

### REZULTATI:

1. Povećana efikasnost rada ministarstava finansijskih poslova i budžetskih korisnika.
2. Ojačana komunikacija između ministarstava finansijskih poslova i budžetskih korisnika.
3. Pružena mogućnost za stvaranje sistematične veze između prioriteta politike i budžeta koja bi bila isplativa i prilagođena korisniku.
4. Omogućena pravovremena i isplativa izrada raznih izveštaja čime se pruža podrška u izvođenju analiza i procesu konačnog donošenja odluka.
5. Unaprijeđena i poboljšana transparentnost i pouzdanost javnog sektora na način da se dopušta donosiocima odluka, revizorima i građanima da koriste informacije generisane od strane BPMIS-a u cilju procjene i istraživanja institucionalne izvedbe naspram postavljenih političkih ciljeva.
6. Minimizirane greške postojećeg sistema koje nastaju uslijed složenosti u objedinjavanju radnih listova u Excel-u od mnogobrojnih budžetskih korisnika.
7. Omogućeno uvođenje pravila na način da se mogu dobiti dodatne informacije na pravovremen i isplativ način.

---

<sup>5</sup> U ovom dijelu izveštaja navedeni su cilj, svrha, rezultati i ostali podaci koji se tiču samo osnovnog projekta koji je cilj ove evaluacije, odnosno projekta „Informacioni sistem upravljanja budžetom - BPMIS“. Proširenje, odnosno nadogradnja, ovog projekta tzv. komponentom rodno odgovornog budžetiranja za cilj je imala dodavanje nove vrijednosti BPMIS sistemu u segmentu upravljanja dijelom procesa koji se odnosi na rodno odgovorno budžetiranje i u potpunosti je u skladu s ciljevima osnovnog projekta, te stoga u projektnom sinopsisu nije posebno obrađena.

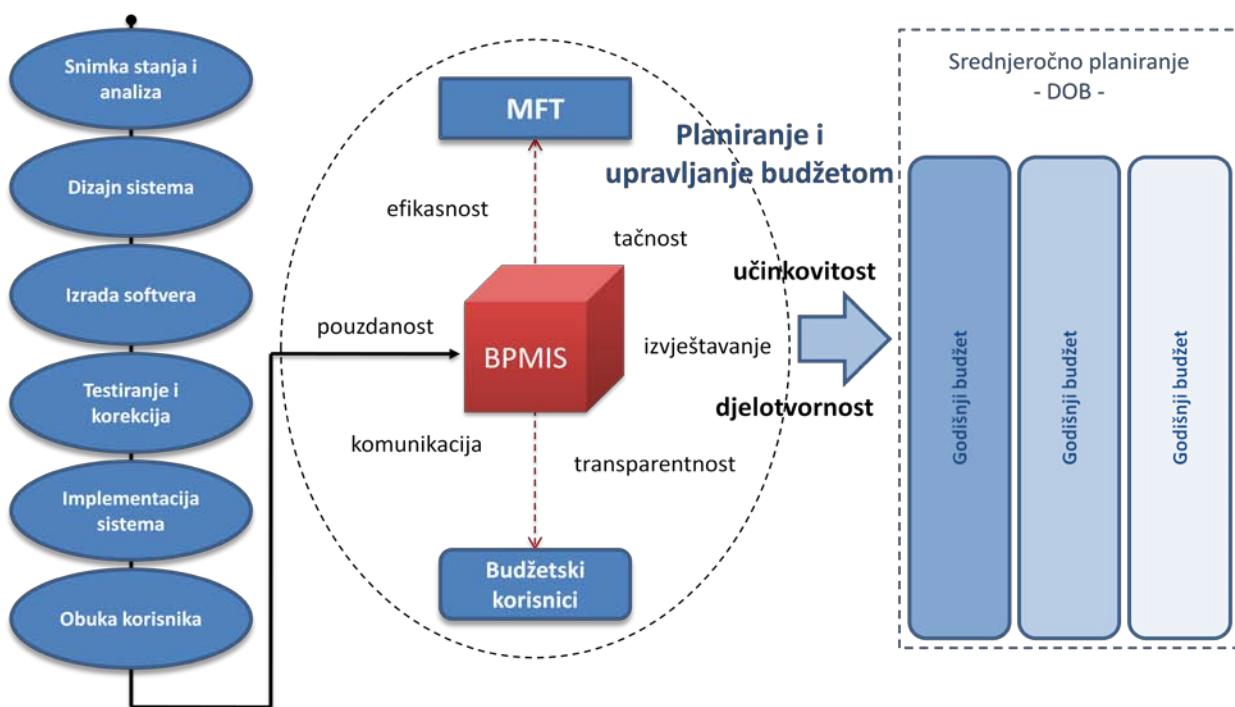
8. Omogućeno uvođenje pravila kako bi se odbili budžetski podnesci/zahtjevi odmah po unošenju, omogućavajući pri tom dobro uređen proces budžetskog planiranja.

**LOKACIJA:** Bosna i Hercegovina - Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.

**KORISNICI:** Ministarstvo finansija i trezora BiH, Federalno ministrastvo finansija, Ministarstvo finansija RS, Direkcija za finansije BD.

**IZVOR SREDSTAVA:** Projekt je u cijelosti finansiran iz sredstava Fonda za reformu javne uprave.

**TEORIJA PROMJENE:** Na osnovu početne snimke stanja i izvršenih analiza postojećih procedura, informacionih sistema i hardverske opreme, potrebno je dizajnirati informacioni sistem koji će osigurati veću efikasnost, tačnost, pouzdanost i transparentnost, te poboljšati mogućnosti izvještavanja i osigurati dobru komunikaciju na relaciji između ministarstava komunikacija i budžetskih korisnika. Ove promjene, u konačnici, treba da dovedu do povećanja učinkovitosti i djelotvornosti u procesu planiranja i upravljanja budžetom. Softver treba biti izrađen u skladu s predviđenim dizajnom, testiran, korigovan po potrebi i implementiran na terenu, a korisnici obučeni za njegovu upotrebu.



Slika 1 – shematski prikaz teorije promjene

### 3. OKVIR I METODOLOGIJA

Evaluacija je rađena u periodu april - maj 2015. godine, a metodološki je zasnovana na Smjernicama za monitoring i evaluaciju projekata koji se finansiraju iz Fonda za RJU, koje je usvojio Upravni odbor Fonda za RJU u martu 2010. godine, kao i okvirima najboljih praksi u evaluaciji projekata, u skladu sa smjernicama međunarodnih organizacija (kao npr. OECD, DfID, USAID, itd.) i njihovih vlada. Obuhvata cijelokupan životni vijek projekta, što podrazumijeva i period po završetku implementacije, kroz informacije o projektnom uticaju i njegovoj

održivosti. Pored toga, evaluacija obuhvata i proširenje projekta dodatnom softverskom komponentom za rodno-odgovorno budžetiranje, koja je logičan i neophodan nastavak ali je formalno implementirana kao nezavistan projekat. Prilikom evaluacije detaljno je razmotrena sva raspoloživa projektna dokumentacija (ugovori, projektni zadaci, početni izvještaji, periodični izvještaji i završni izvještaji Implementatora, sa svim projektnim isporukama i drugim aneksima) kao i drugi izvori informacija relevantni za ovu problematiku.

Evaluacija ovog projekta uskladjen je sa 5 DAC<sup>6</sup> kriterijima koje je razvio OECD i koji su zadnjih 20-tak godina u širokoj upotrebi kod razvojnih evaluacija<sup>7</sup>. Primjenjeni na reformske projekte koji su predmet evaluacije od strane Ureda koordinatora, pomenuti kriteriji glase:

- 1. Relevantnost:** *Ciljevi intervencije su u skladu sa zahtjevima korisnika, potrebama zemlje, opštim prioritetima i politkama.*

U skladu s ovim kriterijem, evaluacija će dati odgovore na sljedeća ključna pitanja: *Da li je projekt uskladen sa strateškim reformskim ciljevima? Da li je projekt uskladen sa potrebama korisnika? Da li su projektom obuhvaćeni svi relevantni korisnici (sistemi)? Da li dizajn projekta logičkim sljedom inputi>aktivnosti>rezultati>svrha>cilj uz ostvarenje svih prepostavki može da dovede do željene promjene? Da li je i na koji način projekt povezan sa drugim projektima? Da li je projekt adekvatno vremenski pozicioniran u reformskom procesu?*

- 2. Efikasnost:** *Odnos kvalitativnih i kvantitativnih ishoda naspram projektnih inputa je takav da su željeni ishodi postignuti uz najmanju količinu uloženih resursa.*

U skladu s ovim kriterijem, evaluacija će dati odgovore na sljedeća ključna pitanja: *Da li su realizovane sve projektne aktivnosti? Koliko resursa je utrošeno? Da li je utrošak resursa u skladu s planiranim? Da li su utrošeni resursi dovoljni za ostvarenje planiranih ishoda? Da li je bilo moguće uz manji utrošak resursa ostvariti iste ili slične ishode?*

- 3. Efektivnost:** *Realizacija projektnih aktivnosti uz adekvatnu angažovanost svih aktera je rezultirala ostvarenjem planiranih rezultata.*

U skladu s ovim kriterijem, evaluacija će dati odgovore na sljedeća ključna pitanja: *Da li su ostvareni planirani rezultati? Da li su projektne isporuke u skladu sa planiranim po metodologiji, obimu i kvalitetu?*

- 4. Uticaj:** *Pozitivni i negativni, primarni i sekundarni dugoročni efekti nastali kroz intervenciju direktno ili indirektno, namjerno ili nenamjerno su u skladu s očekivanim.*

U skladu s ovim kriterijem, evaluacija će dati odgovore na sljedeća ključna pitanja: *Koje efekte je projekt trebao da proizvede? Koje efekte je projekt proizveo? Šta šira društvena zajednica ima od projektnih isporuka, odnosno od njihove primjene u praksi?*

<sup>6</sup> DAC - Development Assistance Committee / OECD

<sup>7</sup> Kriteriji su prvi put predstavljeni 1991. godine u „DAC Principles for Evaluation of Development Assistance“: <http://www.oecd.org/development/evaluation/50584880.pdf>

**5. Održivost:** Zadovoljavajuća očekivana vjerovatnoća dugoročne koristi nakon završetka projektne intervencije i otpornost na rizik kroz vrijeme.

U skladu s ovim kriterijem, evaluacija će dati odgovore na sljedeća ključna pitanja: *Da li su uspostavljeni neophodni mehanizmi za održivost projektnih rezultata? Na koji način će rezultati projekta, na duži vremenski rok, biti korišteni i unapređivani kroz praksu? Da li su za održivost projektnih rezultata potrebni dodatni finansijski, institucionalni ili politički resursi, i koja je vjerovatnoća njihove raspoloživosti na dugi rok? Koje su to pretpostavke i rizici koji dugoročno mogu usloviti ograničenu upotrebu projektnih rezultata?*

## 4. REZULTATI EVALUACIJE

### Specifičnosti implementacije projekta u Brčko distriktu (EX-POST MONITORING)

Uzimajući u obzir nalaze koji se tiču provedbe projekta u administrativnoj cjelini u kojoj se projektne isporuke i rezultati značajno razlikuju od očekivanja i od isporuka i rezultata u ostale 3 administrativne cjeline, smatramo da je s aspekta uvida u cjelokupnu sliku o provedbi projekta koji je predmet evaluacije, prije prezentovanja nalaza i zaključaka koji se po definiciji generički odnose na sve korisnike, potrebno kroz kratak *monitoring izvještaj* ukazati na specifičnosti koje karakterišu Brčko distrikt po ovom pitanju.

S druge strane, cijeneći odnos "težine" koju sa sobom nose administrativne cjeline državnog, entitetskih i distrikt nivoa, prvenstveno u budžetskom, a potom i u administrativnom smislu, smatramo da nalazi evaluacije po pitanju već ostvarenih i potencijalnih efekata i uticaja po svakom od administrativnih nivoa također treba da nose težinu proporcionalnu administrativnom nivou na koji se odnose. Drugim riječima, nepostizanje projektnih rezultata na jednom upravnom nivou ne nosi nužno istu težinu kao nepostizanje projektnih rezultata na nekom drugom administrativnom nivou, a njihovo učešće u ukupnoj ocjeni ostvarenja projektnog cilja nije i ne mora biti jednak.

Ipak, svaka pomenuta administrativna cjelina ima ravnopravan tretman od strane UO FRJU i ima pravo na ravnopravan tretman u okviru projekata finansiranih iz Fonda za RJU. U skladu s tim, kako bi se osigurao ravnopravan tretman, a kako cjelokupna ocjena implementiranog projekta ne bi bila nepravedno narušena, u ovom izdvojenom dijelu izvještaja biće posebno obrađena implementacija projekta u Brčko distriktu, gdje su projektni rezultati izostali.

Ideja za projekt „*Informacioni sistem za planiranje budžeta*“ nastala je iz stvarne potrebe za unapređenjem procesa planiranja budžeta i trebala je da u obzir uzme i specifičnosti budžetskog sistema u Brčko ditriktu. Uprkos specifičnostima svakog od nivoa, kojih su i sami korinici od početka bili svjesni, razvijen je zajednički projekat.

Kao i na svim drugim administrativnim nivoima i u Brčkom su imenovani predstavnici relevantnih institucija u Implementacioni tim. U fazi analize stanja i potreba na svakom od administrativnih nivoa članovi Implementacionog tima aktivno su učestvovali dajući komentare i sugestije, a u konačnici odobravajući dokument analize, tj. funkcionalne specifikacije. Saglasnost na dokument analize, odnosno funkcionalne specifikacije, za svoj upravni nivo dali su i članovi Implementacionog tima sa nivoa Brčko distrikta. Dokument „Funkcionalna specifikacija i dizajn sistema“ za Brčko distrikt dopunjeno je i revidiran tri puta i finalna verzija je odobrena 30. decembra 2011. godine. Ovaj dokument sadržan je u prilogu Prvog periodičnog izvještaja implementatora koji je pripremljen u aprilu 2012. godine.

