



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 07-16-1-651-1/23
Sarajevo, 25.05.2023.godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

PRIMLJENO: 26-05-2023			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Hedni broj	Broj priloga
01 -	16-10	-116.7/	23

Predmet: Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Poštovani,

Sukladno članku 16. i 17. Zakona o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Planiranje proračunskih rashoda u Institucijama BiH“ na razmatranje i dalje postupanje.

Ostale jezičke verzije će biti dostavljene elektronskim putem.

S poštovanjem,

Prilog:

- Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Dostavljeno:

- Naslovu,
- a/a.







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

www.revizija.gov.ba



Broj: 07-16-1-651-2/23
Sarajevo, 25.05.2023. godine

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 26-05-2023			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02	-16-10	-1167	/23

Predmet: Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Poštovani,

Sukladno članku 16. i 17. Zakona o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Planiranje proračunskih rashoda u Institucijama BiH“ na razmatranje i dalje postupanje.

Ostale jezičke verzije će biti dostavljene elektronskim putem.

S poštovanjem,

Prilog:

- Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Dostavljeno:

- Naslovu,
- a/a.

GLAVNI REVIZOR



1000

1000

1000

1000

1000

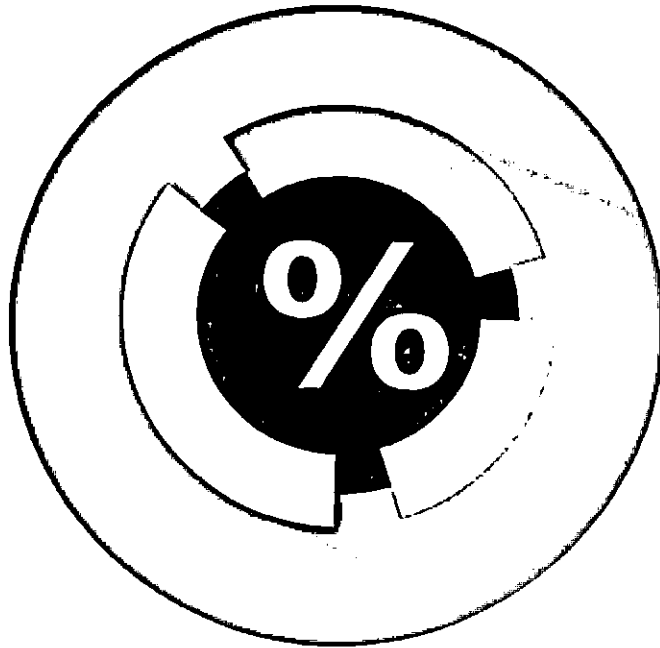
1000

1000



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

www.revizija.gov.ba



РЕВИЗИЈА УЧИНКА
ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
„ПЛАНИРАЊЕ БУЏЕТСКИХ РАСХОДА У ИНСТИТУЦИЈАМА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ“

Сарајево, мај 2023. године



Праћење реализације препорука ревизије учинка

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (Канцеларија за ревизију) провела је праћење активности институција Босне и Херцеговине (БиХ) на реализацији препорука ревизије учинка за извјештај ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“ који је објављен у децембру 2016. године.

Праћење је проведено у складу са ИНТОСАИ оквиром професионалних објава (ИФПП), Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Основни циљ овог извјештаја је да се мјеродавним институцијама и јавности презентују активности одговорних институција на реализацији препорука ревизије учинка које су дате с циљем да се унаприједи подручја која су била предметом ревизије. Реализација препорука би требала допринијети реализацији циља 16 одрживог развоја, промовисати мирољубива, инклузивна и праведна друштва. Резултати праћења указују на то да је уочен напредак у односу на период када је рађена ревизија. По свим датим препорукама предузимане су активности: 71 % препорука је дјелимично реализовано, а за 29% препорука констатоване су почетне активности.

Постигнут је напредак у односу на 2016. годину у усклађивању програма у различитим планским документима и извјештајима. Постигнут је и напредак у погледу доступности/транспарентности средњорочних планова, годишњих програма рада и извјештаја о раду институција БиХ. Поред тога предузети су и кораци на осигурању независних и објективних информација о реализацији циљева кроз проведене евалуације средњорочних програма рада. Са друге стране, и даље се константно касни са усвајањем буџета. Сам процес припреме и усвајања и даље није у функцији ефикасности и ефективности буџетских издатака. Међутим, СМ БиХ је предузео активности на унапрјеђењу буџетског процеса усвајањем Свеобухватне стратегије управљања јавним финансијама у оквиру које је планиран или покренут низ активности на унапрјеђењу процеса припреме и усвајања буџета. Реализацијом активности из Стратегије може се очекивати потпуна реализација датих препорука.

Извјештај је, у складу са чланом 16. и чланом 17. Закона о ревизији, достављен Парламентарној скупштини БиХ, Предсједништву БиХ и Савјету министара БиХ.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић

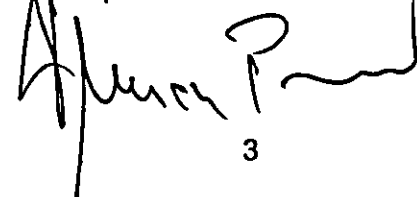
ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица



ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман



Садржај

Коришћене скраћенице	5
1. УВОД	8
1.2. Циљ и сврха праћења	8
1.3. Предмет и обим праћења	9
1.4. Извори и методи праћења	9
1.5. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења	11
2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ	13
2.1. Парламентарна скупштина	13
2.2. Савјет министара	13
3.1. Оцјена реализације препорука-активности институција на реализацији препорука	15
3.2. Тренутно стање у ревидираној области	21
ПРИЛОЗИ	23
Прилог 1. Преглед доступности програма рада и извјештаја о раду институција из узорка	24
Прилог 2. Преглед усвојених буџета институција БиХ за период 2017 – 2023. година	25
Прилог 3. Преглед реализације буџетских корака	26
Прилог 4. Преглед извјештаја ревизије учинка који су до сада били предметом праћења реализације препорука	28

