
**Utjecaj uvođenja programskog
budžetiranja na transparentnost i
odgovornost javnog sektora u Bosni i
Hercegovini**

-- prevod --

Studija praktične politike

- Finalna verzija -

**Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u BiH 2006/2007
Naida Trkić**

April 2007. godine

SADRŽAJ

LISTA KRATICA	4
UVOD	5
OPIS PROBLEMA (<i>Šta su zapravo problemi javne uprave u BiH?</i>).....	7
Šta stoji iza reforme javne uprave u BiH?	9
(ii) Koji su to izazovi sa kojima se reforma javne uprave u BiH susreće?	11
(iii) Kako su javne finansije povezane sa reformom javne uprave.....	13
(iv) Budžetiranje u centru javnih finansija	15
(v) Različiti načini za predočavanje informacija o budžetu	16
(vi) Različiti načini planiranja i pripreme budžeta	18
(vii) Dosadašnji napredak kod uvođenja programskog budžetiranja u BiH.....	21
(viii) Privaćanje programskog budžetiranja u BiH	24
 OPCIJE PRAKTIČNIH POLITIKA: <i>Koje opcije postoje kada se radi o javnim finansijama u BiH?</i>	 27
(i) Analiza političkih opcija za sprovođenje programskog budžetiranja	27
 ZAKLJUČCI I PREPORUKE: <i>Kako bi vlasti u BiH mogle poboljšati transparentnost i odgovornost javne uprave?</i>	 30
 BIBLIOGRAFIJA.....	 32
DODATAK A – SAŽETAK RAZLIČITIH METODA PRIPREME BUDŽETA.....	34
DODATAK B – TABELE PROGRAMSKOG BUDŽETA ZA BUDŽETSKE KORISNIKE	36
DODATAK D – LISTA SASTANAKA NA TEMU PROGRAMSKA DOKUMENTACIJA	41
DODATAK D – MATRICA EFEKATA: OPCIJE UVOĐENJA PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA (PB) KAO NAČIN ZA POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI U JAVNOM SEKTORU.....	42

LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
BDP	Bruto društveni proizvod
COFOG	<i>Classification of the Functions of the Government</i> (Klasifikacija funkcija vlade)
DFID	<i>UK Department for International Development</i> (Ured za međunarodni razvoj vlade Velike Britanije)
EU	Evropska Unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GFS	<i>Government Finance Statistics</i> (Statistika vladinih finansija)
MF	Ministarstvo finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
OHR	<i>Office of the High Representative</i> (Ured Visokog predstavnika)
PIC	<i>Peace Implementation Council</i> (Vijeće za implementaciju mira)
PPB	Programsko budžetiranje / programiranje budžeta
RJU	Reforma javne uprave
RS	Republika Srpska
SAA	<i>Stabilisation and Association Agreement</i> (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU)
SRS	Srednjoročna razvojna strategija
UN	Ujedinjenje Nacije

UVOD

Prije nešto više od četiri godine predstavnici vlasti u Bosni i Hercegovini su se obavezali prema Vijeću za implementaciju mira (koje broji pedeset i pet zemalja članica i međunarodnih organizacija¹) na sveobuhvatnu reformu javne uprave, koja bi omogućila uspostavljanje savremene i učinkovite javne uprave, čiji bi se rad temeljio na principima efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti. Konkretno, BiH vlasti su se obavezale na²:

- Transformaciju javne uprave u jednu kvalitetno organizovanu i, uzimajući u obzir uložena sredstva, djelotvornu strukturu;
- Praćenje ekonomičnosti i transparentnosti utrošenog novca građana;
- Stvaranje stručne državne službe, koja bi adekvatno predstavljala građane kojima služi;
- Transformaciju javne uprave u strukturu koja posluje u skladu na najboljim praksama Evropske Unije; i
- Pružanje kvalitetnijih usluga, koje bi bile usmjerene ka građanima.

Obzirom da su relevantni akteri prepoznali važnost reforme javne uprave (RJU) i imenovali je jednim od ključnih uslova za većinu strukturalnih reformi u BiH, trebalo bi se postaviti pitanje kakav je napredak postignut u protekle četiri godine.

Cilj ove analize je da objedini rezultate postojećih istraživanja, fokusirajući se na pitanje kako bi reforma javne uprave (konkretno, javnih finansija) mogla doprinijeti ispunjavanju gore navedenih obećanja. Pretpostavka od koje analiza polazi je da priprema budžeta na

¹ Ured Visokog predstavnika (OHR), 2007.

² Iz dokumenta „Naša reformska agenda – Agenda reformi dogovorena između Vlade BiH i međunarodne zajednice“ (juli 2002.).

osnovu učinaka može voditi ka transparentnijem, djelotvornijem i učinkovitijem trošenju javnih sredstava u BiH. Ova hipoteza je testirana u seriji intervjuja i konsultacija sa relevantnim akterima i radu sa pilot ministarstvima koja su dobrovoljno uvela programsko budžetiranje. Iako je primarni fokus ove analize Federacija BiH (FBiH), dotaćemo se i državnog nivoa (BiH), kao i Republike Srpske (RS). Krajnji cilj je da se ukaže na napredak koji bi mogao biti postignut ako bi BiH u potpunosti uvela programsko budžetiranje i da se daju preporuke za dalje sprovođenje ove reforme.

Kako bi pojasnili kako bi reforma javnih finansija (tj. uvođenje programskog budžetiranja) mogla potpomoći rješavanje problema koji postoje u ovoj oblasti, potrudimo se da damo odgovor na slijedeća pitanja: (1) Koji su nedostaci javne uprave u BiH, (2) Koje praktične opcije postoje kada govorimo o javnim finansijama u BiH, (3) Kako bi BiH mogla poboljšati transparentnost i odgovornost javnog sektora.

OPIS PROBLEMA (*Šta su zapravo problemi javne uprave u BiH?*)

Iako su problemi vezani za reformu javne uprave poznati već dugi niz godina i bezbroj studija, analiza, projekata, radnih grupa i akcionih planova je oformljeno kako bi se riješili ti problemi, njihov stvarni učinak je bio gotovo neznatan. Javna uprava još uvijek iziskuje glavni udio budžeta, a sredstva koja se utroše u tu svrhu često ne budu potrošena na transparentan način. Građani su u velikoj mjeri nezadovoljni kvalitetom usluga koje dobivaju za svoj novac i nerijetko osjećaju barijeru kada se obraćaju službenicima. Šta su to onda vlasti radile zadnje četiri godine na poboljšanju javne uprave?

Jedan od glavnih problema sa kojima se javna uprava susreće u proteklih deset godina je složena administrativna struktura Bosne i Hercegovine. Naime, ustav iz Dejtonskog sporazuma je predvidio da svi nivoi vlasti snose odgovornost za reformu svoje javne uprave, što znači da viši nivoi vlasti nemaju formalne mehanizme da utječu na reformu na nižim razinama³. U odsustvu nekog tijela koje bi koordiniralo ovaj proces, vlasti u BiH su se odlučile na formiranje jedne međuvladine radne grupe, zadužene za izradu, usvajanje i sprovođenje sveobuhvatne strategije reforme javne uprave. Rezultati ove inicijative su bili relativno skromni, obzirom da nije napravljen ni detaljan pregled trenutnog stanja javne uprave niti je data jasna definicija očekivanih efekata reforme⁴. Kako je Evropska komisija prepoznala ove nedostatke, ponovo je naglasila potrebu za zajedničkim akcionim planom, kvalitetnijim administrativnim procedurama i donošenjem odluka i politika, i jačim koordinacionim kapacitetima unutar prvog Evropskog partnerstva za BiH, koji je usvojen u

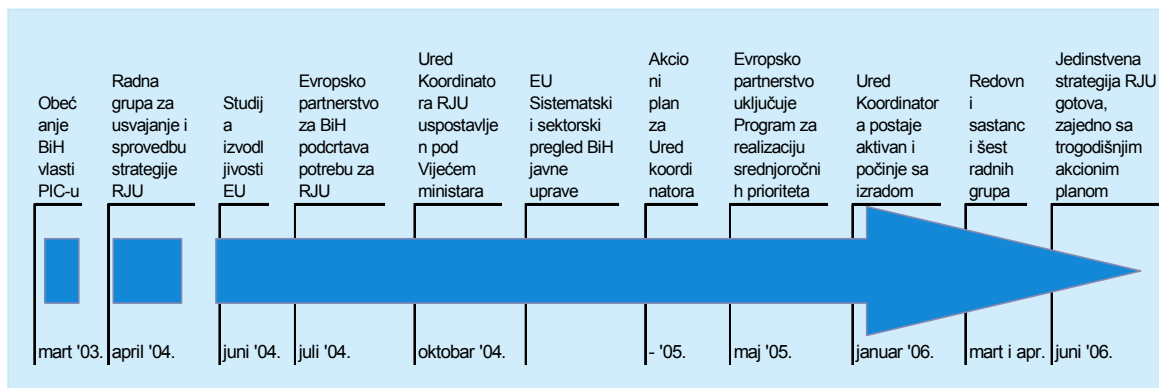
³ OECD Kapaciteti reforme javne uprave (n.d.).

⁴ Strategija reforme javne uprave u BiH (2006.), p. 16

junu 2004. godine. Kao odgovor na ovaj dokument, slijedilo je obećanje Državnih i Entitetskih organa (i Vlade Brčko distrikta) da će ipak napraviti detaljan pregled trenutnog stanja i potrebe za reformama u javnoj upravi. Neposredno poslije toga, Vijeće ministara je oformilo Ured Koordinatora javne uprave i prvi koordinator je imenovan.

Izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH, koji je pratio opću situaciju u tom periodu, zabilježio je poboljšanja u upravnom kapacitetu uopće (kao i u pojedinim sektorima), ali je iznio i izvjesne zamjerke. Isti izvještaj koji je izdat dvije godine kasnije (tj. 2005. godine) ponovo se pozvao na Studiju izvodljivosti iz 2003. godine i insistirao da se usvoji i sprovede sveobuhvatna reformska strategija koja bi obuhvatila sve nivoe vlasti u BiH. Ovaj put je dat novi rok za strategiju – septembar 2005. godine – i funkcionirajući Ured Koordinatora je imenovan kao kratkoročni prioritet, dok je sprovedba reforme proglašena srednjoročnim prioritetom. Drugim riječima, sprovođenje promjena predviđenih akcionim planom je trebalo postati glavni zadatak BiH za naredne tri godine.

Detaljni funkcionalni pregledi iz 2004. godine su uzeti kao polazna tačka za izradu strategije. Ured Koordinatora je počeo sa njenom izradom neposredno nakon što je zvanično uspostavljen januara 2006. godine. Oba entiteta i Brčko distrikt su imenovali svoje koordinate reforme i svoje stručnjake iz šest oblasti javne uprave, čime su pokrivene sve oblasti horizontalnih kapaciteta. Polazeći od usaglašenih prioriteta i ciljeva praktičnih politika, Ured Koordinatora je finalizirao strategiju u junu 2006. godine, što uključuje i mjere, rokove i nosioce dogovornosti za sve relevantne aktivnosti. Dijagram 1, koji je dat na slijedećoj stranici, prikazuje ovaj dosta složen i dugotrajan proces grafičkim putem.

Dijagram 1.: Vremenski tok reforme javne uprave u BiH do 2006. godine

Nakon svih ovih nastojanja, vrijedi postaviti pitanje koliko je ovaj poduhvat uopće bio uspješan u postizanju prvobitnih ciljeva. Da li je javna uprava doista postala učinkovitija? Koliko je djelotvorna institucionalna kontrola upravljanja javnim sredstvima? Da li je poslovna politika u javnom sektoru postala profesionalnija? Da li građani imaju pristup informacijama o politikama i upravnim odlukama i da li društvo kao takvo (a pogotovo lokalna samouprava) imaju odgovarajuće i sigurno finansiranje?

Umjesto da sebi postavi preambiciozni zadatak analize svih aspekata reforme javne uprave istovremeno, ova studija će se fokusirati na pitanje kako bi reforma javnih finansija (tj. ispravno uvođenje programskog budžetiranja) mogla pomoći da se riješe neki od gore navedenih problema.

Šta stoji iza reforme javne uprave u BiH?

Tranzicija privrednog sistema Bosne i Hercegovine u tržišnu ekonomiju je počela dosta kasnije nego u drugim zemljama regije, i to pod iznimno teškim okolnostima uslijed rata

koji je okončan potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma. Poslijeratna obnova, koja je podržana značajnim sumama iz donatorskih sredstava, u međuvremenu se smanjuje i na mjesto ovisnosti o donacijama stupa rast, koji je stimuliran ulaganjima⁵. Napredak je postignut u nekoliko oblasti, uključujući jačanje poslovne klime, upravljanje osnovnom infrastrukturom i razvoj zdravog bankarskog sektora. Kao rezultat, Bosna i Hercegovina je počela da prelazi iz stanja u kojem je „gura“ Vijeće za implementaciju mira u stanje gdje je „vuče“ Evropska komisija i gdje pokušava da nađe sopstvenu poziciju u regiji.

Iako sve vlade u BiH doprinose ispunjavanju uslova za započinjanje procesa stabilizacije i pridruživanja Evropskoj Uniji (mada ne u istoj mjeri), unutarnja politička situacija i dalje predstavlja prepreku stvarnom napretku. Dejtonskim mirovnim sporazumom, Bosna i Hercegovina je podijeljena na centralni državni nivo i dva odvojena, relativno autonomna entiteta – Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republiku Srpsku (RS). Federacija je pritom dalje podijeljena na deset kantona, koji također imaju visok stepen autonomije, a oba entiteta su dalje podjeljena na skoro 150 jedinica lokalne samouprave (općina i gradova). Pored toga, BiH sadrži jednu zasebnu administrativnu jedinicu (Brčko distrikt), a svaka od pomenutih četrnaest Vlada i 150 jedinica lokalne samouprave ima svoja prava i ustave, što značajno otežava bilo kakvu koordinaciju i harmonizaciju.

Ovako veliki broj zasebnih jedinica je stvorio vrlo tešku fiskalnu poziciju. Omjer vladinih izdataka prema BDP-u je više od pet posto veći nego u drugim zemljama koje imaju slična primanja po glavi stanovnika i četiri posto veći nego prosjek zemalja u regiji⁶.

⁵ Pregled strategije EBRD-a (n.d.).

⁶ BiH: Obračun sa fiskalnim izazovima i jačanje perspektiva za rast – Pregled javne potrošnje i institucija (PEIR - 2006.).

Obzirom da se fiskalna slika iz godine u godinu pogoršava, međunarodne finansijske institucije prisutne u BiH (na čelu sa MMF-om i Svjetskom bankom) su proglasile imperativom smanjenje javne potrošnje i poboljšanje javnih usluga. Ovo predstavlja izazov, pogotovo imajući u vidu trenutne aktivnosti na jačanju državnog nivoa, i zahtjeva vrlo obuhvatne reforme vođene jasnim vizijama i političkom hrabrošću.

(ii) Koji su to izazovi sa kojima se reforma javne uprave u BiH susreće?

Opće govoreći, izazovi sa kojima se javna uprava u BiH susreće spadaju u slijedeći šest kategorija: (1) Jačanje kvaliteta javne uprave, (2) Smanjenje troškova javne uprave, (3) Kompromisi u cilju smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi, (4) Podrška pozitivnim primjerima, (5) Sporazum o zajedničkoj reformi javne uprave i (6) Odoljevanje fiskalnim pritiscima.

Kao što je već spomenuto, troškovi javne uprave koji se bilježe u BiH su znatno veći nego u drugim zemljama regije, dok su usluge koje građani za taj novac dobivaju nedovoljno kvalitetne. U određenoj mjeri, ovo oslikava relativno visoke plaće u javnom sektoru, što važi pogotovo za niže rangirane pozicije i manje kvalifikovane uposlene koji rade na višim nivoima vlasti⁷. Ako dodamo preveliki broj zaposlenih u određenim sektorima (npr. policiji, odbrani, pravosuđu i obrazovanju) i duplikaciju funkcija prouzrokovanu strukturom BiH, administracija u drugim sektorima je premalena da bi zadovoljila potrebe građana.

Obzirom da glavni finansijski teret javne uprave čine plaće i naknade uposlenih na niže-rangiranim mjestima u upravi, smanjenje nivoa troškova ovakvih radnih mjesta bi imalo značajan utjecaj na cjelokupni iznos plaća i naknada javnog sektora. Istovremeno, uposleni

⁷ PEIR (2006.)

u institucijama BiH još uvijek imaju više plaće nego njihovi pandani na nižim nivoima vlasti (uprkos činjenici da su njihove osnovice i koeficijenti zamrznuti već nekoliko godina), zbog čega bi se trebalo razmotriti dalje smanjenje plaća na ovom nivou. Pored toga, moramo uzeti u obzir i da rast državnog aparata stvara podsticaj uposlenim sa viših nivoa vlasti da se prebace na državni nivo kako bi dobili više plaće, što dovodi do odliva stručnosti na nižim nivoima i dodatno povećava sumu državnih plaća. Kako bi se održala fiskalna stabilnost u BiH, svi dodatni prenos ovlasti na državni nivo bi trebali biti popraćeni prijenosom sredstava i zatvaranjem odgovarajućih radnih mjesta na nižim nivoima. Osim toga, Vlade bi trebale razmotriti smanjenje (ili čak ukidanje) funkcija koje ne spadaju u njihove osnovne dužnosti i fokusirati se na efikasnost. Smanjenje broja popunjenih radnih mjesta i rast nezaposlenog stanovništva bi se trebali riješiti ciljanim socijalnim programima umjesto skupih “šema zapošljavanja” poput javne uprave.

Bilo kakvi pokušaji smanjenja troškova bi trebali biti popraćeni smanjenjem zaposlenih u prethodno pomenutim sektorima (odbrani, javnom redu i sigurnosti, pravosuđu i obrazovanju), koji zajedno broje tri četvrtine ukupnih plaća⁸. Određivanje ostvarivih nivoa ušteda i stimulansi za bolji učinak bi se također trebali razmotriti ako je cilj poboljšanje kvaliteta javne uprave.

Kao što je već spomenuto, Dejtonski mirovni sporazum je odredio da odgovornost za javnu upravu svaki nivo vlasti u BiH snosi sam. Budući da formalni instrumenti saradnje koji bi dozvolili da viši nivoi vlasti utiču na reforme na nižim nivoima gotovo i ne postoje, sprovođenje zajedničkog akcionog plana reforme javne uprave se dokazalo kao

⁸ Ibid

gotovo nemoguć zadatak. Trenutne diskusije na temu ustavne promjene i pojednostavljenje administrativnih struktura bi trebale rezultirati u kvalitetnijoj i funkcionalnijoj arhitekturi Bosne i Hercegovine i, samim time, djelotvornijoj reformi javne uprave. Međutim, sve dok različiti nivoi u BiH reformu svoje uprave sprovode neovisno od drugih, pokazivaće različite rezultate.