Prvi monitoring ovog projekta<sup>8</sup> rađen je u aprilu 2012. godine, od strane Ureda koordinatora za reformu javne uprave, i tom prilikom uočen je rizik neadekvatne identifikacije svih specifičnosti budžetskog sistema Brčko distrikta. U pomenutom monitoring izvještaju, po tom pitanju, navedeno je sljedeće: „*Prema mišljenju korisnika u Brčko distriktu BiH, specifičnosti sistema planiranja budžeta na ovom upravnom nivou predstavljaju potencijalni rizik koji može uticati na adekvatno funkcionisanje softvera.*“. Kao što se iz navedenog može vidjeti, predstavnici Brčko distrikta koji su i dali saglasnost na dokument analize, odnosno funkcionalne specifikacije, od početka su bili svjesni ovog rizika i na vrijeme su ukazivali na njega. Pretpostavka predstavnika

<sup>8</sup> Monitoring izvještaj Ureda koordinatora za RJU za projekt „*Informacijski sistem upravljanja budžetom*“, maj 2012

Brčko distrikta bila je da će eventualni problemi vezani za specifičnosti Brčko distrikta biti vidljivi tokom faze testiranja softvera (planirana za juni 2012.) i tokom faze obuke korisnika (planirana za period decembar 2012.-januar 2013.), te su stoga dali saglasnost na pomenuti dokument kako bi se nastavila implementacija projekta.

Testiranje softvera, koje je zbog kašnjenja nabavke opreme izvršeno u testnom okruženju, izvršeno je u periodu 18. do 21. juna 2012. godine. Tom prilikom nije uočen znatniji broj grešaka, što je ukazivalo na kvalitetnu analizu koja je prethodila izradi softvera. Ovo je konstatovano i u drugom monitoring izvještaju<sup>9</sup> koji je rađen u periodu decembar 2012. – januar 2013. godine: „*Proces testiranja potvrdio je funkcionalnost sistema (uočen veoma mali broj grešaka), što ukazuje na kvalitetno urađenu analizu koja je prethodila izradi softvera.*“<sup>10</sup>. Ovim se pokazao kao netačan dio prepostavke koji se odnosio na vidljivost problema vezanih za specifičnosti Brčko ditrikta u fazi testiranja softvera.

Po nabavci opreme i instalaciji softvera, planirana je obuka korisnika. Izbor termina obuka bio je prepušten korisnicima, a ponuđeni su bili termini u periodu novembar 2012. – januar 2013. godine. Uzimajući u obzir poslovne obaveze vezane za Budžet koje su korisnici u Brčko distriktu imali u tom periodu, a polazeći od prepostavke da će Budžet Brčko distrikta za 2013. godinu biti usvojen i da neće biti privremenog finansiranja, odnosno dodatnih obaveza za njih, izabran je termin za obuke u januaru 2013. godine. Ovim obukama trebali su prisustrovati predstavnici svih budžetskih korisnika i budžetski analitičari iz Direkcije za finansije BD. Budžet nije usvojen i ušlo se u proces privremenog finansiranja. Tako se u januaru pokazalo da je i ova prepostavka bila pogrešna, odnosno da je postojao rizik da će korisnici koji trebaju prisustvovati obukama u tom periodu biti zauzeti na poslovima vezanim za privremeno finansiranje. Obuke nisu održane kako je to planirano, a sa predstavnicima implementatora dogovoren je da obuke budu održane kasnije u toku godine. Iako je ugovor za implementaciju ovog projekta isticao u januaru 2013. godine, implementator je pristao na ovu opciju jer se očekivala nabavka dodatnog broja licenci i izrada dodatnog modula za planiranje plata, kroz novi ugovor. Pored toga, implementator je očekivao i potpisivanje ugovora o održavanju sistema. Drugim riječima, implementator je imao poslovni interes za ovakav ustupak.

U Direkciji za finansije Brčko distrikta na poslovima budžetskih analitičara, uslijed raznih faktora, radi dvoje (2) od predviđenih pet (5) zaposlenih. Rebalans budžeta je česta pojava, a često se dešava da se rebalans vrši i po dva, a nekad i tri puta godišnje. Tokom 2013. godine, iz razloga zauzetosti polaznika obuka na poslovima rebalansa budžeta, u više navrata bili su dogovoreni novi termini obuka za korisnike u Brčko distriktu. Tako su, računajući i obuku iz januara, korisnici tokom 2013. godine 4 puta prošli obuke. Da obuke nisu imale adekvatne efekte na obučenost korisnika, potvrđuje i činjenica da je i poslije toga postojala potreba za još obuka za korisnike. Kada su u martu 2014. godine obuke za zaposlene u Uredu pripreme budžeta konačno s uspjehom realizovane, uočeni su određeni funkcionalni nedostaci softvera<sup>11</sup>, a koji su vezani upravo za specifičnosti budžetskog sistema Brčko distrikta. Ovim se drugi dio prepostavke o vidljivosti problema vezanih za specifičnosti Brčko distrikta u fazi obuka korisnika pokazao kao tačan. Time je rizik koji je identifikovan u početnim fazama projekta, i koji je dokumentovan u prvom monitoring izvještaju, potvrđen. Nažalost, sa velikim zakašnjnjem.

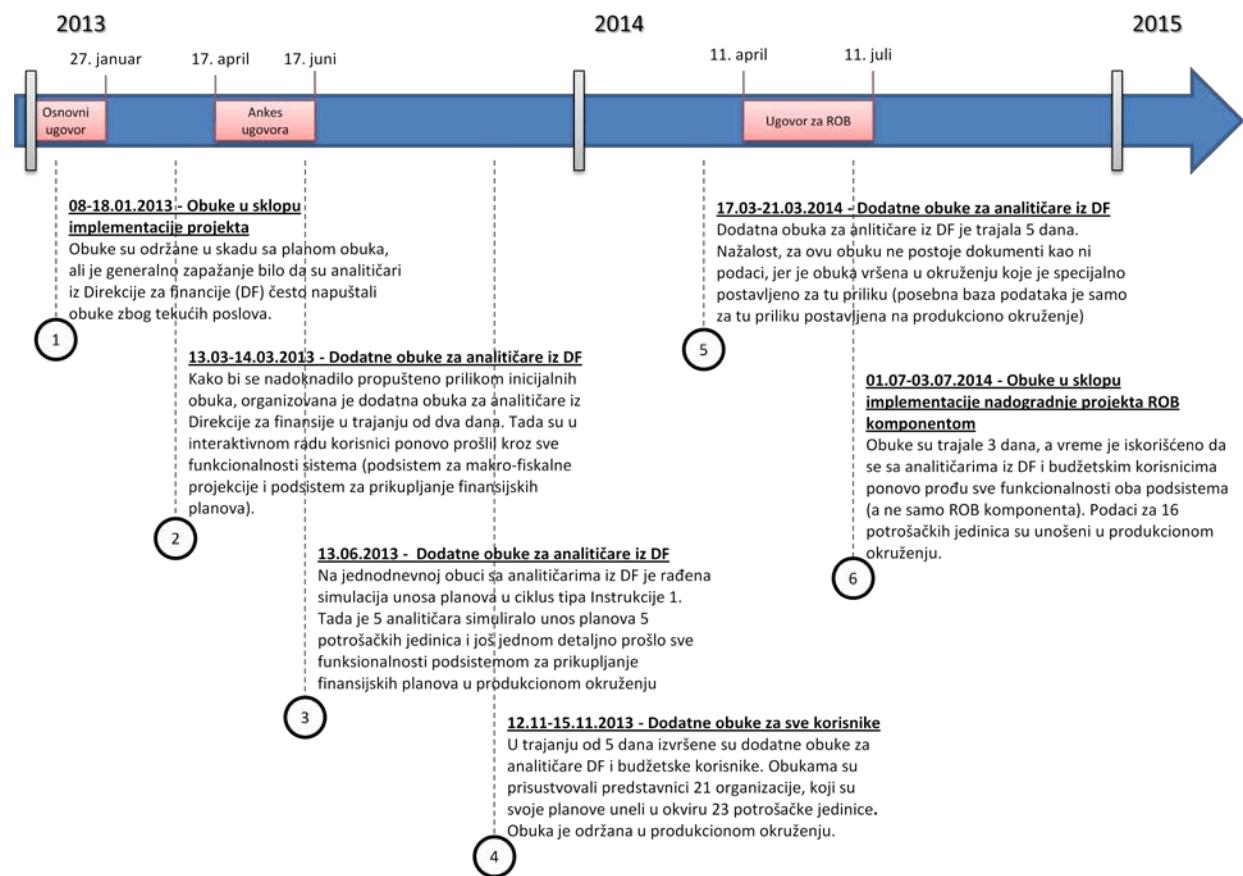
<sup>9</sup> Drugi monitoring izvještaj Ureda koordinatora za RJJ za projekt „*Informacijski sistem upravljanja budžetom*“, januar 2013

<sup>10</sup> Konstatacija se generički odnosi na sva četiri administrativna nivoa koja su obuhvaćena testiranjem

<sup>11</sup> Spisak uočenih nedostataka nalazi se u prilogu ovog izvještaja (Aneks 3)

Obim i hronologija pomenutih obuka prikazani su na *Shemi 2* u nastavku.

*Shema 2 – obim i hronologija obuka za korisnike u Brčko distriktu*<sup>12</sup>

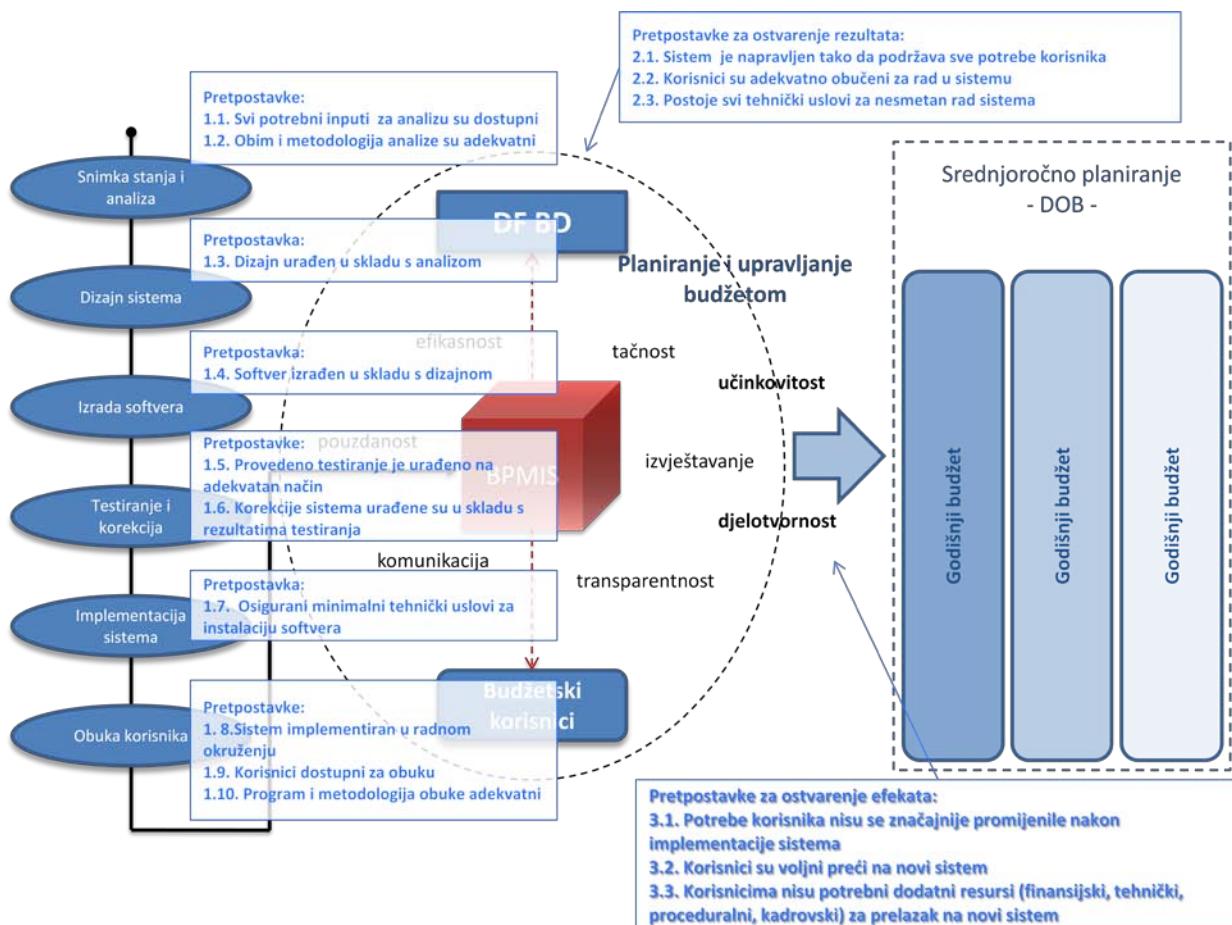


### Razlozi nekorištenja BPMIS sistema u Brčko distriktu

Kako bismo identifikovali potencijalne razloge za nekorištenje BPMIS sistema u Brčko distriktu, te prepoznali i locirali jedan ili više stvarnih koji su doveli do sadašnje situacije, potrebno je da identifikujemo ključne pretpostavke čije je ispunjenje neophodno kako bi logika intervencije bila održiva. U tu svrhu identifikovana su tri seta pretpostavki koje logički i hronološki odgovaraju životnom vijeku ovog projekta. Prvi set pretpostavki odnosi se na operativni nivo, tj. nivo projektnih aktivnosti, drugi set odnosi se na nivo kratkoročnih, a treći na nivo dugoročnih rezultata.

