



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

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



Broj: 01-02/03-09-16-1-170-10/13

Datum: 10.04.13.

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Organizacioni broj	Klasifikacioni broj	Redni broj	Broj prijave
		10.04.2013	
01/4-16-1-479/13			

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvješća institucija Vijeća ministara BiH“.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR
Milenko Šego



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

Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: salblh@blh.nef.ba



02/3-16-1

Broj: 01-02/03-09-16-1-170-11/13

Datum: 10.04.13.

BOSNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
SARAJEVO
10.04.2013
02/3-16-1-479/13

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvješća institucija Vijeća ministara BiH“.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR
Milenko Šego

Handwritten signature of Milenko Šego



Izveštaj revizije učinka

Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izveštaje institucija Vijeća ministara BiH

Broj: 01-02/03-09-16-1-170/13

April 2013. godine





Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je proveo reviziju učinka na temu: Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM". Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i Načelima revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju sa ciljem da sagleda u kojoj mjeri su institucije VM koristile upravljanje zasnovano na rezultatima, a posebno u oblastima od velikog strateškog značaja. Ured za reviziju je pratio proces kako su strateški ciljevi razrađeni u direktive za planiranje za institucije VM, kako su ih institucije obrađivale u svojim planovima, kako su izvještavale o njihovom provođenju i kako je ovaj proces nadziran.

Prilikom definisanja planskih direktiva – smjernica za svoje institucije, VM nije u potpunosti postavilo jasne zahtjeve usmjerene prema rezultatima. Planski dokumenti institucija VM ne zadovoljavaju kriterije planiranja usmjerenog prema rezultatima, a VM nije uspostavilo odgovarajuće zahtjeve u pogledu nadzora, evaluacije i izvještavanja. Sve navedeno negativno utiče na blagovremenost postizanja strateških ciljeva.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vijeću ministara. Ove preporuke bi trebale da doprinesu reformskom procesu uvođenja upravljanja zasnovanog na rezultatima što bi povećalo efikasnost institucija VM.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja dostavio: Generalnom sekretarijatu VM, Uredu za zakonodavstvo BiH, Ministarstvu pravde BiH, Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Konkurencijskom vijeću BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH, institucijama čiji su planovi i izvještaji analizirani. Nacrt izvještaja dostavljen je i Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH i Direkciji za evropske integracije BiH, institucijama zaduženim za nadzor nad provođenjem odabranih strateških ciljeva. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA

Dževad Nekić

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego



ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA

Božana Trninić



Sadržaj

Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM.....	3
Korištene skraćenice	5
Izvršni rezime	6
1. Pozadina i motivi za studiju	7
1.1. Uvod.....	7
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	8
1.3. Kriteriji revizije	9
1.4. Reviziono pitanja.....	10
1.5. Metode revizije	11
1.6. Struktura izvještaja.....	11
2. Teoretska pozadina / opis procesa	13
2.1. Upravljanje zasnovano na rezultatima (UZR) – teoretski model	13
2.2. Koraci u procesu planiranja VM.....	16
3. Nalazi revizije	20
3.1. Planske direktive VM – smjernice planiranja za institucije VM	21
3.2. Priprema programskog budžet	23
3.3. Donošenje odluke o budžetu i godišnjem programu rada	27
3.4. Operativno planiranje i provođenje	30
3.5. Nadzor, analiza i izvještavanje	32
3.6. Revidirani strateški planovi VM	35
4. Zaključci	37
Prilikom definisanja planskih direktiva – smjernica za svoje institucije, VM nije u potpunosti postavilo jasne zahtjeve usmjerene prema rezultatima.....	37
Planski dokumenti ne zadovoljavaju kriterije planiranja usmjerenog prema rezultatima.....	38
VM nije uspostavilo odgovarajuće zahtjeve u pogledu nadzora, evaluacije i izvještavanja.....	39
5. Preporuke	41
Prilozi	43



Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
DEI	Direkcija za evropske integracije
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
DOB	Dokument okvirnog budžeta
KV	Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
Parlament	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Predsjedavajući VM	Predsjedavajući Vijeća ministara
Predsjedništvo BiH	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
RJU	Reforma javne uprave
RAP1	Revidirani akcioni plan 1 za reformu javne uprave
SDP	Sistem državne pomoći
SMART ciljevi	Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Accepted (prihvatljivi), Realistic (realni), Time-dependant (vremenski određeni) ciljevi
SPEM	Jačanje upravljanja javnim rashodima
SPPD	Strateško planiranje i razvoj javnih politika
Strateški plan	Višegodišnji strateški plan institucije koji je integrisani skup strateških i operativnih ciljeva i aktivnosti koje su potrebne da bi se u budućnosti ostvario željeni rezultat institucije
Sekreterijat VM (GSVM)	Generalni sekretariat Vijeća ministara (GSVM)
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
UZ	Ured za zakonodavstvo
UZR	Upravljanje zasnovano na rezultatima
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine



Izvršni rezime

Bosna i Hercegovina je zemlja sa ograničenim javnim resursima i velikim brojem izazova. Ovi izazovi se očituju u brojnim društvenim pitanjima kojim se bave institucije VM. Rješavanje javnih problema proizašlih iz aktuelnih društvenih pitanja te zadovoljavanje potreba građana, zahtjeva efikasno upravljanje javnim sektorom u skladu sa jasno definisanim javnim politikama i strateškim opredjeljenjima.

Efikasno upravljanje javnim sektorom pretpostavka je za efikasnu i funkcionalnu javnu upravu. Potreba unapređenja i razvoja upravnih kapaciteta je prepoznata od strane VM i predmet je brojnih reformskih projekata. Jedan od najznačajnijih reformskih projekata je uvođenje programskog budžeta zasnovanog na rezultatima. Središnja značajka svih reformi je naglasak na unapređenje učinkovitosti i osiguranje da državne aktivnosti blagovremeno postignu željene rezultate.

Ured za reviziju proveo je reviziju sa ciljem da sagleda u kojoj mjeri su institucije VM koristile upravljanje zasnovano na rezultatima, a naročito u oblastima od velikog strateškog značaja. Ured za reviziju je pratio proces kako su strateški ciljevi razrađeni u direktive za planiranje za institucije VM, kako su ih institucije obrađivale u svojim planovima, kako su izvještavale o njihovom provođenju i kako je ovaj proces nadziran. Radi ilustracije procesa implementacije strateških ciljeva, za uzorak su odabrana dva značajna strateška cilja VM: Reforma javne uprave i uspostava sistema državne pomoći.

Nalazi revizije ukazuju da planiranje i rukovođenje institucijama VM nije zasnovano na rezultatima, ono ne počiva na jasno definisanim odgovornostima za rezultate, izostalo je praćenje i vlastita procjena napretka prema rezultatima, a izvještavanje ne obuhvata izvještaje o postignutim učincima. Vijeće ministara je propuštalo da na osnovu izvještaja institucija, u cilju efikasne implementacije strateških ciljeva, odgovornim institucijama daje jasne i precizne instrukcije u pogledu zadataka, rokova i očekivanja. Izostao je i adekvatan nadzor, a rezultat svega je značajno kašnjenje u implementaciji usvojenih strateških ciljeva.

Iako institucije VM čine određene napore, nalazi revizije ukazuju da upravljanje u institucijama VM nije orijentisano na rezultate i da se sa realizacijom usvojenih strateških ciljeva značajno kasni. Utvrđene su slabosti u horizontalnoj i vertikalnoj komunikaciji, a tradicionalni stil rukovođenja i upravljanja i dalje prevladava. Vlasti u BiH zbog ovoga primaju kritike javnosti i međunarodnih institucija.

Imajući u vidu prezentovane nalaze, a sa ciljem da doprinese ovom reformskom procesu Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke za Vijeće ministara BiH:

- Utvrditi obavezu strateškog i sveobuhvatnog godišnjeg planiranja orijentisanog na rezultate za institucije VM. Planovi trebaju biti povezani sa ciljevima VM i usaglašeni sa programskim budžetom.
- Ojačati nadzorne i evaluacione kapacitete Generalnog sekretarijata VM, osigurati da se na sve prijedloge programa rada institucija VM, blagovremeno (prije njihovog razmatranja na sjednicama VM) osigura mišljenje MFT i tijela VM u smislu usaglašenosti sa programskim budžetskim zahtjevom i planskim direktivama VM.
- Odabrati jedno ministarstvo ili instituciju kod koje bi se kao pilot projekt počela primjenjivati logika upravljanja prema rezultatima, kojom bi se zamijenila detaljna regulativa, a što bi se kasnije proširilo na ostale institucije.
- Sve strateške i godišnje planove, kao i izvještaje o radu institucija VM, objavljivati na Internetu.



1. Pozadina i motivi za studiju

1.1. Uvod

Moderna država brine o potrebama i interesima svojih građana, pa se u skladu sa tim, građani često pitaju: „Šta država može da učini za njih?“. U tom kontekstu, uspostavljanje javne uprave koja će na adekvatan način odgovoriti potrebama i zahtjevima građana, izuzetno je važan proces za Bosnu i Hercegovinu. Javnost zahtijeva javnu administraciju koja će efikasno ostvarivati postavljene ciljeve i čiji rad će biti transparentan, pa je domaćinski odnos spram i onako ograničenih javnih sredstava, danas važniji nego ikad ranije. Efikasna, odgovorna i transparentna javna uprava, vizija je reforme javne uprave zacrtane strateškim dokumentima¹ Vijeća ministara BiH (u daljnjem tekstu VM). Iako je VM utvrdilo strateške ciljeve koje želi postići, različite analize govore da nisu sve institucije BiH na isti način pristupile realizaciji definisanih strateških ciljeva.

Parlament i Vijeće ministara BiH su formalizovali opredjeljenje za uspostavljanje efikasnog javnog sektora. U tom smislu, usvojene su odluke o mjerama štednje i donesene politike za reformu javne uprave. Reforma javne uprave se provodi, ali javni sektor još uvijek nije u dovoljnoj mjeri orijentisan prema ostvarenju postavljenih ciljeva. Poboljšanja u javnom sektoru su potrebna i zahtijevaju upravljanje orijentisano prema rezultatima, što podrazumijeva definisanje jasnih ciljeva, određivanje rokova za njihovo ostvarenje, nadzor rada i evaluaciju rezultata te pripremu budžeta u skladu sa prioritetima.

Mnoge zemlje su uvele upravljanje zasnovano na rezultatima. Većina tih zemalja je ustanovila da je potrebno nekoliko godina da bi se procesi programskog budžeta proveli i u potpunosti ostvarile koristi od odlučivanja koje se vrši na osnovu očekivanih rezultata. U BiH je ovaj proces još na početku. Prema posljednjim procjenama i izvještajima², BiH kasni u provođenju ovih reformi što je bitan proces za razvoj ekonomije u tranziciji. Modernizacija javne uprave i poboljšanje efikasnosti neophodni su uslovi i pretpostavke za razvoj, ali i za pristupanje BiH u članstvo EU.

U Sistemskom pregledu javne uprave u BiH³ navodi se da većina institucija BiH nema analitičke kapacitete za postavljanje strateških ciljeva, jednako tako nisu razvijeni ni središnji kapaciteti institucija BiH koji bi definisali javne politike u različitim područjima.

Polovinom 2011. godine, VM je u sklopu reforme strateškog planiranja, koordinacije i izrade politika, između ostalih usvojilo ciljeve koji podrazumijevaju razvijanje metodologije procjene učinka i aktivnosti nadzora i izvještavanja u institucijama BiH. Na različitim nivoima vlasti implementuju se različiti projekti, čiji cilj je poboljšanje uspješnosti, efikasnosti i odgovornosti u radu javnog sektora u BiH⁴. U tom smislu, može se reći da se u BiH prave prvi koraci u upravljanju koje se zasniva na rezultatima.

¹ Strategija reforme javne uprave i Akcioni plan 1 iz 2006. godine te Revidirani akcioni plan 1 iz 2011. godine.

² Izvještaji EK o stanju u BiH i Izvještaji o napretku BiH.

³ PARCO BiH: Sistemski pregled javne uprave u BiH, Završni izvještaj, knjiga 5.

⁴ Npr. projekt: „Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH“ čiji je poboljšanje uspješnosti, efikasnosti, djelotvornosti i odgovornosti u radu organa državne službe/uprave, kroz unapređenje postojećeg sistema upravljanja učinkom na različitim nivoima vlasti u BiH; SPEM projekt čiji cilj je osigurati da godišnji planovi institucija BiH odražavaju i pridonose ostvarenju prioriteta VM.



Za uspostavljanje procesa upravljanja zasnovanog na rezultatima, veći fokus treba biti na definisanju i postavljanju jasnih ciljeva i zadataka, izradi programskog budžet⁵, objektivnoj evaluaciji rezultata i detaljnijoj analizi prijedloga budžetskih zahtjeva.

VM je definisalo i usvojilo brojne visoko prioritetne strateške ciljeve. U realizaciji svakog od njih, evidentno se kasni. Procjenjuje se da je jedan od značajnih razloga kašnjenja što rad i upravljanje institucijama VM nisu usmjereni prema rezultatima. Zbog toga je Ured za reviziju odlučio provesti reviziju učinka u ovoj oblasti.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je utvrditi da li je upravljanje VM i njegovih institucija kroz planove i izvještaje usmjereno prema rezultatima, odnosno provjeriti da li se provođenje strateških odluka radi na pravi način.

Revizija predstavlja studiju slučaja. Zasniva se na analizi implementacije dva strateška cilja VM kroz čiju implementaciju se analiziralo koliko VM i njegove institucije primjenjuju upravljanje usmjereno prema rezultatima. Riječ je o sljedećim strateškim ciljevima:

- Reforma javne uprave (RJU) iz oblasti strateškog planiranja, koordinacije i izrade politika.
- Uspostava Sistema državne pomoći (SDP), cilj koji je proistekao iz obaveza po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008. godine.

Predmet revizije je proces implementacije strateških ciljeva VM, posmatran kroz prizmu upravljanja zasnovanog na rezultatima. Analiza je provedena je u institucijama zaduženim za implementaciju naprijed navedenih strateških ciljeva. Provođenje reforme javne uprave je analizirano kod: Generalnog sekretarijata VM (GSVM), Ureda za zakonodavstvo VM (UZ) i Ministarstva pravde (MP). Provođenje uspostave sistema državne pomoći je analizirano kod: Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO), Konkurencijskog vijeće BiH (KV) i Ministarstva finansija i trezora (MFT). Za nadzor provođenja odabranih strateških ciljeva zaduženi su Ured koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) za cilj RJU i Direkcija za evropske integracije (DEI) za cilj SDP.

Ured za reviziju je pratio proces kako je VM strateške ciljeve razradilo kroz akcione planove i programe mjera koje su dostavljene odgovornim institucijama VM, kako su ih te institucije obrađivale u svojim planovima, kako su izvještavale o njihovom provođenju i kako je ovaj proces nadziran od VM. Da bi se ilustrovao ovaj proces, za uzorak su odabrana dva značajna strateška cilja VM - Reforma javne uprave i uspostava Sistema državne pomoći⁶. Vremenski okvir koji pokriva ova revizija je 2010. i 2011. godina.

Revizija se nije fokusirala na individualna postignuća ovih ciljeva nego na zahtjeve postavljene od VM, odnosno na oblik i mehanizme vertikalne komunikacije, to jest kako se procesom upravlja sa vrha. Osim vertikalnih analiza, revizioni tim je također proveo horizontalno istraživanje u određenom broju

⁵ Programskim budžetom planiraju se sredstva za realizaciju programskih aktivnosti. Rezultat pripreme programskog budžeta je trogodišnji dokument okvirnog budžeta (DOB) sa detaljnom razradom programskih aktivnosti institucije za narednu godinu. Na osnovu DOB-a priprema se godišnji prijedlog budžeta institucija prema ekonomskoj ali i prema programskoj klasifikaciji.

⁶ Detaljnije o odabranim ciljevima vidjeti u Prilogu 5. Odabrane planske direktive koje su analizirane



institucija VM kako bi provjerio u kojem obimu se utvrđeni nalazi odnose i na druge ciljeve iz redovne nadležnosti odgovornih institucija VM.

Ured za reviziju nije analizirao redovni administrativni proces VM (poput donošenja različitih rješenja i drugih normativnih akata), nego se fokusirao samo na proces koji je u direktnoj vezi sa provođenjem strateških ciljeva. Obimom revizije nije obuhvaćen korak u kojem se reviduju strateški i pripadajući akcioni planovi VM. Članovi tima nisu imali priliku da razgovaraju sa članovima kabineta predsjedavajućeg VM koji su radili u kabinetu tokom 2010. i 2011. godine.

1.3. Kriteriji revizije

Opće opredjeljenje vlasti u BiH je vidljivo iz cilja koji se treba postići implementacijom usvojene Strategije reforme javne uprave: *"Strategijom će se naši naponi fokusirati na zajednički rad u cilju: stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za evropske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj."*⁷

Opći kriterij revizije zasniva se na opredjeljenju VM da svojim politikama i usvojenim strategijama, osigura efikasniju i odgovorniju javnu upravu, sposobnu da preuzme sve obaveze BiH u procesu EU integracija. U tom opredjeljenju, VM se odabirom programa i strateških ciljeva orijentisalo na upravljanje usmjereno prema rezultatima.

Ured za reviziju je pokušao uspostaviti realan kriterij. Naš kriterij je zasnovan na ciljevima VM⁸, principima upravljanja zasnovanog na rezultatima (UZR) i dobrim praksama.

Kriteriji UZR je sljedeći model:

Upravljanje zasnovano na rezultatima zasniva se na stalnom ciklusu planiranja, nadzora i evaluacije.

Na osnovu definisanih politika i strateških opredjeljenja VM, ciljevi se dodjeljuju odgovornim institucijama⁹. Odgovorne institucije ciljeve dijele na odgovorne organizacione jedinice sve do odgovornih državnih službenika. Za svaku od navedenih stepenica jasno su definisani očekivani rezultati, pokazatelji uspjeha/učinka, odgovorna lica, rokovi i resursi.

Iz ranijih izvještaja, za planiranje se koriste informacije iz analiza prethodnih rezultata i utvrđivanja postojećeg stanja u odnosu na ciljeve. U planove se ugrađuju ove informacije i definiše se buduće željeno stanje, a nakon toga aktivnosti i očekivani rezultati koji će do njega dovesti. Definisanjem pokazatelja uspjeha/učinka utvrđuje se način nadzora nad izvršavanjem planova. Planovi su ambiciozni ali realni i dostižni, u njihovoj pripremi su konsultovani izvršioci na koje se odnose.

⁷ Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine.

⁸ Ciljevi definisani u strategiji RJU, a razrađeni u RAP1 – dio 1. Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika.

⁹ Odgovorne institucije su one institucije u čijoj nadležnosti su poslovi i radni zadaci koji se odnose na ispunjenje odgovarajućeg strateškog cilja.



Ovakvim planovima definisani su zahtjevi za izvještavanje usmjereno na rezultate. U procesu provođenja osiguran je nadzor i izvještavanje nadređenih. Problemi se otklanjaju intervencijom nadređenih (ako je moguće "u hodu").

Analizom i evaluacijom rezultata vrši se procjena doprinosa postojećih aktivnosti u odnosu na ciljeve. Zaključci ovih evaluacija i prijedlozi mjera sadržani su u izvještajima.

Na osnovu ovih evaluacija, naučenih lekcija vrše se intervencije i korekcije aktivnosti koje se predlažu u sljedećem planu.

Proces je transparentan, planske direktive VM, strateški i godišnji planovi i izvještaji institucija su dostupni javnosti.

Na osnovu ovog modela razrađen je kriterij revizije koji je dat u Prilogu 1. Kriteriji za procjenu koraka UZR prikazanih u tabelama nalaza. Primjena ovih kriterija na osnovu dobrih praksi i propisa koji regulišu ovo područje je predstavljena u Prilogu 2. Koraci procesa planiranja, nadzora i izvještavanja usmjerenog prema rezultatima na osnovu postojećih propisa i dobrih praksi.

Također, u Prilogu 3: Izvori kriterija UZR, predstavljene su tvrdnje na osnovu kojih su građeni kriteriji revizije. Ove tvrdnje su podijeljene na tvrdnje koje se odnose na:

- dobro planiranje i
- adekvatne uslove i načine izvještavanja (izvještavanje u skladu sa principima izvještavanja usmjerenog prema rezultatima).

1.4. Reviziono pitanja

Nakon što su uspostavljeni kriteriji revizije, definisano je opće reviziono pitanje koje glasi:

Da li su institucije VM u procesu planiranja i izvještavanja uspješno implementovale upravljanje usmjereno prema rezultatima?

Kako se radi o studiji slučaja, Ured za reviziju je odlučio da izbjegne davanje sveobuhvatnog odgovora na ovo pitanje, s obzirom da se može reći da je proces reforme javne uprave još uvijek u inicijalnoj fazi. Umjesto toga, Ured je odlučio dati indikativan odgovor tako što će se fokusirati na ograničen broj ključnih pitanja. Cilj je da se omogući uvid u stanje stvari po ovom pitanju, iako to možda neće omogućiti sveobuhvatne zaključke ili generalizacije. Ured se nada da će ova revizija pružiti dodatnu vrijednost tekućoj reformi i poboljšanju upravljanja i učinka.

Ovo su potpitanja na koja se fokusiralo:

- Da li je VM prilikom definisanja planskih direktiva za svoje institucije, postavilo zahtjeve usmjerene prema rezultatima?
- Da li su institucije VM vršile planiranje usmjereno prema rezultatima?
- Da li je VM prema svojim institucijama postavilo zahtjeve za izvještavanje usmjereno prema rezultatima i da li su institucije izvještavale u skladu sa principima upravljanja prema rezultatima?

1.5. Metode revizije

Tokom provođenja revizije, revizioni tim je analizirao dokumentaciju koja se odnosila na provođenje odabranih strateških ciljeva. Pribavljeni su strateški dokumenti i sporazumi te direktive za planiranje (akcioni planovi, programi mjera). Od GSVM pribavljeni su godišnji planovi i izvještaji institucija VM, mišljenja, zaključci i zapisnici sa sjednica VM kada su ovi planovi i izvještaji razmatrani. Detaljniji finansijski planovi i izvještaji institucija VM osigurani su od MFT te iz dokumentacije finansijske revizije Ureda za reviziju.