Ovakvoj situaciji se sigurno doprinio nedostatak zajedničkih (ili barem usklađenih) planova donatora koji su aktivni u ovoj oblasti. Osim toga, ustanove uključene u reformu javne uprave (Vlade, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Agencije za državnu službu itd.) mogu imati različita gledišta, zbog čega je prijeko potrebno da se koordinacija inicijativa znatno poboljša ukoliko želimo izbjeći duplikacije, preklapanja i rupe.

Ne smijemo zaboraviti ni činjenicu da reforma kao takva zahtijeva finansiranje, za koje neće biti dovoljna sama smanjenja plaća.

(iii) Kako su javne finansije povezane sa reformom javne uprave

Opće govoreći, oblast javnih finansija se bavi poslovanjem javnog sektora i omogućava njegovo funkcioniranje sa finansijskog stanovišta. Pri tome se pod javnim sektorom smatra centralna vlada i svi javni pod-sektori i korporacije u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom⁹. Sa proceduralnog aspekta, fokus javnih finansija je na vladinim aktivnostima oporezivanja i trošenja, te na raspodjeli dohotka¹⁰.

⁹ MMF Priručnik fiskalne transparentnosti (2001.)

¹⁰ Harvey S. Rosen (2005.)

Uloga ekonomista koji su specijalizirani na javne finansije je da analiziraju praktične politike i razviju smjernice za aktivnosti vlade. U zadnjem, ekonomisti se često vode stavom prema ulozi vlade u društvu¹¹. Dok su u prošlosti uglavnom koristili fiskalne statistike (npr. veličinu javnog sektora ili njegov doprinos ukupnoj potražnji, ulaganjima i štednji) za analizu javnog sektora i utjecaja politika na privredu (tj. trošenje resursa, monetarne uvjete i javni dug, poresko opterećenje, tarifne zaštite, socijalnu zaštitu itd.), analitičari se sve više interesuju za procjenu efekta javne potrošnje po smanjenje siromaštva, održivost fiskalnih politika, neto zaduženje i nacionalni dohodak, i kontingentna potraživanja prema vladi, što uključuje i obavezu isplate socijalnih naknada i penzija¹².

U Bosni i Hercegovini, javne finansije predstavljaju oblast koja je usko povezana sa uvjetima za pridruživanje Evropskoj Uniji (što pogotovo važi za segmente godišnjeg i srednjoročnog budžetiranja, djelotvornosti i učinkovitosti upravljanja budžetom, trezorskog poslovanja, računovodstva, i principa, standarda i metoda internih finansijskih kontrola organa javne uprave). Dosadašnji napredak nije postignut strateški i na sveobuhvatan način, i još uvijek postoji potreba za promociju otvorene, djelotvorne i učinkovite javne uprave. Drugim riječima, ključno je da se nastojanja u oblasti javnih finansija prošire što više moguće, da se uvedu efikasni sistemi finansijskog upravljanja i da se kontrolno okruženje unutar kojeg uprava funkcioniše ojača ukoliko BiH zaista želi uskladiti svoju upravu sa upravama naprednijih zemalja.

¹¹ Rosen (2005.)

¹² MMF GFS Manual (2001)

(iv) Budžetiranje kao centar javnih finansija

Po “Najboljim praksama budžetske transparentnosti OECD-a”¹³, koji spada u vodeća referentna djela iz oblasti budžetiranja, budžet se smatra najvažnijim dokumentom praktičnih politika. Međunarodno iskustvo preporučuje budžet koji je sveobuhvatan (tj. uključuje i rashode i prihode vlade i daje osvrt na svaki program), kako bi se omogućilo određivanje prioriteta unutar različitih političkih opcija. Gdje god moguće i gdje ima smisla, budžet bi također trebao uključivati nefinansijske pokazatelje, kao i željene nivoe učinka za svaki program vlade. Ove informacije bi trebale pokrivati srednjoročni period (tj. prihodi i rashodi bi se trebali planirati za narednu fiskalnu godinu i najmanje dvije naredne). Isto tako, godišnji budžet bi se trebao uporediti sa prethodnim projekcijama koje su se odnosile na isti period, a sva bitnija odstupanja bi se trebala obrazložiti. Na kraju, OECD preporučuje da se budžet priprema ne samo na osnovu administrativne klasifikacije (tj. po organizacionim jedinicama / budžetskim korisnicima), već i po ekonomskim i funkcionalnim kategorijama. Razlika između ova dva pristupa će biti pojašnjena kasnije u tekstu.

Teoretski govoreći, budžeti u BiH su regulisani u skladu sa gore navedenim OECD direktivama. Zakon o budžetima u FBiH (Službene novine FBiH br. 19/06) definiše budžet kao “*akt kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti proračunskih korisnika, koji obuhvaća projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina za razdoblje od jedne fiskalne godine*”¹⁴, a “*Upravljanje proračunom i izrada proračuna temelji se na Dokumentu okvirnog proračuna koji obuhvaća najmanje fiskalnu godinu i dvije naredne fiskalne godine*”.

¹³ OECD (2001)

¹⁴ Zakon o budžetima u FBiH (Službene novine FBiH 19/06)

Isto tako, Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni list BiH 61/04)¹⁵, kaže da budžet“ predstavlja akt Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i utvrđenog iznosa rashoda za period jedne fiskalne godine” i da“upravljanje budžetom i izrada budžeta će biti zasnovani na Dokumentu okvirnog budžeta koji obuhvaća najmanje fiskalnu godinu i naredne dvije fiskalne godine”. Zakoni koji regulišu budžetske sisteme u Republici Srpskoj i Brčko distriktu imaju slične odredbe, a niži nivoi vlasti su pokriveni u skladu sa entitetskim zakonima. Stoga možemo reći da, barem formalno, poglavlja zakona o budžetima koja se odnose na pripremu budžeta jesu u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. Ali zašto je onda javna uprava u BiH još uvijek neefikasna, neodgovorna i netransparentna? Jedan od glavnih razloga je način na koji se informacije sadržane u budžetu planiraju, predočavaju i razmatraju.

(v) Različiti načini prezentacije informacija o budžetu

U biti se može reći da postoje tri načina planiranja i predočavanja budžetskih informacija – u skladu sa administrativnom, ekonomskoj i funkcionalnom klasifikacijom. Bez obzira koji se metod odabere, informacije trebaju biti predočene na način koji će dozvoliti analizu politika i pospješiti odgovornost. Osim toga, neophodno je da se jasno napravi podjela informacija po prihodima, rashodima i finansiranju, pri čemu se svi iznosi prikazuju na bruto osnovi¹⁶.

Dva glavna kriterija koja se trebaju uzeti u obzir kod odabira najpogodnije metode su maksimalna fiskalna transparentnosti i prihvaćenost klasifikacije, koji su potrebni kako bi se

¹⁵ Službeni list BiH 61/04.

¹⁶ MMF Priručnik fiskalne transparentnosti (2001.).

omogućilo što efikasnije praćenje (monitoring) utjecaja budžeta i međunarodno poređenje izvještaja¹⁷.

Većina zemalja smatra klasifikaciju po ekonomskim kategorijama (stavkama) najpovoljnijom metodom. Ovakav pristup dozvoljava visok nivo kontrole trošenja i procjenu ukupnog utjecaja vladinih aktivnosti. Međutim, ekonomske kategorije se odnose samo na ulazne elemente (inpute). Drugim riječima, takav budžet oslikava rashode isključivo na osnovu troškova "proizvodnje" (npr. troškova uposlenih, troškova materijala i usluga, kapitalnih izdataka itd.), dok u potpunosti zapostavlja efekte koji se postižu trošenjem ovih sredstava. Ukoliko želimo ekonomske kategorije povezati sa krajnjim rezultatima (efektima), rashode moramo unakrsno povezati sa funkcionalnim kategorijama (npr. UN Klasifikacijom Vladinog Sistema¹⁸ - COFOG¹⁹). Za razliku od ekonomske klasifikacije, ovakva podjela daje informacije o svrsi utroška (tj. o tome šta je vlada željela postići pružajući određenu uslugu). Glavna prednost funkcionalne klasifikacije je da omogućava analizu trenda i poređenje između zemalja. Međutim, obzirom da odabir funkcija vlade nije jednoobrazan u svim zemljama svijeta, stvara se izvjesni prostor za manevriranje, manipulaciju i neispravnu interpretaciju.

No, ni jedna od ove dvije klasifikacije ne omogućava djelotvornu internu kontrolu i klasifikacija po administrativnim/organizacionim kategorijama je jedina metoda koja omogućava predstavljanje informacija na ovakav način²⁰. Zbog toga, za bilo kakav vid interne kontrole (koju

¹⁷ MMF Priručnik fiskalne transparentnosti (2001.).

¹⁸ Ovakva unakrsna klasifikacija omogućava pregled ekonomskih kategorija troškova po različitim funkcijama vlade, kao što su javni red i sigurnost, zdravstvo, obrazovanje, stambeni poslovi itd.

¹⁹ MMF Priručnik statistika vladinih finansija (GFS) (2001.).

²⁰ Po ovoj metodi, rashodi se vode po novou potrošačke organizacijone jedinice.

BiH mora uvesti ukoliko se želi pridružiti Evropskoj Uniji), ekonomska i funkcionalna klasifikacija se moraju razbiti dalje po zasebnim potrošačkim jedinicama i/ili programima.