Ovdje ćemo se prvo pozabaviti kratkoročnim rezultatima projekta, odnosno pretpostavkama za njihovo ostvarenje. Kako bi BPMIS sistem **mogao biti korišten** od strane korisnika, neophodno je da budu ispunjene tri ključne pretpostavke: (1) da je sistem napravljen tako da podržava sve potrebe korisnika, (2) da su korisnici adekvatno obučeni za rad u sistemu i (3) da postoje svi tehnički uslovi za nesmetan rad sistema. Ukoliko su ove tri pretpostavke ispunjene, moći ćemo konstatovati da je rezultat projekta ostvaren i da sistem **može biti korišten** od strane korisnika u svrhu u koju je to i planirano.

<sup>12</sup> Podaci o obimu i terminima održanih obuka preuzeti su od implementatora SRC Sistemeske integracije d.o.o. Beograd



Shema 3 – ključne prepostavke za uspješnost projektne intervencije

**Prva** od ovih prepostavki (*prepostavka broj 2.1 na shemi 3*) podrazumijeva da su prepostavke na operativnom nivou od broja 1.1. do broja 1.6. ispunjene. Drugim riječima, moći će se reći da je sistem napravljen u skladu s potrebama korisnika ukoliko su analiza stanja, dizajn sistema, izrada softvera, testiranje i korekcija adekvatno ugrađeni. Korisnici jesu dali sve inpute za analizu i potvrdili ugrađenu analizu, a dalje u skladu s nalazima analize implementator je napravio dizajn sistema, te u skladu s dizajnom izradio softver, proveo testiranje i izvršio potrebne korekcije sistema.

**Druga** prepostavka (*broj 2.2 na shemi 3*) podrazumijeva adekvatnu obučenost korisnika za rad u sistemu. Da bi ova prepostavka bila ispunjena potrebno je da budu ispunjene prepostavke 1.9 i 1.10, tj. da korisnici budu na raspolaganju za obuke (da neometano prisustvuju obukama) i da obuke budu adekvatne i kvalitetne. O obukama je već dosta rečeno u ranijim dijelovima ovog izvještaja, a ovdje je bitno konstatovati da je ova prepostavka, koja se odnosi na obučenost korisnika, zadovoljena tek u prvom kvartalu 2014. godine. To znači da prije toga sistem nije ni **mogao biti korišten**.

**Treća** prepostavka (*broj 2.3 na shemi 3*) tiče se tehničkih uslova i podrazumijeva ispunjenje prepostavki 1.7 i 1.8 s operativnog nivoa. Nabavkom hardvera i instalacijom softvera zadovoljen je minimum tehničkih uslova za rad sistema, pa se konstatiše da je ova prepostavka blagovremeno bila ispunjena.

Analizirajući ispunjenost prepostavki 2.1 do 2.3 konstatiše se da sistem nije mogao biti korišten prije prvog kvartala 2014. godine. Pitanje koje se nameće je **zašto sistem nije korišten poslije toga?**

Potrebe korisnika u pogledu funkcionisanja sistema nisu se značajnije promijenile u periodu 2011. – 2014. godina, korisnici su bili voljni preći na novi sistem i nisu im bili potrebni značajniji dodatni resursi na način da bi to odložilo korištenje sistema. Ovim su i prepostavke iz grupe 3 (*prepostavke od 3.1 do 3.3 na shemi 3*) bile ispunjene, ali sistem nije korišten.

Vratimo se sada na činjenicu koja daje naznake za preciznije lociranje problema, odnosno do trenutka kada je sistem **mogao biti korišten**. Po završetku obuka korisnici su identifikovali određene nedostatke i neprilagođenosti sistema njihovim potrebama koje se, da još jednom pomenemo, nisu značajnije mijenjale u tom periodu. To znači da **sistem nije bio urađen tako da podržava sve potrebe korisnika, odnosno da prepostavka 2.1 ipak nije bila ispunjena**. Kako bismo utvrdili tačan razlog, potrebno je još jednom vratiti se prepostavkama koje su trebale dovesti do njenog ispunjenja (*grupa prepostavki od 1.1 do 1.6*).

Mogući su različiti scenariji koji su mogli dovesti do neispunjerenja prepostavke 2.1, i neispunjerenje bilo koje od 1.1 do 1.6 vodilo bi njenom neispunjerenju. Zajedničko za faze dizajna, izrade, testiranja i korekcije sistema je činjenica da direktno ili indirektno povlače informacije iz početne analize. Uzimajući u obzir pomenuto, najrealniji je sljedeći scenario koji polazi od neispunjerenja prepostavki 1.1 ili 1.2:

*Hipotetički govoreći, ukoliko kroz fazu analize ne bi bile identifikovane sve potrebe korisnika sistem bi bio dizajniran na neadekvatan način, a u skladu s tim i izrađen. U tom slučaju, kroz testiranje sistema ne bi bili uočeni nedostaci jer je testiranje zasnovano na podacima iz početne analize. Eventualne korekcije bi bile izvršene samo u odnosu na stanje iz početne analize. Nedostaci takvog sistema bili bi vidljivi tek u radnom okruženju, dok bi obučavanje korisnika za rad na takvom sistemu bilo otežano.*

Upravo na ovakav secenario ukazuju nalazi ove evaluacije. Drugim riječima, problem je nastao u fazi početne analize za koju ni sami korisnici nisu bili sigurni, ali su je verifikovali prepostavljajući da će kasnije kroz neke druge faze uočiti eventualne nedostatke. Implementator, s druge strane, nije bio, niti je mogao biti, svjestan nedostataka analize jer su je verifikovali korisnici. Implementator jeste imao sve potrebne inpute za analizu, čime je prepostavka 1.1 ispunjena, ali primijenjena metodologija i obim analize (prepostavka 1.2) nisu rezultirali identifikacijom svih potreba korisnika. Dakle, prepostavka 1.2 koja se odnosila na adekvatnost analize nije bila ispunjena. Kasna obučenost korisnika samo je odložila identifikovanje ovih nedostataka za preko 2 godine u odnosu na vrijeme provođenja analize.

Sve ovo ukazuje na činjenicu da je, pored propusta implementatora vezanog za adekvatnost analize, jedan od ključnih propusta napravljen i od strane korisnika davanjem saglasnosti na analizu, što je dovelo do toga da implementator nije bio u mogućnosti uvidjeti neadekvatnost svoje analize.

### **Faktori neuspjeha**

Činjenica je da je izgubljeno preko 2 godine na uvođenje BPMIS sistema u BD BiH. Pored eksternih faktora koji su imali uticaja na pomenuto, može se istaći još nekoliko faktora, tj. nedostataka i propusta koji su imali značajan uticaj na to. Analizom prethodno navedenih činjenica po pitanju uvođenja BPMIS-a u Brčko distriktu, moguće je identifikovati nekoliko ključnih faktora koji su **pored analize koja nije odslikala stvarne potrebe korinika**, po mišljenju evaluatora, doveli do neuspjeha:

1. Zajedničkim pristupom uvođenju ovakvog sistema na državnom i entitetskim s jedne i distrikt nivou, koji je u odnosu na druge po obimu gotovo zanemarljiv, s druge strane -

dolazi od marginalizovanja specifičnosti koje sa sobom nosi budžetski sistem Brčko distrikta;

2. Neinsistiranjem na adekvatnoj funkcionalnoj specifikaciji i odobravanjem iste iz kolegijalnosti prema drugim kolegama, odnosno nivoima vlasti, kako projektna implementacija ne bi bila usporena, dodatno se odstupilo od incijalne ideje prilagođenosti softvera specifičnostima Brčko ditrikta;
3. Neadekvatnim upravljanjem rizicima i pogrešnim procjenama, donošene su odluke od strane korisnika zasnovane na, kasnije se pokazalo, pogrešnim pretpostavkama;
4. Nedovoljni kadrovski kapaciteti i zauzetost korisnika projekta u pojedinim projektnim fazama doveli su do nemogućnosti blagovremenog uvida u stvarnu usklađenost softvera sa potrebma korisnika;
5. Drugi eksterni faktori na koje ni korisnici ni implementator nisu mogli uticati doveli su do odlaganja: obuka, korekcija softvera, početka upotrebe i preuzimanja BPMIS-a.

Ključni **nedostaci** korisnika u Brčko distriktu koji su uz eksterne faktore imali bitan uticaj na ostvarenje projektnih rezultata su:

- Nedovoljni kadrovski kapaciteti u odjelu za planiranje budžeta;
- Nedovoljni IT kapaciteti u Direkciji za finansije BD.

Ključni **propusti** korisnika u Brčko distriktu koji su uz eksterne faktore imali bitan uticaj na ostvarenje projektnih rezultata su:

- Verifikacija analize koja nije odslikavala njihove stvarne potrebe;
- Nedovoljna dostupnost za obuke (uticaj eksternih faktora u kombinaciji sa neadekvatnim planiranjem).

Ključni **propust** implementatora koji je doveo do neostvarnja projektnih rezultata u Brčko distriktu:

- Obim i metodologija analize nisu osigurali uvid u stvarne potrebe korisnika.

**Propust** PARCO-a, kao organa nadležnog za praćenje i izveštavanje o procesu reforme, koji je doveo do nedovoljnog uvida u kvalitativno ostvarenje projektnih rezultata u Brčko distriktu:

- Nedovoljna komunikacija u post-implementacijskom periodu (nefunkcionisanje i nekorištenje BPMIS-a identifikovano tek kroz evaluaciju projekta).

**Još jednom je bitno napomenuti da je za nekorištenje BPMIS sistema u Brčko distriktu koje je prisutno i dalje, dvije godine nakon implementacije projekta, zasluzno više kombinovanih objektivnih i subjektivnih faktora i da odgovornost u većem ili manjem obimu kombinovano snose pomenuti akteri.**

#### ***Rad na prevazilaženju problema***

Kako bi se prevazišao ovaj problem i kako bi BPMIS sistem bio funkcionalan i primjenjiv u Brčko distriktu, potrebno je izvršiti prilagođavanje softvera pomenutim potrebama i specifičnostima. Jedan dio prilagođavanja je izvršen od strane implementatora sistema krajem 2014. godine, ali su i dalje potrebna dodatna prilagođavanja. Direkcija za finansije je krajem 2014. i početkom 2015. godine intenzivirala aktivnosti na iznalaženju rješenja, te inicirala kontakte i sastanke sa implementatorom i predložila pilotiranje sistema na 4 budžetska korisnika. Zahtjev implementatora je da se prvo potpiše Ugovor o održavanju pa da se onda pristupi traženom

prilagođavanju sistema. Na ponuđenu vrijednost Ugovora od strane implementatora (60.000,00 KM) utiče i zahtjev korisnika za prilagođavanjem softvera.

Prvi u nizu problema je u činjenici da je za troškove održavanja u budžetu planirano 30.000,00 KM, a zahtjev implementatora je znatno veći. Sljedeći problem je činjenica da Ugovor o održavanju ne može biti potpisani ukoliko BPMIS softver nije uknjižen. Da bi bio uknjižen potrebno je da Direkcija za finansije BD (1) posjeduje validan dokaz o njegovoj vrijednosti i (2) da potvrdi preuzimanje softvera. Do momenta pisanja ovog izvještaja primopredaja softvera nije izvršena, pa time ni njegovo knjigovodstvena evidencija.

Aktuelni problemi, koje je neophodno što prije prevazići, tiču se:

- a) Dodatnih prilagođavanja sistema specifičnostima Brčko distrikta;
- b) Osiguranja ugovora o održavanju, odnosno održivosti sistema na duži rok.

Stavovi aktera u procesu pregovaranja po pitanju prilagođavanja i održavanja sistema trenutno se značajno razlikuju i biće potrebno uložiti mnogo napora kako bi se pronašao zajednički jezik i ovi problemi prevazišli.

## Kriterij 1: RELEVANTNOST

Iako se nalazi evaluacije znatno razlikuju u Brčko distriktu u odnosu na državni i entitetske nivoe, u okviru ovog kriterija nema značajnijih odstupanja, te se navodi odnose na sve upravne nivoe.

### *Da li je projekt usklađen sa strateškim reformskim ciljevima?*

Projekt je usklađen sa poglavljem 2 u oblasti javnih finansija Akcionog plana 1 (AP1) Reforme javne uprave, koje za cilj ima povećanje učinkovitosti i djelotvornosti upravljanja budžetom, naročito aktivnosti upravljanja budžetom. U okviru ovog poglavlja predviđena je i reformska aktivnost *JF 2.1.6. Razvoj softvera za izradu budžeta koji je kompatibilan sa sistemom trezora*.

Također, u gender akcionom planu Bosne i Hercegovine za period 2013-2017<sup>13</sup> jedan od principa za definiranje mjera i aktivnosti institucija je *Princip analize uticaja budžeta na različite potrebe žena i muškaraca (rodno odgovorno budžetiranje)*. U ocjeni stanja u okviru ovog dokumenta, između ostalog, navodi se i sljedeće „*Napredak je postignut u instrukcijama za izradu dokumenata okvirnog budžeta (DOB-a) za budžetske korisnike na državnom i entitetskom nivou, koji zahtijevaju iskazivanje uticaja politika, strategija i prioritetsnih programa na unapređenje ravnopravnosti polova. Ovu praksu treba nastaviti i ubrzati rodno odgovorno budžetiranje u institucijama na svim nivoima vlasti, što će doprinijeti da sve politike, strategije, programi, zakoni i drugi propisi imaju ugrađen gender aspekt na nivou planiranja, provođenja, praćenja i ocjene rezultata*“.