Коришћене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АСХ	Агенција за сигурност хране Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
ВРМИС	Информациони систем за планирање и управљање буџетом (Budget Planning Management Information System)
ДЕП	Дирекција за економско планирање Савјета министара Босне и Херцеговине
ДЕИ	Дирекција за економско планирање
Дом народа	Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
НЕА	Агенција за развој високог образовања и осигурање квалитета
IDDEEA	Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података
ИСФУ	Информациони систем финансијског управљања
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
Предсједништво	Предсједништво Босне и Херцеговине
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине
Парламент БиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Представнички дом	Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
Упутство о методологији	Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања праћења и извјештавања у институцијама БиХ
УЗЗБ	Управа БиХ за заштиту здравља биља

Извршни резиме

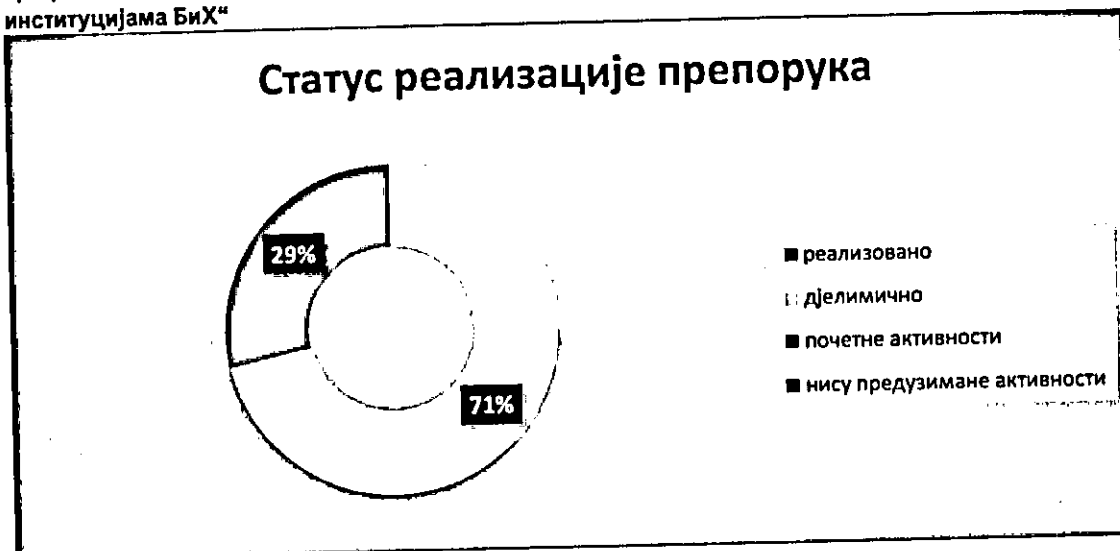
Канцеларија за ревизију је провела праћење реализације препорука из извјештаја ревизије учинка: „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“ с циљем процјене њихове имплементације и стања у ревидираној области. Предметни извјештај је објављен у децембру 2016. године. Табела у наставку даје преглед реализације препорука ове ревизије учинка.

Табела 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“

Степен реализације	Број препорука	Процент реализације препорука
● Реализовано	-	-
○ Дјелимично	5	71%
● Почетне активности	2	29%
● Нису предузимане активности	-	-
Укупно	7	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Графикон 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“



Извор: Канцеларија за ревизију

Као што је то и видљиво из претходне табеле и графика, ни једна препорука није у потпуности реализована. Код већине датих препорука, 71% констатована је дјелимична реализација, односно извјесна је реализација активности које воде реализацији препоруке. У 29 % препорука предузете су почетне активности односно институције стварају предуслове за реализацију активности које воде реализацији препоруке.

Институције БиХ су започеле низ активности на унапрјеђењу предметне области и за већину активности постоји велика вјероватноћа да ће резултирати потпуном имплементацијом препорука. С тим у вези, Савјет министара БиХ (Савјет министара) је усвојио Свеобухватну стратегију унапрјеђења јавних финансија у оквиру које је планиран низ активности чија реализација ће допринијети реализацији датих препорука. Конкретно Стратегијом је предвиђено унапрјеђење програмске форме буџета, која ће бити подржана новим информационим системом. Када је ријеч о надзору и евалуацији, Дирекција за економско планирање је провела двије евалуације. Међутим, евалуације се односе само на период од 2016. до 2018. године. Потребно је проводити евалуације периодично у складу са Упутством о методологији у поступку средњорочног планирања праћења и извјештавања у институцијама БиХ.

Када је ријеч о приступу информационом системима попут еСједница Савјета министара и BPMIS, иако није осигуран непосредан онлајн приступ заинтересованим странама, предузете су активности на увођењу новог информационог система за припрему буџета, а приступ плановима и извјештајима је осигуран свим заинтересованим странама посредством веб страница институција и веб апликације еКонсултације. Ипак потребно је редовно ажурирати извјештаје и планове на овим веб платформама како би заинтересоване стране имале приступ актуелним плановима.

1. УВОД

У уводном дијелу овог извјештаја образложен је општи циљ и сврха праћења реализације препорука ревизије учинка, предмет, обим, извор и методе праћења, те основне информације о извјештају који се прати.

1.2. Циљ и сврха праћења

Задатак ревизије учинка је извјештавање о ефикасности, ефективности и економичности програма или активности, а правовремена реализација препорука и унапрјеђење рада је задатак ревидираних институција.

Праћење реализације препорука из извјештаја о проведеним ревизијама учинка представља финалну фазу ревизије учинка која слиједи након циклуса планирања и извршења ревизија учинка. Праћење је неопходан елемент у ревизији учинка јер потиче на одговорност институција којима су упућене препоруке и осигурава повратне информације о ефектима проведених ревизија.