Detaljnije su analizirani godišnji planovi i izvještaji sljedećih institucija VM: Generalni sekretariat VM (GSVM), Ured za zakonodavstvo VM (UZ), Ministarstvo pravde (MP), Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO), Konkurencijsko vijeće BiH (KV) i Ministarstvo finansija i trezora (MFT). Provedena je njihova kvalitativna analiza kojom se utvrđivalo na koji način su obrađivani strateški ciljevi VM i sadrže li oni elemente neophodne za upravljanje zasnovano na rezultatima. Prilikom analize ovih planova koristile su se i informacije koje su se mogle pronaći na službenim web stranicama ovih institucija. U ovim institucijama su obavljani i razgovori sa rukovodiocima i licima uključenim u proces planiranja i izvještavanja.

Razgovori su obavljani i sa predstavnicima Ureda koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) i Direkcije za evropske integracije (DEI), institucijama zaduženim za nadzor provođenja dva analizirana strateška cilja. Njihovi relevantni izvještaji o praćenju provođenja su osigurani sa Interneta.

Analizirani su važeći propisi koji uređuju planiranje i izvještavanje, te relevantni materijali koji su nastali na osnovu relevantnih reformskih projekata¹⁰. U postupku istraživanja konsultovani su i materijali i studije objavljene na Internetu, a koje su se odnosile na upravljanje zasnovano na rezultatima¹¹ i pripremu budžeta prema učinku¹².

1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni motivi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u oblasti strateškog planiranja i implementacije strateških ciljeva. Predstavljeni su cilj i kriterij revizije, obim, metode i ograničenja revizije te reviziono pitanje.

¹⁰ Projekti SPEM i SPPD.

SPEM - Jačanje upravljanja javnim rashodima, Priručniku za članove Parlamentarne skupštine BiH – Planiranje, izrada i kontrola budžeta institucija BiH, septembar 2010. godine. <http://javnefinansije.ba>
SPPD - Strateško planiranje i razvoj javnih politika, Priručniku za razvoj javnih politika za državne službenike, 2010. godine <http://www.undp.ba/upload/publications/Prirucnik%20za%20razvoj%20javnih%20politika%20latinicna%20verzija.pdf>

¹¹ Results-Based Management Handbook, UNDG, 2010; Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans, Congressional Review of Performance Plans, GAO, 1998; Results Based Management Framework, Adaptation Fund, 2009; Priručnik za ocjenjivanje državnih službenika i namještenika, UKRJU, 2011. itd.

¹² Performance budgeting in OECD countries, 2007.; Planiranje budžeta prema učinku, CLEAR, 2011. itd.



U poglavlju 2. se ukratko predstavilo upravljanje zasnovano na rezultatima i koraci koje institucije provode u procesu planiranja.

U poglavlju 3. prezentovani su osnovni nalazi revizije u smislu planskih direktiva, pripreme programskog budžeta, donošenja odluke o budžetu i godišnjem programu rada, operativnog planiranja i provođenja, nadzora, analize i izvještavanja te revidiranih strateških planova VM.

Poglavlje 4. sadrži osnovne zaključke revizije, odnosno odgovore na reviziono pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke Ureda za reviziju, čijom implementacijom će se poboljšati implementacija strateških ciljeva i pružiti dodata vrijednost tekućoj reformi upravljanja zasnovanom na rezultatima.

2. Teoretska pozadina / opis procesa

Tokom devedesetih u mnogim OECD¹³ zemljama su preduzete korjenite reforme javnog sektora uzrokovane ekonomskim, socijalnim i političkim pritiscima. Na primjer, zajednički ekonomski pritisci uključivali su budžetske deficite, strukturalne probleme, rastuću konkurentnost i globalizaciju. Politički i socijalni faktori su uključivali nedostatak povjerenja u vladu, rastuću potražnju za bolju i bržu javnu uslugu te veću odgovornost za postizanje rezultata od novca poreskih obaveznika.

Sve ove reforme su imale neke od zajedničkih karakteristika, kao na primjer:

- Usmjerenost na pitanja učinkovitosti (npr. efikasnost, efektivnost, kvalitetu usluge),
- Delegiranje ovlaštenja i odgovornosti,
- Orijentisanost prema preferencijama i potrebama građana,
- Uključenost svih zainteresovanih učesnika,
- Reforma budžetskog procesa i finansijskog upravljačkog sistema,
- Primjena modernih praksi upravljanja (upravljanje prema rezultatima).

Središnja značajka svih reformi je naglasak na unaprjeđenje učinkovitosti i osiguranje da državne aktivnosti postignu željene rezultate. Studije o iskustvima deset zemalja članica OECD-a ukazuju da je uvođenje upravljanja zasnovanog na rezultatima ključna značajka reforme svih deset zemalja.¹⁴

U Bosni i Hercegovini ovakvi reformski procesi su trenutno u toku, a ogledaju se kroz brojne reformske projekte zasnovane na Strategiji reforme javne uprave. U sljedećem poglavlju će se reći nešto više o konceptu upravljanja prema rezultatima ili upravljanja zasnovanom na rezultatima (UZR), a u drugom poglavlju će se opisati i trenutni proces planiranja VM.

2.1. Upravljanje zasnovano na rezultatima (UZR) – teoretski model

Upravljanje prema rezultatima podrazumijeva pripremu programskog budžeta koji u najkraćem rečeno predstavlja oblik pripreme budžeta koji se zasniva na rezultatima. Upravljanje zasnovano na učincima ili Upravljanje zasnovano na rezultatima (UZR) se može definisati kao široka strategija upravljanja koja ima za cilj postizanje značajnih promjena u načinu na koji vladine institucije posluju, sa unaprijeđenjem učinkovitosti kao središnje orijentacije. UZR je strategija rukovođenja koja osigurava da njeni procesi, proizvodi i usluge doprinose u postizanju željenih rezultata (izlaznih¹⁵, krajnjih¹⁶ i uticaja¹⁷). Ona počiva na jasnom definisanju odgovornosti za rezultate i zahtijeva praćenje i vlastitu procjenu napretka prema rezultatima i izvještavanje o učincima.¹⁸

¹³ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (engleski: Organization for Economic Cooperation and Development ili OECD)

¹⁴ Performance Budgeting in OECD Countries, 2007

¹⁵ Izlazni rezultat, engleski Output

¹⁶ Krajnji rezultat ili ishod, engleski Outcome

¹⁷ Uticaj rezultata na stanje ili uslove, engleski Impact

¹⁸ Results based management in OECD, 2001



UZR može se definisati i kao upotreba formalnih informacija o učinku za unaprjeđenje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora. Njegova suštinska početna tačka je maksimalna jasnost u vezi sa krajnjim rezultatima koje vlada pokušava da ostvari i sa vezom između rezultata, aktivnosti i resursa korištenih za te željene rezultate. U definisanju ovih veza koristi se logički okvir ili lanac rezultata koji je prikazan u sljedećem prikazu.

Implementacija		Rezultati		
Ulazi → Sredstva, ljudi, vrijeme...	Aktivnosti → Aktivnosti, mjere...	Izlazni rezultat → Usluge, proizvodi...	Krajnji rezultat → Postizanje standarda, zadovoljenje potreba...	Uticaj Društveni, ekonomski, socijalni...
↑	Planovi	-	Izveštaji	↓
Odluke donesene ←	Ciljevi definisani ←		Naučene lekcije ←	Evaluacije provedene

Logički okvir ili lanac rezultata je centralni dio UZR i on osigurava strukturisani logički model neophodnih koraka prema postizanju definisanog cilja i očekivanog rezultata.

Lancem rezultata neophodno je razviti uzročno posljedični tok, radi razvijanja intervencija kako bi se postigli željeni ciljevi – počevši od ulaza, preko aktivnosti i izlaza, što kulminiše sa rezultatima, uticajem i povratnim informacijama. Potencijalni doseg ili očekivani rezultat je također dio lanca rezultata. On uključuje pretpostavke, a zasniva se na teoriji promjene¹⁹. Rezultati su promjene u stanju ili uslovima koji su proizašli iz uzročno-posljedičnog odnosa. Vladine intervencije mogu proizvesti promjene koje se odražavaju na izlazni rezultat, krajnji rezultat i uticaj. Promjene mogu biti namjeravane, nenamjeravane, pozitivne i/ili negativne. Provedene evaluacije trebaju pokazati da li su preduzete aktivnosti uticale na rezultate na željeni način. Nasuprot evaluacija i naučenih lekcija re/definišu se ciljevi i donose se korigovane odluke.

Dobro strateško i poslovno planiranje, uključujući pametno (SMART²⁰) definisanje ciljeva, su ključni elementi UZR. UZR teži da naglasi prethodno utvrđivanje očekivanja učinka za institucije, organizacione jedinice i pojedince kroz upotrebu ciljeva, očekivanih rezultata i pokazatelja učinka. Orijevanost prema ciljevima i rezultatima zamjenjuju detaljnu regulativu i institucijama je ostavljen prostor za manevrisanje. Navedeno zahtijeva i određenu fleksibilnost organizacije, odnosno mogućnost prilagođavanja organizacije spram utvrđenim ciljevima radi postizanja očekivanih rezultata.

Mjere učinkovitosti su u uskoj vezi sa rezultatima ili opskrbom informacija o uspješnosti, a fokusirane su na tehnički aspekt pojašnjenja ciljeva, razvoju pokazatelja uspjeha, prikupljanje i analizu podataka o rezultatima. UZR naglašava mjere učinka, ali i šire. Ono se podjednako bavi potražnjom informacija o učinkovitosti u svrhu upravljanja (koje se koriste u programima, politikama, donošenju odluka o

¹⁹ Teorija promjene je pozitivan oblik "problemskog stabla" u kojem definišemo šta želimo i šta obećavamo da ćemo promijeniti.

²⁰ SMART (pametni) kriteriji za postavljanje ciljeva: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Accepted (prihvatljivi), Realistic (realni), Time-dependant (vremenski određeni), Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH, UNDP, 2010. godine www.undp.ba/download.aspx?id=2510



budžetu), kao i sa uspostavom praksi koje aktivno potiču njihovo korištenje. U efektivnom sistemu UZR, postizanje rezultata i trajan proces poboljšanja informacija o učincima je ključan za proces upravljanja.

Budžet zasnovan na rezultatima ili programski budžet koristi budžet kao oružje da se javna uprava orijentise prema rezultatima. To je međutim samo jedan od niza instrumenata UZR koji dijeli ovaj opći cilj. Reforma javne uprave sa ciljem njene orijentisanosti prema korisnicima i rezultatima je prateća reforma u mnogim zemljama. Formalno planiranje učinka i nadzor su ovdje ključni segmenti, a sve se više koriste alati kao što su formalni "ugovori" ili sporazumi o učinku.

Upravo u odnosu na određivanje jasnih ciljeva za organizacione jedinice i pojedince unutar njih, kao i razvoj mjera učinka za procjenu stepena ostvarivanja tih ciljeva, upravljanje učinkom u javnoj upravi mora da bude povezano sa općim strateškim planiranjem i sistemom pripreme programskog budžeta. Ciljevi i pokazatelji uspostavljeni za radne jedinice i pojedince treba da budu u vezi sa ciljevima i pokazateljima programa ili ministarstva. Uopće uzevši, ciljevi i pokazatelji treba da "padaju u slapovima" od vlade, kroz institucije, povezujući one na nivou organizacije kao cjeline sa onima koji su određeni za pojedince i radne jedinice. U tom kontekstu pitanje organizacione fleksibilnosti i motivisanosti državnih službenika je jako važno.

Ovo je jedna od teoretskih postavki upravljanja orijentisanog prema rezultatima. Konačno, uspjeh UZR u potpunosti zavisi od političkih okolnosti u zemlji i od stepena do kojeg su političari i izborna tijela i sami fokusirani prema rezultatima. Ako je, npr. politički sistem takav da nastavak izborne podrške vladi ima malo veze sa njenim kapacitetima da isporuči efikasnu i efektivnu uslugu – već je više vezan za, npr. lojalnost grupi ili interesno ponašanje - programski budžet zasnovan na rezultatima i UZR generalno, nemaju mnogo šanse da napreduju.²¹

Način na koji su razrađeni analizirani strateški ciljevi u kontekstu teorije UZR prikazan je u Prilogu 9. Razrada strateških ciljeva u lancu UZR.

²¹ Planiranje budžeta prema učinku, Marc Robinson, CLEAR, 2011.



2.2. Koraci u procesu planiranja VM

Procesi planiranja, pripreme budžeta i izvještavanja su aktivnosti koje se u institucijama obavljaju svake godine. Postojeći propisi koji regulišu proces planiranja eksplicitno ne navode da je sistem orijentisan suprotno od upravljanja zasnovanog na rezultatima (UZR), međutim iz sljedeće prezentacije se može vidjeti da su ključni principi UZR integrisani u postojeći planski i budžetski sistem. Kasnije kroz poglavlje revizionih nalaza identifikovati će se razlike postojećih praksi, da bi se mogle pružiti ideje za moguća poboljšanja iz perspektive UZR.

Sljedeća tabela prikazuje generalnu sliku procesa, podijeljenog u šest koraka, popraćeno sa kratkim opisom i odgovornostima za svaki korak.

Tabela 0: Neki od vitalnih UZR koraka u planiranju budžeta institucija VM

Korak	Koraci u procesu	Dužnost:
1	Planske direktive VM (smjernice planiranja za institucije) <i>Strateški ciljevi razbijeni su u konkretne podciljeve, sa specifičnim ciljevima za nadležne institucije. Postoji opis trenutnog stanja. VM šalje direktive – smjernice za planiranje, koje su usmjerene prema rezultatima sa unaprijed postavljenim pokazateljima uspjeha.</i>	VM
2	Prijedlog programskog budžeta institucija <i>Institucije odgovorne za implementaciju ciljeva VM analiziraju direktive VM, ažuriraju strateške planove, pripremaju nacrt godišnjeg programa rada i programski budžetski prijedlog. MFT usmjerava institucije u pripremi prijedloga budžeta. Prijedlog budžeta u programskom formatu sadrži sve ciljeve, relevantne aktivnosti, mjerljive očekivane rezultate, definisane pokazatelje učinka, resurse, odgovorna lica, itd.</i>	Pojedinačne institucije, MFT
3	Odluka o budžetu i godišnjem programu rada <i>Na osnovu prijedloga MFT, VM donosi odluku o budžetu institucija. Objedinjavaju se pojedinačni programi rada u godišnji program rada VM sa formulisanim zahtjevima o izvještavanju usmjerenom na rezultate.</i>	VM, MFT Odluka VM
4	Operativno planiranje i provođenje <i>Koordinacija aktivnosti, alokacija resursa, uspostava odgovornosti, definicija učinka operativnih rukovodilaca, uspostava sistema nadzora i evaluacije rezultata.</i>	Pojedinačne institucije
5	Nadzor, analiza i izvještavanje <i>Primjena sistema nadzora zasnovanog na učinku kako bi se identifikovale i popravile devijacije (tokom rada), evaluacija i analiza rezultata i preduzimanje odgovarajućih akcija i mjera, izvještavanje VM o rezultatima.</i>	VM, nadzorna tijela i institucije
6	Revidirani strateški planovi VM (nije u obimu revizije) <i>Primjena naučenih lekcija od prethodnih godina kako bi se napravila poboljšanja, kreirali i usvojili novi strateški planovi.</i>	Predsjedavajući VM



U nastavku su detaljnije opisani propisani koraci u pripremi budžeta, programa rada i izvještaja institucija VM iz perspektive UZR. Koraci su opisani u kontekstu postojećih propisa koji regulišu godišnje planiranje, izvještavanje i nadzor rada institucija VM.

Planske direktive VM (smjernice planiranja za institucije VM)

Vijeće ministara donosi odluke kojim se definišu politike i strateška opredjeljenja, ali i zaključke o načinu na koji se provode usvojene politike i strategije. Ovim odlukama i zaključcima VM utvrđene su direktive – smjernice za planiranje koje se preko GSVM dostavljaju institucijama zaduženim za njihovu implementaciju. VM svoje odluke donosi na osnovu prijedloga strategija, različitih izvještaja i informacija institucija. U najvećem broju slučajeva institucije koje su podnosioci materijala su i predlagaoci zaključaka i odluka. Materijali na sjednice VM dolaze preko Ureda predsjedavajući VM kojem tehničku podršku pruža GSVM²².

Prijedlog programskog budžeta institucija

Fiskalno vijeće BiH krajem maja usvaja Globalni okvir fiskalne bilanse i politika u BiH²³, a nakon toga, krajem juna VM usvaja Dokument okvirnog budžeta (DOB)²⁴ gdje se definišu programi i gornje granice rashoda budžetskih korisnika. U postupku pripreme DOB-a, institucije vrše analizu prethodnih rezultata što su ulazni podaci za pripremu budžetskog zahtjeva prema programskoj klasifikaciji. MFT usmjerava institucije u pripremi DOB-a i prijedloga budžeta.

Nakon što su DOB-om definisane gornje granice rashoda, na osnovu DOB-a i strateškog plana ili nacrtu programa rada, institucije VM pripremaju budžetski zahtjev. Budžetski zahtjev sadrži prijedlog budžeta prema ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Programski budžet je zasnovan na rezultatima i u njemu su budžetske informacije date na način da se budžetska sredstva jasno povezuju sa krajnjim ciljevima politike koju VM želi da ostvari. Programski budžet sadrži informacije o strateškim ciljevima institucije, operativnim ciljevima institucije, odgovornim licima, pravnom uporištu, predloženim aktivnostima, mjerama učinka i očekivanim rezultatima, a on također sadrži i informacije o troškovima, ostvarenim rezultatima i mjerama učinka prethodne godine.

Institucije VM svoje budžetske zahtjeve dostavljaju MFT do kraja jula, a do kraja septembra se završava usaglašavanje MFT i budžetskih korisnika te se nacrt budžeta dostavlja VM.²⁵

Odluka o budžetu i godišnjem programu rada

Do sredine oktobra VM donosi odluku o budžetu i dostavlja ga Predsjedništvu BiH radi upućivanja na Parlament BiH i njegovog usvajanja prije kraja godine. U međuvremenu, na osnovu strateških planova i programskog budžetskog zahtjeva, institucije VM finaliziraju svoj godišnji program rada koji treba biti usaglašen sa nacrtom budžeta. Prijedlozi godišnjeg programa rada institucija VM i tabelarni pregled najznačajnijih programskih zadataka i aktivnosti se dostavljaju GSVM do kraja novembra, koje ih sistematizuje i dostavlja Uredu predsjedavajućeg VM, radi objedinjavanja prijedloga godišnjeg programa rada VM. Godišnji program rada sadrži najznačajnije zadatke koje VM planira izvršiti tokom

²² Poslovniku o radu VM (Sl.gl.BiH 107/03)

²³ Ovim dokumentom se osigurava makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost Bosne i Hercegovine u skladu sa Zakonom o Fiskalnom vijeću (Sl.gl.BiH 63/08).

²⁴ U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (Sl.gl.BiH 61/04, 49/09 i 42/12)

²⁵ Planiranje, izrada i kontrola budžeta institucija BiH, Priručnik za članove Parlamentarne skupštine BiH, septembar 2010.



godine, nosioce pripreme materijala, rokove dostavljanja VM i njihovo kraće obrazloženje. VM donosi godišnji program rada do početka kalendarske godine i on se dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH.²⁶

Operativno planiranje i provođenje

U skladu sa usvojenim budžetom i programom rada, institucije dorađuju svoje operativne planove i pristupaju njihovom provođenju u skladu sa uspostavljenom organizacijom i stilom rukovođenja. I ovi planovi su orijentisani prema rezultatima i svedeni do nivoa izvršilaca - državnih službenika sa utvrđenim jasnim odgovornostima i ciljanim rezultatima. Njima su jasno definisani podciljevi, aktivnosti, očekivani rezultati / pokazatelji učinka, rokovi i način praćenja i izvještavanja o rezultatima. U skladu sa operativnim planovima, službenicima u institucijama se delegiraju radni zadaci prema kojima se kasnije ocjenjuje njihov rad²⁷.

Nadzor, analiza i izvještavanje

VM praćenje rada svojih institucija vrši direktno preko godišnjih izvještaja o radu²⁸, finansijskih izvještaja²⁹ ili preko posebnih izvještaja i informacija koje institucije dostavljaju na zahtjev VM.

Neizravno praćenje rada institucija VM se vrši preko tijela zaduženih za nadzor, odnosno preko stalnih ili privremenih ureda, direkcija, službi, odbora i drugih tijela i institucija VM³⁰. Osim toga, podršku u analizi materijala koji se dostavljaju VM u vidu mišljenja, pružaju i druge institucije³¹, a provjeru postojanja odgovarajućih mišljenja vrši GSVM.

Izveštaj o radu sadrži najvažnije aktivnosti i rezultate ostvarene u izvještajnom periodu, ocjenu stanja u oblastima, pokazatelje o planiranim i realizovanim programskim zadacima, odobrenim budžetskim sredstvima, njihovoj namjeni i utrošku te druge relevantne podatke. GSVM vrši uvid u dostavljene tematske cjeline i provjerava njihovu pripremljenost u skladu sa Uputstvom VM, objedinjava tematske cjeline u jedinstven izvještaj o radu i dostavlja ga VM na razmatranje i usvajanje do 31. januara.³² Vijeće ministara razmatra i usvaja Izvještaj o radu i ono se dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH.

Nakon razmatranja izvještaja i informacija, VM donosi odgovarajuće zaključke. Zaključci sadrže, po pravilu, prijedloge konkretnih mjera, kao i radne zadatke ministarstava i drugih tijela državne vlasti sa rokovima za njihovo izvršenje. GSVM je odgovorno za praćenje provođenja odluka i zaključaka VM³³.

²⁶ Uputstvo o postupku pripreme programa rada VM BiH (Sl.gl.BiH 21/07) i Poslovnik o radu VM (Sl.gl.BiH 107/03)

²⁷ Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika - vodič za uspješno upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH, 2011. godina

²⁸ "Ministarstva i upravne organizacije dužni su o svom radu i stanju u upravnim područjima iz svog djelokruga rada za svaku kalendarsku godinu podnijeti izvještaj o radu. Izvještaj se podnosi Vijeću ministara, zaključno sa februarom tekuće godine za prethodnu godinu." Član 24. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH (Sl.gl.BiH 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09)

²⁹ U skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Sl.gl.BiH 33/07 i 16/10)

³⁰ Najznačajnija tijela koja pružaju pomoć VM su: Odbor za ekonomiju, Odbor za unutrašnju politiku, Direkcija za evropske integracije BiH, Generalni sekretariat VM, Ured za zakonodavstvo, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Ured koordinatora Brčko distrikta BiH u Vijeću ministara i Direkcija za ekonomsko planiranje.