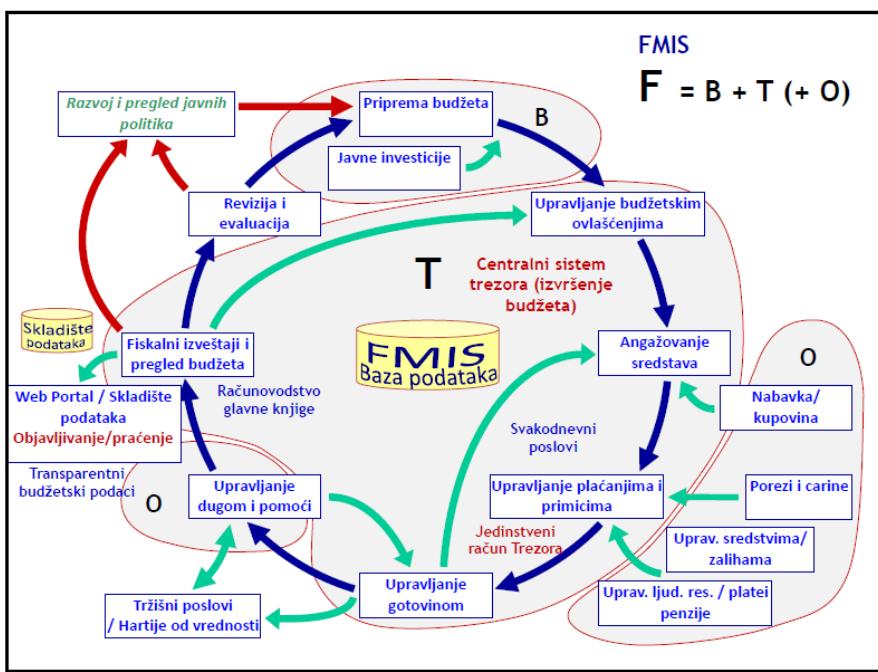
### *Da li je projekt usklađen sa potrebama korisnika?*

Stanje koje je prethodilo pripremi i implementaciji ovog projekta je sljedeće: Proces planiranja budžeta vršen je kroz prikupljanje zahtjeva budžetskih korisnika putem pojedinačnih Excel datoteka, nakon čega se vršila ručna obrada i spajanje u cjelinu budžeta. Pri tome je postojala velika mogućnost grešaka kod unosa podataka, a takav pristup je zahtijevao i značajno vrijeme na obradi i sklapanju zahtjeva u cjelinu budžeta. Cjelokupan proces planiranja budžeta vršio se kroz 10 propisanih koraka, uz komunikaciju sa korisnicima putem Instrukcija 1 i Instrukcija 2 u obliku Excel datoteka. Postojanje softvera koji bi automatizovao i ubrzao ove procese, smanjio mogućnost grešaka i osigurao dodatne mogućnosti skladištenja, obrade i upravljanja podacima predstavljao je realnu potrebu na strani korisnika.

### *Da li su projektom obuhvaćeni svi relevantni korisnici (sistemi)?*

Projektom su obuhvaćeni državni, entitetski i distrikt nivo, što je u skladu sa Strategijom reforme javne uprave u BiH. Ministarstva finansija, odnosno Direkcija za finansije Brčko distrikta, direktni su korisnici projektnih rezultata. Pored toga, za sve budžetske korisnike osigurane su licence i obuke za finansijske službenike koji će raditi na sistemu. Na taj način, projektom su obuhvaćeni svi relevantni korisnici. U svakoj od pomenutih administrativnih cjelina, s izuzetkom Brčkog, prethodno je kroz jedan drugi projekt implementiran sistem kojim je unaprijeđena i informatizovana funkcija izvršenja budžeta (kodna oznaka T - *vidi sliku*).

<sup>13</sup> Gender akcioni plan (GAP) 2013-2017, Sl. glasnik BiH br. 98/13, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH - Agencija za ravnopravnost polova BiH; <http://arsbih.gov.ba/project/gender-akcioni-plan-bih-2013-2017/>



Prema klasifikaciji Svjetske Banke, FMIS projekti, odnosno projekti informacionih sistema za upravljanje finansijama, nose kodne oznake B, T, F, O i P. U skladu s tom klasifikacijom projekt koji je predmet ove evaluacije – B(P)MIS – spada u grupu B. Shematski prikaz preuzet iz studije pod nazivom „*Informacioni sistemi upravljanja finansijama – 25 godina iskustva Svjetske Banke*

*o tome šta funkcioniše a šta ne*<sup>14</sup> prikazuje pozicioniranje našeg projekta u odnosu na druge sisteme neophodne za uspostavu potpuno zaokruženog FMIS sistema.

*Da li dizajn projekta logičkim slijedom **inputi>aktivnosti>rezultati>svrha>cilj** uz ostvarenje svih prepostavki može da dovede do željene promjene?*

Projektni dizajn je veoma jednostavan i uz ostvarenje prepostavki koje se tiču prihvatanja i ovlađavanja sistemom od strane korisnika, te kompatibilnosti sistema sa sistemom za trezorsko poslovanje, može da dovede do željenih promjena.

Također, cjelokupan reformski proces uvođenja jednog ovakvog informacionog sistema u Bosni i Hercegovini metodološki je usklađen sa preporučenim modelom. Naime, u stručnoj analizi pod nazivom „*Uvođenje informacionog sistema za upravljanje finansijama u zemljama u razvoju*“<sup>15</sup>, koji analizira razloge neuspjeha uvođenja ovakvih sistema u zemljama u razvoju i daje preporuke za njihovo prevazilaženje, navodi se set koraka koji odgovaraju koracima koji su primjenjeni i na ovom projektu. Riječ je o četiri faze ili grupe koraka: priprema, dizajn, nabavka i implementacija. U fazi implementacije preporučuju se sljedeći koraci: (1) analiza konfiguracija i specifikacija dodatnih zahtjeva za IT i komunikacijsku infrastrukturu; (2) detaljna analiza jaza poslovnih procesa i mapiranje potrebnih funkcionalnosti; (3) detaljan plan aktivnosti za provedbu; (4) prilagodba i konfiguracija sistema; (5) utvrđivanje potreba za obukama i provođenje obuka osoblja; (6) testiranje i rješavanje problema; (7) distribucija sistema ministarstvima i drugim institucijama; (8) fazna provedba dodatnih modula; (9) jačanje sistema interne podrške i povlačenje implementatorske podrške. Kao što se može primjetiti, preporučeni model se uveliko poklapa sa primjenjim projektnim dizajnom.

<sup>14</sup> [http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/WBStudy\\_FMIS.pdf](http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/WBStudy_FMIS.pdf)

<sup>15</sup> OECD Jurnal on budgeting, Volume 5 – No. 3, članak pod nazivom „Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries“ (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43480378.pdf>), objavljen 2006. godine, strana 8

### *Da li je i na koji način projekt povezan sa drugim projektima?*

Do početka implementacije BPMIS projekta, DFID je finansirao dva projekta jačanja upravljanja javnim finansijama s posebnim osvrtom na uvođenje integrisanog, srednjoročnog procesa planiranja budžeta na osnovu usvojenih politika. Ovi procesi su korišćeni kao polazna osnova za definisanje procesa planiranja i upravljanja budžeta u informacionom sistemu koji je isporučen kroz BPMIS projekat. Informacioni sistem trezora uveden je kao dio USAID-ovog projekta *Public Sector Accounting Project* (PSAP). Ovaj sistem je urađen u Oracle i implementiran je na nivou BiH i entiteta, a integracijom ovog sistema i sistema za planiranje i upravljanje budžetom zaokružene su sve životne faze budžeta: planiranje, upravljanje i izvršenje.

### *Da li je projekt adekvatno vremenski pozicioniran u reformskom procesu?*

Potreba za stvaranjem softvera za izradu budžeta koji je kompatibilan sa sistemom trezora potvrđena je još 2006. godine prilikom usvajanja Akcionog plana 1, a njegova implementacija precizirana kao dugoročni cilj. Kasnije, revidiranjem Akcionog plana 1, revidirani su ciljevi i utvrđeni novi rokovi za njihovu realizaciju. Tako je u okviru poglavlja 2 u oblasti javnih finansija u RAP1, koje se odnosi na povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom, utvrđen rok za razvoj softvera za izradu budžeta koji je kompatibilan sa sistemom trezora do kraja 2014. godine. Uzimajući u obzir i potrebu sinhronizovanog uvođenja modela programskog budžetiranja sa uvođenjem sistema za planiranje i upravljanje budžetom, može se konstatovati da je projekt adekvatno vremenski pozicioniran u reformskom procesu.

## Kriterij 2: EFIKASNOST

U okviru ovog kriterija navodi se odnose na sve upravne nivoe, a u slučaju odstupanja to je posebno naglašeno u samom tekstu.

*Da li su realizovane sve projektne aktivnosti?*

Tabela 4 - Pregled realizacije planiranih projektnih aktivnosti – Projekat „BMIS“

| Projektna aktivnost  | Ocjena realizacije   |
|--|--|
| A.1 Snimak trenutnog stanja i izrada prijedloga plana implementacije   | Snimljeno je i analizirano trenutno stanje procedura planiranja budžeta, informacionih sistema i hardverske opremljenosti. Izrađen je dokument <i>Snimak trenutnog stanja</i> i napravljen prijedlog detaljnog plana implementacije.<br><br>Detaljan plan implementacije usvojio je implementacijski tim.  |
| A.2 Dodatna analiza i izrada dokumenata funkcionalna specifikacija i dizajn sistema i prijedlog specifikacije HW | Izrađen je dokument <i>Funkcionalna specifikacija i dizajn sistema</i> kao i dokument <i>Specifikacija hardverske opreme za BPMIS</i> .<br><br>Oba dokumenta usvojio je implementacijski tim.  |
| A.3 Prilagođavanje softvera, testiranje na pilot jedinicama, korekcija, modifikacija i plan obuke                | Prilagođeni softver instaliran je na testnom okruženju, izvršeno je testiranje sistema nakon čega je izvršena korekcija i modifikacija sistema. Plan obuke je usaglašen i odobren od strane korisnika.   |
| A.4. Implementacija sistema po lokacijama i obuka korisnika  | Obzirom na kašnjenje aktivnosti nabavke hardvera, aktivnost instalacije softvera za potrebe testiranja je u dogovoru sa korisnicima izmijenjena u smislu da je softver instaliran na postojeću opremu koju su obezbijedili korisnici i na kojoj je vršeno testiranje. Instalacija softvera za upravljanje budžetom na proizvodnjičko okruženje bila je direktno uslovljena nabavkom hardvera i realizovana je po njegovoj isporuci i stavljanju u funkciju. Ugovorni organ <sup>16</sup> je proveo proceduru javne nabavke hardverske opreme. Oprema je isporučena i sistemski softver instaliran u novembru 2012. godine. Obuke za nabavljenu opremu realizovane su u skladu s planom u trajanju od dva dana. Obuke za BPMIS softver uspješno su organizovane u periodu decembar 2012. – januar 2013. godine, s izuzetkom korisnika u Brčko distriktu <sup>17</sup> . |

Tabela 5 – Pregled realizacije planiranih projektnih aktivnosti – Projekat „ROB“

| Projektna aktivnost  | Ocjena realizacije   |
|--|--|
| A.1 Snimak stanja i analiza i izrada projektne dokumentacije | Snimljeno i analizirano stanje planiranih procedura za ROB i potreba korisnika u vezi s tim, te je izrađena i potrebna |

<sup>16</sup> Ured koordinatora za reformu javne uprave

<sup>17</sup> Više o provedbi projekta u Brčko distriktu vidjeti u dijelu izvještaja pod nazivom „*Specifičnosti implementacije projekta u Brčko distriktu (EX-POST MONITORING)*“

|  |   |
|--|---|
|  | projektna dokumentacija za realizaciju projektnog zadatka.  |
| A.2 Izrada i prilagođavanje softverske komponente za ROB potrebama korisnika | Na osnovu definisanih zahtjeva korisnika, izvršena je izrada i prilagođavanje softverskog modula za ROB nakon čega je izvršena nadogradnja BPMIS sistema u korisničkom okruženju. |
| A.3 Provedene obuke korisnika  | Provedene su obuke korisnika za sva četiri administrativna nivoa u BiH.   |

#### *Koliko resursa je utrošeno?*

Implementatoru projekta ukupno je isplaćeno **1.059.177,54 KM**, a Uprava za indirektno oporezivanje BiH je, u skladu sa propisima<sup>18</sup>, izvršila povrat PDV-a po osnovu isplaćenih sredstava u iznosu od **153.897,59 KM**. Ukoliko od ukupno isplaćenog iznosa odbijemo iznos sredstava po osnovu povrata PDV-a, dolazimo do konačnog iznosa utrošenih sredstava od **905.279,95 KM**. Pored ovoga, za nabavljenu opremu isplaćeno je **339.428,28 KM** sa uračunatim PDV-om. Nakon što je Uprava za indirektno oprezivanje BiH izvršila povrat PDV-a po ovoj stavci u iznosu od **49.318,65 KM**, konstatuje se da je za nabavku opreme utrošeno ukupno **290.109,64 KM**.