Праћење извјештаја ревизије учинка и анализа активности надлежних институција након објаве извјештаја предвиђено је и документима Канцеларије за ревизију: Принципи ревизије учинка, Водич за ревизију учинка и Водич за осигурање квалитета у ревизији учинка.¹

Препоруке дате у извјештајима ревизије учинка се требају пратити како би се установило које мјере су надлежне институције предузеле по датим препорукама, које препоруке су реализоване и који ефекти су остварени. Вријеме, предмет и обим праћења реализације препорука је одлука врховних ревизионих институција.²

Праћење поступања институција БиХ по датим препорукама ревизије учинка је активност која је проведена с циљем обезбјеђивања ефективности ревизијских извјештаја, правремене и ефикасне реализације препорука и пружања повратне информације за Канцеларију за ревизију, законодавну и извршну власт о реализацији датих препорука.

Од успоставе функције ревизије учинка, закључно са 31.12.2022. године објављено је укупно 63 извјештаја ревизије учинка, од чега једанаест извјештаја о праћењу реализације препорука из објављених извјештаја ревизија учинка³.

¹ Одлукама Координационог одбора број: 12-50-1-19-2/09 усвојени су Принципи ревизије учинка; број: 06-50-1-4/13 усвојен је Водич за ревизију учинка; број: 06-50-1-5/13 усвојен је Водич за осигурање квалитета у ревизији учинка.

² Смјернице ревизије учинка GUID 3920;

³ Преглед извјештаја који су до сада били предметом праћења дат је у Прилогу 4 овог извјештаја.

Извјештаји о праћењу реализације препорука се разматрају и усвајају на сједницама Парламентарне скупштине БиХ.

1.3. Предмет и обим праћења

Канцеларија за ревизију континуирано проводи активности на праћењу извјештаја ревизије учинка. Овога пута предмет праћења је извјештај ревизије учинка: „Планирање буџетских расхода у институцијама Босне и Херцеговине“ који је објављен 30.12.2016. године. Праћењем је обухваћен период од објаве извјештаја до краја марта 2023. године.

Канцеларија за ревизију је анализирао стање из подручја која су ревидирана и утврђивала је слjedeће:

- Које активности су предузимале надлежне институције (Парламентарна скупштина и Савјет министара) након објављивања извјештаја ревизије учинка?
- Да ли су и у којој мјери институције предузимале активности на реализовању препорука ревизије учинка и закључака надлежних институција?
- Имајући у виду циљеве ревизије, које су се промјене стања у ревидираним областима десиле у односу на стање утврђено у објављеном извјештају?

Ревизија је анализирао предузете активности без утврђивања разлога за предузимање истих, тј. није испитивано да ли су исте посљедица датих препорука ревизије или су посљедица других околности.

1.4. Извори и методи праћења

С циљем прикупљања података о реализацији препорука и закључака надлежних институција, свим институцијама БиХ⁴ које су биле обухваћене првобитном ревизијом је достављено циркуларно писмо. У писму су наведене дате препоруке из извјештаја и закључци надлежних институција. Од институција је тражено да у писаној форми представе активности које су предузимале, као и доказе којима се то поткрепљује.

Потребне информације су прикупљене и на темељу анализе записника (закључака) са сједница Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Представничког дома), Дома народа Парламентарне скупштине БиХ (Дома народа) и Савјета министара, анализе законских и подзаконских аката, извјештаја, информација, медијских натписа, објава у Службеном гласнику БиХ, извјештаја финансијске ревизије и састанака са субјектима ревизије.

⁴ Министарство цивилних послова, Министарство вањске трговине и економских односа, Агенција за сигурност хране, Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података, Управа за заштиту здравља биља, Агенција за развој високог образовања и осигурање квалитета, Дирекција за европске интеграције и Дирекција за економско планирање, као и Министарство финансија и трезора, Агенцији за државну службу, Генералном секретаријату Савјета министара и Уреду координатора за реформу јавне управе.

У изабраном методолошком приступу терет доказивања предузетих активности на темељу препорука је на институцији којој су препоруке биле упућене. На темељу одговора институција на упит Канцеларије за ревизију о предузетима активностима на реализацији препорука и достављених доказа, вршена је процјена степена предузетих активности. За наводе институција о предузетим активностима, додатно су тражени докази. Сматрали смо да активности које нису споменуте у одговору институције, нити су за њих достављени докази, а које је подразумијевала дата препорука или закључак надлежних институција, у конкретном извјештају, нису ни предузимане.

Утврђене су четири могуће категорије реализације препорука:

- **Прва – реализовано** - институције су окончале активности наведене у препоруци, односно препоручене континуиране активности се редовно проводе – стање у ревидираном подручју је значајно поправљено;
- **Друга – дјелимично** – у институцијама је у току реализација препорука, односно извјесна је реализација активности које воде реализацији препоруке – постигнут је напредак у ревидираном подручју;
- **Трећа – почетне активности** – институције су планирале или стварају предуслове за реализацију активности које воде реализацији препоруке – није било напретка у ревидираној области;
- **Четврта – нису предузете активности** – нису констатоване активности на реализацији препорука или нису достављене информације о предузетим активностима – није било напретка у ревидираном подручју.

Такођер, у процесу процјене реализације препорука, консултоване су ревизорски тимови који су вршили предметне ревизије, као тимови финансијске ревизије, те је за оцјену стања прикупљана документација која је додатно послужила за оцјену реализације препорука. За процјену реализације препорука из извјештаја ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“, на бази узорка институција које су биле обухваћене првобитном ревизијом, уз доставу адекватне документације као доказа, провјераван је степен реализације препорука датих у извјештају.