U Bosni i Hercegovini se koriste sve tri gore opisane metode, iako zakoni nisu dovoljno precizni u ovom pogledu. I ekonomska i funkcionalna klasifikacija su obavezne u oba entiteta, uz obavezu dalje podjele po administrativnim (tj. potrošačkim) pod-jedinicama budžetskog korisnika, dok se od institucija BiH očekuje da svoje budžete pripreme po *“standardnoj budžetskoj klasifikaciji”*²¹, bez da zakon dalje precizira o kakvoj se klasifikaciji radi. U praksi, svi nivoi vlasti pripremaju svoje budžete po ekonomskoj klasifikaciji (na zbirnom i administrativnom nivou) i, gdje je to moguće, razbijeno po sektorima. Od 2006. godine, radi se na tome da se administrativna klasifikacija razbije dalje po programima, što ćemo kasnije u tekstu pojasniti detaljnije.

Međutim, iz retrospektive, kako bismo morali planirati i pripremati budžete da bi informacije predstavili u skladu sa najboljim međunarodnim praksama?

(vi) Različiti načini planiranja i pripreme budžeta

Iako postoji vjerovatno bezbroj načina planiranja i pripreme budžeta, većina njih spada u slijedeće tri kategorije: (1) Inkrementalno budžetiranje, (2) Budžetiranje sa nultom bazom i (3) Budžetiranje po učinku²².

Prva metoda, inkrementalno budžetiranje, podrazumijeva da se svaka budžetska stavka promijeni za unaprijed određeni postotak, koji je zasnovan na očekivanom rastu

²¹ Zakon o finansiranju institucija BiH (2004), Službeni list BiH 61/04.

²² Dan Elsass, Udžbenik o osnovnim metodama državnog budžetiranja (2003.).

ekonomije. Svakom budžetskom korisniku je zajamčen prošlogodišnji budžet, kao i inkrementalna povišica koja se dodaje na prošlogodišnji iznos. U protekle dvije dekade, mnogo zemalja je dozvoljavalo svojim budžetima da rastu na osnovu izvjesnih makroekonomskih pokazatelja, kao što su stopa inflacije iz prethodne godine, rast cijena nekretnina itd. Međutim, iako je ova metoda vrlo učinkovita ako gledamo vrijeme koje potrebno za pripremu budžeta, ne omogućava učinkovitu raspodjelu javnih sredstava, što u velikoj mjeri umanjuje korist ove metode.

Kod bužetiranja sa nultom bazom, rashodi svake budžetske stavke ili programa se razmatraju iznova iz godine u godinu, bez obzira na protekla finansiranja. Po ovom metodu, budžet se priprema tako što se sve aktivnosti i funkcije vlade raspodjele po smislenim jedinicama, koje se zatim poredaju po njihovoj važnosti. Glavni nedostatak ove metode je da zahtjeva dosta vremena i informacija, zbog čega se obično primjenjuje samo kod pojedinačnih aktivnosti i u određenim periodima. Međutim, istovremeno je i najkorisnija metoda ako je cilj smanjenje ukupne potrošnje.

Bužetiranje po učinku (tj. po izlaznim ili krajnjim rezultatima) se fokusira na učinkovitost. Ono pruža odgovore na pitanja poput: (1) Šta radi određena organizaciona jedinica, (2) Koliko to često radi i (3) Po kojem trošku. Najjednostavniji način pripreme budžeta na osnovu učinka je po programima. Svaki program se mjeri po definiranim mjerilima (tj. pokazateljima učinka) kroz vrijeme kako bi se ustanovilo koliko je budžetski korisnik bio uspješan u ostvarivanju svojih programskih ciljeva. Ovaj metod pruža informacije korisne za pravnu raspravu i predstavlja osnov za procjenu od strane upravitelja, dok krajnji rezultati i mjere pomažu budžetskim korisnicima i donosiocima odluka u razumijevanju uporišta svakog programa i povezuju ga sa općim prioritetima

vlade. Međutim, skupljanje pokazatelja o krajnjim rezultatima i poređenje istih sa programima sličnih ustanova zahtjeva dosta vremena i, da bi bilo djelotvorno, objektivnu i nezavisnu evaluaciju (npr. kroz interne revizije). Obzirom da budžetskim korisnicima često nedostaju standardne troškovne informacije, ova metoda je najkorisnija kod rutinskih i zasebno mjerljivih aktivnosti.

Osim programskog budžetiranja, često se koriste dvije duge varijante budžetiranja po učincima, PPB i budžetiranje fokusirano na krajnjim rezultatima. PPB, koje je istovremeno poznato i kao modifikovano programsko budžetiranje, temelji rashode na programima ali i objektima (tj. organizacionim jedinicama), za razliku od programskog budžetiranja koje rashode temelji samo na programima. Glavne prednosti PPB-a su njegov dugoročni fokus i njegova osobina da može dopuniti tradicionalne budžete. Međutim, u praksi, vladini prioriteti su teško ostvarivi, ciljevi i rukovodioci se mijenjaju, PPB zahtjeva visok nivo analitičke sposobnosti i vremena i teško se prati, obzirom da rashodi često prelaze granice organizacionih jedinica. Za razliku od PPB-a, budžetiranje po krajnjim rezultatima povezuje raspodjelu resursa sa efektima. Blisko je povezano sa procesom planiranja i funkcionira dobro u organizacijama koje su vođene misijom. Budžetski korisnici koji koriste ovaj metod često postanu djelotvorniji i učinkovitiji, inovativniji, fleksibilniji i imaju viši radni moral. Ova metoda (kao i druge dvije prethodno opisane su detaljnije prikazane u Prilogu A).

Iz ovoga slijedi da budžetiranje po učincima predstavlja zlatnu sredinu između skupog ali korektnog budžetiranja po nultom osnovu i manje skupim ali često nedjelotvornim inkrementalnim budžetiranjem. Njegov fokus na programima uzima u obzir mjere učinka, uspostavlja direktnu vezu sa programskim ciljevima, ciljevima društva i vladinim

politikama, a istovremeno predočava informacije na jasan i opće prihvaćen način budžetiranja po ekonomskim stavkama.

(vii) Dosadašnji napredak kod uvođenja programskog budžetiranja u BiH

U većini slučajeva, finansijski menadžment se u Bosni i Hercegovini smatra administrativnom funkcijom i ograničen je na dnevno upravljanje sredstvima. Stoga ne iznenađuje da se javni budžeti ne smatraju instrumentom koji bi mogao potpomoći više rukovodstvo u određivanju prioriteta i donošenju kvalitetnih odluka i radni planovi ustanova češće liče na listu želja nego na sponu strateških ciljeva i raspoloživih resursa²³.

Iz tog razloga, budžetski korisnici često predaju svoje zahtjeve za budžetskim sredstvima bez razmatranja ukupnih raspoloživih sredstava i bez adekvatnog pravdanja. Umjesto da dobije zahtjeve koji povezuju finansijske informacije sa strateškim ciljevima, Ministarstva finansija (koja predstavljaju svoje Vlade), dobivaju zahtjeve koji se zasnivaju isključivo na ulaznim informacijama (inputima) i koji su detaljni samo u dijelu plaća i naknada (koji opet iste pravda samo legislativom i brojem osoblja). Korisnici se dakle ne pozivaju na ciljeve koje pokušavaju ostvariti kako bi ostvarili prioritete Vlade i ne vežu svoje potrebe za trenutnu finansijsku situaciju i njene srednjoročne implikacije.

Ukoliko upravljanje javnim finansijama treba dobiti na zrelosti, Bosna i Hercegovina mora prevazići ovu fazu budžetiranja po ekonomskim stavkama i mora pokrenuti rukovodioce da preuzmu aktivnu ulogu i preusmjere svoj fokus sa ulaznih rezultata ka krajnjim rezultatima (između ostalog tako što će odrediti operativne ciljeve za svoje

²³ EC/PARCO Sistemski pregled javne uprave – Poglavlje o javnim finansijama (2005.)

institucije koji će se zasnivati na vladinim politikama i što će početi mjeriti ishode programa na koje se sredstva troše).

Obzirom da u BiH postoji tradicija uslovljavanja prakse legislativom, svi nivoi vlasti su odlučili da uključe programsko budžetiranje kao obavezu u svojim zakonima o budžetskom sistemu. Zakon o budžetima u FBiH²⁴ kaže da *“budžetski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenim na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u proračunu i finansijskim planovima proračunskih korisnika”*. Međutim, isti zakon implicira da bi se programi trebali odrediti samo za razvojne i namjenske programe (npr. kapitalna ulaganja korisnika), dakle, da se ova odredba ne odnosi na sve aktivnosti korisnika. Osim toga, očekuje se da pored općeg i posebnog dijela, budžet sadrži i plan razvojnih programa. Na sličan način, Zakon o finansiranju institucija BiH²⁵ zahtjeva da Ministarstvo finansija i trezora pripremi kao dodatak budžetu sažetak projiciranih rashoda za fiskalnu godinu na koju se usvojeni budžet odnosi, sa detaljnijim informacijama za programe za koje se očekuje da će trajati više od jedne fiskalne godine.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske spominje programe samo u kontekstu izvršenja budžeta, dok ih ne spominje u fazi planiranja budžeta.

Imajući u vidu da ove odredbe nisu dovoljno precizne da bi uputile korisnike kako da pripreme svoje budžetske zahtjeve po programima koji bi pokrili sve njihove aktivnosti, ministarstva finansija trenutno ulaze u drugi krug izmjena i dopuna zakona o budžetu uz podršku međunarodne zajednice, i dijelovi zakona koji se odnose na godišnje i srednjoročno planiranje budžeta bi trebali postati sveobuhvatniji i usklađeniji između različitih nivoa vlasti u BiH.