*Tabela 6 – Pregled troškova nabavljenе opreme*

| KORISNIK                                 | Iznos sredstava      |
|--|----------------------|
| (a) Ministarstvo finansija RS            | <b>105.365,76 KM</b> |
| (b) Direkcija za finansije BD BiH        | <b>77.379,20 KM</b>  |
| (c) Ministarstvo finansija i trezora BiH | <b>78.341,66 KM</b>  |
| (d) Federalno Ministarstvo finansija     | <b>78.341,66 KM</b>  |
| (1) Ukupno isplaćeno sa PDV-om (a+b+c+d) | <b>339.428,28 KM</b> |
| (2) Iznos vraćenog PDV-a                 | <b>49.318,65 KM</b>  |
| <b>Ukupan utrošak (1 – 2)</b>            | <b>290.109,63 KM</b> |

Ukupan iznos sredstava utrošenih iz Fonda za RJU za razvoj i implementaciju softvera za planiranje i upravljanje budžetom sa modulom za automatsko planiranje plata i integrisanim komponentom za rodno odgovorno budžetiranje je **1.195.389,59 KM**.

<sup>18</sup> U skladu s Aneksom 1 Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda za RJU Uprava za indirektno oprezivanje BiH vrši povrat PDV-a obračunatog na sredstva isplaćena iz Fonda za reformu javne uprave u BiH.

Tabela 7 - Pregled utroška sredstava, sa i bez PDV-a, po vrsti troška

| Vrsta troška                               | Iznos sa PDV-om        | Iznos bez PDV-a        |
|--|------------------------|------------------------|
| <b>Snimak stanja i analiza</b>             | 243.281,37 KM          | 207.932,79 KM          |
| <b>Izrada projektne dokumentacije</b>      | 31.411,41 KM           | 26.847,36 KM           |
| <b>Licence softvera za 376 korisnika</b>   | 305.809,73 KM          | 261.375,84 KM          |
| <b>Korekcije softvera i dodatni moduli</b> | 300.734,98 KM          | 257.038,44 KM          |
| <b>Obuke</b>                               | 102.479,73 KM          | 87.589,51 KM           |
| <b>Prateći troškovi</b>                    | 75.460,32 KM           | 64.496,00 KM           |
| <b>Nabavka opreme</b>                      | 339.428,28 KM          | 290.109,63 KM          |
| <b>UKUPNO:</b>                             | <b>1.398.605,82 KM</b> | <b>1.195.389,59 KM</b> |

#### *Da li je utrošak resursa u skladu s planiranim?*

Samо sredstva planirana za prateće troškove nisu utrošena u potpunosti, odnosno utrošeno je oko 2/3 ovih sredstava. Ovim je ostvarena ušteda u iznosu od 38.955,74 KM sa PDV-om, odnosno 33.295,50 KM bez PDV-a. Obzirom da su sva ostala planirana sredstva utrošena u potpunosti, ovo predstavlja uštedu od 2,8 % u odnosu na ukupno utrošena sredstva.

Kroz implementaciju incijalnog projekta ukazala se opravdana potreba za dodatnim brojem korisničkih licenci (dodatnih 76 licenci) kao i za automatskim modulom za planiranje plata što je uticalo i na izmjenu incijalnog plana ukupnog utroška sredstava. U okviru tog proširenog plana sva sredstva su utrošena u skladu s planiranim, s izuzetkom već pomenutih pratećih troškova koji su se odnosili na organizaciju studijskog putovanja, stručnog seminara, internih radionica i promociju projekta sa završnom konferencijom. Upravo prilikom organizacije završne konferencije nije došlo do utroška pratećih troškova predviđenih za te potrebe, obzirom da je konferencija realizovana u sali koja je za te potrebe ustupljena od strane Parlamentarne skupštine BiH.

Utrošak sredstava na proširenju BPMIS sistema komponentom za rodno odgovorno budžetiranje u potpunosti je u skladu s planom.

#### *Da li su utrošeni resursi dovoljni za ostvarenje planiranih ishoda?*

Utrošeni resursi dovoljni su za stvaranje pretpostavki za uspostavu funkcionalnog BPMIS sistema, tj. njegovo uvođenje u finansijski sistem Bosne i Hercegovine. Nabavljen je dovoljno licenci, obučen dovoljan broj službenika, nabavljena neophodna oprema i sistem je operativan (*osim u Brčko distriktu, o čemu je već bilo riječi*). Za potpuno ostvarenje planiranih ishoda u smislu dugoročnih koristi, biće neophodno osigurati adekvatno održavanje sistema (više o ovome u dijelu izvještaja koji govori o održivosti).

#### *Da li je bilo moguće uz manji utrošak resursa ostvariti iste ili slične ishode?*

Odgovor na ovo pitanje sadržan je u odgovoru na pitanje *da li je bilo neophodno realizovati sve ove aktivnosti kroz tri različita ugovora, odnosno kroz dva različita projekta?* Drugim riječima, da li je bilo moguće sve ovo realizovati kroz jedan projekt? U tom slučaju, potrebne analize, korekcije, modifikacije, testiranje i obuke bile bi realizovane „o jednom, a ne o dva troška“ koji bi, realno je očekivati, bio manji od troškova koji su ostvareni na ovaj način. Takođe, realno je očekivati i da bi krajnji rezultat bio isporučen ranije nego što je to bio slučaj.

### Kriterij 3: EFEKTIVNOST

Obzirom na činjenicu da se kriterij efektivnosti vezuje za ostvarene rezultate i činjenicu da su rezultati u distriktu izostali, dok su na državnom i entitetskim nivoima djelimično ili u potpunosti ostvareni, navodi u daljem tekstu odnose se na državni i entitetske nivoe, ali ne i na Brčko distrikt.

#### *Da li su ostvareni planirani rezultati?*

U daljem tekstu navedeni su planirani rezultati u okviru osnovnog projekta – BMIS. Pored rezultata, navedeni su i indikatori onako kako su navedeni i u projektnoj dokumentaciji. S aspekta evaluacije ovog projekta, neki od indikatora nisu primjenjivi, ali su kao takvi ipak navedeni a ocjena rezultata data je u skladu sa njihovim tumačenjem od strane evaluatora. Sve ocjene date su na osnovu činjeničnog stanja, a zasnovane su na zakonskim i podzakonskim aktima, informacijama sadržanim u izvještajima, te tvrdnjama korisnika.

#### **REZULTAT 1:** Povećana efikasnost rada ministarstava finansija i budžetskih korisnika

**Indikator:** Pravovremeno planirani i usvojeni godišnji i srednjoročni budžeti javnih korisnika u skladu s instaliranim sistemom BPMIS-a

**Ocjena rezultata:** Godišnji i srednjoročni budžeti planiraju se pravovremeno, uz određeni ograničavajući uticaj nekih eksternih faktora. Proces planiranja i izrade budžeta sastoji se iz 10 koraka. Neki od tih koraka podrazumijevaju usvajanje dokumenata od strane viših instanci<sup>19</sup> i na njih korisnici BPMIS sistema, tj. institucije koje učestvuju u procesu planiranja ali ne i u procesu odlučivanja, ne mogu imati uticaj. Stoga, pravovremenost planiranja zavisi i od eksternih faktora koji mogu uticati na prolongiranje zakonski propisanih rokova. Ono što je funkcija BPMIS sistema u ovom procesu, jeste da ga ubrza i pojednostavi kroz automatizaciju i direknu komunikaciju na relaciji MFT – budžetski korisnici. Kroz razgovore sa korisnicima BPMIS sistema potvrđeno je da je vrijeme potrebno za unos i obradu podataka skraćeno, što uz poboljšanu komunikaciju koja je ostvarena uvođenjem ovog sistema doprinosi povećanju efikasnosti rada ovih aktera u procesu planiranja i upravljanja budžetom.

#### **REZULTAT 2:** Ojačana komunikacija između ministarstava finansija i budžetskih korisnika

**Indikator:** Broj komunikacijskih veza između ministarstava finansija i budžetskih korisnika na svim nivoima

**Ocjena rezultata:** Sve institucije koje su samostalni budžetski korisnici imaju najmanje jednu licencu i najmanje jednu komunikacijsku vezu sa ministarstvom finansija<sup>20</sup> na svom upravnom nivou. U fazi planiranja, budžetski korisnici kroz BPMIS sistem putem pomenutih komunikacijskih veza komuniciraju sa ministarstvom finansija po *Instrukciji 1* u periodu februar-april, te po *Instrukciji 2* tokom mjeseca jula.

#### **REZULTAT 3:** Pružena mogućnost za stvaranje sistematične veze između prioriteta politike i budžeta koja bi bila isplativa i prilagođena korisniku

**Indikator:** Korisnici budžeta, na isplativ način koji je potpuno prilagođen korisniku, se određuju na osnovu sistemske veze između prioriteta politike i budžeta

**Ocjena rezultata:** Iako se budžet ne usvaja po programskoj strukturi, sam sistem omogućava planiranje, evidentiranje i praćenje po programskoj strukturi budžeta. U praksi postoje

<sup>19</sup> Primjer sa BiH upravnog nivoa: *Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika BiH* usvaja Fiskalno vijeće BiH, *Dokument okvirnog budžeta BiH* i *Nacrt budžeta BiH* usvaja Vijeće ministara BiH, *Budžet BiH* usvaja Parlamentarna skupština BiH

<sup>20</sup> U Brčkom je to *Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH*

određena ograničenja koja utiču na stvaranje adekvatne veze između prioriteta politike i budžeta. Kao primjer jednog od takvih ograničenja može se navesti veza sa srednjoročnim planiranjem na državnom nivou. Naime, rok za usvajanje Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara BiH<sup>21</sup> je 30. juni, što je istovremeno i rok za usvajanje Dokumenta okvirnog budžeta<sup>22</sup>. Oba dokumenta usvaja VM BiH, a riječ je o dokumentima koji su međuzavisni, koji se odnose na identičan trogodišnji period i koje pripremaju različite institucije. Sve ovo utiče na otežano uspostavljanje veze između prioriteta politike i budžeta u fazi planiranja. Kao još jedan primjer nekonistentnosti može se navesti primjer različitih definicija pojma „program“ u zakonskoj i podzakonskoj regulativi na ovom upravnom nivou. Tako se u Odluci o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH „program“ definiše kao *skup povezanih projekata koji zajedno doprinose realizaciji ciljeva plana*, dok je prema Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju institucija BiH „program“ definisan kao *grupisanje sličnih aktivnosti ili usluga koje obavlja resorno ministarstvo ili budžetski korisnik u određenom vremenskom roku kako bi postigao svoje strateške ciljeve*. Ipak, bitno je napomenuti da BPMIS informacioni sistem tehnički omogućava stvaranje potrebne logičke veze između prioriteta i budžeta, samo što njeno stvaranje u praksi još nije u potpunosti zaživjelo.

**REZULTAT 4:** Omogućena pravovremena i isplativa izrada raznih izveštaja čime se pruža podrška u izvođenju analiza i procesu konačnog donošenja odluka

**Indikator:** Broj izrađenih pravovremenih i isplativih izveštaja potrebnih za podršku pri izvođenju analiza i pri procesu donošenja odluka

**Ocjena rezultata:** Sistem omogućava više različitih vrsta izveštaja, a svi izveštaji mogu se eksportovati u excel, word i pdf format. Najviše je u upotrebi opcija „uporedi“, dok je npr. opcija „zakonski izveštaji“ manje u upotrebi. Ipak, korisnici ističu da postoji potreba za unapređenjem sistema u segmentu izvještavanja.

**REZULTAT 5:** Unaprijeđena i poboljšana transparentnost i pouzdanost javnog sektora na način da se dopušta donosiocima odluka, revizorima i građanima da koriste informacije generisane od strane BPMIS-a u cilju procjene i istraživanja institucionalne izvedbe naspram postavljenih političkih ciljeva.

**Indikator:** Broj iskorištenih informacija preko BPMIS sistema od strane donosioca odluka, revizora i građana u cilju bolje procjene i istraživanja institucionalne izvedbe naspram postavljenih političkih ciljeva

**Ocjena rezultata:** Doprinos BPMIS sistema poboljšanju transparentnosti i pouzdanosti javnog sektora je ograničen. Kroz sistem se generišu informacije koje će moći biti korištene u cilju procjene i istraživanja institucionalne izvedbe naspram postavljenih političkih ciljeva, ali njihova javna dostupnost je ograničena i smanjuje se sa širenjem kruga potencijalnih korisnika informacije. Drugim riječima, dostupnost takvih informacija donosiocima odluka se na neki način podrazumijeva sama po sebi, dok je dostupnost tih informacija građanima ograničena. Ne postoji dio sistema koji je otvoren za građane, niti se takve vrste informacija plasiraju, recimo, na web stranici ministarstva finansija. Informacije koje bi mogle biti posmatrane kao valjane za procjenu institucionalne izvedbe naspram postavljenih političkih ciljeva dostupne su

<sup>21</sup> Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH 62/14)

<sup>22</sup> Zakon o finansiranju institucija BiH (Sl. glasnik BiH 61/04) i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju (Sl. glasnik BiH 49/09)

građanima indirektno na internet stranici Parlamenta gdje se objavljuje *Prijedlog budžeta*, u proceduri usvajanja budžeta. Nakon usvajanja *Budžet* se ne objavljuje u toj formi koja sadrži pomenutu vrstu informacija.