Ради додатне провјере доказа, анализирани су годишњи програми рада институција из узорка за период 2021 – 2023. година, средњорочни програми рада институција за период 2020 – 2022. година, извјештаји о раду институција за 2021. годину као и буџетски захтјеви за 2022. годину. Такођер, анализирани су и релевантни извјештаји попут Извјештаја о процесу средњорочног планирања⁵ и Годишњег извјештаја о

⁵ Економски институт Сарајево, Евалуација процеса Средњорочног планирања и Средњорочног програма рада Савјета министара 2016 – 2018, Сарајево, децембар 2018. доступно на: http://dep.gov.ba/sredprograda/FINALNI%20DOKUMENT%20EVALUACIJE_EIS2.pdf

реализацији Стратегије унапређења управљања јавним финансијама у институцијама БиХ 2021 – 2025, са годишњим акционим планом за 2021. годину.

За процјену стања у процесу планирања буџетских расхода у институцијама БиХ консултовани су извјештаји финансијске ревизије и годишњи извјештаји ревизије о извршењу буџета у периоду од 2017 – 2021. године.

1.5. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења

Извјештај је достављен ревидираним институцијама, Парламентарној скупштини, Савјету министара и Предсједништву БиХ (Предсједништво). Извјештај је објављен на интернет страници Канцеларије за ревизију и пропраћен је саопштењем за медије.

У наредној табели презентовани су подаци о препорукама из извјештаја који је предмет текућег праћења.

Табела 2: Преглед броја датих препорука у извјештају ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“

Назив извјештаја	Укупан број препорука	Укупан број препорука институцијама	Укупан број препорука Савјету министара
Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ	7	2	5

Извор: Канцеларија за ревизију

У наставку је дат табеларни преглед упућених препоруке, институција БиХ којима су упућене препоруке (одговорне институције) као и статус реализације препорука.

Табела 3. Преглед упућених препорука, одговорних институција и статуса реализације препорука ⁶

Ред бр.	Препорука	Одговорна институција	Статус
1	Савјет министара би требало осигурати да се у процесу припреме буџета повећа ниво кориштења информација о резултатима рада институција БиХ с коначним циљем да ово постане примарни критериј за доношење одлука о буџету. Имплементацијом осталих препорука ревизије стварају се претпоставке за реализацију ове препоруке.	СМ БиХ	<input type="radio"/> Дјелимично
2	Институције БиХ требају осигурати потпуну усаглашеност свих својих планова и извјештаја.	АСХ, ДЕИ, ДЕП НЕА, МЦП, МСТЕО ИДДЕЕА, УЗЗБ	<input type="radio"/> Дјелимично
3	Савјет министара треба осигурати постојање независних информација о успјешности својих програма.	СМ БиХ	<input type="radio"/> Дјелимично
4	Савјет министара треба осигурати да сви заинтересовани имају тренутан приступ свим расположивим информацијама о реализацији дефинисаних програмских циљева институција БиХ.	СМ БиХ	<input type="radio"/> Дјелимично
5	Министарство финансија и трезора треба унаприједити ВРМIS систем и успоставити финансијско извјештавање по програмској класификацији.	МФТ	<input type="radio"/> Дјелимично
6	Министарство финансија и трезора, Савјет министара и друге одговорне институције БиХ требају осигурати благовремено завршавање дефинисаних корака припреме буџета према законом утврђеним роковима и одговорностима.	СМ БиХ, МФТ	<input type="radio"/> Почетне активности
7	Парламент БиХ и Савјет министара би требали размотрити начин развоја и успоставе политички вођеног процеса преиспитивања буџетских издатака.	СМ БиХ Парламент БиХ	<input type="radio"/> Почетне активности

⁶ Табеларни преглед упућених препорука, институција БиХ којима су упућене препоруке и статуса реализације препорука је приказан у складу са закључком Дома народа Парламентарне скупштине БиХ

2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

У овом поглављу представљене су активности надлежних институција, Парламентарне скупштине и Савјета министара, по предметном извјештају ревизије учинка.

2.1. Парламентарна скупштина

Представнички дом и Дом народа су разматрали и усвојили извјештај ревизије учинка који је предмет текућег праћења.

Усвајањем извјештаја ревизије учинка утврђена је обавеза одговорних институција за реализацију препорука из извјештаја ревизије учинка.

Слика 1. Разматрање извјештаја ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“ на сједницама Парламентарне скупштине

41. сједница Представничког дома од 18.01.2017. године	27. сједница Дома народа од 07.04.2017. године.
Закључак: - Представнички дом је усвојио извјештај без додатних закључака.	Закључак: - Дом народа је усвојио извјештај без додатних закључака

Извор: Канцеларија за ревизију на основу записника са сједница домова Парламентарне скупштине

2.2. Савјет министара

У наредној табели приказано је вријеме разматрања извјештаја од стране Савјета министара.

Табела 4: Преглед датума разматрања извјештаја ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“ и закључака Парламентарне скупштине у Савјету министара

Назив извјештаја	Датум разматрања		
	Извјештај	Сједница Савјета министара по закључцима Представничког дома	Сједница Савјета министара по закључцима Дома народа
Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ	90. сједница од 01.02.2017.	/	/

Извор: Канцеларија за ревизију, саопштења са сједница Савјета министара

Савјет министара је, разматрајући извјештај ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“ усвојио одређене закључке.

Слика 2. Разматрање извјештаја ревизије учинка „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ“ на сједницама Савјета министара

<p>На 90. сједници одржаној 1.2.2017. године Савјет министара се упознао с Извјештајем о извршеној ревизији учинка о теми „Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ</p>	<p>Закључак:</p> <ul style="list-style-type: none">- Задужена су министарства и институције Босне и Херцеговине да у процесу припреме буџета воде рачуна о препорукама садржаним у Извјештају Канцеларије за ревизију институција БиХ.
--	--

Извор: Канцеларија за ревизију на основу закључка Савјета министара

3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

3.1. Оцјена реализације препорука-активности институција на реализацији препорука

Препорука 1.