²⁴ Zakon o budžetima u FBiH (2006.), Službeni list FBiH 19/06

²⁵ Službeni list BiH 61/04.

Prve korake ka uvođenju elemenata programskog budžetiranja na nivou budžetskih korisnika Ministarstva finansija²⁶ su napravila u 2005. godini, kada su odabrala po dva pilot korisnika na svakom nivou²⁷ da pripreme osnovnu dokumentaciju programskog budžeta. Vrsta informacija koja se tada prikupljala je: (1) opće informacije o budžetskom korisniku (naziv budžetskog korisnika i iskaz misije i strateških ciljeva) i (2) informacije o svakom programu zasebno (naziv programa, ciljevi, pravno uporište, rukovodilac programa, troškovne procjene za srednji rok, osnov za troškove, mjere učinka i konkretne programske aktivnosti). Pripremajući ovu dokumentaciju, pilot budžetski korisnici su dokazali dovoljan nivo stručnosti i kapaciteta (kako u pogledu tehničkih sposobnosti i tako i u vremenu potrebnom za pripremu).

Godinu kasnije (tj. 2006. godine) se krenulo korak dalje, šireći grupu institucija koje pripremaju programsku dokumentaciju na sve budžetske korisnike, dok je format za izvještavanje promijenjen kako bi uključio nešto složenije informacije (vidi Dodatak B). Unutar ove inicijative, održani su sastanci sa dvadeset najvećih budžetskih korisnika²⁸ u FBiH, kako bi se procijenio njihov kapacitet da odgovore na ovaj zahtjev²⁹. Deset budžetskih korisnika je izjasnilo da vjeruju da su u stanju pripremiti ove informacije samostalno, dok je deset drugih zahtijevalo direktnu pomoć na radnom mjestu, koja im je pomogla da pripreme i dostave potrebne informacije Federalnom ministarstvu finansija (lista sastanaka je priložena u Dodatku C). Nažalost, kapacitet Ministarstva finansija

²⁶ Ovo je urađeno uz podršku DFID-ovog Projekta jačanja upravljanja javnim finansijama u BiH.

²⁷ Na nivou FBiH, pilot ministarstva su bila Ministarstvo rada i socijalne politike i Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, dok su na nivou RS piloti bili Ministarstvo nauke i tehnologije i Sekretarijat za sport i mlade.

²⁸ U ovom slučaju, kao veliki budžetski korisnici su tretirani svi oni čiji je plan budžeta za 2006. godinu prelazio 20 miliona KM.

²⁹ Ovi sastanci su održani u septembru 2006. godine, u saradnji sa DFID-ovim projektom Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH. Prije toga, održan je sastanak za Budžetski sektor Ministarstva finansija, kako bi se pripremili za analiziranje i obradu dokumentacije programskog budžeta.

potreban da obradi ove informacije i iskoristi ih za donošenje odluka je još uvijek ograničen i korist dostavljenih informacija još uvijek nije jasno definirana. Međutim, Ministarstva finansija i budžetski korisnici trenutno prolaze kroz sveobuhvatne programe obuke, a postoje planovi da se informacije iz programskog budžeta proslijede vladi i parlamentu u obliku aneksa na budžet, što još uvijek nije zakonska obaveza³⁰.

(viii) Privaćanje programskog budžetiranja u BiH

Nadovezujući se na analizu sažetu u prethodnim odjeljcima, koja je potvrdila da je programsko budžetiranje metod planiranja budžeta koji bi BiH trebala nastojati da uvede i obzirom da su neki koraci već napravljeni ka usvajanju ove prakse, postavlja se pitanje koliko je vjerovatno da će nastavak ove reforme naći podršku? Kako bismo odgovorili na ovo pitanje, analiziraćemo gledišta četiri različite grupacije koje su uključene u ovaj proces.

Sa stanovišta odgovornih za reformu javne uprave, kvalitetne procedure vezane za budžetiranje i interne kontrole igraju izuzetno bitnu ulogu u zbližavanju BiH sa Evropskom Unijom. Stoga Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine u svom akcionom planu navodi slijedeća četiri kratkoročna prioriteta:

- Uključivanje rukovodstva organa uprave u pripremu Dokumenta okvirnog (tj. trogodišnjeg) budžeta i godišnjeg budžeta;
- Uvođenje budžetiranja zasnovanog na programima u javnu upravu BiH;
- Blagovremeno uključivanje parlamenta u budžetski proces; i
- Uvođenje kvalitetnijeg izvještavanja ka parlamentu i široj javnosti.

³⁰ Ministarstva finansija na svim nivoima planiraju da uključe ovu obavezu u izmjene i dopune zakona o budžetskom sistemu, koje su trenutno u izradi.

Institucije zadužene za sprovođenje reforme javne uprave vjeruju da će primjena ova četiri koraka ojačati vezu između donošenja odluka i politika i procesa pripreme budžeta, što bi trebala voditi do pojačane djelotvornosti i učinkovitosti javne uprave u BiH³¹. Kako bi sprovođenje ovih koraka trebalo voditi ka uvođenju sistema interne kontrole, kapacitet uposlenih u Ministarstvima finansija, budžetskim korisnicima i fiskalnim upravama bi se trebao znatno poboljšati.

Sa gledišta Ministarstva finansija, uvođenje programskog budžetiranja se doima kao koristan način izvještavanja koji bi im mogao pomoći u kvalitetnijem odlučivanju o budžetskoj raspodjeli³². Budući da Ministarstva finansija funkcioniraju pod znatno ograničenim kapacitetom (kako u pogledu broja uposlenih tako i u njihovim sposobnostima i iskustvu), Ministarstvo finansija još uvijek ne može izvući maksimalnu korist iz tabela koje budžetski korisnici dostavljaju. Međutim, alternativa (u smislu nekog drugog tijela koje bi donosilo odluke o alokaciji budžeta) još uvijek ne postoji. Uposleni u sektoru za budžet često imaju previše zadataka da bi se mogli specijalizirati u analizi budžeta određenog sektora ili budžetskog korisnika. Međutim, tabele programskog budžeta dakako mogu pružiti dodatne potrebne informacije. Trenutno je praksa praćenja učinka još uvijek daleko od zadovoljavajućeg, budući da ni Ministarstva finansija niti budžetski korisnici raspolažu mehanizmima potrebnim da bi se pratili izlazni i krajnji rezultati programa i aktivnosti koje poduzimaju.

Stav prema obavezi pripreme tabela programskog budžeta među budžetskim korisnicima je miješan. Svi budžetski korisnici su prošli obuku za pripremu tabela programskog budžeta,

³¹ Strategija reforme javne uprave (2006.).

³² Rasprave o izvodljivosti sveobuhvatnog programskog budžetiranja su održane sa Ministarstvima finansija na svim nivoima, u drugoj polovici 2006. godine.

iz čega se može zaključiti da bi trebali biti u mogućnosti da popune tabele. Međutim, još uvijek nije slučaj da svi korisnici koriste mogućnost da zahtijevaju svoj dio kolača na ovaj način (što pogotovo važi za pravdanje sredstava). Netransparentne prakse "nezvaničnih rasprava o budžetu" se još uvijek često mogu vidjeti i fokus ostaje na ličnim poznanstvima.

Uprkos tome što je za 2007. godinu predviđeno da se dokumentacija programskog budžeta uputi na vladu i parlament zajedno sa nacrtom budžeta, imenovanje novih vlada nakon općih izbora 2006. godine je trajalo vrlo dugo i nove strukture i budžeti su izostali na mnogim mjestima tokom prvih šest mjeseci. Kako se novi ministri i članovi vlade imenuju, organizuju se informativni sastanci za njih, na kojima se pojašnjava korist i važnost srednjoročnog planiranja budžeta i programskog budžeta³³. Prve naznake pokazuju da donosioci odluka ovakve informacije smatraju korisnim. U krajnjem slučaju bi im trebale pomoći steći mišljenje i stav o raspodjeli budžeta po korisnicima i u zbiru, i to na transparentniji način nego do sada.

Šira javnost, koja predstavlja zadnju interesnu grupu uključenu u ovu analizu, također očekuje da će imati korist od ovakvih informacija, tim više što je cilj programskog budžeta kvalitetnija i informiranija budžetska rasprava i donošenje odluka. Međutim, da bi bili korisni i relevantni, programski budžeti se moraju zasnivati na smislenim i mjerljivim pokazateljima učinka, koji se (ukoliko je to potrebno) mogu prilagoditi/ažurirati kada se krajnji rezultati obznane. Po Osborne-u and Gaebler-u³⁴, rezultati se mogu postići samo ako mjerimo uspjeh i naklonost i podrška javnosti se mogu dobiti samo ako prikažemo konkretne rezultate.

³³ Ovi sastanci su organizovani pod pokroviteljstvom DFID-ovog Projekta jačanja upravljanja javnim finansijama u BiH.

³⁴ Osborne and Gaebler (1993.)

OPCIJE PRAKTIČNIH POLITIKA (Koje opcije postoje kada govorimo o javnim finansijama u BiH?)

Nadovezujući se na prethodni odjeljak, gdje smo naglasili potrebu za modernizovanim sistemom upravljanja finansija u BiH i predložili uvođenje programskog budžetiranja kao najprikladniji način postizanja ovog cilja, ovaj odjeljak nastoji da predoči različite načine primjene programskog budžetiranja i odredi optimalni način za BiH.

(i) Analiza političkih opcija za sprovođenje programskog budžetiranja

U biti, BiH se trenutno susreće sa tri opcije glede programskog budžetiranja: (1) Zaustaviti primjenu programskog budžetiranja, (2) Primijeniti pojednostavljeni oblik programskog budžetiranja i (3) Primijeniti sveobuhvatni oblik programskog budžetiranja (grafički prikaz ovih opcija i njihovih pod-opcija je dat u Dodatku D).