**REZULTAT 6:** Minimizirane greške postojećeg sistema koje nastaju uslijed složenosti u objedinjavanju radnih listova u Excel-u od mnogobrojnih budžetskih korisnika

**Indikator:** Broj grešaka u postojećem sistemu nastalih kao posljedica objedinjivanja radnih listova u Excel-u od strane mnogobrojnih budžetskih korisnika

**Ocjena rezultata:** Prije uvođenja informacionog sistema „BPMIS“ planiranje budžeta odvijalo se kroz upotrebu excel radnih datoteka i tom prilikom je postojao rizik javljanja greške uslijed ljudskog faktora, bilo u dijelu unosa ili izmjene formula u datotekama, bilo u dijelu spajanja ovih datoteka, odnosno njihovog agregiranja. Uvođenjem BPMIS-a smanjen je broj grešaka smanjenjem rizika ljudskog faktora upravo automatizacijom pomenutih operacija. Na taj način je broj grešaka sведен na minimum.

**REZULTAT 7:** Omogućeno uvođenje pravila na način da se mogu dobiti dodatne informacije na pravovremen i isplativ način

**Indikator:** Broj uvedenih pravila/pravilnika na način da se time mogu dobiti dodatne informacije na pravovremen i isplativ način

**Ocjena rezultata:** Sistem omogućava kreiranje novih, izmjenu ili brisanje postojećih pravila kojima se mogu dobiti dodatne informacije na veoma brz i efikasan način. Tako je moguće koristeći pomenuta pravila kreirati različite scenarije u kojima sistem automatski u skladu sa zadanim scenarijom vrši izračun. Scenario se može kreirati na svakom čvoru u strukturi budžeta.

**REZULTAT 8:** Omogućeno uvođenje pravila kako bi se odbili budžetski podnesci/zahtjevi odmah po unošenju, omogućavajući pri tom dobro uređen proces budžetskog planiranja

**Indikator:** Broj uvedenih pravila/pravilnika čime je definisano kako se odbijaju budžetski podnesci/zahtjevi odmah po unošenju što omogućava dalje uređenje procesa budžetskog planiranja

**Ocjena rezultata:** U sistemu postoje određena pravila koja omogućavaju odbijanje budžetskih podnesaka odmah po unošenju u slučaju da nisu adekvatno unešeni. Kao primjer može se uzeti unos plata gdje ukupni iznos unesenih pojedinačnih plata ne može preći iznos planiranih sredstava za plate. Drugim riječima, ukupan iznos analitike ne može preći predviđenu sintetiku, odnosno sistem neće dozvoliti takav unos.

#### *Da li su projektne isporuke u skladu sa planiranim po metodologiji, obimu i kvalitetu?*

Kao što je već ranije u izvještaju navedeno, metodološki, projektni pristup je u skladu s najboljim praksama implementacije ovakvih projekata. Projektne isporuke po metodologiji, obimu i kvalitetu zadovoljavaju traženo od strane korisnika.

Izuzetak predstavlja planirano integriranje sistema za planiranje i upravljanje (BPMIS) sa sistemom za izvršenje budžeta (ISFU), koje na državnom nivou nije izvršeno jer šifarnici u ova dva sistema nisu usaglašeni. Jedina dva usaglašena šifarnika, u ovom trenutku, su kontni planovi. Očekuje se da će problem usaglašavanja šifarnika biti riješen s novim Pravilnikom o programskom budžetiranju, nakon čega bi se moglo pristupiti integriranju pomenutih sistema.

## Kriterij 4: UTICAJ

### *Koje efekte je projekt trebao da proizvede?*

Prema projektnom zadatku, implementacija standardno objedinjenog BPMIS u svim budžetskim institucijama, koristeći najnoviju tehnologiju, treba da predstavlja isplativo rešenje koje smanjuje troškove upravljanja i koordinacije operacija vladinih finansija i da podržava proces donošenja odluka u planiranju i alokaciji resursa i upravljanju vladinim novcem. Ono što je ključno za olakšanje pravovremenog dobijanja informacija potrebnih za upravljanje i koordinaciju vladinih finansijskih operacija jeste objedinjavanje informacijskih sistema u cilju pružanja kvalitetnije podrške planiranju i upravljanju budžetom.

Primarni očekivani efekti projekta podrazumijevaju smanjenje troškova upravljanja i koordinacije operacija vladinih finansija i to kroz poboljšanje koordinacije i komunikacije ministarstava finansija sa budžetskim korisnicima, povećanje tačnosti i kvaliteta bužeta, te skraćenje vremena potrebnog za izradu budžeta.

### *Koje efekte je projekt proizveo?*

Informatizacijom sistema poboljšana je koordinacija između ministarstava finansija na svim nivoima vlasti i budžetskih korisnika. Projektom je stvorena centralizovana baza u ministarstvima finansija, omogućen je direktni pristup korisnicima budžeta te je poboljšana tačnost i kvalitet budžeta, a vrijeme izrade budžeta je skraćeno. Na ovaj način, u sistem budžetske izrade uvršteni su standardi i metodi po kojima rade evropske zemlje, čime je ova oblast značajno reformisana, prije svega, zbog programske mogućnosti za kvalitetnije obrazloženje planiranog trošenja novca.

Implementirano rješenje je uskladjeno s evropskim propisima i predstavlja alat za primjenu aktuelnih budžetskih metodologija koje uključuju i programsko budžetiranje. Projektom je oko 260 budžetskih institucija uvezano u centralizovan sistem koji omogućava *online* pristup, kvalitetan monitoring i upravljanje svim koracima pripreme budžeta uz osiguranje svih potrebnih sigurnosnih aspekata.

Za same budžetske korisnike to znači veliku uštedu u vremenu jer je u značajnoj mjeri pojednostavljen proces pripreme budžetskih zahtjeva uz postojanje kontrola koje sprječavaju nastanak greške i usmjeravaju korisnike i institucije u pripremi budžetskih zahtjeva na adekvatan način.

### *Šta šira društvena zajednica ima od projektnih isporuka, odnosno od njihove primjene u praksi?*

Efikasnost i ekfetivnost planiranja i upravljanja budžetom u direktnoj je korelaciji sa kvalitetom života u zemlji. Budžet je mnogo više od jednostavnog računovodstvenog prikaza prihoda i rashoda, čije osnovne funkcije su politička, pravna, ekomska (alokativna, redistributivna, stabilizaciona), finansijska, planska i kontrolna. Budžet je glavni instrument za određivanje politika svake vlade i instrument za pretvaranje prioriteta vlade u konkretnе programe i usluge koji uključuje donošenje jasnih odluka o ekonomskim i fiskalnim ciljevima i donošenje odluka o najvažnijim prioritetnim politikama i rezultatima koje vlada želi postići, te raspodjelu budžetskih sredstava u skladu sa datim politikama. S druge strane, donošenje pogrešnih odluka može dovesti do nižeg ekonomskog rasta, fiskalne i monetarne nestabilnosti, te neefikasne i nedjelotvorne potrošnje usmjerene na neadekvatne ciljeve.

Rodno budžetiranje odnosi se na analitičke procedure i postupke kojima se troškovi i prihodi u budžetu razvrstavaju spram njihovog različitog uticaja na muškarce i žene. Njegov cilj je da se identifikuju mesta gdje su sakupljanje i distribucija državnog novca nepravedni. *Rezultat tog prepoznavanja nije da svi prihodi i rashodi budu jednako rasподijeljeni na muškarce i žene, jer oni mogu imati opće, zajedničke, ali i različite potrebe, već da ženske i muške potrebe i prioriteti imaju jednaku težinu i da se njihovi doprinosi ekonomskom i društvenom razvoju jednakovrednuju.*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Rodno odgovorno budžetiranje*, Prof. Azra Hadžiahmetović, Prof. Tatjana Đuric-Kuzmanović, Prof. Elizabeth M. Klatzer, Dr. Marija Risteska; Idavač - IKD „UNIVERSITY PRESS – MAGISTRAT Izdanja“ Sarajevo, Novembar 2013 [http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/GRB\\_UNW.pdf](http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/GRB_UNW.pdf)

## Kriterij 5: ODRŽIVOST

### *Da li su uspostavljeni neophodni mehanizmi za održivost projektnih rezultata?*

Uspostavljanje novih mehanizama u kontekstu održivosti rezultata prvenstveno se ogleda kroz obavezu budžetskih korisnika da planiranje bužeta vrše kroz BPMIS sistem, a koja proističe iz podzakonskih propisa. Naime, u skladu s *Instrukcijama 1 i 2*, te podzakonskim aktima<sup>24</sup> mrežni pristup pripremi budžeta vrši se kroz BPMIS. Ovim je osnovni preduslov za održivost rezultata ispunjen.

Za ostvarenje nekih rezultata koji nisu ili su djelimično ostvareni, biće potrebno prethodno uspostaviti nove mehanizme, te se tu ne može govoriti o mehanizmima za održivost, već o mehanizmima za postizanje rezultata. Takav slučaj je, na primjer, sa već pomenutim stvaranjem sistematicnih veza između prioriteta politika i budžeta, ili npr. po pitanju korištenja informacija generisanih od strane BPMIS sistema za procjenu institucionalne izvedbe naspram postavljenih ciljeva politika. Suštinski, ovako definisani, ovi rezultati izlaze iz okvira ovog projekta, pa se nepostojanje mehanizama za održivost ne može uzeti kao nedostatak samog BPMIS-a, već sistema koji je znatno širi od njega i podrazumijeva postojanje i punu primjenu koncepta programskog budžeta.

Slično je i sa rodno odgovornim budžetiranjem, gdje sam informacioni sistem koji to omogućava predstavlja samo preduslov i treba ga posmatrati kao tehničku funkciju, dok kvalitativni, odnosno sadržajni, aspekt zavisi od drugih faktora i podrazumijeva promjenu svjesti korisnika i obuke u tom smjeru.

### *Na koji način će rezultati projekta, na duži vremenski rok, biti korišteni i unapređivani kroz praksu?*

Redovna primjena ovog informacionog sistema otvorice nova pitanja, nove probleme i nove potrebe. Tako je već na državnom nivou MFT izvršilo određena prilagođavanja sistema, i to u sljedećim segmentima:

- a) dodatna funkcionalnost unosa i sabiranja evidencija broja zaposlenih po programu i po pravilniku institucije,
- b) dodatno otvaranje kolona za potrošnju,
- c) dodatna stavka „prihodi države“ u skladu sa *Instrukcijom 1*.

Nema sumnje da će se vremenom pojaviti potrebe za još nekim nadogradnjama ili unapređenjima sistema. S druge strane, uzimajući u obzir da je riječ o sistemu koji je korišten tek u jednom ili dva ciklusa planiranja, za očekivati je da će vremenom, uslijed dužeg korištenja, rezultati i efekti BPMIS sistema biti sve značajniji i dobijati na kvalitetu i težini.

### *Da li su za održivost projektnih rezultata potrebni dodatni finansijski, institucionalni ili politički resursi, i koja je vjerovatnoća njihove raspoloživosti na dugi rok?*

Za održavanje BPMIS sistema na državnom i entitetskim nivoima godišnje se izdvaja između 30 i 60 hiljada KM. Približno isti iznos je potrebno osigurati za svaku narednu godinu korištenja sistema. Pored toga, praksa je pokazala da su potrebna određena unapređenja ili prilagođavanja sistema, a neka od njih su već i urađena. Stoga je realno očekivati da će i u narednom periodu biti potrebno izdvojiti određena sredstva za ove potrebe. Ipak, iz budžetske

<sup>24</sup> Npr. na državnom nivou je to *Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH*

perspektive gledano, kako nije riječ o značajnijim izdvajanjima, očekivana vjerovatnoća njihove raspoloživosti na duži vremenski period nije upitna.

#### *Koje su to pretpostavke i rizici koji dugoročno mogu usloviti ograničenu upotrebu projektnih rezultata?*

Integriranje sa sistemom za izvršenje budžeta jedna je od pretpostavki za dugoročnu upotrebu projektnih rezultata. Pored toga, kako bi rezultati projekta bili korišteni u punoj mjeri biće potrebno nastaviti napore na uvođenju programskog budžeta i rodno odgovornog budžetiranja. Tek kada njihova primjena u praksi bude potpuna, moći će se reći da su projektni rezultati u punoj upotrebi. Do tada, konstatuje se ograničena upotreba projektnih rezultata.

Trenutni model programskog budžetiranja na entitetskim nivoima ne dozvoljava grupisanje budžetskih korisnika u okviru istog programa, jer je koncipiran na način da je u hijerarhiji sistema budžetski korisnik iznad programa. Praksa je pokazala da je model programskog budžeta potrebno prikagoditi na način da, gdje je to slučaj, doprinos više budžetskih korisnika istom programskom cilju bude jasno vidljiv. Pomenute izmjene predstavljaju opredjeljenje korisnika u entitetima u narednom periodu koje će podrazumijevati izmjene zakonske i podzakonske regulative, a u skladu s tim i značajnu nadogradnju BPMIS softvera. Obzirom da je riječ o značajnim finkcionalnim izmjenama softvera koje izlaze iz okvira i ne mogu biti dio ugovora o održavanju, biće potrebno osigurati i dodatna finansijska sredstva za pomenute nadogradnje. Primjenu ovakvog modela programskog budžetiranja ne treba očekivati prije kalendarske 2017. godine, odnosno ciklusa planiranja budžeta za 2018. godinu.

## 5. ZAKLJUČCI

U kontekstu efekata ovog projekta, BPMIS se ne može i ne treba posmatrati izolovano od ostalih dijelova sistema u okviru cjelokupnog sistema za upravljanje javnim finansijama. BPMIS predstavlja automatizaciju kompletног procesa pripreme budžeta, a kroz integraciju sa sistemom za izvršenje budžeta i sistemom za upravljanje javnim investicijama predstavlja jednu zaokruženu cjelinu. Komponenta za rodno odgovorno budžetiranje, u kontekstu ovog projekta, predstavlja dodatnu funkcionalnost u okviru prethodno pomenutog sistema i kao takva je percipirana i kroz ovaj izvještaj.