Савјет министара би требало осигурати да се у процесу припреме буџета повећа ниво кориштења информација о резултатима рада институција БиХ с коначним циљем да ово постане примарни критериј за доношење одлука о буџету. Имплементацијом осталих препорука ревизије стварају се претпоставке за реализацију ове препоруке.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ДЈЕЛИМИЧНО

Савјет министара је усвајањем Свеобухватне стратегије управљања јавним финансијама БиХ 2021 – 2025 потврдио своје одређење за наставком реформе у области јавних финансија.⁷ Једна од мјера у Стратегији се односи на унапређење примјене програмске структуре буџета и има за циљ транспарентније усмјеравање ресурса и активности према учинку и резултатима. Како би се испунио овај циљ планиране су, између осталих, и активности на измјени Закона о финансирању институција БиХ, као и јачање капацитета у институцијама БиХ кроз обуке.

До периода израде извјештаја о праћењу реализације препорука, реализоване су активности обука буџетских корисника и службеника Сектора за буџет у Министарству финансија и трезора у области провођења програмског буџета, док су активности на измјенама Закона о финансирању институција БиХ у почетној фази⁸. Као крајњи резултат планираних активности у Стратегији, буџет институција БиХ би требао да се усваја у програмском формату од 2025. године, док је извјештавање о извршењу буџета у програмском формату планирано у 2026. години.

Препорука 2.

Институције БиХ требају осигурати потпуну усаглашеност свих својих планова и извјештаја.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ДЈЕЛИМИЧНО

Анализом стратешких планова, годишњих програма рада и програмских буџета, као и извјештаја о раду у 8 институција БиХ које су биле у узорку, констатован је значајан напредак у погледу усаглашености планских докумената што се може видјети у наредној табели.

⁷ Савјет министара је усвојио приједлог Свеобухватне стратегије управљања јавним финансијама БиХ 2021 – 2025 на 54. сједници одржаној 28.07.2022. године. Доступно на: https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=38293&langTa g=bs-BA

⁸ Извјештај о раду Министарства финансија и трезора за 2021. годину.

Табела 5: Преглед усаглашености планских докумената у институцијама из узорка

8 институција из узорка	ДЕИ	ДЕП	МЦП	МСТЕО	НЕА	IDDEEA	АСХ	УЗЗБ	Укупно
Број програма у програмском буџету	1	1	8	5	1	2	1	1	20
Број програма у годишњим програмима рада	1	1	17	19	1	2	1	1	43
Број програма у средњорочним плановима	1	1	17	21	1	2	1	1	45

Извор: Канцеларија за ревизију на основу програмских буџетских захтјева, годишњих програма рада за 2022. годину и средњорочних планова институција из узорка за период 2020 – 2022. година.

Из претходне табеле се може видјети да је 6 од 8 институција из узорка имало исти број програма у свим планским документима (годишњи програм рада, програмски буџет и средњорочни план рада. У ових 6 институција програми са припадајућим циљевима су једнообразно дефинисани у свим планским документима. Када је ријеч о извјештајима о раду у свим институцијама, годишњи извјештаји о раду су усклађени са годишњим програмима рада, односно извјештаји садрже информације о свим програмским циљевима и показатељима учинка који су дефинисани у годишњим програмима рада. У погледу припадајућих показатеља, исти још увијек нису у потпуности усклађени у свим планским документима код већине институција БиХ из узорка. Конкретно, већина институција није ускладило показатеље у годишњим програмима рада са показатељима у програмском буџету. Са друге стране показатељи у средњорочним плановима и годишњим програмима рада су усклађени у свим институцијама из узорка.

У двије институције БиХ из узорка (Министарство цивилних послова и Министарство спољне трговине и економских односа) нису у потпуности усклађени програми у свим планским документима. У ове двије институције констатована су мања одступања у погледу броја програма и једнообразности садржаја сваког програма у годишњем програму рада и средњорочном плану рада. Са друге стране, у ове двије институције констатована су већа одступања у погледу броја програма у програмском буџету и друга два планска документа. Међутим и поред ових одступања у броју програма, већина дефинисаних програма у различитим планским документима је ипак упоредива, тако да се може констатовати да се ради о истим програмима.

У коначници се може констатовати значајан напредак у односу на стање из 2016. године, када је само једна од осам тестираних институција имала исти број програма у годишњим плановима/програмима рада и програмском буџету.

Препорука 3.

Савјет министара треба осигурати постојање независних информација о успјешности својих програма.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ДЈЕЛИМИЧНО

Савјет министара је осигурао реализацију препоруке за период 2016-2018. Међутим, потребно је осигурати континуирану реализацију препоруке и након 2018 године. Наиме, Савјет министара је доношењем Упутства о методологији у поступку средњорочног планирања праћења и извјештавања у институцијама БиХ (Упутство о методологији),⁹ утврдио обавезу провођења евалуације средњорочних програма рада. Наиме, сваке три године институције БиХ дужне су припремити извјештаје о евалуацији провођења властитих средњорочних планова. На основу извјештаја о евалуацији провођењу средњорочних планова рада институција БиХ, Дирекција за економско планирање израђује Извјештај о евалуацији провођења Средњорочног програма рада Савјета министара. У складу са утврђеном обавезом у погледу евалуације, Дирекција за економско планирање је наручила провођење екстерне евалуације процеса Средњорочног планирања и Средњорочног програма рада Савјета министара за период 2016 – 2018. година.

Поред екстерне евалуације, Дирекција за економско планирање је такође провела евалуацију Средњорочног програма рада Савјета министара за период 2016-2018. година. Том приликом већина институција је доставила своје извјештаје о евалуацији средњорочних планова рада. На основу ових извјештаја о евалуацији Дирекција за економско планирање је провела евалуацију Средњорочног програма рада Савјета министара 2016 – 2018. година. Међутим, Дирекција за економско планирање није проводила евалуације средњорочних програма рада Савјета министара након 2018. године.