³¹ UZ, MP, MLJPI, MIP, MFT, DEI, a s obzirom na prirodu materijala i od drugih institucija se može tražiti mišljenje.

³² Uputstvo o metodologiji izrade izvještaja o radu VM BiH (Sl.gl.BiH 96/09)

³³ U skladu sa članom 4. Odluke VM o Generalnom sekretarijatu VM (Sl.gl.BiH 43/03).



Revidirani strateški planovi VM (nije u obimu revizije)

Na osnovu evaluacija i provedenih analiza, VM donosi odgovarajuće odluke. Ove odluke se mogu ticati revidiranja postojećih strategija, priprema i usvajanja novih strategija sa pripadajućim akcionim planovima. Predsjedavajući VM, u saradnji sa svojim zamjenicima, utvrđuje politiku rada VM, a posebno prioritete i dinamiku u radu Vijeća ministara³⁴. Predsjedavajući VM je i predsjedavajući Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije³⁵, koje je zaduženo za koordinaciju politika svih nivoa vlasti u BiH. U navedenim aktivnostima Predsjedavajućem VM najveću podršku pružaju DEI, UKRJU DEP i GSVM.

Detaljnije o ovim koracima vidjeti u Prilogu 2. Koraci procesa planiranja, nadzora i izvještavanja usmjerenog prema rezultatima na osnovu postojećih propisa i dobrih praksi.

³⁴ Zakon o VM (Sl.gl.BiH 38/02, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)

³⁵ Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu Predsjedavajući VM, a članovi odbora su ministri i entitetski premijeri, tehnička podrška je UKRJU, a posmatrač u odboru je DEI. http://predsjedavajući.vijeceministara.gov.ba/saopstenia/sjednica/saopstenia_sa_sjednica/Default.aspx?id=1630



3. Nalazi revizije

U ovom poglavlju će se razmatrati prakse VM kod planiranja i pripreme budžeta iz perspektive upravljanja zasnovanog na rezultatima (UZR) opisanog u prethodnom poglavlju. Posmatrati će se proces, korak po korak, opisati će se aktivnosti relevantnih institucija uključenih u njihovo provođenje.

Proces će biti prikazan kroz analizu implementacije dva strateška cilja VM:

- Reforma javne uprave (RJU)³⁶ i
- Uspostava Sistema državne pomoći (SDP)³⁷.

Za njihovu realizaciju, na državnom nivou su zadužene sljedeće institucije VM: za Reformu javne uprave Generalni sekretariat Vijeća ministara (GSVM), Ured za zakonodavstvo (UZ) i Ministarstvo pravde (MP), a za uspostavu Sistema državne pomoći Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO), Konkurencijsko vijeće BiH (KV), Ministarstvo finansija i trezora (MFT). Dodatno su Ured koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) i Direkcija za evropske integracije (DEI) uključene u nadzor, evaluaciju i izvještavanje o ovim strateškim ciljevima.

U namjeri da istraži do kojeg stepena je implementacija ovih strateških ciljeva primjenjiva na opće aktivnosti budžetskog procesa VM, revizioni tim je razmatrao i kako su institucije VM određene ključne korake procesa provodile na primjerima svojih drugih programskih ciljeva i aktivnosti. Kada u planovima institucija nisu obrađeni odabrani strateški ciljevi VM, za analizu je odabran alternativni cilj koji je institucija obrađivala³⁸.

Nalazi su predstavljeni odvojeno za svaki od pet koraka iz definisanog obima revizije i prezentovani su u poglavljima od 3.1 do 3.5. U namjeri da se da odgovor u kojoj mjeri su ovi nalazi primjenjivi i na druge ciljeve VM određena zapažanja su iznesena u poglavljima 3.2, 3.3 i 3.6. Detaljan pregled rezultata analize planova i izvještaja po institucijama u odnosu na definisane kriterije UZR dat je u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.

Radi lakšeg razumijevanja nalaza koji će biti prezentovani, daje se nekoliko uvodnih napomena o analiziranim strateškim ciljevima (RJU i SDP).

Reforma javne uprave je strateški cilj i opredjeljenje vlasti u BiH uspostavljen 2006. godine. Za cilj ima reformisanje tradicionalne javne uprave u modernu javnu upravu. Jedan je od preduslova za integraciju BiH u Evropsku uniju. Zasnovana je na jasnoj viziji razvoja javne uprave koja treba postati učinkovitija i odgovornija, koja će svojim građanima pružati bolje usluge za manje novca, poslovati transparentno i uz ispunjavanje svih uslova postavljenih Evropskim integracijama te postati sredstvo za kontinuirani i održivi društveno ekonomski razvoj. Konkretna operacionalizacija Strategije je razrađena kroz akcione

³⁶ "Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju" je analizirani strateški cilj definisan u Strategiji za reformu javne uprave iz 2006. godine

³⁷ "Donošenje zakona o državnoj pomoći, osnivanje tijela za nadzor i redovno izvještavanje o državnoj pomoći"

³⁸ Odabrani alternativni ciljevi koji su analizirani prezentovani su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.



planove.³⁹ „Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju“ je jedan od šest ciljeva definisanih u Strategiji reforme javne uprave u BiH⁴⁰. On je bio prvi strateški cilj koji je analiziran u ovoj studiji. Najznačajnije institucije koje su nadležne za njegovu realizaciju su: Generalni sekretarijat VM, UZ i MP. Pored ovih institucija, ulogu praćenja i izvještavanja o ostvarenim rezultatima reforme javne uprave ima UKRJU.

Uspostava sistema državne pomoći, odnosno donošenje zakona o državnoj pomoći, osnivanje tijela za nadzor pomoći i redovno izvještavanje o državnoj pomoći, je drugi strateški cilj VM koji je analiziran.⁴¹ Usvojen je 2008. godine, a proistekao je iz obaveza BiH po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Najznačajnije institucije uključene u ovaj proces su: MVTEO, KV i MFT. DEI je u ovom slučaju bila zadužena za praćenje provođenja i izvještavanje o ostvarenim rezultatima.

Ni jedan od analiziranih strateških ciljeva nije u potpunosti realizovan u zadatom roku. Rok za realizaciju 7 od 15 analiziranih podciljeva iz RJU je bio kraj 2011. godine⁴², dok je rok za implementaciju cilja SDP, bio polovina 2010. godine.

Više o odabranim planskim direktivama koje su analizirane vidjeti u Prilogu broj 5. Odabrane planske direktive koje su analizirane.

3.1. Planske direktive VM – smjernice planiranja za institucije VM

Priprema budžeta u smislu implementacije strateških ciljeva počinje odlukom o usvajanju strateškog dokumenta. U postupku definisanja strateških ciljeva i opredjeljenja VM provedena je analiza i evaluacija prethodnih rezultata te sačinjen opis trenutnog stanja. Na osnovu sačinjenog opisa trenutnog stanja definiše se željeno stanje, iz čega se definišu strateški ciljevi. Sve ovo je navedeno u nekom strateškom dokumentu. Nakon toga, VM preko svojih stalnih tijela ove dokumente i aktivnosti komunicira sa institucijama odgovornim za njihovo provođenje.

Kriterij: Na osnovu pripremljenog strateškog dokumenta pripremaju se akcioni planovi/programi mjera za provođenje strateških ciljeva. U njima su strateški ciljevi razbijeni u konkretne podciljeve koji su šifrovani i specifični ciljevi za institucije, postoji opis trenutnog stanja, naredne aktivnosti, očekivani rezultati, pokazatelji uspjeha/učinka i rokovi. Utvrđene su odgovorne institucije, a u slučaju da je za realizaciju nadležno više institucija, definisan je nosilac odgovornosti i koordinacije. Ovako definisane direktive za planiranje donesene od VM su dostavljene odgovornim institucijama.

³⁹ Više o ovome vidjeti u: *Strategija reforme javne uprave*, www.parco.gov.ba.

⁴⁰ Za analizu implementacije RJU je odabrana oblast *Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika u kojem je definisano 17 podciljeva za institucije, od kojih se 15 odnosi na institucije VM (7 sa rokom do 12/2011, međutim osim njih analizirani su i podciljevi sa kasnijim rokovima ukoliko su institucije u 2010. i 2011. planirale aktivnosti po ovim podciljevima)*.

⁴¹ *Donošenje zakonodavstva koje će regulisati državnu pomoć i uspostava nezavisnog tijela za kontrolu državnih pomoći (tj. odobravanje pomoći, njihove usklađenosti sa standardima EU i izdavanje naredbi o povratima nezakonitih pomoći) je uslov iz člana 71. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njenih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane, odnosno provođenje čl. 36. Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između EZ i BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 5/08-izdanje Međunarodni ugovori) te člana 21. Sporazuma CEFTA 2006, kao i člana 18. Sporazuma o osnivanju energetske zajednice Jugoistočne Evrope. Usvajanje zakona o sistemu državne pomoći i njegova kasnija implementacija je preduslov za ispunjenje međunarodnih obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela.*

⁴² 7 od ukupno 15 podciljeva RJU koji su se odnosili na institucije VM, je sa rokom do 12/2011.



Iako su ovo sve bitni koraci, revizija se fokusirala na neke od važnijih koraka za UZR i na osnovu analize akcionog plana (RAP1⁴³) za cilj RJU te na osnovu analiza akcionog plana/programa mjera⁴⁴ za cilj SDP predstavila nalaze u sljedećim tabelama. U lijevoj koloni tabele navedeni su vitalni koraci i zahtjevi UZR, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.)

Tabela 1: Vitalni koraci u pripremi planskih direktiva za ciljeve RJU i SDP

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Strateški ciljevi su podijeljeni u konkretne podciljeve za svaku od nadležnih institucija		3+3 GSVM (RJU), UZ (RJU), MP (RJU), MVTEO (SDP), KV (SDP), MFT (SDP).		
Direktive planiranja usmjerene ka rezultatima - šta treba postići i kada, sa rokovima		3+3 GSVM (RJU), UZ (RJU), MP (RJU), MVTEO (SDP), KV (SDP), MFT (SDP),		

Izvor: Aktuelni akcioni planovi /programi mjera pregledani od revizionog tima

Kao što se to vidi iz tabele, oba strateška cilja su na zadovoljavajući način podijeljeni u konkretne podciljeve, za što su utvrđene odgovorne institucije u planskim direktivama VM. U oba slučaja, podcilju je dodijeljena jasna šifra koja jasno ukazuje o kojem strateškom cilju je riječ. Analiziranim planskim direktivama VM utvrđene su institucije odgovorne za provođenje ovih ciljeva.

Moguće je da su ovi rezultati slični i zato što je riječ o dokumentima u čijoj izradi su učestvovali referentni stručnjaci iz zemlje i inozemstva. Ciljevi su jasno postavljeni, adekvatno su razrađeni u podciljeve što institucijama zaduženim za realizaciju, nije bilo teško prepoznati.

Međutim, u kontekstu UZR kod oba strateška cilja utvrđeni su i neki nedostaci koji mogu negativno uticati na kasnije planiranje:

- Nisu jasno definisane odgovorne ključne institucije, odnosno nije definisana konkretna uloga svake od pojedinačnih institucija. Definisane su nadležne institucije, međutim ne i odgovornosti pojedinačnih institucija, odnosno nije utvrđena odgovorna institucija za koordinaciju i izvještavanje što može predstavljati problem u adresiranju odgovornosti u slučaju kašnjenja.

⁴³ Revidirani akcioni plan 1 za prvu stratešku oblast koja se odnosi na Strateško planiranje, koordinaciju i izradu politika, a koja sadrži 17 podciljeva, od kojih se 15 odnosi na institucije VM (7 sa rokom do 12/2011).

⁴⁴ SDP ne sadrži više podciljeva, definisan je samo jedan cilj za tri odgovorne institucije: Donošenje zakona o državnoj pomoći, osnivanje tijela za nadzor pomoći i redovno izvještavanje o državnoj pomoći.



- U postojanju slabosti u opisu postojećeg stanja što otežava praćenje i ocjenu napretka. Nedovoljno je informacija o trenutnom stanju i postojećim slabostima, zbog navedenog, ni pokazatelji uspjeha koji su na njih naslovljeni nisu dovoljno precizni.

Ove planske direktive moraju biti jasne da bi institucije na odgovarajući način mogle pristupiti narednim koracima planiranja, utvrđivanju planova aktivnosti, sa odvojenim resursima za njihovo provođenje. Ukoliko ciljevi nisu definisani na sveobuhvatan i dosljedan način to može ostaviti prostora za preklapanje aktivnosti za postizanje podciljeva, a mogu se stvoriti i uska grla kod međuzavisnih aktivnosti.

3.2. Priprema programskog budžeta

Sljedeći korak u procesu implementacije strateškog cilja je priprema budžetskog zahtjeva po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Institucije koje implementiraju podciljeve trebaju imati jasno definisane očekivane rezultate kako bi mogle pripremiti svoj plan aktivnosti i planirati sredstva za njihovo postizanje.

Kriterij: Institucije odgovorne za implementaciju ciljeva VM analiziraju direktive VM, ažuriraju svoje strateške planove, pripremaju nacrt godišnjeg programa rada na osnovu čega pripremaju budžetski prijedlog. Budžetski prijedlog sadrži i prijedlog budžeta u programskom formatu koji sadrži informacije o strateškim ciljevima institucije, operativnim ciljevima institucije, odgovornim licima, pravnom uporištu, predloženim aktivnostima, očekivanim rezultatima i mjerama učinka. Programski budžetski zahtjev sadrži i informacije o troškovima, ostvarenim rezultatima i mjerama učinka prethodne godine.

Više o obaveznim elementima programskog budžeta i njihovim definicijama vidjeti u Prilogu 6. Definicije pojmova korištenih u programskom budžetu.

Ured za reviziju analizirao je proces pripreme programskog budžeta u šest različitih institucija VM, a analizirao je i njihove programske budžetske zahtjeve u 2010. i 2011. godini. Nisu sve institucije definisale programske aktivnosti koje su u vezi sa odabranim strateškim ciljevima VM, stoga se za one institucije koje u svojim planovima nisu imale odgovarajuće ciljeve/aktivnosti odabrali alternativne ciljeve koje su institucije obrađivale⁴⁵. Procjene po institucijama pojedinih programskih budžeta institucija iz dalje navedenih tabela date su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.

U sljedećoj tabeli prikazani su rezultati analize programskog budžeta za 2010. i 2011. za MP, Sekretarijat VM i UZ, institucija odgovornih za provođenje strateškog cilja RJU. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

⁴⁵ Alternativni programski ciljevi su odabrani za MVTEO i MFT u 2010 i 2011. godini i navedeni su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.



Tabela 2.1: Koraci u pripremi budžetskog zahtjeva institucija za cilj RJU

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Dokumentovane analize smjernica/direktiva, potreba, prethodnih rezultata		2	2	2
Uspostava praktičnih i mjerljivih ciljeva za funkcije i usluge te definisanje pokazatelja uspjeha		2	4	
Dodijeljeni su resursi za svaki od ciljeva i relevantnih zadataka (planiranje budžeta)			6	
Pravovremeno davanje programskog budžetskog zahtjeva MFT, u kojem je jasno navedeno kako i kada treba ispuniti cilj		2		4

Izvor: Aktuelni DOB i programski budžetski zahtjevi pregledani od revizionog tima.

Kao što se vidi iz tabele, niti jedna od posmatranih institucija nije u potpunosti ispunila sve kriterije vezano za UZR u ovoj fazi budžetskog procesa. Samo je MP od tri institucije gotovo u potpunosti uspjelo ispuniti jedan broj koraka u skladu sa kriterijima. Navedena procjena je izvršena na osnovu podciljeva koje su institucije obradile, a u slučaju cilja RJU radilo se o 15 podciljeva⁴⁶ koje su se odnosili na institucije VM. Niti jedna od analiziranih institucija u svojim planovima nije obradila sve podciljeve koji se na nju odnose, tako da su ovi rezultati u stvarnosti i lošiji.

U sljedećoj tabeli prikazani su rezultati analize programskog budžeta za 2010. i 2011. za MVTEO, KV i MFT institucija odgovornih za provođenje strateškog cilja SDP. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

Tabela 2.2: Koraci u pripremi budžetskog zahtjeva institucija za cilj SDP

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Dokumentovane analize smjernica/direktiva, potreba, prethodnih rezultata			1	5
Uspostava praktičnih i mjerljivih ciljeva za funkcije i usluge te definisanje pokazatelja uspjeha			2	4
Dodijeljeni su resursi za svaki od ciljeva i relevantnih zadataka (planiranje budžeta)			2	4
Pravovremeno davanje programskog budžetskog zahtjeva MFT, u kojem je jasno navedeno kako i kada treba ispuniti cilj		1	1	4

Izvor: Aktuelni DOB i programski budžetski zahtjevi pregledani od revizionog tima.

Kada se radi o načinu na koji su institucije obrađivale cilj SDP u programskom budžetu situacija je lošija nego kod cilja RJU. Samo je KV djelomično zadovoljilo kriterije. Druge dvije institucije u svojim programskim budžetima nisu uopće obrađivale cilj SDP. Na ovakvu situaciju utiče i to što cilj SDP nije imao podciljeve i što se za realizaciju ove obaveze formirala radna grupa sa članovima iz nekoliko

⁴⁶ 7 podciljeva sa rokom do 12/2011, a analizirani su i podciljevi sa kasnijim rokovima ukoliko su institucije u 2010. i 2011. planirale aktivnosti po ovim podciljevima.



institucija⁴⁷. Iako je MVTEO bilo stvarni nosilac aktivnosti za cilj SDP, u programskom budžetu nije navedeno ništa što se moglo dovesti u vezu sa ciljem SDP.

Da bi se ipak procijenilo kako su u 2010. i 2011. MVTEO i MFT obrađivali svoje ciljeve u programskom budžetu odabrani su alternativni programski ciljevi koji su analizirani⁴⁸. Rezultati ove analize prikazani su u sljedećoj tabeli. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

Tabela 2.3: Koraci u pripremi budžetskog zahtjeva institucija za alternativne ciljeve (ALT)

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Dokumentovane analize smjernica/direktiva, potreba, prethodnih rezultata				4
Uspostava praktičnih i mjerljivih ciljeva za funkcije i usluge te definisanje pokazatelja uspjeha		1	2	1
Dodijeljeni su resursi za svaki od ciljeva i relevantnih zadataka (planiranje budžeta)			3	1
Pravovremeno davanje programskog budžetskog zahtjeva MFT, u kojem je jasno navedeno kako i kada treba ispuniti cilj			3	1

Izvor: Aktuelni DOB i programski budžetski zahtjevi pregledani od revizionog tima.

Prema rezultatima iz gore navedene tabele pokazalo se da su institucije jednako loše u obradi alternativnih ciljeva u programskom budžetu, odnosno samo su djelomično zadovoljeni kriteriji UZR. U ovom pogledu se naročito ističe programski budžet MVTEO za 2010. godinu, u kojem uopće nisu ponuđene mjere učinka, ostvareni i očekivani rezultati za definisane programe, a broj ponuđenih programa je znatno manji od broja organizacionih jedinica MVTEO. Institucije su u većini slučajeva svoje programe definisale spram ciljeva i nadležnosti pojedinih organizacionih jedinica.

Postoje određeni slučajevi dobre prakse u nekim koracima, gdje su institucije izvršile sveobuhvatne analize datih direktiva i prethodno postignutih rezultata. Takve analize su esencijalne kako bi se naučene lekcije mogle primijeniti u narednim procesima planiranja, i na taj način blagovremeno predvidjele mjere za uklanjanje mogućih odstupanja. Međutim, većina institucija ovakvu analizu samo je marginalno izvršila. Naznake ovakvih analiza se mogu pronaći u pripremnim materijalima

Primjer dobre prakse

Ministarstvo pravde ima organizacionu jedinicu zaduženu za planiranje i primjenjuje strateško planiranje u kojem su sistematizovani strateški ciljevi institucije i njihovi pokazatelji uspjeha/učinka. Srednjoročni strateški plan MP je javno dostupan na web stranici MP. Njihov programski budžet je usklađen sa srednjoročnim strateškim planom koji se dostavlja u prilogu programskog budžetskog zahtjeva. Detaljnije u Prilogu 8.

⁴⁷ Prema rješenju MVTEO o imenovanju radne grupe od 08.11.2006. godine, radna grupa ima 14 članova iz sljedećih institucija: MVTEO (4), KV (2), MFT (1), MP (1), DEI (1) i entitetskih institucija (5).

⁴⁸ Alternativni programski ciljevi su odabrani za MVTEO i MFT u 2010 i 2011. godini i navedeni su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.



Dokumenta okvirnog budžeta, ali tek kod rijetkih institucija.

Institucije iz uzorka, izuzimajući MP, nemaju razvijene planske i evaluacione kapacitete, odnosno nemaju zaposlenog službenika ili organizacionu jedinicu zaduženu za planiranje i pripremanje strateških planova institucije. Kako većina institucija nema strateški plan institucije, djelatnicima MFT je teško ocijeniti da li su programski budžetski zahtjevi usaglašeni sa ciljevima institucije i planskim direktivama VM.

U većini slučajeva, institucije nisu uspostavile mjerljive ciljeve i indikatore uspjeha za funkcije i usluge uključene u proces implementacije, što otežava njihovo praćenje. Situacija se u tom smislu u 2011. godini popravila kao rezultat aktivnosti MFT⁴⁹. Međutim, prema ocjeni MFT za sve institucije BiH, rukovodioci su nedovoljno uključeni u pripremu programskog budžeta, broj očekivanih rezultata i pokazatelja uspjeha još uvijek je nedovoljan, a institucije još uvijek tragaju za odgovarajućim pokazateljima rezultata i mjerama učinka⁵⁰. MFT generalno nije zadovoljno pojedinačnim programskim budžetskim zahtjevima korisnika zbog čega se budžet odobrava prema ekonomskoj, a ne prema programskoj klasifikaciji⁵¹.