Na nivou države i entiteta BPMIS je uspostavljen, preuzet od strane korisnika i u redovnoj je upotrebi. Planirani rezultati su većinom ostvareni, a tamo gdje nisu stvorene su pretpostavke za njihovo potpuno ostvarenje. Logičnim slijedom, ni efekti projekta ne bi trebali izostati, ukoliko se određene pretpostavke realizuju.

S druge strane, u Brčko distriktu je, uslijed objektivnih i subjektivnih faktora dijelom uslovljenih specifičnostima budžetskog procesa, izostalo uspostavljanje a samim tim i upotreba BPMIS-a.

**Stoga, ukupna ocjena rezultata i efekata ovog projekta na državnom i nivou entiteta je izuzetno pozitivna**, s osrvtom na potrebu dodatnih napora i resursa kako bi i u Brčkom BPMIS sistemu zaživio.

## 6. PREPORUKE

1. Prilagoditi BPMIS potrebama korisnika u Brčko distriktu i osigurati njegovu primjenu u praksi;
2. Izvršiti integraciju sistema za planiranje i upravljanje sa sistemom za izvršenje budžeta na upravnim nivoima na kojima to nije urađeno;

3. Nastaviti napore u cilju potpunog prelaska na programsko budžetiranje;
4. Osigurati usklađenost procesa srednjoročnog planiranja i procesa budžetskog planiranja;
5. Nastaviti sa stvaranjem preduslova za potpunu primjenu koncepta rodno odgovornog budžetiranja;
6. Jačati kapacitete Ureda za planiranje budžeta u Brčkom, te osigurati potrebne IT kapacitete Direkcije za finansije BD kako bi projektni rezultati u perspektivi mogli biti preuzeti na adekvatan način;

## 7. NAUČENE LEKCIJE

Kroz evaluaciju ovog projekta otvorila su se neka pitanja na koja kroz istu ne može biti dat odgovor, ali smatramo da trebaju biti zabilježena i razmotrena nekom drugom prilikom. Naime, pitanje koje se samo po sebi nameće jeste *šta se podrazumijeva pod zajedničkim projektom? Da li je zajednički projekt onaj projekt koji ima 4 odvojena korisnika u 4 administrativna sistema i koji treba da proizvede 4 softvera za njihove ipak specifične potrebe? Da li je zajednički projekt onaj u kojem je potrebno uraditi 4 analize, izraditi 4 tehničke specifikacije i nabaviti 4 različite opreme?* Pri tome, napominjemo, ovi sistemi tj. softveri ne treba međusobno da komuniciraju. Po završetku ovakvog projekta imaćemo 4 ugovora o održavanju između 4 korisnika i jednog implementatora, onoga kod koga je izvorni kod. Jedino što je zajedničko kod ovakvih projekata su *vrsta potrebe, izvor finansiranja i, kasnije, implementator* (ovo treće je posljedica opredjeljenja na zajedničke projekte).

Na kraju, aspekt koji je veoma važan za buduće projekte koji će se baviti nabavkom softvera ili opreme, a tiče se obuka za stručna lica koja će administrirati i na bilo koji način održavati sistem. Naime, prilikom planiranja ovakvih obuka, važno je voditi računa o njihovom trajanju, vrsti i kvalitetu. Drugim riječima, bitno je voditi računa o rezultatu obuke, koji treba biti usmjeren ka osposobljavanju korisnika da samostalno koristi i održava sistem (gdje je to moguće). Tako, na primjer, kod nabavljene opreme korisnik treba biti obučen da, u većini situacija, samostalno održava sistem kako bi se izbjegle situacije da je korisnik zbog neadekvatne obuke često u obavezi da poziva isporučioca opreme i plaća ga za uslugu održavanja.

**Datum izvještaja:** 3. novembar 2015. godine

**Datumi posjeta evaluatora:** 28. april – 14. maj i 9. oktobar – 2. novembar 2015.

**Intervjui obavljeni sa:** pogledati listu sagovornika u aneksu.

### Lista Aneksa

1. *Logički okvir projekta*
2. *Lista sagovornika/obavljenih intervijua*
3. *Spisak nedostataka BPMIS sistema u Brčko distritku*

## Prilog 1 – Logički okvir projekta

|                | Interventna logika  | Objektivno verifikativni indikatori  | Izvori verifikacije   |
|----------------|---|--|---|
| Opšti cilj     | <p>Cilj ovog projekta je povećanje učinkovitosti i delotvornosti upravljanja budžetom pomoću kreiranja i implementacije modernog Informacionog sistema upravljanja budžetom (BMIS) u skladu s najboljim evropskim praksama. Ovako definisan cilj je istovremeno kompatibilan s ključnim ciljevima iz Akcionog plana 1 Reforme javne uprave-oblasc Javnih finansija i to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• JF2: Povećanje učinkovitosti i delotvornosti upravljanja budžetom, naročito aktivnosti upravljanja budžetom</li> <li>• JF2.1.6. Razviti software za izradu budžeta koji je kompatibilan sa sistemom trezora.</li> </ul> <p>Generalno posmatrano, cilj projekta je da se BMIS implementira na državnom nivou, nivou FBiH, RS i BD.</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementiran BMIS na državnom nivou BiH, nivou Federacije BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu</li> <li>2. Povećana učinkovitost i delotvornost upravljanja budžetom usled implementiranja BMIS-a</li> <li>3. Razvijen software za izradu budžeta koji je kompatibilan sa sistemom trezora</li> </ol>   | Ministarstva finansija i trezora BiH,<br>Federalno ministrastvo finansija,<br>Ministarstvo finansija RS,<br>Direkcija za finansije BD,<br>Ured koordinatora za reformu javne uprave |
| Svrha projekta | <p>Svrha projekta je stvaranje i implementacija modernog BMIS sistema baziranog na centraliziranim bazama podataka koje će biti smeštene u ministarstvima finansija, na način da sve budžetske institucije pristupe pripremi budžeta preko online sistema, uz pružanje korisnicima sve benefiti koje sa sobom nose moderni informacioni sistemi.</p> <p>Sadašnje stanje ukazuje da budžetski korisnici zahteve još uvijek unose ručno u Excel formatu, gde pri tom</p>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Razvijen i implementiran moderan BMIS sistem</li> <li>2. Svi budžetski korisnici imaju pristup planiranju i pripremi budžeta preko online baze, sa implementiranim sigurnosnim i drugim aspektima koje nose sa sobom moderni informacioni sistemi</li> <li>3. Smanjenji troškovi upravljanja i koordiniranja operacijama vladinih finansija</li> </ol> | Ministarstva finansija i trezora BiH,<br>Federalno ministrastvo finansija,<br>Ministarstvo finansija RS,<br>Direkcija za finansije BD,<br>Ured koordinatora za                      |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           | <p>postoji velika mogućnost grešaka pri unosu podataka. Implementacija standardno objedinjenog BMIS u svim budžetskim institucijama koristeći najnoviju tehnologiju predstavlja isplativo rešenje koje smanjuje troškove upravljanja i koordiniranja operacijama vladinih finansija i podržava proces donošenja odluka u planiranju i alokaciji resursa i upravljanju vladinim novcem. Ono što je ključno za olakšanje pravovremenog dobijanja informacija potrebnih za upravljanje i koordinaciju vladinih finansijskih operacija jeste objedinjavanje informacijskih sistema u cilju pružanja kvalitetnije podrške vladinim finansijskim aktivnostima.</p>  | <p>reformu javne uprave</p>  |
| Rezultati | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Povećana efikasnost rada ministarstava finansija i budžetskih korisnika</li> <li>2. Ojačana komunikacija između ministarstva finansija i budžetskih korisnika</li> <li>3. Pružena mogućnost za stvaranje sistematične veze između prioriteta politike i budžeta koja bi bila isplativa i prilagođena korisniku</li> <li>4. Omogućena pravovremena i isplativa izrada raznih izveštaja čime se pruža podrška u izvođenju analiza i procesu konačnog donošenja odluka</li> <li>5. Unapređena i poboljšana transparentnost i pouzdanost javnog sektora na način da se dopušta donosiocima odluka, revizorima i građanima da koriste informacije generisane od strane BMIS-a u cilju procjene i istraživanja institucionalne izvedbe</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pravovremeno planirani i usvojeni godišnji i srednjeročni budžeti javnih korisnika u skladu s instaliranim sistemom BMIS-a</li> <li>2. Broj komunikacijskih veza između ministarstava finansija i budžetskih korisnika na svim nivoima</li> <li>3. Korisnici budžeta, na isplativ način koji je potpuno prilagođen korisniku, se određuju na osnovu sistemske veze između prioriteta politike i budžeta</li> <li>4. Broj izrađenih pravovremenih i isplativih izveštaja potrebnih za podršku pri izvođenju analiza i pri procesu donošenja odluka</li> <li>5. Broj iskorištenih informacija preko BMIS sistema od strane donosioca odluka,</li> </ol> <p>Ministarstva finansija i trezora BiH,<br/>Federalno ministrastvo finansija,<br/>Ministarstvo finansija RS,<br/>Direkcija za finansije BD,</p> |

|            |  |   |  |
|------------|--|---|--|
|            | <p>naspram postavljenih političkih ciljeva</p> <p>6. Minimizirane greške postojećeg sistema koje nastaju uslijed složenosti u objedinjavanju radnih listova u Excel-u od mnogobrojnih budžetskih korisnika</p> <p>7. Omogućeno uvođenje pravila na način da se mogu dobiti dodatne informacije na pravovremen i isplativ način</p> <p>8. Omogućeno uvođenje pravila kako bi se odbili budžetski podnesci/zahtevi odmah po unošenju, omogućavajući pri tom dobro uređen proces budžetskog planiranja</p>  | <p>revizora i građana u cilju bolje procjene i istraživanja institucionalne izvedbe naspram postavljenih političkih ciljeva</p> <p>6. Broj grešaka u postojećem sistemu nastalih kao posljedica objedinjivanja radnih listova u Excel-u od strane mnogobrojnih budžetskih korisnika</p> <p>7. Broj uvedenih pravila/Ipravilnika na način da se time mogu dobiti dodatne informacije na pravovremen i isplativ način</p> <p>8. Broj uvedenih pravila/pravilnika čime je definisano kako se odbijaju budžetski podnesci/zahtjevi odmah po unošenju što omogućava dalje uređenje procesa budžetskog planiranja</p> |  |
| Aktivnosti | <p><b>A1: Snimak trenutnog stanja i izrada predloga plana implementacije</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Snimanje stanja i analiza postojećih procedura</li> <li>• Snimanje stanja i analiza postojećih informacionih sistema i HW opremljenosti</li> <li>• Izrada detaljnog plana za implementaciju</li> <li>• Usvajanje i potvrda</li> </ul> <p><b>A2: Dodatna analiza i izrada dokumenata funkcionalna specifikacija i dizajn sistema i predlog specifikacije HW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dodatna analiza</li> </ul> |   |  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Izrada dokumenta funkcionalna specifikacija i dizajn sistema</li> <li>• Izrada predloga specifikacije hardware-a</li> <li>• Usvajanje i potvrda</li> </ul> <p><b>A3: Prilagođavanje software-a, testiranje na pilot jedinicama, korekcija, modifikacija i plan obuke</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prilagođavanje software-a</li> <li>• Izrada plana testiranja po pilotskim jedinicama</li> <li>• Potvrda plana testiranja po pilotskim jedinicama</li> <li>• Priprema za tesiranje</li> <li>• Testiranje po pilotskim jedinicama</li> <li>• Korekcija i modifikacija sistema</li> <li>• Izrada detaljnog plana obuke</li> <li>• Usvajanje i potvrda</li> </ul> <p><b>A4: Implementacija sistema po lokacijama I obuka korisnika</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nabavka i instalacija HW opreme, sistemskog SW</li> <li>• Instalacija softvera za upravljanje budžetom za potrebe testiranja</li> <li>• Instalacija softvera za upravljanje budžetom na produkcijsko okruženje</li> <li>• Priprema za obuku korisnika</li> <li>• Obuka korisnika</li> <li>• Održavanja sistema u radu</li> </ul> |  |
|--|---|--|

Aneks 2 - Lista sagovornika/obavljenih intervjuja

| Rb | Ime i prezime        | Veza s projektom           | Institucija   | Mjesto     | Datum                        | Sastanak održan (da/ne) |
|----|----------------------|----------------------------|---|------------|------------------------------|-------------------------|
|    | Azra Branković       | Voditelj projekta          | Ured koordinatora za reformu javne uprave<br><br>Ministarstvo finansija BiH | Sarajevo   | 28.04.2015.                  | da                      |
|    | Halida Pašić         | Član IT-a                  |   |            | 05.05.2015.                  | da                      |
|    | Danijel Vujica       | Član IT-a                  |   | Sarajevo   | 13.05.2015.                  | telefonski              |
|    | Alija Aljović        | Član IT-a, Član NT-a       | Ministarstvo finansija FBiH   | Sarajevo   | 12.05.2015.                  | da                      |
|    | Osman Osmanović      | Član NT-a                  | Direkcija za finansije BD   | Brčko      | 14.05.2015.<br>i 15.10.2015. | da                      |
|    | Danijela Ristić      | Korisnik                   |   |            | 14.05.2015.                  |                         |
|    | Nedžad Kurtović      | Član IT-a, Član NT-a       |   | Brčko      | 15.10.2015.                  | ne                      |
|    | Velida Mrkaljević    | Član IT-a                  |   |            | 15.10.2015.                  | da                      |
|    | Nikola Miljanović    | Predstavnik implementatora | SRC sistemske integracije d.o.o. Srbija                                     | Sarajevo   | 09.10.2015.                  | da                      |
|    | Svetlana Radovanović | Član NT-a                  | Ministarstvo finansija RS   | Banja Luka | 02.11.2015.                  | da                      |

### **Aneks 3 - Spisak nedostataka BPMIS sistema u Brčko distritku**

U ovom aneksu navedeni su nedostaci u primjeni aplikacije BPMIS, koje je Ured za pripremu budžeta Brčko distrikta BiH uočio i evidentirao tokom aprila 2014. godine.