Када је ријеч о надзору, институције БиХ које одговарају Савјету министара, у складу са Одлуком о годишњем планирању и извјештавању, шаљу своје извјештаје о раду Савјету министара. Такође, самосталне управне организације приликом слања својих материјала на Савјет министара, морају прибавити мишљење ресорних министарства. Увидом у извјештаје самосталних управних организација попут АСХ и НЕА које су биле у узорку, констатовано је да исте траже мишљење ресорног министарства. С тим у вези НЕА је тражила мишљење на свој план рада од МЦП, док је АСХ тражила мишљење од МСТЕО.

⁹ Службени гласник БиХ, број 44/15

Препорука 4.

Савјет министара треба осигурати да сви заинтересовани имају тренутан приступ свим расположивим информацијама о реализацији дефинисаних програмских циљева институција БиХ.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ДЈЕЛИМИЧНО

Одговорни учесници у процесу припреме и доношења одлука о буџету (Парламент БиХ, Савјет министара, Предсједништво) као и одговорни за надзор и евалуацију рада институција (службеници министарстава, Дирекције за економско планирање немају непосредан онлине приступ BPMIS сиситему. Буџетски корисници имају право приступа BPMIS-у само за информације о својој институцији, али не и за друге институције, тако да заинтересоване стране немају непосредан увид у информације које овај систем садржи (информације о програмима, циљевима, показатељима учинка и припадајућем буџету свих институција). Један од узрока оваквог стања су и техничка ограничења и проблеми у функционисању BPMIS-а у протеклом периоду.

У периоду након објаве извјештаја заинтересованим странама, попут службеника задужених за надзор и евалуацију резултата рада за процес припреме буџета, надзора и евалуације рада институција није осигуран ни онлине приступ материјалима у сервису електронских сједница Савјета министара. Информације у овоме сервису доступне су само ограниченом броју особа (министрима и појединим руководиоцима институција БиХ). Са друге стране, свим заинтересованим странама укључујући службенике министарстава, Дирекције за економско планирање, Парламента БиХ, Предсједништва БиХ, као и грађанима омогућен је приступ релевантним информацијама попут средњорочних, годишњих планова рада као и извјештаја о раду институција БиХ посредством веб апликације „еКонсултације“, као и на веб страницама институција БиХ.

С тим у вези, институције БиХ у процесу припреме средњорочних, годишњих програма рада као и извјештаја о раду имају обавезу да проведу поступак јавних консултација, у складу са Правилима за консултације у изради правних прописа донесеним од стране СМ БиХ¹⁰. У склопу овога поступка, програми рада као и извјештаји се објављују на апликацији еКонсултације и том приликом све заинтересоване стране имају прилику непосредног увида. Увидом у апликацију еКонсултације и веб странице констатовано је да свих осам институција БиХ из узорка¹¹ објавило своје извјештаје о раду за 2021. годину као и своје планове рада за 2023. годину барем на једној веб платформи (на властитим интернет страницама или апликацији еКонсултације).

На овај начин заинтересоване стране укључујући и релевантне институције имају приступ годишњим програмима рада и извјештајима о раду. (За више информација погледати табелу у прилогу 1). Међутим проблем овдје може да представља доступност посљедњих/актуелних извјештаја. Наиме, у периоду израде Извјештаја извјештаји о раду за 2022. годину нису били доступни ни за једну институцију из узрока.

¹⁰ Службени гласник БиХ, број 05/17

¹¹ АСХ, ИДДЕЕА, ХЕА, УЗЗБ, МСТЕО, МЦП, ДЕП, ДЕИ.

Препорука 5.

Министарство финансија и трезора треба унаприједити BPMIS систем и успоставити финансијско извјештавање по програмској класификацији.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ДЈЕЛИМИЧНО

У циљу осигурања одговарајућег информационог система за припрему буџета, Савјет министара је на 2. сједници одржаној 09.02.2023. године, одобрио вишегодишњи пројекат надоградње информационог система (ИСФУ) са модулом „Управљање поступком припреме буџета“. Када је ријеч о извјештавању по програмској класификацији у току су активности на унапријеђењу програмског буџета односно на припрему институција БиХ за усвајање и извјештавање о реализацији буџета у програмској форми. Планирано је да целокупан процес припреме буџета буде подржан са одговарајућим информационом системом чију имплементацију је одобрио Савјет министара. У међувремену, службеници буџетских корисника укључујући Министарство финансија и трезора, су прошли обуке у примјени програмског буџета. Тренутно приликом припреме буџета институције БиХ уносе своје захтјеве као и извјештаје о извршењу буџета у програмској форми. Међутим, ове активности се проводе у циљу припреме за увођење програмског буџета који би требао да буде усвојен у програмској форми 2025. године, а извјештај о извршењу буџета у програмској форми је планиран у 2026. години.

Препорука 6.

Министарство финансија и трезора, Савјет министара и друге одговорне институције БиХ требају осигурати благовремено завршавање дефинисаних корака припреме буџета према законом утврђеним роковима и одговорностима.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

У периоду 2017 – 2023. година, констатована су кашњења приликом усвајања буџета у односу на дефинисане законске рокове (Погледати табелу у Прилогу 2). Изузетак представља Буџет за 2017. годину који је усвојен унутар законски дефинисаних рокова. Буџет за 2021. годину није ни усвојен, док је Буџет за 2022. годину усвојен са кашњењем од шест мјесеци. На овај начин институције БиХ су 18 мјесеци у континуитету финансиране на основу одлука о привременом финансирању.

Приликом израде приједлога буџета за 2022. и 2023. годину констатована су кашњења приликом реализације већине корака припреме и усвајања буџета у односу на законски дефинисане рокове. (За више информација погледати табелу у Прилогу 3)

Иако су констатована кашњења у реализацији већине корака приликом израде Буџета за 2022. и 2023. годину један од главних узрока кашњења у усвајању Буџета за 2022. и 2023. годину представља кашњење приликом усвајања Глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ од стране Фискалног савјета.

Због кашњења у припреми приједлога буџета, Парламент БиХ није имао на располагању предвиђено вријеме за разматрање и усвајање предложених буџета.