Ukoliko bi se vlasti u BiH odlučile da zaustave primjenu programskog budžetiranja, javne finansije bi ostale na nivou na kojem su se nalazile u protekle dvije decenije. U tom slučaju bi BiH zanemarila sva iskustva koja je do sada prikupila i zanemarila napredak koje su postigle naprednije zemlje, dok bi nivo troškovne efikasnosti, kontrole nad javnim sredstvima, profesionalnosti, pristup informacijama i predvidivost finansiranja ostali na istom (dakle relativno niskom) nivou. Kada bi se odlučila na ovaj korak, BiH bi također zanemarila vještine i sposobnosti koje su ljudi stekli u socijalizmu, kada su određivanje prioriteta i ciljeva i kontrole i upravljanje učinkom korišteni u većini državnih preduzeća. Odabirom ove opcije, BiH bi protračila postojeće kapacitete, propustila globalne trendove koji su se dokazali u drugim zemljama i ne bi dobila ništa za

uzvrat. Ova metoda bi zahtijevala najmanje finansijskih sredstava ali bi isto tako i nastavila tolerisati praksu favoriziranja određenih grupa stanovništva. Istovremeno bi ova opcija bila najmanje pogodna za širu javnost.

Za razliku od prve opcije, gdje ne bi bila potrebna zakonska obaveza programskog budžetiranja ili gdje bi ona postojala, ali se ne bi primjenjivala, druga opcija podrazumijeva primjenu programskog budžetiranja u ograničenim razmjerima. To bi na primjer bio slučaj kada bi pojedine ustanove odlučile da planiraju svoje budžete na osnovu programa, čak i kada ne bi postojala zakonska osnova. Programske informacije se u tom slučaju ne bi morale prosljeđivati na vladu ili parlament. Ovo je faza u kojoj se BiH trenutno nalazi – tokom prve godine izrade programskih budžeta, samo nekoliko odabranih korisnika koji su procijenjeni kao da bi bili spremni postati transparentniji i odgovorniji su sudjelovali u ovoj inicijativi. Zauzvrat su dobili veću mogućnost da im se odobri željeni iznos iz budžeta (ukoliko obrazlože svoj zahtjev kvalitetno). Praksa je pokazala da priprema tabela i izrada prvih koraka ka strateškom razmišljanju nije suviše komplikovana i ne zahtijeva suviše vremena, što je bio dovoljan razlog za Ministarstva finansija (uz pritisak SAP, RJU i ostalih donatorskih grantova i zajmova) da prošire ovu grupu na sve korisnike. Ovakva reforma bi zahtijevala značajno iskustvo i sredstva, koje domaće vlasti vjerovatno ne bi bile u mogućnosti mobilisati i finansirati, a koje je do sada pružala međunarodna zajednica. Budžetski korisnici (kao i Ministarstva finansija) se još uvijek susreću sa značajnim ograničenjima kapaciteta, međutim, sa rastom svatanja značaja srednjoročnog plana i programskog budžetiranja, svaka bi institucija trebala iznaći kadar da pripremi i obradi ove informacije.

Treća opcija, u kojoj bi informacije o programima uključile sve gore navedeno, ali bi isto tako bile korištene da se prati učinak i djelotvornost budžetskih korisnika kroz vrijeme i da se poboljša donošenje odluka, je opcija koju bi BiH dugoročno trebala pokušati sprovesti. Međutim, ovakva reforma bi zahtijevala značajna sredstva, a osvrćući se na fiskalne pritiske pod kojima se BiH trenutno nalazi, upitno je da li će moći nastaviti reformu kada podrška donatora opadne.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE (Kako bi vlasti u BiH mogle poboljšati transparentnost i odgovornost javne uprave?)

Obzirom na potrebu BiH da počne sa (1) poboljšanjem svoje organizacije, (2) kvalitetnijim finansiranjem, (3) usavršavanjem sposobnosti i kapaciteta, (4) boljim procedurama i (5) većim kvalitetom usluga koje javne ustanove u BiH pružaju građanima, pitanje da li se treba sprovesti reforma javne uprave ili ne nije stvarni izbor.

Četiri godine su potrošene razmišljajući o tome kako bi javna uprava trebala izgledati i dragocjeno vrijeme i drugi resursi su potrošeni uz znatan oportunitetni trošak, a ništa značajno nije postignuto. No, situacija se promijenila 2004. godine, kada je međunarodna zajednica organizovala funkcionalni pregled šest oblasti javne uprave, uključujući javne finansije. Ovi pregledi su bili vrlo korisni u smislu spoznaje kako trenutna situacija izgleda i koji bi se koraci trebali napraviti u skorijoj budućnosti. Dvije godine kasnije, napravljena je i prva Strategija reforme javne uprave, sa akcionim planom koji je definirao jaču vezu između donošenja političkih odluka i pripreme budžeta, kao i veći stepen djelotvornosti i učinkovitosti javne uprave u BiH kao kratkoročne prioritete koje BiH mora sprovesti za manje od tri godine.

Sudeći po međunarodnom iskustvu od preko šezdeset godina i načinu na koji je samo po sebi definirano, programsko budžetiranje bi moglo biti koristan metod za postizanje gore navedenih prioriteta, ukoliko se ispravno primjeni. Ispravno sprovođenje podrazumijeva što širu pokrivenost korisnika, vladu koja ima formulirane prioritete na koje se korisnici mogu pozvati, korisnike sa jasnim strateškim i operativnim ciljevima na kojima zasnivaju

svoje programe i uposlene Ministarstava finansija i budžetskih korisnika koji su u stanju da sve ove informacije pretoče u razumljiv, široko prihvaćen format. Puko pripremanje ovih informacija (kao što je taj slučaj trenutno), bez da vlade, parlamenti ili šira javnost analiziraju ove informacije i koriste ih kako bi utjecali na raspodjelu budžetskih sredstava ima vrlo nizak utjecaj. Da bi bile relevantne, ove informacije moraju biti korištene i od strane donosioca odluka i, ukoliko moguće, organa interne i eksterne kontrole koji bi pratili učinak i na osnovu njega utjecali na buduće raspodjele.

Prvi, pilot pokušaji u Federaciji i na drugim nivoima vlasti u BiH su pokazali da, uz međunarodno iskustvo, novac i pritisak, uvođenje programskog budžetiranja može biti realan zadatak. Međutim, imajući u vidu da međunarodna pomoć polako opada i da BiH mora preuzeti dogovornost za svoje postupke, upitno je da li će BiH moći otići dalje i primijeniti ispravno i sveobuhvatno programsko budžetiranje u dogledno vrijeme, naročito tokom naredne dvije godine.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige i publikacije:

BiH Vijeće ministara (2004). Srednjoročna razvojna strategija, Sarajevo

EBRD (n.d.) BiH Strateški pregled, skinuto sa <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/bosnherz/index.htm>.

EC (2003). Studija izvodljivosti, Sarajevo

EU (2003). EU Novosti za decembar 03, Sarajevo

Harvey S. Rosen (2001), Javne finansije (6th ed.), McGraw-Hill/Irwin

IMF (2001) Priručnik fiskalne transparentnosti, Washington DC

IMF (2001) GFS Priručnik, Washington DC

OECD (2001) OECD Najbolje prakse budžetske transparentnosti, OECD Paris skinuto sa <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

Osborne, David and Ted Gaebler (1993) Ponovno spoznavanje vlade: Kako poduzetnički duh mijenja javni sektor, Plume

PAR Koordinator – Ured (2005). Sistemski pregled javne uprave u BiH, Sarajevo

PAR Koordinator – Ured (2006) BiH Strategija reforme javne uprave, Sarajevo

PAR Koordinator – Ured (2006) BiH Strategija reforme javne uprave - Sažetak, Sarajevo

The World Bank (2006) Kratki opis BiH, skinuto sa <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BOSNIAHERZEXTN/0,,menuPK:362036~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:362026,00.html>.

The World Bank (2006) Report No. 36156-BiH, Obračun sa fiskalnim izazovima i jačanje perspektiva za rast – Pregled javne potrošnje i institucija, Sarajevo

Projektna dokumentacija:

EU Podrška Uredu PAR Koordinator (2005). Početni izvještaj, Sarajevo

OECD (n.d.), Kapaciteti javne uprave, skinuto sa <http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/34958160.pdf>.

Web-stranice:

DFID. DFID-ov program u BiH, Sarajevo, skinuto sa www.britishembassy.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/S

OHR. Naša reformska agenda – Agenda reformi dogovorena između Vlade BiH i međunarodne zajednice (July, 2002), skinuto sa http://www.ohr.int/dwnld/dwnld.html?content_id=27579

OHR, Opće informacije o OHR-u, skinuto sa <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#pic>

OSCE. Učinkovita i troškovno-efektivna javna uprava, Sarajevo, skinuto sa www.oscebih.org/democratization/municipal.asp?d=3

OSCE. Izveštaj o interim kontrolama, Sarajevo, skinuto sa www.oscebih.org/documents/775-eng.pdf

UNDP. Reforma javne uprave (PAR), Sarajevo

Dan Elssas (2003), Udžbenik o osnovnim pristupima budžetiranju u jednoj zemlji. UW-Extension Local Government Center.