Na osnovu razgovora sa licima iz institucija koje su revidirane, u velikoj većini institucija programski budžetski prijedlog nije predmet razmatranja na kolegijima⁵², a samom postupku pripreme se ne pridaje velika važnost jer se budžet još uvijek ne odobrava prema programskoj klasifikaciji nego prema ekonomskoj. U postupku pripreme ključnu ulogu imaju finansijski odjeli institucija, a kvaliteta ovih dokumenata zavisi od kvalitete ulaznih informacija koje dolaze od rukovodilaca programa⁵³. Bez kvalitetnih ulaznih informacija, otežava se mogućnost povezivanja aktivnosti sa predviđenim sredstvima, i konačno, onemogućava se povezanost godišnjeg budžeta sa aktivnostima institucije i očekivanim rezultatima i ciljevima.

Većina institucija ne uspijeva blagovremeno dostaviti programske budžetske zahtjeve na što utiče i to što prethodni koraci nisu završeni na vrijeme⁵⁴. Objedinjene i usaglašene programske budžetske zahtjeve MFT također sa kašnjenjem dostavlja Sekretarijatu VM⁵⁵. Većina institucija svoje prijedloge programa rada dostavlja do sredine prosinca, a neke čak i kasnije.

Većina institucija je na zahtjev MFT krajem 2010. donijela procedure za pripremu budžetskog zahtjeva usaglašen sa budžetskim kalendarom koji se u najvećoj mjeri i poštuju. Institucije u programskom budžetu definišu programske aktivnosti koje bi trebale tokom fiskalne godine dovesti do postizanja

⁴⁹ MFT je provelo niz aktivnosti obuke tijekom 2010, a od budžetskih korisnika se zahtijevalo donošenje internih procedure za pripremu programskog budžetskog zahtjeva što je većina institucije i učinila krajem 2010. godine.

⁵⁰ Ova konstatacija se ponavlja u Dokumentu okvirnog budžeta koju MFT priprema.

⁵¹ MFT u DOB za 2009-2011, 2010-2012, 2011-2013 i 2012-2014 daje pregled kvaliteta programskih budžetskih zahtjeva korisnika sa ključnim nedostacima, a DOB su dostupni na službenoj web stranici MFT <http://www.mft.gov.ba/>

⁵² Različite su propisane prakse internog usaglašavanja budžetskog zahtjeva, negdje se on usaglašava na kolegiju, a krajnju odluku donosi rukovodilac institucije, dok u nekim pravilnicima ovo pitanje uopće nije obrađeno.

⁵³ Prema internim procedurama za pripremu budžeta koje su korisnici donijeli krajem 2010. godine, u najvećem broju slučajeva rukovodioci programa su zaduženi za dostavljanje planskih podataka neophodnih za pripremu programskog budžetskog zahtjeva.

⁵⁴ Globalni fiskalni okvir nije donesen u 2010. i 2011. godini, Dokument okvirnog budžeta je usvojen na vrijeme u 2010. godini, ali za 2011. godinu nikada nije usvojen. U slučaju da DOB nije usvojen na vrijeme, nacrt DOB se koristi kao dokument za utvrđivanje gornje granice rashoda.

⁵⁵ Nacrt budžeta za 2010. godinu dostavljen je 23.10.2009. godine, a Nacrt budžeta za 2011. godinu dostavljen je 07.12.2010. godine



programskih ciljeva. Sa definisanjem radnih aktivnosti institucije nisu imale većih poteškoća, iako su u pojedinim slučajevima nudile ograničen broj aktivnosti. Pojedine institucije su po programu navodile samo po jednu generalnu aktivnost iako su izvještavali o više provedenih aktivnosti.

3.3. Donošenje odluke o budžetu i godišnjem programu rada

Nakon što VM donese odluku o nacrtu budžeta i prosljedi ga Predsjedništvu, institucije VM finalizuju svoje prijedloge godišnjeg programa rada.

Kriterij: Program rada je usaglašen sa programskim budžetom i sadrži elemente bitne za UZR: strateški cilj institucije, nazive programa, njihove operativne ciljeve, pravno uporište i poveznice za ciljeve, odgovorne rukovodioce programa, opis stanja i prethodne rezultate, predložene aktivnosti, očekivane rezultate, mjere učinka/pokazatelje uspjeha, rokove, planirana sredstva i resurse. Prijedlog programa rada zajedno sa tabličnim izvodom najznačajnijih zadataka i aktivnosti institucije VM dostavljaju Sekretarijatu VM radi njihovog sistematizovanja i objedinjavanja u prijedlog godišnjeg programa rada VM. VM donosi odluku o godišnjem programu rada institucija VM do početka kalendarske godine.

Više o strukturi programa rada vidjeti u Prilogu broj 7. Program rada i izvještaj o radu VM

Ured za reviziju analizirao je proces pripreme programa rada u šest različitih institucija VM, a analizirao je i njihove programe rada za 2010. i 2011. godinu. Nisu sve institucije definisale programske aktivnosti koje su u vezi sa odabranim strateškim ciljevima VM, stoga se za one institucije koje u svojim planovima nisu imale odgovarajuće ciljeve/aktivnosti odabrali alternativne ciljeve koje su institucije obrađivale⁵⁶. Procjene po institucijama pojedinih godišnjih programa rada institucija iz dalje navedenih tabela date su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.

I u ovoj fazi identifikovano je više koraka i zahtjeva međutim revizija se fokusirala na nekoliko njih bitnih za UZR. Rezultati ove analize su prikazani u narednim tabelama, a u tekstu poslije tabela su izneseni glavni nalazi koji su uslovlili ovakve procjene. Treba napomenuti da je za procjenu zadovoljenja kriterija presudno bilo kako su obrađeni odabrani ciljevi.

U sljedećoj tabeli prikazani su rezultati analize programa rada za 2010. i 2011. za MP, Sekretarijat VM i UZ, institucija odgovornih za provođenje strateškog cilja RJU. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

⁵⁶ Alternativni programski ciljevi su odabrani za KV u 2010. i MFT u 2010 i 2011. godini i navedeni su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.



Tabela 3.1: Zahtjevi za izvještavanje sadržani u programima rada za cilj RJU

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Sadržane aktivnosti sa jasnim poveznicama na strateške ciljeve i planske direktive VM			2	4
Postavljeni zahtjevi za izvještavanje usmjereno ka rezultatima (u pogledu ciljeva i pokazatelja uspjeha)			3	3

Izvor: Aktuelni programi rada pregledani od revizionog tima

Kao što se vidi iz ranije tabele, većina analiziranih programa rada nije zadovoljavala kriterije UZR. Generalno su institucije u programima rada slabo obrađivale cilj RJU, nešto se ističe MP, dok program rada Sekretarijata VM ne zadovoljava kriterije UZR.

U sljedećoj tabeli prikazani su rezultati analize programa rada za 2010. i 2011. za MVTEO, KV i MFT, institucija odgovornih za provođenje strateškog cilja SDP. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

Tabela 3.2: Zahtjevi za izvještavanje sadržani u programima rada za cilj SDP

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Sadržane aktivnosti sa jasnim poveznicama na strateške ciljeve i planske direktive VM			2	4
Postavljeni zahtjevi za izvještavanje usmjereno prema rezultatima (u pogledu ciljeva i pokazatelja uspjeha)			2	4

Izvor: Aktuelni programi rada pregledani od revizionog tima

Kao što se vidi iz ranije tabele, većina analiziranih programa rada koji su obrađivali cilj SDP nije zadovoljavala kriterije UZR. Pri MVTEO formirana je radna grupa za provođenje cilja SDP i u ovom slučaju je MVTEO najjasnije definisalo ovu aktivnost, međutim nedovoljno ju je razradilo da bi se ona mogla uspješno nadzirati. MFT nije imalo svoje članove u ovoj radnoj grupi i nikako nije navodilo ovu aktivnost u svom programu rada.

Na osnovu analiza i razgovora došlo se do saznanja da institucije u svojim programima rada ne navode aktivnosti i zadatke za koje nije

Ilustracija

Mnoge institucije kao cilj definišu donošenje zakona. Međutim donošenje zakona nije cilj nego aktivnost, svrha zbog koje se zakon donosi je cilj, a da bi se cilj postigao neophodno je provesti mnogo aktivnosti poput: analize i opisa stanja, konsultacija sa stručnjacima i zainteresovanim, priprema prijedloga zakona, komuniciranje prijedloga zakona, usvajanje zakona, uspostave kapaciteta za provođenje zakona, utvrđivanja pokazatelja uspjeha, praćenje, evaluaciju itd. Iz pobrojanih aktivnosti može se vidjeti da donošenjem zakona cilj ne mora biti postignut.

Više o navedenom vidjeti u Priručniku za razvoj javnih politika za državne službenike, projekt SPPD, 2010. godine.⁵⁷

⁵⁷ SPPD - Strateško planiranje i razvoj javnih politika, Priručniku za razvoj javnih politika za državne službenike, 2010. godine <http://www.undp.ba/upload/publications/Prirucnik%20za%20razvoj%20javnih%20politika%20latinicna%20verzija.pdf>

izvjesno da će biti završeni. Navođenjem samo onih aktivnosti za koje je izvjesno da će biti uspješno postignute stvara se privid efikasnosti institucije.

Analizirani godišnji programi rada ne sadrže sve aktivnosti i zadatke neophodne za postizanje strateških ciljeva. Odabrani strateški ciljevi VM su jasnije obrađeni u samo pet od dvanaest analiziranih programa rada institucija iz uzorka. U četiri programa rada spominjane su aktivnosti koje su se mogle dovesti u vezu sa strateškim ciljevima⁵⁸ dok u tri programa rada nije postojalo ništa što se moglo dovesti u vezu sa strateškim ciljevima VM⁵⁹.

Da bi se ipak procijenilo kako su KV u 2010 i MFT u 2010. i 2011. obrađivali svoje ciljeve u programu rada odabrani su alternativni programski ciljevi koji su analizirani⁶⁰. Rezultati ove analize prikazani su u sljedećoj tabeli. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

Tabela 3.3: Zahtjevi za izvještavanje sadržani u programima rada za alternativne ciljeve (ALT)

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Sadržane aktivnosti sa jasnim poveznicama na strateške ciljeve i planske direktive VM			1	2
Postavljeni zahtjevi za izvještavanje usmjereno ka rezultatima (u pogledu ciljeva i pokazatelja uspjeha)			1	2

Izvor: Aktualni programi rada pregledani od revizionog tima

Kao što se vidi iz ranije tabele, ni u slučaju kada su analizirani alternativni ciljevi institucija kriteriji UZR nisu zadovoljeni.

Situacija sa programima rada u kontekstu UZR je generalno loša, bilo da se radi o institucijama zaduženim za RJU, SDP ili neki od alternativnih ciljeva. U ovom slučaju čak se ni MP ne ističe posebno jer su i njihovi programi rada zadovoljavali propisani minimum. Kod institucija iz uzorka, programi o radu nisu u potpunosti usklađeni sa programskim budžetskim zahtjevima. Neusklađenost ovih planskih dokumenata znači da u njima nisu navedeni isti ciljevi, aktivnosti, mjere učinka, očekivani rezultati, rokovi, sredstva i odgovorno lice/organizaciona jedinica. Razlog u navedenog leži u tome što se rukovodioci programa i odgovorna lica za implementaciju ciljeva nedovoljno uključuju u pripremu budžetskog zahtjeva.

Generalno, priprema programa rada je organizovana na način da organizacione jedinice pripremaju svoje tabele aktivnosti i zadataka, koje se na nivou institucije objedinjavaju sa neznatnim korekcijama. U većini slučajeva predloženi program rada se razmatra na kolegiju institucije, a rukovodilac institucije donosi odluku i oni se uglavnom blagovremeno dostavljaju Sekretarijatu VM. Institucije poštuju

⁵⁸ Institucije su u programima rada strateški cilj VM spomenula pa makar u kontekstu nekih drugih programskih aktivnosti, a koje se mogu dovesti u vezu strateškim ciljem. Navedeno ne mora značiti da su institucije planirale aktivnosti na realizaciji strateških ciljeva, ali ne znači ni da nisu – ovo jednostavno znači da planovi ne pružaju dovoljno informacija i ostavljaju prostor za špekulacije tome da li su ili nisu institucije planirale preduzimati bilo kakve aktivnosti po ciljevima VM.

⁵⁹ U planovima nisu ni spomenuti strateški akcioni planovi VM iz kojih su generisani ciljevi, a prema nazivu programa, definiciji cilja, predloženim aktivnostima ništa se nije moglo dovesti u vezu sa ciljevima VM.

⁶⁰ Alternativni programski ciljevi su odabrani za KV u 2010, i MFT u 2010 i 2011. godini i navedeni su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.



obavezu pripreme tabela sa izvodima najznačajnijih aktivnosti i zadataka, međutim njihovi programi rada u većini slučajeva nisu sveobuhvatni i ne sadrže sve elemente neophodne za UZR.

Izuzev MP, institucije iz uzorka nisu imale strateške planove, a planirane aktivnosti u programu rada nisu imale navedene jasne poveznice⁶¹ na ciljeve i njihove izvore što uvelike otežava njihovo praćenje i kasniju evaluaciju.

Institucije su u većini slučajeva svoje programe definisale spram ciljeva i nadležnosti pojedinih organizacionih jedinica. Pri navedenom nije osigurana dovoljna organizaciona fleksibilnost koja bi osigurala da se postojeća organizacija prilagodi ciljevima i programima. Prema izjavama intervjuisanih lica, da bi se izmijenila sistematizacija i opis radnih mjesta neophodna je saglasnost VM i za ovaj proces⁶² u najboljim slučajevima neophodno je minimalno dva mjeseca za ministarstva, a za druge institucije koje nemaju svoje predstavnike u VM ovaj proces iziskuje i više vremena.

Obzirom da su u programima rada uglavnom navedene aktivnosti i zadatke, ali ne i ciljevi iz kojih su proistekli, pred institucije nisu postavljeni zahtjevi za izvještavanje sa pokazateljima uspjeha povezanog sa ciljevima. U kratkim obrazloženjima rijetko je ponuđena informacija o cilju ili svrsi provođenja aktivnosti, opisu postojećeg stanja, definisanom željenom stanju i pokazateljima uspjeha. Na ovaj način pred institucije su postavljeni zahtjevi za izvještavanje spram aktivnosti ali ne i spram ciljeva.

Nisu svi programi rada razmatrani i usvojeni u 2011. godini. Jedan dio pojedinačnih programa rada institucija VM usvojen je u paketu⁶³, međutim Program rada VM za 2011. godinu nikada nije razmatran na sjednici VM i nikada nije usvojen. Programi rada se iznimno rijetko objavljuju na službenim web stranicama institucija.

3.4. Operativno planiranje i provođenje

Nakon usvajanja budžeta i programa rada, unutar institucije se programi razrađuju u operativne planove i pristupa se njihovom provođenju.

Kriterij: Operativni planovi su orijentisani ka rezultatima i svedeni do nivoa izvršilaca - državnih službenika sa utvrđenim jasnim odgovornostima i ciljanim rezultatima. Njima su jasno definisani podciljevi, aktivnosti, očekivani rezultati / pokazatelji učinka, rokovi i način praćenja i izvještavanja o rezultatima. U instituciji su praćenje i nadzor postavljeni odozgo prema dole, a izvještavanje odozdo prema gore.

I u ovoj fazi postoji više koraka, međutim revizija se fokusirala na nekoliko njih bitnih za UZR. Rezultati ove analize su prikazani u narednoj tabeli, a u tekstu poslije tabele su izneseni glavni nalazi koji su

⁶¹ Poveznice ili unakrsne reference u ovom kontekstu predstavljaju broj cilja iz strateškog dokumenta, član zakona, broj odluke ili zaključka VM na osnovu kojih se aktivnost planira.

⁶² Nakon što se ukaže potreba, unutar institucije se priprema prijedlog izmjene sistematizacije koji se šalje na mišljenje MP, MFT, UZ i na kraju VM potvrđuje ovaj pravilnik.

⁶³ Jedan broj pojedinačnih programa rada institucija VM za 2011. godinu usvojeni su na 149. sjednici VM održanoj 27.04.2011. godine.



usloveli ovakvu procjenu. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

Tabela 4: Ciljani rezultati za rukovodioce i sistem nadzora i evaluacije za sve analizirane ciljeve

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Definisanje konkretnih ciljeva i pokazatelja uspjeha za odgovorne rukovodioce		2 (MP)	5 (MVTEO, MFT, KV '10)	5 (Sekretarijat VM, UZ, KV '11)
Uspostavljanje sistema nadzora i evaluacije rezultata		2 (MP)	5 (MVTEO, MFT, KV '10)	5 (Sekretarijat VM, UZ, KV '11)

Izvor: Aktuelni planovi pregledani od revizionog tima

Kao što se vidi iz ranije tabele, operativni planovi institucija uglavnom ne zadovoljavaju kriterije UZR. MP je primjer dobre prakse. Sekretarijat VM, UZ i KV su manje institucije i osim programa rada, nisu imale svoje operativne planove. U većim institucijama, MVTEO i MFT, sektori pripremaju svoje prijedloge za godišnji program rada, što su u stvari njihovi operativni planovi, a koji su u većini slučajeva obimniji od onog što je sadržano u godišnjem programu rada. Prema navedenom rukovodioci organizacionih jedinica koji pripremaju ove prijedloge su odgovorna lica za navedene programske aktivnosti i zadatke. Ovi operativni planovi organizacionih jedinica u pravilu nisu ni bolji ni lošiji od godišnjih programa rada institucije, zadovoljavaju minimalne obavezne zahtjeve pripreme programa rada i ne sadrže sve elemente neophodne za UZR.

Treba napomenuti da izuzev MP, druge institucije iz uzorka nisu imale razvijene planske i evaluacione kapacitete, odnosno nisu imale uposlene državne službenike ili organizacionu jedinicu kojim je priprema i usaglašavanje planova institucije primaran zadatak. Dodatno zbog nedovoljne horizontalne komunikacije i nedostatka kolegija na kojim bi se planovi i njihovi ciljevi razmatrali, ostavljena je mogućnost da planovi pojedinačnih organizacionih jedinica nisu usaglašeni ili da u njima nisu obrađeni svi ciljevi institucije. Neusaglašenost planova znači da postoje određena preklapanja aktivnosti ili da su aktivnosti nesinhronizovane.

Primjer dobre prakse

MP je institucija koja se ističe po pitanju planiranja i evaluacije rezultata. Ministarstvo ima usvojen srednjoročni strateški plan rada i ima organizacionu jedinicu za planiranje. Ovaj sektor primjenjuje operativno planiranje i izvještavanje usmjereno ka rezultatima. Nažalost, zbog otpora u prihvaćanju modernih stilova rukovođenja i relativno slabe horizontalne komunikacije unutar institucije svi sektori ne koriste prednosti ovakvog sistema planiranja i izvještavanja.

Više o dobrim praksama MP vidjeti u prilogu 8.

U operativnim planovima o radu koji su analizirani rijetko su se mogle pronaći informacije o odgovornim licima za utvrđene očekivane rezultate. U tabelama operativnih planova institucija ne navodi se odgovorna organizaciona jedinica/lice već institucija, tako da na osnovu ovih programa nije moguće identifikovati ciljane rezultate za rukovodioce u instituciji. Manje institucije kojim je program



rada ujedno i operativni plan također ne navode odgovorna lica, iako određene ciljeve i aktivnosti adresiraju na organizacione jedinice, a po analogiji njihovi rukovodioci su odgovorna lica.

Iako sve institucije nemaju sveobuhvatan godišnji program rada i detaljne operativne planove rada u kojim su za ciljeve definisana odgovorna lica, obaveza utvrđivanja ciljeva za rukovodioce i državne službenike ipak postoji nakon 2011. godine⁶⁴. Ciljevi se definišu za potrebe ocjenjivanja državnih službenika. Navedene promjene rezultat su reformskih projekata⁶⁵ iz oblasti upravljanja ljudskim potencijalima sa ciljem da se tradicionalan stil rukovođenja zamjeni sa onim koje je zasnovano na rezultatima. Tradicionalni stil rukovođenja karakteriše statična organizaciona struktura, centralizovano odlučivanje, stroga disciplina i korištenje pravilnika i procedura. Sa druge strane, rukovođenje zasnovano na rezultatima zahtijeva timski pristup, dvosmjernu komunikaciju i donošenje odluka na osnovu konsultacija sa službenicima. Planovi organizacionih jedinica nisu, a trebali bi biti sporazumi o učinku između rukovodioca i državnih službenika, koji pomažu u definisanju realnih i razumljivih ciljeva koji su motivirajući za državne službenike.

U većini institucija ne postoje operativni planovi koji zadovoljavaju kriterije UZR, pa u njima nisu utvrđeni zahtjevi za nadzor i evaluaciju rezultata. U većini institucija nadzor i evaluacija rezultata se provodi na nesistematičan način, koji nije definisan u planu. Od rukovodilaca se povremeno traže izvještaje i informacije o napretku po određenim ciljevima, a u nekim slučajevima se po određenim pitanjima održavaju sastanci i konsultacije. Ovakav pristup ne osigurava blagovremeno uočavanje problema i preduzimanje neophodnih korektivnih mjera.

3.5. Nadzor, analiza i izvještavanje

Da bi provođenje planiranih zadataka bilo uspješno i blagovremeno, potreban je kontinuirani nadzor i evaluacija ostvarenih rezultata.

Kriterij: Sve institucije su uspostavile sistem nadzora koji jasno pruža povratnu informaciju o rezultatima. Praćenje rada svojih institucija, VM vrši izravno preko godišnjih izvještaja o radu, finansijskih izvještaja ili preko posebnih izvještaja i informacija koje institucije dostavljaju VM. Blagovremeno se vrše usputne ispravke u slučaju utvrđenih odstupanja. Sve institucije provode evaluaciju ostvarenih ciljeva i podciljeva. Uspostavljen je i provodi se sistem blagovremenog i kontinuiranog informisanja odozdo prema gore. Sa ciljem preventivnog djelovanja, preduzimaju se potrebne mjere. Institucije u svojim izvještajima nude prijedloge korektivnih mjera usmjerenih na rezultate. U procesu nadzora VM podršku pružaju stalna tijela VM i institucije zadužene za nadzor.