Uočeni nedostaci su:

1. Nije omogućen unos plana prihoda od indirektnih i direktnih poreza, kao i finansiranja iz kredita i viška prihoda nad rashodima iz ranijih perioda (Instrukcija broj 1 i Instrukcija broj 2). Do sad smo ih unosili na organizacioni kod 00000000, što sada nije moguće.
2. U dijelu propisanih izvještaja, koji čine Dokument okvirnog budžeta, nije kreiran nijedan izvještaj, i to:
  - „Početni plafoni budžetskih korisnika po organizacionim i ekonomskim kategorijama – Pregled zahtjeva korisnika i indikativnih gornjih granica“, zbirno po budžetskim korisnicima (nivo razdjela) i zbirno za cijeli budžet
  - „Pregled zahtjeva budžetskih korisnika i indikativne gornje granice rashoda“ (bruto plate i doprinosi; naknade troškova zaposlenih; materijalni troškovi; grantovi i subvencije, kapitalni budžet i zbirni pregled zahtjeva i indikativnih granica)
  - Podjela budžetskih plafona na:tekuće rashode, kapitalne izdatke,otplatu duga, sudske presude i rezerve
  - „Procjena prihoda budžeta Brčko distrikta BiH – analitika i sintetika“.

Svi navedeni izvještaji se odnose na trogodišnji period.

3. Nema ostavljene mogućnosti povećanja, smanjenja ili neke druge izmjene planiranih prihoda i finansiranja nakon prvobitnog unosa od strane budžetskih korisnika, odnosno, od strane Direkcije za finansije a nakon rješavanja problema pod tačkom 1 (navedeni problem se odnosi kako na unešene prihode u instrukciji broj 1, tako i u instrukciji broj 2).
4. Budući da prihodi planirani i usvojeni u prvoj planskoj godini u Dokumentu okvirnog budžeta, čine Projekciju prihoda za Instrukciju broj 2, nije ostavljena mogućnost prenosa plana istih iz Dokumenta okvirnog budžeta u godišnji budžet (naravno, uz mogućnost određenih korekcija od strane budžetskih korisnika, odnosno, od strane Direkcije za finansije).
5. U dijelu unosa obrazloženja budžetskih korisnika (nivo razdjela), ne postoji mogućnost unosa obrazloženja budžetskog korisnika koje predstavlja „Strateški cilj“. Strateški cilj se odnosi na budžetskog korisnika (nivo razdjela). Potrošačke jedinice, odnosno programi unutar budžetskog korisnika (nivo razdjela) imaju operativne ciljeve (Tabela T0 u dosadašnjoj Instrukciji broj 1).
6. Na obuci nam je objašnjeno da konta 611100, 611200, 612100, 614100, 614200, 614300, 614400, 614500, 614600, 614700, 615100, 615200, 615300, 616100, 616200, 616300, 616400, 821100, 821200, 821300, 821400, 821500, 821600, 823100, 823200, 823300 (konta koja se završavaju sa dvije nule na kraju se tretiraju kao K6). Potrebno je omogućiti unos istih u šifarnik ekonomske klasifikacije kako bi se mogla koristiti za unos budžetskih

linija. To sada nije moguće jer su navedena konta bila i obrisana iz šifarnika, a aplikacija onemogućava ponovni unos već jednom obrisanih konta.

7. Na potrošačkim jedinicama 1603002 – Sudske presude i rješenja, sudska i vansudska poravnanja, 16030003 – Domaća i strana pozajmljivanja i otplate dugova, 29010001 – Sredstva budžetske rezerve, 19050002 – Stalne novčane pomoći, 19050003 – Tuđa pomoći i njega, 19050004 – Dječiji dodatak, 19050005 – Materinski dodatak, 19050006 – Oprema za novorođenče, 19050007 – Djeca i odrasli pod starateljstvom, 19050008 – Jednokratne pomoći – fond solidarnosti, 19050009 – Jednokratne novčane pomoći penzionerima, 19050011 – Sredstva za subvencije osobama u stanju socijalnih potreba, 19050012 – Smještaj maloljetnih i punoljetnih štićenika u ustanove, 19050013 – Nabavka lijekova i troškovi sahrane za korisnike stalne socijalne pomoći, 19050014 – Refundacija privrednim subjektima za porodiljsko odsustvo, 19050015 – Izdaci za javnu kuhinju, prilikom unosa obrazloženja programa, kod unosa broja zaposlenih (0) s obzirom da ove potrošačke jedinice, odnosno, programi na koje se odnose, nemaju zaposlenih, broj 0 se automatski promijeni u broj 1. Na ovaj način se povećava broj planiranih uposlenika a da to realno nije tako.
8. U dijelu zakonskih izvještaja, koji čine knjigu Prijedloga i konačne verzije budžeta, u izvještaju B – Pregled budžetskih korisnika po organizaciono-ekonomskoj klasifikaciji – (Sintetika) treba da budu generisani samo rashodi a ne prihodi i rashodi kako je trenutno u izvještaju.
9. U dijelu zakonskih izvještaja, koji čine knjigu Prijedloga i konačne verzije budžeta, nema izvještaja Pregled budžetskih korisnika po organizaciono-ekonomskoj klasifikaciji – (Analitika po odjeljenjima i institucijama), a koji je neophodan za knjigu Izvod iz Prijedloga budžeta, koja se štampa za potrebe javne rasprave, odnosno, analitičkog pregleda rashoda iz Prijedloga budžeta na nivou budžetskog korisnika (nivo razdjela).
10. U dijelu zakonskih izvještaja, ne postoji izvještaj za grantove i subvencije iz kojeg se jasno vidi ukupan iznos planiranih grantova i subvencija, na kojim organizacionim jedinicama i na kojem ekonomskom kodu (614100, 614200, 614300, 614400, 614500, 614600, 614700, 615100, 615200 i 615300) je planiran grant, odnosno, subvencija, kao i precizan naziv granta (opisni dio), onako kako su ih budžetski korisnici unosili u Instrukciji 2.
11. Nema izvještaja (zbirnog) u programskom formatu (Pregled svih programa po ekonomskoj klasifikaciji i pregled glavnog programa po ekonomskoj klasifikaciji).
12. U aplikaciji (Instrukcija 2), unos pozicija (radnih mesta) je iskreiran na način da Direkcija za finansije svake godine iz šifarnika radnih mesta formira skup radnih mesta u koji unosi nazine svih radnih mesta u Budžetu Distrikta za narednu godinu sa iznosima bruto plata, iz kojeg budžetski korisnici prenose radna mesta u svoje Detaljne zahtjeve za plate. Ovaj način ne odgovara našem načinu planiranja pozicija u Detaljnim zahtjevima za plate iz više razloga, prije svega zbog činjenice da se kod određenog broja budžetskih korisnika, visina bruto, odnosno, neto plate mijenja svake godine i u momentu slanja Budžetske instrukcije 2, Direkcija za finansije nema podatke i ne zna koliki će iznos neto, odnosno, bruto plate biti na pojedinim pozicijama. Tu prije svega mislimo na pozicije i bruto, odnosno, neto plate kod Pravosuđa (plate sudija, tužilaca i pravobranilaca), kod Ureda za reviziju i Skupštine, a

čije budžetske zahtjeve, shodno Zakonu o budžetu, Direkcija, odnosno, Vlada i Gradonačelnik, ne mogu mijenjati, odnosno, određivati iznose plata. Takođe se a shodno Zakonu o platama policijskih službenika, svake godine mijenjaju i plate u Policiji. Mislimo da bi budžetski korisnici trebali unositi pozicije u Detaljan zahtjev za plate iz šifarnika radnih mjesta. Šifarnik bi trebao da, pored naziva radnog mjesta sadrži i platni razred sa pripadajućom neto, odnosno, bruto platom u zavisnosti od toga da li se radi o radnom mjestu koje je prijavljeno (planirano) na PIO RS-a ili PIO/MIO Federacije. Ovo bi se odnosilo na one pozicije (radna mjesta) koja imaju odgovarajući (pripadajući) platni razred u skladu sa Zakonom o platama, a za one pozicije koje nemaju platnog razreda, budžetski korisnici bi odabrali poziciju, a sami bi unosili, odnosno, mijenjali neto, odnosno, bruto platu.

13. U dijelu aplikacije za unos detaljnih zahtjeva za plate, isti je iskreiran na način, koji se primjenjivao do 2013. godine. Od 2013. godine, u Detaljnog zahtjevu za plate, pozicije se unose na način da postoje razlike u bruto platama i obračunu doprinosa na teret poslodavca za zaposlenike u zavisnosti od toga kojem fondu penzijskog osiguranja (Fond PIO Republike Srpske i Fond PIO/MIO Federacije BiH) zaposlenici pripadaju (npr. zaposlenici sa istim platnim razredom imaju iste neto plate, a u zavisnosti od toga na koji su Fond PIO prijavljeni, različite bruto plate.) Zaposlenicima prijavljenim na Fond PIO/MIO F BiH se obračunava i 6% doprinosa na teret poslodavca.
14. Prilikom unosa plata (u instrukciji broj 2) nije omogućeno da se u svim verzijama i „nivoima“ budžeta (inicijalni, korigovani, prijedlog za Vladu, prijedlog za Skupštinu) unose i izmjene Detaljnog zahtjeva za plate po pozicijama u odnosu na prвobitni zahtjev budžetskog korisnika. Ostavljena je mogućnost da se planirana sredstva za bruto plate, ekonomski kod 611100 i sredstva za doprinos na teret poslodavca, ekonomski kod 612100, povećavaju ili smanjuju kroz unos budžetskih linija, a da pri tome Detaljan zahtjev za plate ostaje nepromijenjen, odnosno, ostaje na nivou zahtjeva budžetskog korisnika. Takav način ne omogućava da se jasno vidi na šta se eventualna korekcija (povećanje ili smanjenje) planiranih sredstava odnosi. Drugim riječima, na ovaj način, nivo planiranih sredstava u Detaljnog zahtjevu za plate se ne podudara sa planiranim sredstvima u budžetskoj liniji.
15. Prilikom unosa pozicija u Detaljnog zahtjevu za plate, ne postoji mogućnost unosa teksta koji se odnosi na dodatke na platu, npr. dodatak za rad policijskih službenika, inspektora, obrazovnih radnika, sudija i tužilaca, deminera i vatrogasaca, zamjena za trudničko i porodiljsko odsustvo, radnike na bolovanju i sl. koji je vidljiv u Detaljnog zahtjevu za plate, nego je ta mogućnost ostavljena samo prilikom unosa budžetskih linija, odnosno, prilikom unosa zbirne cifre bruto plata na ekonomskom kodu 611100).
16. Prilikom unosa potrebnih sredstava za doprinose na teret poslodavca, ne postoji mogućnost unosa beneficiranog radnog staža koji je vidljiv u Detaljnog zahtjevu za plate, nego je ta mogućnost ostavljena samo prilikom unosa budžetskih linija, odnosno, prilikom unosa zbirne cifre doprinosa na teret poslodavca na ekonomskom kodu 612100). U Detaljnog zahtjevu za plate ne može se vidjeti koliko iznosi beneficirani radni staž npr. za policijske službenike, deminere i sl.
17. U WEB aplikaciji (Instrukcija broj 1) je prilikom prikaza i štampe podataka o unešenim rashodima korisnika vidljivo samo prvo obrazloženje, dok nema mogućnosti da se vidi

obrazloženje dodatnih sredstava ili ušteda, a takođe je vidljivo obrazloženje samo jedne trenutno odabrane godine, a ne svih godina (3 godine).

18. Prema našem razumijevanju, u aplikaciji ne postoji mogućnost unosa izmjena i dopuna budžeta (rebalansa), na način kako ih mi usvajamo i promjena koje nastaju u planu budžeta, a koje se odnose na provođenje Odluka o unutrašnjoj preraspodjeli odobrenih budžetskih sredstava (virmanizacija).
19. Prema našem razmijevanju, nije definisan unos kapitalnog budžeta po kapitalnim projektima, odnosno, njegovo praćenje, kako u tekućoj godini (u prvoj godini važenja), tako i u naredne dvije godine.
20. U WIN aplikaciji u šifarnicima nema mogućnosti brisanja stavki (šifri) koje su unešene prilikom testiranja i obuke, a koje mogu predstavljati problem kod budućeg određivanja šifri. Na primjer, u šifarniku budžetskih korisnika je prilikom obuke unešena šifra potrošačke jedinice 31010001, pod nazivom „test 2“ i to je prva naredna u nizu šifri budžetskih korisnika, koja bi u slučaju formiranja novog budžetskog korisnika trebala biti njemu dodijeljena.
21. U WIN aplikaciji, u šifarniku radnih mjesta, radna mjesta nisu poredana hronološki po šiframa kako je šifarnik dostavljen.
22. U WIN aplikaciji, u šifarniku programa, aplikacija ne dozvoljava da se programu pogrešno dodijeljena potrošačka jedinica obriše, iako postoji aktivirana opcija „Ukloni“ (nakon uklanjanja pogrešno dodijeljene potrošačke jedinice i dalje uklonjena, pogrešno dodijeljena potrošačka jedinica ostaje).