Legislativa:

Zakon o finansiranju BiH Institucija (2004), Službeni list BiH br. 61/04

Zakon o budžetima u FBiH (2006), Službene novine FBiH br. 19/06

DODATAK A – SAŽETAK RAZLIČITIH METODA PRIPREME BUDŽETA

Metoda	Glavne prednosti	Glavni nedostaci
<u>Inkrementalno budžetiranje</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budžetskom korisniku se garantuje prošlogodišnja dodjela (alokacija) ▪ Dijeli sve prednosti budžetiranja po ekonomskim stavkama ▪ Minimizira radove na pripremi budžetskih zahtjeva na proporcionalno uvećavanje svih stavki za određeni iznos ili postotak 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alokacija se ne zasniva na stvarnim ili opravdanim potrebama korisnika ▪ Novac poreskih obveznika se eventualno troši na neprioritetne ili neefikasne programe ▪ Povećanje alokacije eventualno zasnovano na faktorima koji nisu direktno vezani za javnu potrošnju
<u>Budžetiranje sa nul-tom bazom</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Svake godine, alokacija se analizira nanovo ▪ Programima koji su ne pokazuju očekivane rezultate ili kojima je isteklo trajanje se ukida finansiranje ▪ Najkorisnija metoda ukoliko je cilj smanjenje cjelokupne potrošnje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priprema zahtjeva dosta vremena i dokumentacije ▪ Smisleno samo za pojedine aktivnosti i u određenim vremenskim razmacima
<u>Budžetiranje po ekonomskim stavkama</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visok stepen kontrole – sredstva se ne moraju trošiti na sve stavke i mogu samo do određenog iznosa ▪ Pruža korisne informacije o tome koliko je novca potrošeno i na što ▪ Nivo detalja određuje nivo fleksibilnosti ▪ Jednostavna priprema i priprema koja se široko koristi ▪ Kada se budžet priprema po organizacionim jedinicama, u skladu sa organizacionom hijerarhijom i dužnostima/odgovornostima ▪ Omogućava zbrajanje potrošnje na nivou vladinih funkcija i podaci se mogu koristiti za analizu trenda i vremenske serije 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problematično kada se alokacija zasniva na nivou potrošačkih jedinica ▪ Ograničava efikasno upravljanje ▪ Može prouzrokovati prekomjernu administraciju i prepreku analizi postojećih problema praktičnih politika ▪ Pruža relativno malo informacija o funkcijama i aktivnostima ▪ Radi svog fokusa na kratkoročnoj dodjeli sredstava zanemaruje dugoročne strateške ciljeve ▪ Stimulira potrošački stav koji ima u vidu prvenstveno trošenje, kako se sredstva ne bi vratila u budžet ▪ Pruža malo informacija o misiji, ciljevima i efektima programa
<u>Budžetiranje po učinku</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pruža upraviteljima više informacija korisnih za donošenje zakonskih odredbi i za evaluaciju učinka nego budžetiranje po ekonomskim stavkama ▪ Struktuirana budžet po kvantitativnim procjenama troška i učinka programa i programskih aktivnosti ▪ Efekti i mjere reflektiraju široko prihvaćene ciljeve glavnih programa ▪ Uspješni programi rezultiraju u podršci relevantnih aktera ▪ Vrlo korisno za aktivnosti koje su rutinske prirode i koje je moguće mjeriti pojedinačno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uposlenim je potrebna značajna količina vremena za prikupljanje mjera efekta i poređenje sa programima sličnih korisnika ▪ Vlada mora uesti objektivnu i neovisnu komponentu evaluacije programa ▪ Korisnici često nemaju pouzdane standardizovane informacije o troškovima
<u>Programsko budžetiranje / programiranje budžeta (PPB)</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fokusira se na dugoročno planiranje ▪ Može se koristiti da bi se dopunili tradicionalni budžeti, što uvećava njihovu informativnu vrijednost 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dogovor o glavnim ciljevima vlade je često težak za postići ▪ Ciljevi i izabrani službenici se često mijenjaju, što onemogućava dugoročni fokus PPB-a

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zahtjeva troškovne informacije o programima i visok nivo analitičke sposobnosti ▪ Razvoj dugoročnih procjena trošaka i koristi i alternativnih programa zahtjeva dosta vremena i sredstava ▪ Teško za upravljati, jer rashodi mogu prevazilaziti granice organizacionih jedinica
<u>Budžetiranje po izlaznim rezultatima</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konzistentno sa ciljevima evaluacije ▪ Povezuje alokaciju resursa i efekte pruženih usluga ▪ Usko povezano za proces planiranja ▪ Pokazuje izuzetno dobre rezultate u organizacijama koje su vođene misijom 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zapostavlja sve aspekte (uključujući socijalne i aspekte zapošljavanja) koji se ne odnose na krajnje efekte ▪ Često se oslanja na krajnje rezultate koji su eventualno pogrešno definisani (npr. pretpostavlja da neke aktivnosti vode do izvjesnih rezultata ili ciljeva kada to nije slučaj)
<u>Programsko budžetiranje</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Najkorisnija metoda kada se ishodi trebaju povezati sa raspoloživim sredstvima ▪ Potencira implikacije praktičnih politika ▪ Dozvoljava da se budžet sagleda u cjedini i da se različiti, konkurentski, zahtjevi korisnika sagledaju istovremeno ▪ Vladi i javnosti je jednostavnije steći mišljenje o alokacijama budžeta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iziskuje jasno formulisane prioritete centralne vlade ▪ Zahtjeva dosta vremena kako bi se odredila misija, ciljevi i rezultati njihovih programa i funkcija ▪ Često zahtjeva detaljno računovodstvo

DODATAK B – TABELE PROGRAMSKOG BUDŽETA ZA BUDŽETSKE KORISNIKE

TABELA 7: NOVI PRIJEDLOZI VISOKOPRIORITETNE POTROŠNJE

PROGRAM BR. 1				
Naziv programa:		<i>(imenujte postojeći ili novi program za koji zahtijevate dodatno finansiranje)</i>		
Operativni cilj(evi):		<i>(navedite operativne ciljeve ovog programa)</i>		
Opis prijedloga i obrazloženje:		<i>(dajte kratak opis prijedloga, npr. koje će se dodatne usluge pružiti ili šta će se proizvesti, ko će biti glavni korisnici dodatnih usluga itd.)</i>		
Zakonsko uporište:		<i>(navedite postojeće ili predloženo zakonsko uporište, npr. zakon, odluku Vlade, i sl.)</i>		
Ciljevi učinka		Procjena	Projekcije	
		2007.	2008.	2009.
Izlazni rezultat <i>(navesti ciljeve izlaznih rezultata, za koje se očekuje da će proizaći iz dodatnih sredstava ovog prijedloga)</i>				
Krajnji rezultat <i>(navesti ciljeve u smislu krajnjeg rezultata koji će se ostvariti ovim prijedlogom)</i>				
Učinkovitost <i>(cilj u smislu učinkovitosti prijedloga, t.j. utrošak po izlaznom rezultatu)</i>				
Konto	Dodatna potrošnja	Procjena	Projekcije	
		2007.	2008.	2009.
611000 612000	Za plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
613000	Za izdatke za materijal i usluge	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
614000	Za tekuće grantove	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
615000 616000 812000 822000 823000	Za kapitalnu potrošnju	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1) Ukupna dodatna potrošnja za prijedlog		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(2) Vlastiti prihodi ili donacije <i>(navedite izvor vlastitih prihoda ili donacije)</i>		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1-2) Zahtjev za dodatna budžetska sredstva za prijedlog		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Referentna stavka: Broj dodatno zaposlenih <i>(ekvivalent zaposlenim na puno radno vrijeme)</i>		0	0	0
Ukupna dodatna potrošnja za sve prijedloge		Procjena	Projekcije	
		2007.	2008.	2009.
Za plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Za izdatke za materijal i usluge		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Za tekuće grantove		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Za kapitalnu potrošnju		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1) Ukupna dodatna potrošnja za sve prijedloge		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(2) Ukupni vlastiti prihodi ili donacije		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1-2) Ukupni zahtjevi za budžetska sredstva za sve prijedloge		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Referentna stavka: Broj dodatno zaposlenih		0	0	0

Kontrolne stavke iz Tabele 4 (više nego u 2006.g):			
Ukupno plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Izdaci za materijal i usluge	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Tekući grantovi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Kapitalna potrošnja	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Ukupna razlika (rast) u rashodima	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00

TABELA 8: OPCIJE UŠTEDE PO PROGRAMIMA

OPCIJA UŠTEDE BR. 1							
Naziv programa:		(navedite postojeći ili novi program na koji se odnosi ušteta)					
Operativni cilj(evi):		(navedite operativne ciljeve programa)					
Konto	Predložena smanjenja izdataka	Izvršenje	Plan	Procjena	Projekcije		
		2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	
611000 612000	Ukupno plate, naknade i doprinosi za program	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
613000	Ukupni izdaci za materijal i usluge	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
614000	Ukupni tekući grantovi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
615000 616000 812000 822000 823000	Ukupni kapitalni izdaci	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
(1) Ukupni odobreni troškovi za program		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
(2) Vlastiti prihodi ili donacije (navedite izvor vlastitih prihoda ili donacije)		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
(1-2) Ukupna odobrena budžetska sredstva za program		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Referentna stavka: Broj planiranih zaposlenih (ekvivalent zaposlenim na puno radno vrijeme)		0	0	0	0	0	
Opis opcije uštede:		(opisati prirodu uštede, npr. funkcije koje se više neće izvršavati, osnova za uštedu (nizak prioritet, neadekvatan učinak, poboljšana učinkovitost itd.))					
Mogući utjecaj uštede:		(Koji bi utjecaj ova uštete imala po krajnje korisnike vaših usluga ili programa)					
Osnova za procjenu uštede:		(Kako su uštete obračunate? Pojasnite metodologiju izračunavanja moguće uštede)					
Konto	Procjena moguće uštede sredstava	Izvršenje	Plan	Procjena	Projekcije		
		2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	
611000 612000	Smanjenje na platama, naknadama i doprinosima zaposlenih	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
613000	Smanjenje na izdacima za materijal i usluge	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
614000	Smanjenje na tekućim grantovima	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
615000 616000 812000 822000 823000	Smanjenje na kapitalnoj potrošnji	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Ukupna ušteta za program		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Referentna stavka: Broj smanjenih radnih mjesta (ekvivalent zaposlenim na puno radno vrijeme)		0	0	0	0	0	
		Izvršenje	Plan	Procjena	Projekcije		
Ukupna moguća ušteta na svim programima		2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	
Ukupno smanjenje na platama, naknadama i doprinosima zaposlenih		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Ukupno smanjenje na izdacima za materijal i usluge		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Ukupno smanjenje na tekućim grantovima		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Ukupno smanjenje na kapitalnoj potrošnji		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Ukupna predložena ušteta		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	
Referentna stavka: Ukupni broj reduciranih radnih mjesta		0	0	0	0	0	