I u ovoj fazi postoji više koraka i zahtjeva, međutim revizija se fokusirala na nekoliko njih, bitnih za UZR. Ured za reviziju analizirao je godišnje izvještaje o radu šest različitih institucija VM u 2010. i 2011. godini, a analizirani su i drugi izvještaji i informacije koje su institucije dostavljale VM, a u vezi su sa analiziranim ciljevima. Rezultati ove analize su prikazani u narednoj tabeli, a u tekstu poslije tabele su

⁶⁴ Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH (Sl.gl.BiH 59/11)

⁶⁵ Reformski projekt "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u Bosni i Hercegovini" kao izlazni rezultat ponudio je i Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika - vodič za uspješno upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH www.ads.gov.ba/v2/dox/POOH.pdf



izneseni glavni nalazi koji su uslovovali ovakvu procjenu. U lijevoj koloni nalaze se navedeni koraci i zahtjevi, a u desnim kolonama nalazi se stepen ispunjenja kriterija UZR (kriteriji su detaljno razrađeni u Prilogu 1.).

Tabela 5: Evaluacija, preduzimanje aktivnosti i izvještavanje o rezultatima

Neki vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Evaluacija i analiza rezultata i preduzimanje odgovarajućih mjera	1	1	7	3
Izveštavanje o rezultatima VM-u, uz odgovarajuće prijedloge u pogledu mjera koje je potrebno preduzeti, kao i stavljanje ovih izvještaja na raspolaganje u javnost	1	1	4	6

Izvor: Aktuelni izvještaji pregledani od revizionog tima

Kao što se vidi iz navedene tabele, većina institucija samo je djelomično zadovoljavala kriterije UZR. U većini izvještaja ponuđene su ograničene informacije o rezultatima, institucije su rijetko navodile svoje analiza i evaluacije, a još rjeđe su na osnovu istih predlagale odgovarajuće korektivne mjere. Ponovno se u ovom pogledu kao primjer dobre prakse ističe MP, dok manje institucije poput KV i Sekretarijata VM u ovom koraku gotovo da uopće nisu zadovoljavali kriterije UZR. Procjene pojedinih izvještaja institucija iz gore navedene tabele date su u Prilogu 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.

Institucije u svojim godišnjim izvještajima o radu izvještavaju o provedenim aktivnostima, rjeđe o njihovim izlaznim rezultatima, a gotovo nikada o krajnjim rezultatima - ishodima, odnosno o uticaju na strateške ciljeve VM. U godišnjim izvještajima su se vrlo rijetko davali prijedlozi za potrebne akcije, a na osnovu analize godišnjih izvještaja iz uzorka nije pronađen niti jedan prijedlog zaključka ili odluke za VM.

Primjer dobre prakse

Ministarstvo pravde je jedna od rijetkih institucija čija je struktura godišnjeg izvještaja usaglašena sa srednjoročnim strateškim planom, programskim budžetom i usmjereno je ka rezultatima. MP je mimo redovnog godišnjeg izvještaja o radu, VM nudilo i posebne vanredne analize, evaluacije i izvještaje o provođenju određenih propisa i strategija iz svojih nadležnosti. U prilogu ovih izvještaja MP je VM nudilo i prijedloge korektivnih mjera koje je VM donosilo kroz svoje zaključke. Svi ovi izvještaji MP su dostupni na web stranici MP.

Više o dobrim praksama MP vidjeti u prilogu 8.

Jedna trećina izvještaja o radu institucija VM nije sadržavala nikakve informacije o realizaciji analiziranih strateških ciljeva, jedna trećina je sadržavala djelomične informacije – što znači da se spominjalo nešto što se moglo dovesti u vezu sa strateškim ciljem, a u jednoj trećini izvještaja o radu se izvještavalo o aktivnostima vezanim za strateške ciljeve. U ovom pogledu nije bilo značajnijih razlika u odnosu na ciljeve o kojim su institucije izvještavale (RJU, SDP ili alternativni cilj). Iako je MVTEO u 2011. godini završilo svoje aktivnosti na pripremi zakona za SDP, ono ovu informaciju nije navelo u svom izvještaju o radu za 2011. godinu.

Izvještaji o radu u većini slučajeva nisu usklađena sa programskim budžetom. Institucije nisu uvijek izvještavale o svim planiranim ciljevima i aktivnostima. Sa druge strane institucije su izvještavale o



aktivnostima i zadacima koje su izvršavali, a koje nisu planirane, pri tome za njih nije uvijek navedena jasna poveznica na cilj ili direktivu VM. Sve navedeno u mnogome otežava njihovo praćenje i evaluaciju.

Što se tiče kvalitete ovih informacija u kontekstu UZR, izvještaji o radu institucija sadrže malo informacija o analizama i evaluacijama postignutih rezultata u kontekstu ispunjenja strateških ciljeva VM. Jednako tako nedostaju i informacije o problemima i preduzetim aktivnostima za njihovo rješavanje. A iznimno su rijetki slučajevi kada su ovi izvještaji stavljeni na raspolaganje javnosti, odnosno objavljeni na službenim stranicama institucija VM. Osim MP i KV za 2010. godinu niti jedna od analiziranih institucija na svojoj web stranici nije objavila svoj godišnji izvještaj o radu. Ovi izvještaji se ne mogu pronaći ni na službenoj stranici VM, jer se materijali sa sjednica VM ne objavljuju.

Svi nedostaci planiranja se odražavaju i na izvještaje institucija. Obzirom da u planovima nisu sadržani zahtjevi za izvještavanje zasnovano na rezultatima, u izvještajima ovi elementi i nedostaju. U dijelu izvještaja koje se odnosi na planirane i provedene programske zadatke institucije uglavnom nisu navodile programe i njihov trenutni status, informacije neophodne za UZR. Izvještaji o radu u većini slučajeva ne nude informacije o angažovanim resursima, troškovima programa i postignutih rezultata (procjene troškova provedenih aktivnosti i zadataka). Finansijski izvještaji također ne daju informacije o rezultatima i troškovima po programima, ovi izvještaji nude samo informacije o troškovima po ekonomskim kategorijama⁶⁶.

Na osnovu analiza praksi iz uzorka odabranih ciljeva, rijetke institucije VM dostavljaju tematske izvještaje i informacije o obavljanju poslova iz svojih nadležnosti, a još rjeđe nude i prijedloge mjera VM.

U godišnjem izvještaju VM, u tabelarnom pregledu realizovanih aktivnosti institucija nisu nuđene nikakve informacije o rezultatima provedenih aktivnosti. Ukoliko aktivnost nije realizovana u koloni se nudi kratko obrazloženje, ukoliko jeste u koloni obrazloženja se ne navodi ništa, odnosno ne obrazlaže se rezultat i njegov uticaj na strateški cilj⁶⁷.

Nadzorne institucije (UKRJU i DEI) su zadužene za praćenje provođenja odabranih strateških ciljeva VM i polugodišnje izvještavanje VM o napretku. Praćenje provođenja strateških ciljeva se vrši preko pododbora i nadzornih timova čiji su članovi rukovodeći državni službenici institucija zaduženih za provođenje. U svom praćenju rada institucija VM, nadzorne institucije se nisu koristile njihovim godišnjim planovima i izvještajima. Na navedeni način, VM njihove nadzorne institucije nisu pružile blagovremene informacije o usaglašenosti planova o radu institucija VM sa strateškim ciljevima VM.

Izvještaji nadzornih institucija⁶⁸ sadrže preglede postignutih rezultata u skladu sa usvojenim akcionim planovima i programima mjera VM, međutim njihovi prijedlozi za preduzimanje korektivnih akcija⁶⁹ su općeniti i nisu usmjereni na konkretne institucije, ciljeve, aktivnosti i očekivane rezultate. Njihovi izvještaji su dostupni javnosti, odnosno objavljeni su na njihovim službenim web stranicama.

Sekretarijat VM ne vraća uvijek materijale na koja nisu pribavljena mišljenja, npr. samo četiri od dvanaest analiziranih programa rada su imala osigurano mišljenje MFT o usaglašenosti programa rada

⁶⁶ U MFT planira dorada ISFU sistem da bi se omogućilo lakše praćenje troškova po programskoj klasifikaciji.

⁶⁷ Izvod iz izvještaja VM za 2010. godinu prikazan je u Prilogu 7. Program rada i izvještaj o radu VM

⁶⁸ Nadzorne institucije za analizirane strateške ciljeve su UKRJU i DEI

⁶⁹ Mjere za korektivne akcije su u ovom kontekstu prijedlozi odluka i zaključaka VM.



sa budžetom. U dokumentaciji koju nam je osigurao Sekretarijat VM nije pronađeno niti jedno mišljenje nadzornih institucija o usaglašenosti programa i izvještaja sa strategijama za koje su zadužene da nadziru.

Sekretarijat VM ne ulazi u suštinsku analizu predloženih planova i njihovu usaglašenost sa strateškim ciljevima⁷⁰. Praćenje provođenja odluka i zaključaka VM se vrši u glavnom na način da se instituciji ili institucijama distribuiše upit o realizaciji zaključaka i odluka VM, nekada se ovi upiti ne odnose na konkretne zaključke nego za sve zaključke VM donesene u prethodnih nekoliko mjeseci. Institucije dostavljaju svoje odgovore, a Sekretarijat VM se ne upušta u provjeru dostavljenih navoda institucija.

Izvještaji institucija VM se usvajaju u paketu i nije osigurano pojedinačno razmatranje izvještaja institucija VM. Tom prilikom, osim da su izvještaji usvojeni, VM nije donosilo druge zaključke. Usvajanje finansijskih izvještaja se vrši u sklopu godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta⁷¹. Izvještaj o radu VM za 2010. godinu kao i pojedinačni izvještaji o radu institucija VM za 2010. godinu usvojeni su na jednoj sjednici VM⁷². Izvještaj o radu VM za 2011. godinu i pojedinačni izvještaji o radu institucija VM za 2011. godinu nisu nikada razmatrani i usvojeni na sjednicama VM.

3.6. Revidirani strateški planovi VM

Na osnovu evaluacija, provedenih analiza i naučenih lekcija VM donosi odgovarajuće odluke. Ove odluke se mogu ticati revidiranja postojećih strategija, priprema i usvajanja novih strategija sa pripadajućim akcionim planovima. Predsjedavajući VM, u saradnji sa svojim zamjenicima, utvrđuje politiku rada VM, a posebno prioritete i dinamiku u radu Vijeća ministara. U navedenim aktivnostima predsjedavajućem VM najveću podršku pružaju DEI, UKRJU DEP i Sekretarijat VM.

Ovaj korak planiranja nije u obimu revizije. Ured za reviziju nije analizirao način na koji VM analizira prethodna stanja, utvrđuje naučene lekcije iz prethodnih godina kako bi se napravila poboljšanja, kreirali i usvojili novi strateški planovi. Iako se detaljnije nije bavilo ovim korakom Ured za reviziju je u stanju da iznese određena zapažanja.

U situacijama kada nije definisana nadzorna institucija, kao što je to slučaj kod analiziranih strateških ciljeva, i u slučaju kada institucije same vrše nadzor postizanja ciljeva iz svojih nadležnosti (koje su npr. utvrđeni zakonima i drugim aktima) te u uslovima kada institucije nemaju razvijene planske i evaluacione kapacitete, situacija sa analizama i evaluacijama postignutih rezultata je još lošija. Bez opisa postojećeg stanja, analize i evaluacije postignutih rezultata, VM nije moglo donositi odluke o korektivnim mjerama i aktivnostima usmjerenim na rezultate. Institucije ne provode odgovarajuće analize uticaja propisa na budžet, socijalnu i ekonomsku stvarnost što je navedeno i u Izvještaju o primjeni jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, MP, januar 2012. godine.

⁷⁰ Ovim dijelom posla se bave savjetnici iz kabineta predsjedavajućeg VM koji se mijenjaju zajedno sa predsjedavajućim VM, a sa savjetnicima prethodnog predsjedavajućeg VM revizija nije imala priliku da razgovara.

⁷¹ Na 152. sjednici VM održanoj 01.06.2011. godine usvojen je Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2010. godinu, a na 10. sjednici VM održanoj 12.06.2012. godine usvojen je Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2011. godinu.

⁷² Usvajanje izvještaja o radu institucija VM za 2010. godinu se izvršilo na 145. sjednici VM od 10.03.2011. godine



Kada institucija VM nije obrađivala odabrane strateške ciljeve VM, za analizu su odabrani alternativni programski ciljevi institucija, međutim i za ove alternativne ciljeve institucije su rijetko VM dostavljale tematske izvještaje i informacije sa stanjem iz oblasti i prijedlozima mjera za VM⁷³. Bez ovakvih informacija o opisu postojećeg stanja VM nije bilo u mogućnosti da donosi odluke o preduzimanju neophodnih mjera i aktivnosti.

Nemaju sve institucije za svoje sektorske strategije detaljne akcijske planove u kojim su usmjereni na rezultate. Na primjer, uz Strategiju za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, koja je analizirana u svrhu pripreme izvještaja revizije učinka Stambeno zbrinjavanje povratnika iz januara 2012. godine, nije ponuđen detaljan akcijski plan orijentisan na rezultate kojim su obrađeni svi ciljevi definisani ovom strategijom. Bez sveobuhvatnog akcionog plana koji obuhvaća sve ciljeve i nudi konkretne mjere i aktivnosti, provođenje usvojenih strategija je dovedeno u pitanje.

⁷³ Vidjeti nalaze iz poglavlja 3.2., 3.3 i 3.5. ovog izvještaja.



4. Zaključci

Programski budžet zasnovan na rezultatima omogućava: veću transparentnost, povećava efikasnost u vršenju javnih usluga, orijentisanost na rezultate koji treba da budu ostvareni, poboljšani nadzor, bolju alokacija oskudnih resursa te poboljšava fiskalnu disciplinu jer ovakav budžetski sistem omogućava bolje postavljanje prioriteta.

Upravljanje zasnovano na rezultatima je zahtjevan proces, traži volju i angažovanje svih uposlenika u javnoj upravi. Glavna prednost je u tome što proces odlučivanja dobiva veću snagu i što se povećava potencijal za odgovornost VM prema Parlamentu.

Provedene analize planskih i izvještajnih dokumenta institucija VM te obavljani intervjui sa kompetentnim predstavnicima institucija uključenih i odgovornih za implementaciju dva analizirana strateška cilja, omogućile su nam da sagledamo kako i koliko su institucije VM uvele upravljanje zasnovano na rezultatima. Nalazi do kojih se došlo, pomogli su da se iznesu neki zaključci.

Prilikom definisanja planskih direktiva – smjernica za svoje institucije, VM nije u potpunosti postavilo jasne zahtjeve usmjerene ka rezultatima

Posmatrajući samo analizirane planske direktive VM može se zaključiti da postoje određeni nedostaci koji mogu uticati na blagovremeno postizanje strateških ciljeva. Postojećim smjernicama za planiranje, nadzor i izvještavanje definisana je obaveza izvještavanja o planiranim aktivnostima, ali ovo u potpunosti ne zadovoljava kriterije planiranja po zahtjevima UZR.

Prilikom definisanja strateških ciljeva za institucije koje ih trebaju realizovati, javljaju se određeni nedostaci koji utiču na postizanje strateških ciljeva. Iako su ciljevi jasno utvrđeni i podijeljeni u podciljeve, nisu jasno definisani zadaci i odgovornost uključenih institucija pa je odgovornost u slučaju kašnjenja teško utvrditi. Zadatke po institucijama je trebalo konkretnije podijeliti te imenovati jednu instituciju koja će biti odgovorna za koordinaciju i izvještavanje. Analogno tome, za svaki podcilj i za svaku od institucija trebaju biti jasno definisani očekivani rezultati, pokazatelji uspjeha/mjere učinka i opis postojećeg stanja. Tek je na ovakav način moguće osigurati bolje praćenje, ocjenu napretka i blagovremeno preduzimanje korektivnih aktivnosti za postizanje cilja.

Revizija se bavila analizom implementacije dva strateška cilja VM. Iznoseći ocjene na većem nivou, može se reći da su planske direktive – smjernice za planiranje VM, unatoč predstavljanim problemima zadovoljavale većinu kriterija UZR. Analizirane direktive VM, sa otklanjanjem navedenih nedostataka, mogu postati primjer dobrih praksi za sve druge direktive koje VM bude donosilo.



Planski dokumenti ne zadovoljavaju kriterije planiranja usmjerenog prema rezultatima

Provedene analize ukazuju da se planiranju ne posvećuje dužna pažnja, i da se ova aktivnost u većini institucija svodi na zadovoljavanje propisanog minimuma. Iako je stanje u 2011. u odnosu na 2010. godinu nešto bolje, i dalje su rijetke institucije čiji su budžetski zahtjevi i planovi rada usaglašeni na zadovoljavajućem nivou i koji se pripremaju prema kriterijima UZR. Iako kvaliteta planskih dokumenata zavisi od kvaliteta ulaznih informacija koje dolaze iz organizacionih jedinica, još uvijek u pripremi programskog budžeta ključnu ulogu imaju finansijski odjeli institucija. Budžetska sredstva se i dalje odobravaju prema ekonomskoj a ne prema programskoj klasifikaciji.

Ne postoji obaveza izrade strateških planova pa institucije i nisu uvele praksu njihovog donošenja. Bez strateških i sveobuhvatnih godišnjih programa rada usmjerenih ka rezultatima, institucije VM nisu u stanju da obrade planske direktive VM. Ukoliko institucije nisu u stanju da sagledaju i u svoje planove inkorporiraju direktive VM, ili ako to zbog neizvjesnosti namjerno ne učine, ne provode se politike koje je usvojilo VM. Na ovakav način institucije uskraćuju i informacije o rizičnim aktivnostima i VM se ne pružaju informacije neophodne za blagovremeno preduzimanje korektivnih mjera. Navedeno se na kraju negativno odražava na efikasnost VM i institucija u postizanju strateških ciljeva, a reformski procesi sve više kasne.

Institucije nisu iskoristile svoje interne kapacitete kako bi razvile sposobnost planiranja koje bi zadovoljilo kriterije UZR. U planskim dokumentima se često ne navode zadaci koji su se trebali raditi, a čiji završetak u budžetskoj godini nije izvjestan.

Najveći broj institucija ne provodi analizu prethodnih rezultata, iako su one neophodne za dobro planiranje narednih aktivnosti, a naučene lekcije mogle su biti iskorištene za predviđanje i blagovremeno otklanjanje mogućih odstupanja od zadatog cilja.

U većini slučajeva nisu uspostavljeni mjerljivi ciljevi i pokazatelji uspjeha što onemogućava praćenje ostvarenih rezultata i procjenu stepena ostvarenja cilja. Institucije svoje planiranje svode na zadovoljavanje propisanog minimuma, a koje se odnosi ne pripremu tabela sa programskim aktivnostima. Sadržaj tih tabela je u stvari samo izvod planiranih aktivnosti iz programa rada koji u većini institucija ne zadovoljavaju kriterije UZR. Na isti način, u većini institucija se vrši i priprema operativnih planova.

Jednako kao i godišnje, u većini slučajeva slabo je i operativno planiranje organizacionih jedinica u institucijama. U većini slučajeva planovi institucija ne sadrže očekivane rezultate, rokove i odgovorne službenike. Rukovodioci uglavnom ne primjenjuju planiranje i rukovođenje zasnovano na rezultatima. Planovi organizacionih jedinica nisu, a trebali bi biti sporazumi o učinku između rukovodioca i državnih službenika. Ovim se pomaže u definisanju realnih i razumljivih ciljeva koji su motivirajući za državne službenike.

Uvođenjem pripreme programskog budžeta zahtjeva promjenu stila rukovođenja sa tradicionalnog na rukovođenje orijentisano prema rezultatima. Od rukovodioca se zahtijeva da sistematizuju i definišu svoje ciljeve, programe, aktivnosti, odgovorna lica, očekivane rezultate i pokazatelje uspjeha. Međutim, oni sami nisu dovoljno uključeni u proces planiranja koji treba biti usmjeren prema rezultatima. Mnogi rukovodioci nisu spremni na promjene, a planiranje vide kao dodatni posao te mu



pristupaju površno radi zadovoljenja formalne obaveze. Osim toga, dio rukovodilaca ne vidi ni svrhu pripreme programskog budžeta jer se budžet još uvijek odobrava prema ekonomskoj a ne prema programskoj klasifikaciji.

Izuzimajući MP, druge institucije iz uzorka nisu razvile svoje planske i evaluacione kapacitete te imaju problema sa definisanjem svojih ciljeva i utvrđivanjem mjerljivih pokazatelja rada koji će se sistemski pratiti. Sve navedeno se odražava na kvalitetu budžetskih zahtjeva i programa rada.

Bez promjene stila rukovođenja i uspostave planiranja i evaluacije koji će biti zasnovani na rezultatima, programsko budžetsko planiranje neće imati puno izgleda za uspjeh. Institucije, njihovo rukovodstvo i svi uposlenici trebaju mijenjati cjelokupan proces razmišljanja i fokusirati se na ciljeve i očekivane rezultate. Neophodan prethodni korak bi bilo snimanje postojećeg stanja i definisanje pokazatelja uspjeha koji će se dalje sistemski pratiti.

VM nije uspostavilo odgovarajuće zahtjeve u pogledu nadzora, evaluacije i izvještavanja

Analizirajući smjernice za planiranje, nadzor i izvještavanje utvrđeno je da se od institucija zahtijeva izvještavanje o aktivnostima i njihovim izlaznim rezultatima, ali ne i o krajnjim rezultatima i njihovom uticaju na ciljeve. Ovakvo izvještavanje ne zadovoljava kriterije izvještavanja koje zahtijeva UZR.

Donošenjem uputstava za pripremu programa i izvještaja o radu, napravljen je blagi iskorak u standardizaciji oblika izvještavanja u institucijama VM u odnosu na raniji period. Uputstvima je definisana struktura koja osigurava jednostavnu kompilaciju planiranih aktivnosti i zadataka svih institucija VM. Međutim, ovim uputstvima nisu definisani zahtjevi za izvještavanje koji bi na jasan i nedvosmislen način ukazivali na postignute ciljeve i ostvarene rezultate u odnosu na prethodni period, odnosno, izvještavanje prema kriterijima koje zahtijeva UZR. Zbog navedenog većina izvještaja institucija VM nisu zadovoljavala principe izvještavanja usmjerenog ka rezultatima.