Примјера ради, Парламентарна скупштина је приликом разматрања и усвајања Буџета за 2023. годину умјесто законски предвиђена два мјесеца провела расправу и усвојила Буџет за мање од 10 дана.

Препорука 7.

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

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Будући да су активности на унапрјеђењу програмског буџета у току као и да је Савјет министара одобрио надоградњу ИСФУ система са модулом „Управљање поступком припреме буџета“, може се констатовати да је у току стварање претпоставки за реализацију ове препоруке. Тек након што се осигура усвајање и извјештавање о извршењу буџета у програмском формату, створиће се претпоставке за потпуну успоставу структурираног модела преиспитивања постојећих буџетских издатака с циљем утврђивања подручја и програма на којим се може извршити смањење буџета од стране политичких предлагача и доносилаца одлука о буџету (Савјет министара, Предсједништво и Парламент БиХ).

3.2. Тренутно стање у ревидираној области

Имајући у виду степен реализације препорука приказаних у Поглављу 3.1. може се констатовати да су институције БИХ предузеле низ активности на унапрјеђењу стања у ревидираној области. Међутим ни једна од започетих активности није окончана. Како би се стање у ревидираној области могло оцијенити као потпуно задовољавајуће институције БиХ требају окончати све предузе активности на унапрјеђењу процеса припреме буџета како би се допринијело ефикасности и ефективности буџетских издатака.

Савјет министара је предузео активности на унапрјеђењу процеса планирања буџета у склопу свеобухватног процеса унапрјеђења управљања јавним финансијама. У склопу Свеобухватне стратегије унапрјеђења управљања јавним финансијама 2021 – 2025. година планиране су мјере и активности на унапрјеђењу примјене програмског буџета, а све у циљу како би се осигурало усмјеравање ресурса према учинку и резултатима. С обзиром да већина планираних или започетих активности у склопу ове Стратегије још увијек нису реализоване, постојећи аранжмани планирања буџетских расхода нису у функцији ефикасности и ефективности буџетских издатака. Иако Министарство финансија и трезора приликом припреме буџета шаље представницима законодавне и извршне власти буџетске захтјеве и у програмској форми, буџет се у коначници не усваја по програмској класификацији. Усвајање буџета у програмској форми је планирано 2025. године а прво извјештавање о реализацији буџета је планирано у 2026. години.

Када је ријеч о процесу средњорочног и годишњег планирања и њихове усклађености са процесом припреме буџета институције су оствариле значајне напредак. Наиме, програми у различитим планским документима (програмски буџет, годишњи програми рада, средњорочни планови рада) су усклађени код већине институција. Иако, показатељи у свим планским документима нису усклађени код већине институција БиХ у току су активности на отклањању овога недостатка.

Дјелимичан напредак је постигнут и на пољу евалуације и надзора. У посматраном периоду проведене су двије евалуације процеса средњорочног планирања и средњорочних планова рада институција. Међутим, ове евалуације су обухватиле само период од 2016 до 2018 године али не и након 2018. године. У погледу надзора, констатовано је напредак у односу на стање прије провођења ревизије учинка. С тим у вези, самосталне управне организације шаљу своје планове и извјештаје на мишљење ресорним министарствима. На овај начин ресорна министарства имају могућност надзора над активностима/агенцијама из свог ресора.

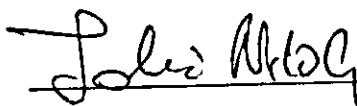
У погледу осигурања приступа плановима и извјештајима посредством информационих система/ е сервиса није било помака у погледу имплементације препорука. Када је ријеч о BPMIS систему, започете су активности на надоградњи Информационог

система финансијског управљања са модулом „Управљање поступком припреме буџета“. Међутим, није у потпуности извјесно да ће се имплементацијом овог модула осигурати свим заинтересованим странама и непосредан онлајн приступ модулу. Са друге стране, увођењем веб апликације еКонсултације и провођењем процедуре јавних консултација приликом израде програма рада и извјештаја о раду све заинтересоване стране су у прилици да стекну непосредан увид у програм и активности институција БиХ као и да дају коментаре. Поред апликације еКонсултације институције БиХ објављују своје годишње програме рада као и извјештаје о раду на својим интернет страницама. На овај начин, све заинтересоване стране у процесу припреме и усвајања буџета имају могућности увида у програме и активности институција БиХ. Осим тога на овај начин је унапријеђена и транспарентност рада институција БиХ из разлога што у процесу јавних консултација и грађани имају могућност увида али и давања коментара на планове рада и извјештаје. Ипак, потребно је нагласити да иако је унапријеђена транспарентност институција у погледу планова и извјештаја о раду констатовано је да нису доступни актуелни/последњи извјештаји о раду тако да све заинтересоване стране у процесу припреме и усвајања буџета могу бити ускраћене за информације везане за реализацију циљева/програма.

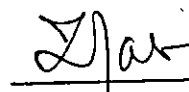
Један од дијелова гдје није забиљежен напредак је благовременост усвајања буџета. Након објаве извјештаја о проведеној ревизији константно се каснило за усвајањем буџета у односу на законски дефинисане рокове. Институције су у периоду након објаве извјештаја о проведеној ревизији већину времена финансиране на основу одлука о привременом финансирања. Овакав начин финансирања институција не доприноси реализацији планираних активност/програма нити испуњену циљева, односно не доприноси ефикасности и ефективности буџетских издатака.