Kontrolne stavke iz Tabele 4 (više nego u 2006.g):				
Ukupno plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Izdaci za materijal i usluge	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Tekući grantovi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Kapitalna potrošnja	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Ukupna razlika (rast) u rashodima	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00

TABELA 9: SAŽETI PRIKAZ PROGRAMA BUDŽETSKIH KORISNIKA

Strateški cilj(evi) korisnika:		<i>(navedite strateške ciljeve koje budžetski korisnik nastoji ostvariti)</i>			
PROGRAM BR. 1					
Naziv programa:		<i>(imenujte svaki program koji će vaša ustanova sprovesti u periodu 2006.-09.)</i>			
Operativni cilj(evi):		<i>(navedite operativne ciljeve ovog programa)</i>			
Rukovodilac programom:		<i>(ime i prezime osobe odgovorne za program)</i>			
Aktivnosti:		<i>(navesti planirane aktivnosti, koje bi trebale doprinijeti postizanju programskih ciljeva)</i>			
Ciljevi učinka		Procjena	Projekcije		
		2007.	2008.	2009.	
Izlazni rezultat <i>(navesti ciljeve (u smislu izlaznih rezultata), za koje se očekuje da će proizići iz navedenog programa)</i>					
Krajnji rezultat <i>(navesti ciljeve (u smislu krajnjeg rezultata), koji se namjeravaju postići u okviru ovog programa)</i>					
Učinkovitost <i>(navesti ciljeve (u smislu učinkovitosti prijedloga, t.j. utroška po izlaznom rezultatu)</i>					
Konto	Ukupni resursi potrebni za program (odobreni minus uštede)	Plan	Procjena	Projekcije	
		2006.	2007.	2008.	2009.
611000 612000	Plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
613000	Izdaci za materijal i usluge	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
614000	Tekući grantovi	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
615000 616000 812000 822000 823000	Kapitalna potrošnja	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1) Ukupna potrošnja za program		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(2) Vlastiti prihodi ili donacije <i>(navedite izvor vlastitih prihoda ili donacije)</i>		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1-2) Zahtjev za budžetska sredstva za program		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Referentna stavka: Broj zaposlenih na programu <i>(ekvivalent zaposlenim na puno radno vrijeme)</i>		0	0	0	0
Ukupna potrošnja za sve programe		Plan	Procjena	Projekcije	
		2006.	2007.	2008.	2009.
Ukupno plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Izdaci za materijal i usluge		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Tekući grantovi		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Kapitalna potrošnja		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1) Ukupna potrošnja za sve programe		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(2) Ukupni vlastiti prihodi ili donacije		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
(1-2) Ukupni zahtjev za budžetska sredstva za sve programe		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Referentna stavka: Broj zaposlenih		0	0	0	0
Kontrolne stavke iz Tabele 4:					
Ukupno plate i naknade troškova zaposlenih plus doprinosi		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Izdaci za materijal i usluge		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Tekući grantovi		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Kapitalna potrošnja		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00
Ukupna potrošnja		KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00	KM 0,00

DODATAK C – LISTA SASTANAKA NA TEMU PROGRAMSKA DOKUMENTACIJA

Ustanova	Predstavnik	Vrsta treninga	Datum
Trening o programskom budžetiranju za Federalno ministarstvo finansija	E. Silajdžić, M. Kožo, A. Čatović	Trening na radnom mjestu	23.09.2006.
Trening o programskom budžetiranju za kantonalna ministarstva finansija	M. Sučić, N. Delibašić. J. Ursa, S. Šarać, A. Salihagić, B. Čošković, P. Marković, J. Damjanović,	Prezentacija i radionica	18.10.2006.
Sastanci sa Federalnim budžetskim korisnicima			
Ministarstvo za pitanja boraca i RVI FBiH	N. Spahalić, N. Goletić S. Ahmedpahić, S. Lipović	Feedback-sesija	5.09.2006.
Ministarstvo finansija FBiH	F. Drinčić	Sastanak	11.09.2006.
Ministarstvo rada i socijalne politike FBiH	Dž. Kelić, V. Marjanović	Trening na radnom mjestu	12.09.2006.
Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH	E. Šabaredžović itd.	Feedback-sesija	4.09.2006.
Ministarstvo prometa i komunikacije FBiH	Tabele već završene. Dalja pomoć nije potrebna.		-
Poreska uprava FBiH	A. Prasko, I. Previšević	Sastanak	12.09.2006.
Ministarstvo pravde FBiH i kazneno-popravni zavodi	A. Jasika	Trening na radnom mjestu	13.09.2006.
Uprava policije FBiH	Tabele već završene. Dalja pomoć nije potrebna.		-
Ministarstvo zdravstva FBiH	Tabele već završene. Dalja pomoć nije potrebna.		14.09.2006.
Ministarstvo izbjeglica i raseljenih lica	Tabele već završene. Dalja pomoć nije potrebna.		-
Vlada FBiH	A. Gašević	Feedback-sesija	11.09.2006.
Ministarstvo energije, rudarstva i industrije FBiH	N, Delić, M. Čuljak	Sastanak	4.09.2006.
Policija Vrhovnog suda FBiH	V. Edin, H. Živojević	Feedback-sesija	7.09.2006.
Služba za zajedničke poslove organa i tijela FBiH	F. Džindo, B. Kozadra S. Žigalj	Trening na radnom mjestu	13.09.2006.
Ministarstvo kulture i sporta FBiH	Tabele već završene. Dalja pomoć nije potrebna.		-
Ministarstvo unutarnjih poslova FBiH	V. Zovko	Feedback-sesija	5.09.2006.
Ministarstvo turizma i zaštite okoliša FBiH	M. Bjelica, Š. Šehagić	Trening na radnom mjestu	1.09.2006.
Ministarstvo prostornog uređenja FBiH	Mrs. Bisera, Š. Šehagić	Trening na radnom mjestu	12.09.2006.
Ministarstvo pravde FBiH	A. Jasika	Trening na radnom mjestu	13.09.2006.

DODATAK D – MATRICA EFEKATA: OPCIJE UVOĐENJA PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA (PB) KAO NAČIN ZA POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI U JAVNOM SEKTORU

Ciljevi praktičnih politika i ograničenja	Kriteriji	Moguće opcije		
		Bez P.B.	Ograničeno P.B.	Sveobuhvatno P.B.
DJELOTVORNOST (povećana transparentnost i odgovornost javnog sektora)	Indeksi i mjere transparentnosti, korupcije i odgovornosti	Niska	Relativno niska	Visoka
	Mjera u kojoj su građani zadovoljni sa javnim programima	Niska	Relativno niska	Visoka
UČINKOVITOST (transparentnost i odgovornost povećana na ekonomičan način)	Trošak sprovođenja politika i mogućih ušteda koji bi bio rezultat povećane transparentnosti i odgovornosti	-	Relativno niska / Relativno visoka	Visoka
JEDNAKOST I PRAVIČNOST (svi budžetski korisnici imaju jednak pristup javnih sredstvima)	Stepen do kojeg različite interesne grupe mogu utjecati na raspodjelu sredstava	Niske	Relativno visoke	Visoke
TROŠKOVI	Troškovi izrade nacрта i donošenja legislative potrebne da bi se sprovela odgovarajuća praktična politika	-	Relativno visoki	Visoki
	Dodatni troškovi po korisnike da pripreme programsku dokumentaciju	-	Relativno niski	Relativno visoki
	Dodatni troškovi po MF, Parlament, Vladu i Ured vrhovnog revizora kao rezultat pregleda PB dokumentacije	-	Relativno niski	Relativno visoki
	Trošak treninga da bi se pripremila i obradila PB dokumentacija	-	Relativno niski	Relativno visoki
STRUČNA OGRANIČENJA	Relevantna stručnost i znanja koja postoji u institucijama	-	Relativno niska	Relativno visoka
	Pomoć donatora i MF koja stoji na raspolaganju	-	Visoka	Relativno visoka
INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA	Potreba da se uvedu nove institucionalne veze	-	Relativno niska	Relativno visoka
POLITIČKA OGRANIČENJA	Spremnost korisnika da pripreme PB dokumentaciju	-	Relativno niska	Visoka
	Spremnost relevantnih institucija da pregledaju programske informacije	-	Relativno niska	Visoka
VRIJEME	Vrijeme potrebno za sprovođenje	-	Relativno kratko	Dugo
= KORIST		Vrlo niska	Relativno niska	Relativno visoka