Definisan je način praćenja realizacije planskih direktiva VM. Međutim, odgovorne institucije nisu razvile kapacitete koji bi odgovorile zahtjevima nadzora i evaluacije, a one institucije koje su ove kapacitete imale, nisu bile uključene u nadzor i evaluaciju prijedloga godišnjih planova i izvještaja o radu institucija VM. Nadzorni kapaciteti VM nedovoljno su iskorišteni u ovom segmentu.

Postojećim uputstvima se ne definiše međusobna veza sa drugim planskim dokumentima i elementima bitnim za UZR. Obaveza strateškog planiranja u institucijama VM nije definisana, niti je utvrđena obaveza pripreme sveobuhvatnih programa rada institucija koji bi obavezno bili usklađeni sa programskim budžetskim zahtjevom i koji bi sadržavali iste planske elemente neophodne za UZR. Razlog ovome je što u većini institucija nisu izgrađeni planski i evaluacioni kapaciteti.

Upravljanje zasnovano na rezultatima pred institucije postavlja zahtjev da izvještavaju ne samo o provođenim aktivnostima nego i o njihovim izlaznim i krajnjim rezultatima te procjenama njihovog uticaja na strateške ciljeve. Pri tome je neophodno postaviti jasnu razliku između izlaznih i krajnjih rezultata te uticaja na ciljeve. Ovakvim pristupom može se osigurati efikasno provođenje strateških ciljeva.



U Sekretarijatu VM koje je zaduženo za praćenje realizacije zaključaka VM nisu razvijeni potrebni kapaciteti, a nedovoljno je službenika bilo raspoređeno na ovim zadacima. Sekretarijat VM nije uveo praksu analize sadržaja dostavljenih planskih i izvještajnih dokumenata institucija VM. Na sjednice VM propuštaju se planski i izvještajni materijali za koje je trebalo, a nisu pribavljena mišljenja nadležnih institucija. Zbog navedenog su se na sjednicama VM usvajali planovi rada i izvještaji o radu institucija a da nisu usaglašeni sa strateškim ciljevima, odlukama i zaključcima VM. Ovakav način rada uskratio je VM informacije o usaglašenosti predloženih planova institucija sa odlukama i zaključcima VM, naročito o onima koje institucije još uvijek nisu realizirale.

Iako se kasnilo sa postizanjem strateških ciljeva, nadzorne institucije odgovorne za izvještavanje o napretku analiziranih strateških ciljeva, VM nisu nudile konkretne prijedloge za unaprjeđenje procesa (zaključke, planske direktive u kojima bi jasno bila definisana odgovorna institucija, specifični zadaci, pokazatelji rezultata i rokovi).

Pitanjima nadzora, evaluacije godišnjih planova i izvještaja te ukupnom procesu planiranja i izvještavanja neophodno je posvetiti više pažnje. Donošenje zaključaka, odluka i strategija nije dovoljno samo po sebi, one se neće same implementirati. Njih je potrebno dalje nadzirati, evaluirati i komunicirati sa institucijama nadležnim za njihovo provođenje. Pri tome, VM treba koristiti sve svoje raspoložive kapacitete, odnosno sva svoja stalna i povremena tijela.



5. Preporuke

Budžetski sistem zasnovan na ekonomskoj klasifikaciji daje ograničene informacije o tome kakav će biti budući uticaj odluka koje se donose danas. Umjesto da se orijentiše na uticaj koji za rezultat ima učinkovito pružanje usluga, dosadašnje odobravanje budžeta prema ekonomskoj klasifikaciji je usmjereno na korištenje resursa, čime su poticaji za efikasnije i efektivnije upravljanje resursima ograničeni.

Na nivou institucija VM se preduzimaju neke, ali ipak ograničene aktivnosti čiji cilj je upravljanje zasnovano na rezultatima. Pokrenuti su neki projekti u cilju ispunjenja uslova za članstvo u EU.

Vijeće ministara BiH odgovorno je za utvrđivanje javnih potreba i definisanje adekvatnih javnih politika za njihovo rješavanje. Institucije VM su zadužene za provođenje javnih politika, a budžetom se osiguravaju sredstva za njihov rad. VM u svojim politikama određuje pravce djelovanja, ciljeve i očekivane rezultate. Institucije ih u svojim godišnjim planovima rada trebaju razraditi do konkretnih mjera i aktivnosti koje će dovesti do ostvarenja rezultata i postizanja cilja. Ukoliko institucije ne planiraju prave mjere i aktivnosti, odnosno ukoliko ne analiziraju efekte i postignute ciljeve, a VM ih adekvatno ne nadzire, efikasnost i postizanje ciljeva je ugroženo. Samim donošenjem odluka, ciljevi se neće postići sami od sebe. VM treba jačati upravljanja prema rezultatima, a u kontekstu toga ističe se značaj planiranja, nadzora i evaluacije rezultata rada institucija VM.

Nadalje, definisanje ciljeva i mjerljivih rezultata nije dovoljan uslov za opći uspjeh programskog budžetskog planiranja i UZR. Da bi se postigao uspjeh neophodno je mijenjati stavove spram planiranja, stil rukovođenja, razvijati kapacitete rukovodioca, vodstva, delegirati odgovornosti, itd.

VM je prepoznalo probleme efikasnosti i efektivnosti te su preduzeti prvi koraci ka uvođenju upravljanja zasnovanog na rezultatima. Revizija je analizirala koliko dobro je VM uvelo logiku upravljanja prema rezultatima u procesu planiranja i izvještavanja, a naročito u oblastima od velike strateške važnosti.

S ciljem da doprinese uvođenju upravljanja zasnovanog na rezultatima Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke za Vijeće ministara BiH:

- **Utvrđiti obavezu strateškog i sveobuhvatnog godišnjeg planiranja orijentisanog na rezultate za institucije VM. Planovi trebaju biti povezani sa ciljevima VM i usaglašeni sa programskim budžetom.**

Za navedeno je neophodno donijeti odluku kojom bi se utvrdili minimalni zahtjevi za pripremu jednostavnih, preglednih i sadržajnih planova o radu orijentisanih na rezultate, a koji su usklađeni sa pripremom programskog budžeta. Donošenjem ovakve odluke institucije bi bile prinuđene da razvijaju svoje planske i evaluacione kapacitete usmjerene na rezultate. U skladu sa navedenom odlukom treba napraviti i priručnik o planiranju, evaluaciji i izvještavanju zasnovanom na rezultatima. Za pripremu ovog priručnika potrebno je iskoristiti iskustva koja imaju MP, MFT, Sekretarijat VM, UKRJU i DEI. Nakon što se utvrdi obaveza planiranja orijentisanog na rezultate, nužno je osigurati praćenje njene primjene i planirati odgovarajuće obuke za državne službenike koji su nosioci poslova planiranja.



- Ojačati nadzorne i evaluacione kapacitete Generalnog sekretarijata VM, osigurati da se na sve prijedloge planova o radu institucija VM, blagovremeno (prije njihovog razmatranja na sjednicama VM) osigura mišljenje MFT i tijela VM u smislu usaglašenosti sa programskim budžetskim zahtjevom i planskim direktivama VM.

Ovim bi se ojačali nadzorni kapaciteti VM nad provođenjem usvojenih politika i osiguralo da institucije u svojim planovima obrađuju sve ciljeve VM. Sekretarijat VM bi trebao ojačati svoje nadzorne i evaluacione kapacitete, aktivnije pratiti realizaciju odluka i zaključaka VM i na osnovu toga davati mišljenja na prijedloge planova i izvještaja o radu institucija VM. Sekretarijat VM bi se također trebalo brinuti da planovi i izvještaja o radu imaju blagovremeno (prije njihovog razmatranja na sjednicama VM) pribavljena mišljenja svih institucija i tijela VM koje su zadužene za nadzor provođenja strateških ciljeva VM, a na programe o radu institucija VM osigurano mišljenje MFT o usaglašenosti sa programskim budžetskim zahtjevom.

- Odabrati jedno ministarstvo ili instituciju kod koje bi se kao pilot projekt počela primjenjivati logika upravljanja ka rezultatima, kojom bi se zamijenila detaljna regulativa, a što bi se kasnije proširilo na ostale institucije.

MFT bi moglo predložiti ovu instituciju prema kvaliteti njenih programskih budžetskih zahtjeva. Ova institucija bi postepeno redukovala svoje interne procedure i pravilnike (broj i sadržaj) koji bi osigurali dovoljnu organizacionu fleksibilnost da u radu primjenjuje upravljanje usmjereno ka rezultatima. Ovoj instituciji bi se i budžet odobravao prema programskoj, a ne prema ekonomskoj klasifikaciji. Stečena iskustva kod ove institucije koristila bi se kasnije kod svih ostalih institucija. Krajnji cilj ove reforme bio bi da se odluke o finansiranju donose na osnovu predloženih rezultata, a ne na osnovu obima administrativnog aparata.

- Sve strateške i godišnje planove, kao i izvještaja o radu institucija VM, objavljivati na Internetu.

Objavlivanjem ovih izvještaja osigurala bi se veća transparentnost rada institucija VM, a podigla bi se i njihova javna odgovornost za sredstva koja koriste za svoje poslovanje.

Tim revizije učinka:

Danijel Čolo,
vođa tima

Jasmina Okanović,
revizor učinka

Magdalena Pejak,
revizor učinka

Rukovodilac
Odjela revizije učinka

Fadila Ibrahimović

The image shows a large circular official stamp of the Office for Audit Institutions of BiH (Ured za reviziju institucija BiH). The stamp contains the text 'URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE' and 'КАНЦЕЛАРИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ'. Overlaid on the stamp are four handwritten signatures in blue ink: Danijel Čolo, Jasmina Okanović, Magdalena Pejak, and Fadila Ibrahimović.



Prilozi

Prilog 1. Kriteriji za procjenu koraka UZR prikazanih u tabelama nalaza

Prilog 2. Koraci procesa planiranja, nadzora i izvještavanja usmjerenog prema rezultatima na osnovu postojećih propisa i dobrih praksi

Prilog 3. Izvori kriterija UZR

Prilog 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.

Prilog 5. Odabrane planske direktive koje su analizirane

Prilog 6. Definicije pojmova korištenih u programskom budžetu.

Prilog 7. Program rada i izvještaj o radu VM

Prilog 8. Primjer dobre prakse – MP

Prilog 9. Razrada strateških ciljeva u lancu UZR

**Prilog 1. Kriteriji za procjenu koraka UZR prikazanih u tabelama nalaza**

U narednoj tabeli prezentovani su kriteriji za procjenu vitalnih koraka UZR predstavljenih u tabelama nalaza u poglavlju 3. Nalazi revizije

Vitalni UZR koraci	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni	
Planske direktive VM					
1	Strateški ciljevi su podijeljeni u konkretne podciljeve za svaku od nadležnih institucija	Svi ciljevi su podijeljeni u jasne podciljeve za nadležne institucije. Podciljevi su uglavnom sveobuhvatni, dosljedni i mjerljivi.	Većina ciljeva je podijeljena u podciljeve za nadležne institucije. Podciljevi su velikim dijelom ili dijelom sveobuhvatni, dosljedni i mjerljivi.	Rijetki ciljevi su podijeljeni u podciljeve za nadležne institucije. Podciljevi su rijetko ili uopće nisu sveobuhvatni, dosljedni i mjerljivi.	Ciljevi najvećim dijelom nisu podijeljeni u podciljeve za nadležne institucije.
	Direktive planiranja usmjerene ka rezultatima - šta treba postići i kada, sa rokovima	Smjernice/direktive za planiranje na dosljedno jasan način definišu očekivane i mjerljive rezultate sa jasnim vremenskim okvirima i rokovima.	Smjernice/direktive za planiranje dijelom definišu očekivane i mjerljive rezultate sa jasnim vremenskim okvirima i rokovima.	Smjernice/direktive za planiranje rijetko ili loše/nejasno definišu očekivane i mjerljive rezultate sa jasnim vremenskim okvirima i rokovima.	Smjernice/direktive za planiranje u osnovi ne definišu očekivane i mjerljive rezultate sa jasnim vremenskim okvirima i rokovima
Prijedlog programskog budžeta institucija					
2	Dokumentovane analize smjernica/direktiva, potreba, prethodnih rezultata	Institucija je provela sveobuhvatne analize potreba, postignutih rezultata.	Institucija je provela određene analize potreba, postignutih rezultata i izvučenih pouka (stečenih iskustava).	Institucija je provela svega nekoliko studija postignutih rezultata i izvučenih pouka (stečenih iskustava) ali su iste ograničene ili selektivne.	Institucija u osnovi nije provela nikakve analize.
	Uspostava praktičnih i mjerljivih ciljeva za funkcije i usluge te definisanje pokazatelja uspjeha	Institucija je utvrdila i dodijelila podciljeve za svaku od funkcije i usluga/servisa. Svi rezultati ciljeva i pokazatelji učinka su mjerljivi.	Institucija je utvrdila i dodijelila podciljeve za većinu funkcije i usluga/servisa. Rezultati ciljeva i pokazatelji učinka su većim dijelom ili dijelom mjerljivi.	Institucija je utvrdila i dodijelila podciljeve za mali broj funkcije i usluga/servisa. Rezultati ciljeva i pokazatelji učinka nisu ili su pak rijetko mjerljivi.	Institucija nije u osnovi utvrdila i dodijelila podciljeve za funkcije i usluge/servise.
	Dodijeljeni su resursi za svaki od ciljeva i relevantnih zadataka (planiranje budžeta)	Institucija je budžet prezentovala tako da se iz njega može jasno vidjeti na koji su način resursi povezani sa zadacima i rezultatima ciljeva.	Institucija je budžet prezentovala tako da se iz njega samo dijelom može vidjeti na koji su način resursi povezani sa zadacima i rezultatima ciljeva.	Institucija je budžet prezentovala tako da se iz njega jako teško/rijetko može vidjeti na koji su način resursi povezani sa zadacima i rezultatima ciljeva.	Institucija nije budžet prezentovala tako da se iz njega može jasno vidjeti na koji su način resursi povezani sa zadacima i rezultatima ciljeva.
	Pravovremeno davanje programskog budžetskog zahtjeva MFT, u kojem je jasno navedeno kako i kada treba ispuniti cilj	Institucija je pravovremeno dostavila programski budžetski zahtjev MFT, skupa sa jasno postavljenim ciljevima učinka, njihovim pokazateljima i rokovima.	Institucija je u cijelosti ili uglavnom pravovremeno dostavila programski budžet MFT, skupa sa dijelom jasno postavljenim ciljevima učinka, njihovim pokazateljima i rokovima.	Institucija je u manjoj mjeri pravovremeno dostavila programski budžet MFT, i ili ciljeve učinka ili pokazatelje i rokove koji su tek malim dijelom ili rijetko jasno postavljeni.	Institucije nisu pravovremeno dostavila programski budžet MFT. Nema ciljeva učinka sa pokazateljima i rokovima.



Odluka o budžetu i godišnji program rada					
3	Sadržane aktivnosti sa jasnim poveznicama na strateške ciljeve i planske direktive VM	Postoje jasne poveznice između planskih direktiva, strateških ciljeva VM, operativnih ciljeva institucije i planiranih aktivnosti	Navedene aktivnosti imaju vezu sa definisanim operativnim ciljevima institucije koji se mogu posmatrati u kontekstu strateških ciljeva VM	Manji dio aktivnosti se može dovesti u vezu sa ciljevima VM ili su direktive planisanja spomenute u generalnom kontekstu	Navedene aktivnosti se teško mogu dovesti u vezu sa ciljevima, direktive planiranja nisu ni spomenute
	Postavljeni zahtjevi za izvještavanje usmjereno ka rezultatima (u pogledu ciljeva i pokazatelja uspjeha)	Zahtjevi u smislu izvještavanja VM-a namijenjeni institucijama obuhvaćaju uglavnom sve ciljeve i pokazatelje učinka.	Zahtjevi u smislu izvještavanja VM-a namijenjeni institucijama obuhvaćaju glavne/veliki dio ciljeva i pokazatelja učinka.	Zahtjevi u smislu izvještavanja VM-a namijenjeni institucijama obuhvaćaju manji dio ciljeva i pokazatelja učinka ili su pak velikim dijelom nejasni.	U osnovi ne postoje zahtjevi u pogledu izvještavanja o ciljevima i pokazateljima učinka.
Operativno planiranje i provođenje					
4	Definisanje konkretnih ciljeva i pokazatelja uspjeha za odgovorne rukovodioce	Institucija je definisala ciljeve učinka za odgovorne rukovodioce.	Institucija je definisala neke od ciljeva učinka za odgovorne rukovodioce.	Institucija je u malom broju slučajeva definisala ciljeve učinka za odgovorne rukovodioce, ali su ciljevi nejasni ili neprecizni	Institucija nije definisala ciljeve učinka za odgovorne rukovodioce.
	Uspostavljanje sistema nadzora i evaluacije rezultata	Institucija je uspostavila sistem nadzora koji se zasniva na rezultatima i koji jasno osigurava povratne informacije o rezultatima i mogućnost da se pravovremeno, u slučajevima odstupanja, urade ispravke.	Institucija je u određenim područjima uspostavila sistem nadzora koji se zasniva na rezultatima i koji osigurava povratne informacije o rezultatima i mogućnost da pravovremeno, u slučajevima odstupanja se u određenim slučajevima, urade ispravke.	Institucija je uspostavila elementarni sistem nadzora koji ne osigurava propisne povratne informacije o rezultatima i mogućnost da se pravovremeno, u slučajevima odstupanja, urade ispravke.	Institucija nije uspostavila sistem nadzora koji se zasniva na rezultatima.
Nadzor, analiza i izvještavanje					
5	Evaluacija i analiza rezultata, preduzimanje odgovarajućih mjera	Institucija je sistematski provodila sveobuhvatne, dobro dokumentovane i odgovarajuće evaluacije učinka te su pokrenute (inicirane) ili preduzete određene/neke odgovarajuće mjere.	Institucija je provodila određene, dokumentovane evaluacije učinka te su pokrenute (inicirane) ili preduzete određene/neke odgovarajuće mjere.	Institucija je provela određene osnovne i ne baš dobro dokumentovane evaluacije učinka i nije na osnovu njih pokrenula niti na osnovu istih preduzima odgovarajuće mjere.	Institucija nije provodila evaluacije.
	Izveštavanje o rezultatima VM-u, uz odgovarajuće prijedloge u pogledu mjera koje je potrebno preduzeti, kao i stavljanje ovih izvještaja na raspolaganje u javnost	Institucija je sistematski osiguravala (javno) povratne informacije ili izvještavale o rezultatima VM-u, uz prijedloge za djelovanje u smislu unapređenja učinka.	Institucija je u određenoj mjeri osiguravala (javno) povratne informacije ili izvještavale o rezultatima VM-u, ponekad uz određene prijedloge za djelovanje u smislu unapređenja učinka.	Institucija je na ad hoc osnovi osiguravala određene nedovoljno jasne informacije o rezultatima VM-u, uglavnom bez prijedloga za djelovanje u smislu unapređenja učinka.	Institucija nije osiguravala izvještaje o učinku.



Prilog 2. Koraci procesa planiranja, nadzora i izvještavanja usmjerenog ka rezultatima na osnovu postojećih propisa i dobrih praksi

Planske direktive VM – smjernice planiranja za institucije VM

U postupku definisanja strateških ciljeva i opredjeljenja provedena je analiza i evaluacija prethodnih rezultata te je sačinjen opisa trenutnog stanja. Na osnovu sačinjenog opisa trenutnog stanja definiše se željeno stanje, iz čega se definišu strateški ciljevi. Sve ovo je navedeno u nekom strateškom dokumentu.

Na osnovu pripremljenog strateškog dokumenta pripremaju se akcioni planovi/programi mjera za provođenje strateških ciljeva, ovo su ključne direktive - smjernice za planiranje za institucije VM. U njima su strateški ciljevi razbijeni u konkretne podciljeve koji su specifični za institucije, sadržan je opis trenutnog stanja, naredne aktivnosti, očekivani rezultati, pokazatelji uspjeha/učinka i rokovi. Ciljevi su šifrovani što olakšava njihovo adresiranje i praćenje. Utvrđene su odgovorne institucije, a u slučaju da je za realizaciju nadležno više institucija, definisan je nosilac odgovornosti i koordinacije. Ovako definisane direktive za planiranje donesene od VM dostavljene su odgovornim institucijama.

Prijedlog programskog budžeta institucija

Akcioni planovi, ranije opisani, jednom kada su doneseni od VM postaju obaveza za sve relevantne institucije VM. Sekretarijat VM ih dostavlja odgovornim institucijama radi njihovog provođenja. Sljedeći korak odgovornih institucija je ugradnja ovih strateških ciljeva u svoje godišnje programe rada. Obzirom da su posmatrani strateški ciljevi poprilično kompleksni, zadužene institucije bi također trebale razraditi svoje strateške planove da bi bile u stanju planirati cjelokupan proces. Ovaj plan može biti uključen u jedan opći strateški plan institucije koji je sačinjen na osnovu njenih nadležnosti, postojećih strateških opredjeljenja, ranijih direktiva VM i zakonskih obaveza institucije.

Rukovodilac institucije prispjele direktive VM delegira na operativne rukovodioce organizacionih jedinica. Operativni rukovodioci zajedno sa svojim saradnicima analiziraju ove direktive, potrebe, ranije rezultate i naučene lekcije. Na osnovu ovih analiza utvrđuje se trenutno i željeno stanje, na osnovu čega se definišu operativni ciljevi koji su posebni, mjerljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni. Postizanje ovih ciljeva podrazumijeva preduzimanje određenih aktivnosti za što se procjenjuju neophodna sredstva i resursi. Definišu se odgovorna/e lica, a za funkcije i usluge definišu se pokazatelji uspjeha/učinka i način izvještavanja o rezultatima. Ovakav prijedlog se pretače u formalan planski dokument (plan aktivnosti, strateški plan ili nacrt programa rada) koji se usaglašava sa rukovodiocem institucije na redovnim i vanrednim sastancima. Po potrebi ovakav prijedlog se dostavlja i Sekretarijatu VM.