Тим ревизије учинка:

Никола Јокић, вођа тима



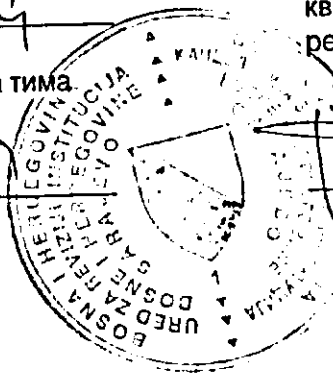
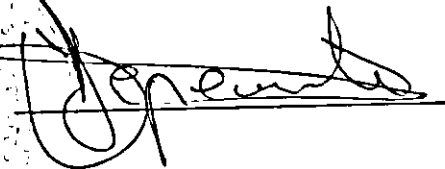
Јасмина Зуко, чланица тима



Број: 07-16-1-651/23

Радивоје Јеремић,

Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка



ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Преглед доступности програма рада и извјештаја о раду институција из узорка

Прилог 2. Преглед усвојених буџета институција БиХ за период 2017 – 2023. година

Прилог 3. Преглед реализације буџетских корака

Прилог 4. Преглед извјештаја ревизије учинка који су до сада били предметом праћења реализације препорука

Прилог 1. Преглед доступности програма рада и извјештаја о раду институција из узорка

Институција		Извјештај о раду за 2021. годину на порталу еКонсултације	Годишњи програм рада за 2023. годину на порталу еКонсултације	Годишњи програм рада за 2023. годину на веб страници институције
1	АСХ	X	X	X
2	IDDEEA	X	X	-
3	HEA	X	X	X
4	УЗЗБ	X	X	-
5	МВТЕО	X	X	X
6	МЦП	X	-	X
7	ДЕП	X	X	-
8	ДЕИ	X	X	X
	Укупно	8	7	5

Извор: Канцеларија за ревизију на основу веб апликације еКонсултације и веб страница институција из узорка. Приступљено 30.03.2023 године.

Прилог 2. Преглед усвојених буџета институција БиХ за период 2017 – 2023. година

Година	Датум усвајања на Представничком дому	Датум усвајања на Дому народа	Датум објаве у Сл. Гласнику и број
2017	14.12.2016	15.12.2016	23.12.2016 94/16
2018	21.12.2017	17.01.2018	2.2.2018 8/18
2019	18.12.2019	20.12.2019	24.12.2019 84/19
2020	27.07.2020	29.07.2020	31.7.2020 46/20
2021	Није усвојен	Није усвојен	Није усвојен
2022	27.06.2022	30.06.2022	30.6.2022 42/22
2023	29.03.2023	30.03.2023	31.03.2023 22/23

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Прилог 3. Преглед реализације буџетских корака

Корак	Рок по закону	Одговорност	Активности	Буџет за 2022.		Буџет за 2023.	
				Датум реализације	Дана кашњења	Датум реализације	Дана кашњења
1.	31.1.	МФТ	Инструкција 1. за припрему ДОБ послана корисницима	29.1.2021.	0	23.2.2022.	23
2.	15.4.	Буџетски корисници	Задњи преглед средњорочних приоритета достављен МФТ	27.5.2021.	42	27.5.2022.	42
3.	31.5.	Фискални савјет	Глобални фискални оквир усвојен	30.3.2022.	283	6.3.2023.	278
	31.3.	ДЕП	Макроекономске пројекције достављене МФТ	31.3.2021.	0	22.3.2023.	356
	15.4.	ОМА	Пројекције прихода достављене МФТ	15.4.2021.	0	15.4.2022.	0
4.	30.6.	СМ	Документ оквирног буџета (ДОБ) усвојен на сједници ВМ	28.5.2022.	312	15.3.2023.	258
	15.6.	МФТ	Нацрт ДОБ-а послан СМ	23.5.2022.	292	9.3.2023.	267
5.	1.7.	МФТ	Инструкција 2. за припрему Буџета послана буџетским корисницима	8.7.2021.	7	13.7.2022.	12
6.	1.8.	Буџетски корисници	Задњи Буџетски захтјев достављен МФТ	16.11.21.	108	26.9.2022.	56
7.	1.10.	МФТ	Приједлог буџета послан СМ	27.5.2022.	239	9.3.2023	159
8.	15.10.	СМ	Усвојени приједлог буџета достављен Предсједништву БиХ	8.6.2022.	236	15.3.2023.	150

9.	1.11.	Предсједни штво	Усвојен приједлог буџета достављен Парламенту БиХ	8.6.2022.	220	20.3.2023.	139
10.	31.12.	Парламент	На оба дома усвојен Закон о буџету институција БиХ	30.6.2022.	181	30.3.2023.	89

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података МФТ БиХ

Прилог 4. Преглед извјештаја ревизије учинка који су до сада били предметом праћења реализације препорука

2010. година – Први извјештај праћења

- Процес запошљавања државних службеника

2014. година – Други извјештај праћења

- Набавка рачунарске опреме
- Управљање трошковима закупа за рад и смјештај институција БиХ
- Стамбено збрињавање повратника
- Вишегодишња капитална улагања институција БиХ
- Управљање возним парком у институцијама БиХ
- Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Вијећа министара

2016. година – Трећи извјештај праћења

- Рад комисија институција БиХ
- Услови за ефикасну и ефективну контролу ПДВ-а и присилну наплату дуга
- Управљање робом одузетом у царинским поступцима
- Ефикасност ФИПА-е у привлачењу страних инвестиција у БиХ
- Резултати реформе јавне управе
- Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
- Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ
- Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима

2017. година – Четврти извјештај праћења

- Издаци за судске спорове
- Контрола ваздушног промета БиХ

2018. година – Пети извјештај праћења

- Расподјела и коришћење средстава текуће резерве
- Смјештај активних војних лица у Министарству одбране

2019. година – Шести извјештај праћења

- Енергетска ефикасност у институцијама БиХ
- Успостава јавних интерних финансијских контрола (ПИФЦ-а) у институцијама БиХ

2020. година - Седми извјештај праћења

- Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине
- Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини

2021. година - Осми и девети извјештај праћења

- Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине
- Активности институција БиХ за провођење заштите и спасавања у природној или другој несрећи

2022. година - Десети и једанаести извјештај праћења

- Управљање имовином и трошковима смјештаја у Дипломатско - конзуларним представништвима БиХ
- Управљање царинским терминалима

Извор: Канцеларија за ревизију