Nakon što su ovi prijedlozi usaglašeni i odobreni od rukovodilaca institucije/VM pristupa se alokaciji resursa za svaki od ciljeva i relevantnih zadataka, novih i postojećih. Navedeno se vrši kroz postupak pripreme programskog budžetskog zahtjeva. U ovom postupku odgovorna lica za utvrđene ciljeve - rukovodioci programa pripremaju neophodne podatke za pripremu programskog budžetskog zahtjeva. Ovi podaci podrazumijevaju naziv programa, definisane operativne ciljeve, odgovorne rukovodioci



programa, predložene aktivnosti, pravno uporište⁷⁴, mjere učinka/pokazatelje uspjeha, prethodne i očekivane rezultati za fiskalnu godinu. Ovi podaci se dostavljaju odjelu finansija gdje se oni dopunjavaju za precizne finansijske informacije i objedinjavaju u programski budžetski prijedlog institucije.

Nakon što se pripremi programski budžetski zahtjev on se razmatra na kolegiju institucije, eventualno koriguje, nakon čega ga rukovodilac odobrava i dostavlja MFT. U MFT se vrši provjera programskog budžetskog zahtjeva u pogledu obaveznih elemenata⁷⁵, usaglašenosti sa gornjom granicom rashoda⁷⁶ i relevantnim uporištima definisanih ciljeva. Nakon završene provjere, MFT na sastancima sa budžetskim korisnicima sugerije koje dijelove budžetskog zahtjeva treba korigovati i dopuniti. Ovako usaglašeni budžetski zahtjevi institucija, MFT objedinjuje i dostavlja VM.

Odluka o budžetu i godišnji program rada

Nakon što je MFT objedinilo i usaglasilo budžetske zahtjeve institucija oni se dostavljaju VM gdje se vrši dodatna provjera usaglašenosti sa usvojenim politikama VM. VM razmatra nacrt i donosi odluku o nacrtu budžeta koji se dostavlja Predsjedništvu BiH. Donošenjem odluke o budžetu, VM potvrđuje provođenje usvojenih politika kroz odluku o finansiranju istih.

Godišnji programi rada institucija su sveobuhvatni i trebaju biti usaglašeni sa predloženim nacrtom programskog budžeta, a koji su usaglašeni sa strateškim planovima institucije. Sveobuhvatan program rada sadrži elemente bitne za UZR: strateške ciljeve institucije, nazive programa, njihove operativne ciljeve, pravno uporište i poveznice za ciljeve, odgovorne rukovodioce programa, opis stanja i prethodne rezultate, predložene aktivnosti, očekivane rezultate, mjere učinka/pokazatelje uspjeha, rokove, planirana sredstva i resurse. Kao prilog ovog plana prilaže se tablični pregled najznačajnijih aktivnosti i zadataka koji će biti inkorporirani u godišnji program rada VM. Praćenje provođenja godišnjeg Programa rada VM vrši Sekretarijat VM i o tome tromjesečno informiše VM.

Program rada institucije priprema rukovodilac⁷⁷ zadužen za planiranje u saradnji sa službenicima za planiranje i operativnim rukovodiocima koji osiguravaju ulazne podatke. Oni se usaglašavaju na kolegijima institucije i rukovodilac institucije donosi odluku o godišnjem programu rada. Ovim planom utvrđena je koordinacija aktivnosti i alokacija resursa za svaki cilj i zadatak. Uspostavljeni su mjerljivi ciljevi za sve funkcije i usluge sa jasnim odgovornostima. Za odgovorne rukovodioce definisani su ciljnani rezultati, a definisan je i način nadzora i evaluacije rezultata.

Na osnovu ovih programa, za potrebe pripreme Programa rada VM, institucije izdvajaju najznačajnije aktivnosti i zadatke koji se u propisanim tabelama dostavljaju Sekretarijatu VM. Sekretarijat VM ih sistematizuje i objedinjava te dostavlja kabinetu predsjedavajućeg VM. VM ih razmatra i donosi odluku o godišnjem programu rada VM.

Godišnji program rada treba biti usaglašen sa nacrtom budžeta institucija BiH, a sastoji se od četiri cjeline koje se odnose na: zakonodavne aktivnosti, međunarodne ugovore, evropske integracije i

⁷⁴ Pravno uporište predstavlja precizan izvor operativnog cilja institucije. Pod izvorom operativnog cilja institucije podrazumijeva se strateški dokumenta VM, zakon ili direktiva VM na osnovu koje je definisan operativni cilj institucije.

⁷⁵ Obavezni elementi programskog budžetskog zahtjeva navedeni su u Prilogu 6. Definicije pojmova korištenih u programskom budžetu.

⁷⁶ Gornje granice rashoda utvrđene su odlukom Fiskalnog vijeća i Dokumentom okvirnog budžeta.

⁷⁷ Različite su prakse u analiziranim institucijama koje zavise od njihove organizacije, u ministarstvima ključno lice za planiranje je sekretar ministarstva, u manjim institucijama su rukovodioci institucije i njihovi savjetnici.



tematskog dijela. Programi rada u tabličnom pregledu sadrži najznačajnije zadatke koje institucije VM planiraju izvršiti tokom kalendarske godine, nosioce pripreme materijala, rokove dostavljanja VM i njihovo kraće obrazloženje. Praćenje realizacije programskih zadataka vrši Sekretarijat VM i o tome tromjesečno informiše VM.

Više o strukturi programa rada vidjeti u Prilogu broj 7. Program rada i izvještaj o radu VM

Operativno planiranje i provođenje

U skladu sa donesenim nacrtom budžeta institucije finaliziraju svoj prijedlog godišnjeg programa rada. Ovaj program treba biti u potpunosti usaglašeni sa budžetom što znači da trebaju imati iste ciljeve, aktivnosti, očekivane rezultate i mjere učinka / pokazatelje uspjeha.

U skladu sa pripremljenim godišnjim programom rada, organizacione jedinice institucije pripremaju svoje detaljnije operativne planove sa razradom operativnih ciljeva organizacione jedinice. I ovi planovi su orijentisani ka rezultatima i svedeni do nivoa izvršilaca - državnih službenika sa utvrđenim jasnim odgovornostima i ciljanim rezultatima. Njima su jasno definisani podciljevi, aktivnosti, očekivani rezultati, pokazatelji učinka, rokovi i način praćenja i izvještavanja o rezultatima.

Operativni rukovodioci nadziru provođenje planiranih aktivnosti, procjenjuju postizanje ciljeva te preduzimaju neophodne korektivne radnje, izvještavaju nadređene o ostvarenim rezultatima, postignutim ciljevima, tekućim problemima i prijedlozima rješenja.

Nadzor, analiza i izvještavanje

Izvještaj o radu sadrži najvažnije aktivnosti i rezultate ostvarene u izvještajnom periodu, ocjenu stanja u oblastima iz djelokruga VM, odnosno ministarstava BiH, samostalnih upravnih organizacija BiH i pojedinih tijela VM, pokazatelje o planiranim i realizovanim programskim zadacima, odobrenim budžetskim sredstvima, njihovoj namjeni i utrošku te druge relevantne podatke. Institucije VM su dužne tromjesečno informisati Sekretarijat VM o realizaciji programskih zadataka. Ukoliko nosioci programskih zadataka nisu u mogućnosti da u roku izvrše programom utvrđene zadatke, dužni su o tome obavijestiti VM i obrazložiti razloge nemogućnosti izvršavanja tih zadataka⁷⁸. Na osnovu ovih izvještaja i informacija VM preduzima odgovarajuće korektivne mjere tokom godine. Ove mjere su specifične za svaku instituciju, definisani su očekivani rezultati, pokazatelji uspjeha/učinka i rokovi.

Izvještaji o radu su usmjereni na rezultate, pregledna, jasno strukturisani i sveobuhvatni, pružaju informaciju o svim ciljevima koji su definisani u programskom budžetu i planovima o radu i obrađuju sve direktive VM koji se odnose na instituciju. Ovi izvještaji u sebi sadrže informacije o izlaznim i krajnjim rezultatima, analizama ključnih pokazatelja, procjenu postizanja ciljeva i prijedlozima za potrebne akcije. U prilogu je tablični pregled aktivnosti iz programa rada sa ostvarenim rezultatima. Pregled daje informaciju o rezultatima provedenih aktivnosti u kontekstu postizanja ciljeva, kao i informaciju o razlozima neprovođenja aktivnosti. Posebno se naglašavaju aktivnosti koje nisu bile planirane ili su preduzete po direktivama VM koje su pristigle nakon odobravanja planova.

⁷⁸ Uputstvo o metodologiji izrade izvještaja o radu VM BiH (Sl.gl.BiH 96/09)



Institucije VM blagovremeno dostavljaju godišnje izvještaje o radu Sekretarijatu VM. Ovi izvještaji su objavljeni na službenim web stranicama institucija i na taj način transparentno dostupna javnosti.

Za nadzor provođenja sveobuhvatnih strategija, VM zadužuje neku od institucija VM (u daljnjem tekstu nadzorna institucija). Nadzorna institucija redovno komunicira sa odgovornim licima iz svih institucija koje su zadužene za provođenje strategije. Nadzorna institucija o značajnim problemima trenutno informiše VM, a na osnovu praćenja aktivnosti institucija tromjesečno ili polugodišnje informiše VM o sveukupnom napretku. Ovi izvještaji su dostupni javnosti. Nadzorna institucija provodi evaluacije i analize te uz svoje izvještaje i informacije predlaže korektivne mjere u vidu prijedloga zaključaka i odluka, koje VM razmatra i donosi. Prijedlozi ovih mjera su precizni, orijentisani na rezultate, adresirana je odgovorna institucija/lica, utvrđeni pokazatelji uspjeha/učinka i rokovi.

Nadležne nadzorne institucije daju mišljenje na programske budžetske zahtjeve, godišnje planove i izvještaje o radu institucija prije njihovog razmatranja na sjednicama VM. Ovim mišljenjem se utvrđuje obrađuju li se u planovima i izvještajima usvojeni strateški ciljevi VM. Sekretarijat VM vraća materijale dok se ne pribave odgovarajuća mišljenja za to nadležnih institucija.



Prilog 3. Izvori kriterija UZR

U postupku definisanja kriterija, na osnovu dostupnih materijala, priručnika i studija revizija je sačinila pregled tvrdnji na osnovu kojih je izgrađen kriterij revizije. Ove tvrdnje su sljedeće:

- **Dobro planiranje**

Postavljeni strateški cilj je razbijen u konkretne podciljeve sa jasnim definisanim odgovornostima, planiranim rezultatima koji su usmjereni jasnim direktivama (ono što se očekuje kao izlazni rezultat, nosilac aktivnosti, definisana odgovornosti, mjere učinka i rokovi).

Uspostavljeni su mjerljivi ciljevi za funkcije i usluge uključujući i definisane pokazatelje uspješnosti i načine kako izvjestiti o rezultatima.

Vrši se analize prethodno postignutih rezultata ili odstupanja, kako bi se izvukla pouka o učinjenim propustima, a sve sa svrhom budućeg boljeg procesa planiranja (u instituciji postoji lice/organizaciona jedinica odgovorna za strateško planiranje i evaluaciju).

Osigurana je jasna i razumljiva poveznica između strateškog cilja, podcilja, aktivnosti, odgovornih lica. Osigurana je poveznica između izlaznog rezultata programa sa strateškim ciljem.

Osigurana je adekvatna horizontalna međuinstitucionalna koordinacija u procesu pripremanja programa rada, kako bi isti bio usklađen, koherentan dokument. Usaglašeno je vrijeme pripremanja plana rada i budžeta, da bi se mogao dovesti u vezu rezultat rada sa svojim izvorom i resursima (finansiranje konkretnog programa).

Planiranje budžeta vrši se na način da se može dovesti u jasnu vezu sa planiranim programima i aktivnostima. Ova dva dokumenta su usaglašena (što znači da imaju iste ciljeve, aktivnosti, očekivane rezultate i mjere učinka/pokazatelje uspjeha). Zahtjev za budžet je pripremljen na osnovu plana aktivnosti.

Programski ciljevi trebaju da budu eksplicitno i kratko definisani u budžetskim dokumentima, čime se utvrđuje prioritet budžetske potrošnje i dodatno jača koncept vrijednost za novac (value for money) kod upotrebe budžetskih sredstava.

Sistem nadzora je postavljen, što jasno daje povratnu informaciju o rezultatima i uspostavlja mogućnost da se učine pravovremene korekcije u slučaju odstupanja.

Podsticanje veće fiskalne transparentnosti davanjem programskih informacija Parlamentu i javnosti (objavlivanjem programskih informacija). Veća kontrola i praćenje rezultata vladinih aktivnosti predstavlja jedan od najboljih načina na koji se vlada i rukovodioci programa smatraju odgovornima za sredstva koja troše. Priprema budžeta prema ishodima i rezultatima doprinosi jačanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u obavljanju aktivnosti budžetskih korisnika.

Jedan efektivan sistem programskog budžetiranja mora da donese informacije o učinku programa, njihovoj uspješnosti u ostvarivanju namjeravanih rezultata, zajedno sa informacijom o njihovom koštanju. To što omogućava vidljivost rezultata koje su programi ostvarili, usporedo sa njihovim



troškom, pomaže donosiocima odluka o budžetu da formiraju kvalitetnije mišljenje o tome da li te programe treba smanjiti, proširiti ili održavati.

- **Adekvatni uslovi i načini izvještavanja (Izvještavanje su skladu sa principima izvještavanja usmjerenog ka rezultatima)**

Od budžetskog korisnika se očekuje da daje detaljnu i potpunu informaciju o stvarnim rezultatima programa u smislu izlaznog rezultata, efikasnosti i efektivnosti. Suštinska, početna tačka jeste maksimalna jasnoća u vezi sa ishodima koje vlada pokušava da ostvari i sa vezom između rezultata, aktivnosti i resursa korištenih za te željene krajnje rezultate.

Osiguranje bolje informacije o ciljevima i prioritetima vlade i o tome kako pojedini programi doprinose ostvarenju tih ciljeva.

Izvještaji o radu jasno prate strukturu programa rada, u smislu davanja jasne informacije o krajnjem rezultatu, ukoliko ga ima, a ciljevi koji nisu postignuti sadrže odgovarajuća obrazloženja – praćenje u smislu planirano-ostvareno.

Elementi koje sadrže izvještaji usmjereni prema rezultatima su: (1) potpunost; (2) ravnoteža (dobro i loše); (3) dosljednost (između dijelova); (4) materijalnost i pouzdanost; i (5) jasnoća (uključujući izvore).

Izvještava se o rezultatima sa prikazom realnog postojećeg stanja i sa odgovarajućim prijedlozima za akcije koje je potrebno preduzeti.

Javnosti su dostupni izvještaji i evaluacije, u smislu prethodne evaluacije (Ex-ante – koja se sprovodi prije početka implementacije, tj. u fazi pripreme operativnih programa), periodične evaluacije (Interim – koja se sprovodi tokom implementacije programa) i naknadne evaluacije (Ex-post – koja se sprovodi nakon završetka implementacije programa, obično 6 ili 24 mjeseca nakon završetka programa).

Rade se evaluacije programa i informacije o rezultatima provođenja politika, programa i aktivnostima vlade, a zatim u izvještajima prikazuju ukoliko je bilo nepredviđenih problema ili prilika koje mogu zahtijevati nove strategije ili redizajn postojeće.

Izvještavanje zasnovano na postignutim rezultatima nastoji prebaciti pažnju sa aktivnosti na važnost rezultata koje je program postigao.



Prilog 4. Detaljan pregled analize planova i izvještaja u odnosu na ključne korake UZR i ciljeve koji su analizirani.

Analizirani ciljevi su:

RJU - Reforma javne uprave iz oblasti "Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika", odgovorne institucije VM: Sekretarijat VM (GSVM), UZ i MP, sa različitim rokovima za podciljeve⁷⁹.

SDP – sistem državne pomoći - "Donošenje zakona o državnoj pomoći, osnivanje tijela za nadzor pomoći i redovno izvještavanje o državnoj pomoći", odgovorne institucije VM: MVTEO, KV, MFT, utvrđen je rok do sredine 2010. godine, a prvi izvještaj dostavljen u 2012. godini.

ALT - Alternativni cilj (kada se niti jedan cilj i aktivnost nisu mogle dovesti u vezu sa strateškim ciljevima iz planova institucije odabran je alternativni cilj koji je institucija obrađivala).

Iz programskog budžetskog zahtjeva institucija odabrani su sljedeći alternativni ciljevi:

- MVTEO 2010, ALT = *Razvoj preduzetništva u BiH*
- MVTEO 2011, ALT = *Ekonomski razvoj i preduzetništvo*
- MFT 2010, ALT = *Upravljanje međunarodnom pomoći*
- MFT 2011, ALT = *Kvalitetno upravljanje međunarodnom pomoći i projektima*

Iz programa rada institucija odabrani su sljedeći alternativni ciljevi:

- KV 2010, ALT = *Promovisanje tržišne konkurencije*
- MFT 2010, ALT = *Priprema materijala za izvještaj o napretku BiH u procesima EU integracija*
- MFT 2011, ALT = *Priprema materijala za izvještaj o napretku BiH u procesima EU integracija*

U nastavku su prezentovani rezultati provedenih analiza planskih direktiva

1. Planske direktive VM				
Vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Strateški ciljevi su podijeljeni konkretne podciljeve za svaku od nadležnih institucija		3+3 GSVM (RJU), UZ (RJU), MP (RJU), MVTEO (SDP), KV (SDP), MFT (SDP).		
Direktive planiranja usmjerene prema rezultatima - šta treba postići i kada, sa rokovima		3+3 GSVM (RJU), UZ (RJU), MP (RJU), MVTEO (SDP), KV (SDP), MFT (SDP),		

⁷⁹ 15 podciljeva se odnosilo na institucije VM (7 sa rokom do 12/2011, međutim analizirani su i podciljevi sa kasnijim rokovima ukoliko su institucije u 2010 i 2011 planirale aktivnosti po istim).



U programskim budžetima obrađivani su sljedeći operativni ciljevi: u 6 je RJU, u 2 je SDP, a u 4 je ALT

2. Prijedlog programskog budžeta institucija				
Vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Dokumentovane analize smjernica/direktiva, potreba, prethodnih rezultata		2 MP '10 (RJU), MP '11 (RJU)	3 GSVM '11 (RJU), UZ '11 (RJU), KV '11 (SDP)	7 GSVM '10 (RJU), UZ '10 (RJU), MVTEO '10 (ALT), MVTEO '11 (ALT), KV '10 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT)
Uspostava praktičnih i mjerljivih ciljeva za funkcije i usluge te definisanje pokazatelja uspjeha		3 MP '10 (RJU), MP '11 (RJU), MFT '11 (ALT)	8 MVTEO '11 (ALT), MFT '10 (ALT), KV '10 (SDP), KV '11 (SDP), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU)	1 MVTEO '10 (ALT)
Dodijeljeni su resursi za svaki od ciljeva i relevantnih zadataka (planiranje budžeta)			11 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), MP '10 (RJU), MP '11 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), MVTEO '11 (ALT), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT), KV '10 (SDP), KV '11 (SDP),	1 MVTEO '10 (ALT)
Pravovremeno davanje programskog budžetskog zahtjeva MFT, u kojem je jasno navedeno kako i kada treba ispuniti cilj		2 MP '10 (RJU), MP '11 (RJU)	3 MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT), MVTEO '11 (ALT)	7 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), KV '10 (SDP), KV '11 (SDP), MVTEO '10 (ALT)



U programima rada obrađivani su sljedeći operativni ciljevi: u 6 je RJU, u 3 je SDP, a u 3 je ALT

3. Odluka o budžetu i godišnji program rada				
Vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Sadržane aktivnosti sa jasnim vezama na direktive planiranja VM			5 MP '10 (RJU), MP '11 (RJU), KV '11 (SDP), MVTEO '10 (SDP), KV '10 (ALT)	7 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), MVTEO '11 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT)
Postavljeni zahtjevi za izvještavanje usmjereno prema rezultatima (u pogledu ciljeva i pokazatelja uspjeha)			6 UZ '10 (RJU), MP '10 (RJU), MP '11 (RJU), MVTEO '10 (SDP), MVTEO '11 (SDP), KV '10 (ALT)	6 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), UZ '11 (RJU), KV '11 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT)

U operativnim planovima su analizirani svi obrađeni ciljevi iz programa rada

4. Operativno planiranje i provođenje				
Vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Definisanje konkretnih ciljeva i pokazatelja uspjeha za odgovorne rukovodioce		2 MP '10 (RJU), MP '11 (RJU)	5 MVTEO '10 (SDP), MVTEO '11 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT), KV '10 (ALT)	5 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), KV '11 (SDP)
Uspostavljanje sistema nadzora i evaluacije rezultata		2 MP '10 (RJU), MP '11 (RJU)	5 MVTEO '10 (SDP), MVTEO '11 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT), KV '10 (ALT)	5 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), KV '11 (SDP)



U izvještajima o radu su analizirani svi obrađeni ciljevi iz programa rada, utvrđivano je da li su institucije imale tematske izvještaje i informacije sa prijedlozima mjera.

5. Nadzor, analiza i izvještavanje				
Vitalni koraci UZR	Kriteriji potpuno zadovoljeni	Kriteriji gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriteriji samo djelomično zadovoljeni	Kriteriji nisu zadovoljeni
Evaluacija i analiza rezultata i preduzimanje odgovarajućih mjera	1 MP '11 (RJU)	1 MP '10 (RJU)	7 GSVM '10 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), MVTEO '10 (SDP), MVTEO '11 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT)	3 GSVM '11 (RJU), KV '10 (ALT), KV '11 (SDP)
Izvještavanje o rezultatima VM-u, uz odgovarajuće prijedloge u pogledu mjera koje je potrebno preduzeti, kao i stavljanje ovih izvještaja na raspolaganje u javnost	1 MP '11 (RJU)	1 MP '10 (RJU)	4 MVTEO '10 (SDP), MFT '10 (ALT), MFT '11 (ALT), KV '10 (ALT)	6 GSVM '10 (RJU), GSVM '11 (RJU), UZ '10 (RJU), UZ '11 (RJU), MVTEO '11 (SDP), KV '11 (SDP)

Za odabrani strateški cilj RJU prema RAP1 obuhvaćao je više podciljeva (ukupno 17, a 15 njih se odnosilo na institucije VM⁸⁰), za njega su bile zadužene sljedeće institucije: GSVM, UZ i MP (ne sve za sve podciljeve)⁸¹. Institucije su u svojim budžetskim zahtjevima uglavnom imali aktivnosti koje su se mogle dovesti u vezu sa barem jednim od ovih podciljeva, iako je ova veza rijetko bila jasna. Ista je situacija sa programima rada.

Odabrani strateški cilj SDP je jedinstven i nije dijeljen na podciljeve, za njega su bile zadužene sljedeće institucije MVTEO, KV i MFT. Nisu sve institucije obrađivale ovaj cilj u programskom budžetskom zahtjevu pa su za MVTEO i MFT odabrani alternativni ciljevi. U programima rada samo je MVTEO jasno navodilo strateški cilj, a u programskom budžetskom zahtjevima nije navedeno ništa, iako je MVTEO bilo najaktivnije u provođenju cilja SDP. KV u 2010 i MFT u 2010 i 2011. godini nisu naveli ništa što se moglo dovesti u vezu sa ciljem SDP, pa su im odabrani alternativni ciljevi. Razlog za navedeno leži i u činjenici da za pripremu zakona kojom se reguliše SDP nije bila zadužena niti jedna organizaciona jedinica, već radna grupa u kojoj su članovi bili iz MVTEO, KV i MFT⁸².

⁸⁰ 7 od 15 podciljeva je sa rokom do 12/2011, međutim osim njih analizirani su i podciljevi sa kasnijim rokovima ukoliko su institucije u 2010. i 2011. planirale aktivnosti po ovim podciljevima

⁸¹ Više o ovim podciljevima vidjeti u Revidiranom akcionom planu 1 www.parco.gov.ba

⁸² Prema rješenju MVTEO o imenovanju radne grupe od 08.11.2006. godine, radna grupa ima 14 članova iz sljedećih institucija: MVTEO (4), KV (2), MFT (1), MP (1), DEI (1) i entitetskih institucija (5).



Prilog 5. Odabrane planske direktive koje su analizirane

Prvi cilj "Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju" je definisan u Strategiji za reformu javne uprave iz 2006. godine. Prvi cilj definisan je u Akcionom planu 1 Strategije reforme javne uprave (AP1 usvojen od VM 07.06.2007. god.)⁸³ i Revidiranom akcionom planu 1 (RAP1 usvojen od VM 14.06.2011. god.)⁸⁴. Za prvu stratešku oblast "Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika" prema RAP1 definisano je 17 podciljeva za institucije, od kojih se 15 odnosilo na institucije VM, a 7 sa rokom do 12/2011. Akcionim planovima definisane su konkretni ciljevi, predložene mjere i aktivnosti, odgovorne institucije i rokovi.

Najznačajnije institucije VM zadužene za implementaciju ovih podciljeva su Generalni sekretarijat Vijeća ministara (Sekretarijat VM), Ured za zakonodavstvo (UZ) i Ministarstvo pravde (MP). U postupku definisanja ovih ciljeva, VM je podršku pružio Ured koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU). UKRJU je zadužena za praćenje provođenja i polugodišnje izvještavanje VM o napretku u realizaciji Akcionog plana za reformu javne uprave. Praćenje realizacije akcionog plana se vrši preko pododбора i nadzornih timova čiji su članovi rukovodeći državni službenici institucija zaduženih za provođenje. U svom praćenju rada institucija, UKRJU se nije koristilo godišnjim planovima i izvještajima zaduženih institucija.

Izvod iz Akcionog plana za reformu javne uprave iz 2007. godine.

IP 1. Jačanje središnjih kapaciteta za politike			
IP.1.1 Jačanje središnjih kapaciteta (država i entiteti)			
Aktivnost	Predložene mjere	Odgovorne institucije	Vremenski okvir
1. Ojačati ulogu i kapacitet Glavnoga tajništva VM BiH i tajništva vlada na ostalim razinama vlasti u BiH (dalje: tajništva vlada), kako bi se razvili u središnje jedinice za koordinaciju politika sposobne da: • Koordiniraju pripremu programa i prioriteta vlade, te nadgledaju provedbu programa rada i	Oformiti zajedničku radnu skupinu koja će razmotriti preporuke za jačanje ovlasti, organizacijske strukture i sredstava tajništva vlada, sukladno poboljšanju izrade politika od strane vlada, te usuglašenim zajedničkim pristupom reformi.	VM BiH i entitetske vlade Tajništvo VM BiH i tajništva entitetskih vlada Uredi za zakonodavstvo	Do kraja 2006. godine:
	Uz potporu stručnjaka, utvrditi mogućnosti za reformu. Posebice razmotriti prijedloge za:	Članovi radne skupine	Do sredine 2007. godine

⁸³ Iako je strategija i Akcioni plan usvojeni u 2006. godine pretpostavke za njenu implementaciju su stvorene na 13. sjednici VM BiH održanoj 07.06.2007. godine, kada je usvojena Zajedničku platformu o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH i doneseni slijedeći zaključci:

- da se zadužuju nosioci aktivnosti pripreme godišnjeg programa rada da, shodno Uputstvu o postupku pripreme programa rada VM uvrsti mjere iz Akcionog plana 1 SRJU u godišnji program rada VM;

- da se zadužuju ministarstva, organi uprave i upravne organizacije, kao korisnici budžeta da, u skladu sa važećim propisima, u postupku izrade Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH za 2008-2010. godinu i godišnjih budžeta, a na osnovu godišnjih programa rada planiraju potrebna finansijska sredstva za realizaciju zadataka i aktivnosti iz Zajedničke platforme.

⁸⁴ Krajem 2010. godine istekli su i posljednji rokovi postavljeni u AP1, obzirom na polovičnu implementaciju AP1 pripremljen je RAP1 sa novim rokovima i donekle revidiranim ciljevima, mjera i aktivnostima. Metodologija ocjene ispunjenja ciljeva je također unaprijeđena.



Izvod iz Revidiranog akcionog plana za reformu javne uprave iz 2011. godine

DIO I. STRATEŠKO PLANIRANJE, KOORDINACIJA I IZRADA POLITIKA

1. Strateško planiranje

Gdjevi	Aktivnosti	Odgovorne institucije	Indikatori uspjeha	Rang	Vrem. okvir
<p>1.1. Unaprijediti procese godišnjeg programiranja rada VM BiH / vlada na takav način da se osigura da godišnji program:</p> <ul style="list-style-type: none"> odražava i doprinosi realizaciji prioriteta VM BiH / vlada odražava koherentnost, odnosno međuinstitucionalnu usklađenost (horizontalnu i vertikalnu) odražava usklađenost s drugim strateškim dokumentima VM BiH / vlada bude realističan i da se prati njegova provedba 	<p>1.1.1. Uspostaviti, odnosno unaprijediti pravni okvir godišnjeg programiranja rada na razini VM BiH, Vlade FBiH, Vlade RS-a i Vlade BD BiH sa slijedećim elementima:</p> <ul style="list-style-type: none"> standardiziranje procesa pripreme i usvajanja godišnjeg programa rada horizontalna (institucije na istoj razini vlasti) i vertikalna koordinacija u procesu pripremanja programa rada aktivna uloga vladinih središnjih jedinica u procesu pripreme i usklađivanja programa provjera usklađenosti godišnjeg programa rada s drugim strateškim dokumentima VM BiH / vlada provjera usklađenosti godišnjeg programa rada VM BiH / vlada s proračunskim dokumentima (može biti u nadležnosti ministarstva financija) standardiziranje osnovnih elemenata godišnjeg programiranja rada ministarstava i drugih institucija izvršne vlasti procesni i sadržajni odnos između godišnjeg programa VM BiH / vlada i godišnjih programa pojedinih ministarstava monitoring i izvještavanje 	<p>VM BiH, vlade entiteta i BO BiH</p> <p>Generalno tajništvo VM BiH; MP BiH</p> <p>Generalno tajništvo Vlade FBiH</p> <p>Generalno tajništvo Vlade RS-a</p> <p>Tajništvo Vlade BD BiH</p>	<p>Postojanje godišnjeg programa rada VM BiH / vlada</p> <p>Stupanj horizontalne usklađenosti / usuglašenosti programa rada</p> <p>Izvršena provjera usklađenosti sadržaja sa strateškim dokumentima (nabrojati dokumente) i s proračunskim dokumentima (nabrojati dokumente)</p> <p>Intenzitet izvještavanja o realizaciji na sjednicama VM BiH / vlada</p> <p>Postojanje godišnjeg izvješća o realizaciji</p> <p>Stupanj realizacije godišnjeg programa rada</p>	1	Prosinac 2011.

Drugi cilj "Donošenje zakona o državnoj pomoći, osnivanje tijela za nadzor pomoći i redovno izvještavanje o državnoj pomoći" je definisan na osnovu potpisanog Privremenog sporazum i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008. godine. Na osnovu ovih sporazuma na 11. tematskoj sjednici VM, održanoj 04.03.2010. godine Vijeće ministara BiH razmotrilo je i usvojilo Program mjera za provođenje Privremenog sporazuma/Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za period 1.1.2010. - 31.12.2011. godine, koji je pripremila Direkcija za evropske integracije i gdje je ovaj cilj sadržan. Treba napomenuti da je ista obaveza utvrđena i u Akcionu plan provođenja odredbi Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (AP PS/SSP) koje je VM usvojilo 29.07.2008. godine. Akcioni plan sadrži obaveze koje proizlaze iz pojedinih odredaba PS i SSP, rokove za njihovo ispunjavanje, opis stanja i mjere koje se trebaju preduzeti, kao i odgovorne institucije za njihovo izvršenje.

Najznačajnije institucije VM zadužene za implementaciju ovog cilja su Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO), Konkurencijsko vijeće BiH (KV) i Ministarstvo finansija i trezora (MFT). U postupku definisanja ovih ciljeva, VM je podršku pružila Direkcija za evropske integracije (DEI). DEI je zadužena za praćenje provođenja i polugodišnje izvještavanje VM o napretku u realizaciji obaveza iz PS/SSP. Praćenje realizacije mjera se vrši preko pododbora čiji su članovi rukovodeći državni službenici institucija zaduženih za provođenje. U svom praćenju rada institucija, DEI se nije koristilo godišnjim planovima i izvještajima zaduženih institucija.



Izvod iz Akcionog plana PS/SSP iz 2008. godine

Član Privremenog sporazuma (SSP-a)	Obaveze	Rokovi	Trenutno stanje/Slijedeći koraci	Nadležna institucija BiH
TRANSPORT				
32 (59 [1])	Strane će odobriti neograničen pristup tranzitnom saobraćaju kroz svoje teritorije. Strane se slažu da će pojednostaviti protok roba željeznicama i cestom, bilo bilateralno ili u tranzitu.	1 juli 2008		MCT MCTFBH MCTRS
TEKUĆA PLAĆANJA				
33 (60)	BiH će odobriti plaćanja i transfere na tekući račun platnog bilansa između Zajednice i Bosne i Hercegovine, u slobodno konvertibilnoj valuti i u skladu s članom VII članova Sporazuma IMF-a	1 juli 2008		MFT CBBH MFFBH MFRS
KONKURENCIJA				
36(71)	BiH će uspostaviti nezavisno javno tijelo za državnu pomoć u okviru dvije godine od stupanja na snagu PS-a. Godišnje izvještavanja o državnoj pomoći BiH će ustanoviti inventar programa pomoći u roku od najviše četiri godine od stupanja na snagu PS-a. BiH će uskladiti programe pomoći sa kriterijima Zajednice o pravilima konkurencije.	1 juli 2010 1 juli 2012		MoFTER CCBH MFT CBBH MFRS MFFBIH MoFTER CCBH MFT CBBH MFRS MFFBIH

6

Izvod iz Programa mjera za provođenje PS/SSP iz 2010. godine.

Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma/Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
(period 1. januar/siječanj 2010. godine – 31. decembar/prosinac 2011. godine)

ČLANAK PS/SSP-a	OBEZA PO ČLANKU	ROK	TRENUTNO STANJE/NAREĐNI KORACI		NADEŽNA INSTITUCIJA
			MJERA	IPA	
36 [4] (71)	BiH osnovat će samostalno državno tijelo kojemu će povjeriti ovlašt nužne za potpunu primjenu stavka 1. (c) („svaka državna potpora kojom se narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije davanjem prednosti određenim poduzećima ili određenim proizvodima“). Članci 107 i 108. Ugovora o funkcioniranju EU (2008 OJ C 115/47 Consolidated version), bivši članci 87. i 88. Ugovora o EZ (Treaty of EC).	1.juli/srpanj 2010. godine	Usvajati Zakon o sustavu državne potpore BiH. ¹⁶ Osnovati / imenovati samostalno državno tijelo za državnu potporu BiH. ¹⁷		MVTEO KVBIH CBBIH MFT MFRS FMF
36 [5] (71)	Svaka će stranka osigurati transparentnost u području državnih potpora <i>inter alia</i> dostavom drugoj stranci redovitog godišnjeg izvješća ili drugog odgovarajućeg dokumenta, u skladu s metodologijom i prikazom iz pregleda državne potpore u EU. Na zahtjev jedne stranke, druga će stranka dostaviti informacije o određenim pojedinačnim slučajevima državne potpore. Članci 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju EU (2008 OJ C 115/47 Consolidated version), bivši članci 87. i 88. Ugovora o EZ (Treaty of EC).	Kontinuirano nakon 1. Maja/srpnja 2010. godine	Izvjštavati EU o stanju državnih potpora u BiH (godišnji izvještaji) ¹⁸ .		MVTEO KVBIH MFT CBBIH MFRS FMF

¹⁶ Predviđeni rok za usvajanje Zakona je 1. april/travanj 2010. godine.¹⁷ Predviđeni rok za realizaciju navedene mjere je 1. juli/srpnja 2010. godine ili po usvajanju zakona.¹⁸ Istu obvezu preuzela je i EU.

**Prilog 6. Definicije pojmova korištenih u programskom budžetu.**

Definicije obaveznih elemenata programskog budžeta sadržane su u instrukcijama br. 1. MFT koje se institucijama dostavljaju prilikom pripreme Dokumenta okvirnog budžeta (DOB)⁸⁵. Ove definicije su sadržane u narednoj tabeli.

Definicije pojmova korištenih u programskom budžetu.

STRATEŠKI CILJ (EVI):	Strateški cilj pojašnjava šta budžetski korisnik pokušava postići (imajući u vidu politike i namjere Vijeća ministara BiH) za dobrobit društva, tj. pojašnjava zašto budžetski korisnik postoji. On je polazna tačka za formulaciju konkretnih aktivnosti budžetskog korisnika i čini sumu svih rezultata aktivnosti. Strateški ciljevi trebaju biti sukladni prioritetima Vijeća ministara BiH i dostupnim sektorskim strategijama. Budžetski korisnik može imati jedan ili više strateških ciljeva.
OPERATIVNI CILJ (EVI):	Operativni ciljevi, koji su u ovom kontekstu poznati i kao programski ciljevi, su konkretni i mjerljivi iskaz onoga što korisnik namjerava postići sa sredstvima koja će utrošiti za određeni program. Operativni ciljevi treba da: <ul style="list-style-type: none">· odražavaju prioritete Vijeća ministara BiH i društva,· su ostvarivi (imajući u vidu raspoloživa sredstva),· čine osnovu za aktivnosti koje korisnik preduzima,· predstavljaju osnovu za definisanje mjera učinka (kako bi se kroz njih mogao pratiti nivo do kojeg je operativni cilj postignut). Operativni ciljevi se odnose na izlazne (direktne) rezultate i krajnje rezultate (efekte) operativnih aktivnosti korisnika, a ne na njegove interne upravne procese.
PROGRAMSKE AKTIVNOSTI:	Lista osnovnih aktivnosti u okviru datog programa, koje je neophodno provesti tokom fiskalne godine kako bi se postigao programski operativni cilj (osnovne aktivnosti i nadležnosti korisnika su navedene u zakonskim odredbama kojima je institucija uspostavljena kao budžetski korisnik - npr. Zakon o Vijeću ministara BiH, Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave, Zakon o upravi i/ili zakoni o osnivanju pojedinih korisnika, npr. Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu). Obavezno navesti i naznačiti aktivnosti propisane Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH i ostalim strateškim dokumentima usvojenim od strane Vijeća ministara BiH. Također posebno naglasiti kako se nove aktivnosti koje se uvode u narednoj godini uklapaju u osnovne aktivnosti korisnika (i uslijed kojih dolazi do povećanja zahtjeva za sredstvima iz budžeta za narednu godinu u odnosu na budžet prethodne godine).
MJERE UČINKA I OČEKIVANI REZULTATI:	Mjere učinka su mjerljivi i trajni pokazatelji izlaznih rezultata i krajnjih rezultata (efekata) programa korisnika, i njegove efikasnosti. One mjere nivo ostvarenja strateških ciljeva (željenih krajnjih rezultata) korisnika i njegovih operativnih ciljeva.

⁸⁵ Instrukcija br. 1 dostupna je na http://javnefinansije.ba/index.php?page=proces_izrade_budzeta_bi_1



	Budžetski korisnici koji po prvi put prave programski budžet trebaju odabrati mjere koje mogu lako mjeriti i pratiti. Nakon što prvi put odrede osnovne mjere svog učinka, korisnici trebaju uspostaviti mehanizme praćenja i izvještavanja. Sa vremenom, kvaliteta i obuhvatnost informacija o učinku bi trebali porasti, kako bi se poboljšala transparentnost i odgovornost.
Izlazni rezultat	Ova stavka mjeri proizvode i usluge koje će ostvariti provođenjem programa.
Krajnji rezultat	Mjere krajnjeg rezultata odražavaju efekte i uticaj pruženih usluga i proizvoda (u smislu uspješnosti programa u postizanju njegovih operativnih ciljeva), kao i doprinos postizanju strateških ciljeva budžetskog korisnika.
Učinkovitost	Mjera učinkovitosti je jedinični trošak po izlaznom rezultatu. Ova mjera učinka odražava nivo do koje se usluge pružaju po minimalnom trošku, dok ne pokazuje nivo do kojeg program ispunjava svoje ciljeve.

Izvor: Instrukcija 1. za budžetske korisnike, Ministarstvo finansija i trezora

Na osnovu navedenih definicija institucije pripremaju programski budžetski zahtjev u Excelovim tabelama iz sljedećeg prikaza.

Izvod iz programskog budžetskog zahtjeva.

UKUPNI ZAHTJEV U PROGRAMSKOM FORMATU

Institucija:	(unijeti naziv proračunskog korisnika)					
Strateški cilj proračunskog korisnika:						
Tablica 9						
PROGRAM 1: (unijeti naziv programa)		Izvršenje	Proračun	Zahtjev	Preliminarne procjene	
		2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
		KM 0	KM 0	KM 0	KM 0	KM 0
611000	Bruto plaće i naknade					
612000	Naknade troškova uposlenih					
613000	Izdaci za materijal i usluge					
614000	Tekuci grantovi					
821000	Kapitalna ulaganja					
	Broj uposlenih na programu					
Operativni ciljevi:		(navesti operativne ciljeve ovog programa)				
Rukovoditelj programa:		(ime i prezime rukovoditelja programa)				
Pravno uporište:		(navesti legislativu ili drugi pravni temelj koji uređuju aktivnosti u sklopu ovog programa)				
Predložene aktivnosti:		(opisati aktivnosti koje se sprovode kako bi se postigli operativni ciljevi programa)				
MJERE UČINKA PROGRAMA 1	Mjere učinka	Očekivani rezultati				
		Ostvareno 2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Izlazni (izravni) rezultati (proizvodi i usluge iz sprovođenja programa)						
Krajnji rezultati (utjecaj proizvoda i pruženih usluga po ciljnu grupu)						
Efikasnost (trošak po jedinici izlaznog rezultata)						

Izvor: Instrukcija 2. za budžetske korisnike, Ministarstvo finansija i trezora

**Prilog 7. Program rada i izvještaj o radu VM**

Na osnovu strateških planova o radu, institucije VM pripremaju godišnji program rada i dostavljaju ga Sekretarijatu VM. Godišnji program rada treba biti usaglašen sa nacrtom budžeta institucija BiH. Program rada u tabličnom pregledu sadrži najznačajnije zadatke koje institucije VM planiraju izvršiti tokom kalendarske godine, nosioce pripreme materijala, rokove dostavljanja VM i njihovo kraće obrazloženje.⁸⁶ Godišnji program rada sastoji se od četiri cjelina koje se odnose na: zakonodavne aktivnosti, međunarodne ugovore, evropske integracije i tematskog dijela.

Prikaz tabličnog pregleda programa rada institucija VM

I ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI				
a) Prijedlozi zakona				
Redni broj	Naziv prijedloga zakona	Nosilac posla	Rok dostavljanja VM	Kratko obrazloženje predloženog zakona
1.	Zakon ...	Instit.	Mjesec X	...
2.				
3.				
b) Prijedlozi podzakonskih i drugih normativnih akata				
Redni broj	Naziv prijedloga podzakonskog akta	Nosilac posla	Rok dostavljanja VM	Kratko obrazloženje predloženog podzakonskog akta
1.	Pravilnik ...	Instit.	Mjesec X	...
2.	Odluka ...			
3.				
II MEĐUNARODNI UGOVORI				
Redni broj	Naziv međunarodnog ugovora	Nosilac posla	Rok dostavljanja VM	Kratko obrazloženje predloženog sporazuma
1.	Sporazum ...	Instit.	Mjesec X
2.	Ugovor ...			
3.				
III EVROPSKE INTEGRACIJE				
Redni broj	Naziv materijala	Nosilac posla	Rok dostavljanja VM	Kratko obrazloženje predloženog materijala
1.	Realizacija mjere ...	Instit.	Mjesec X
2.	Informacija o ...			
3.	Aktivnost ...			
IV TEMATSKI DIO				
Redni broj	Naziv materijala	Nosilac posla	Rok dostavljanja VM	Kratko obrazloženje predloženog materijala
1.	Izvještaj o	Instit.	Mjesec X	...
2.	Informacija o ...			
3.	Aktivnost ...			

Ukoliko nosioci programskih zadataka nisu u mogućnosti da u roku izvrše programom utvrđene zadatke, dužni su o tome obavijestiti VM i obrazložiti razloge nemogućnosti izvršavanja tih zadataka. Praćenje provođenja godišnjeg programa rada vrši Sekretarijat VM i o tome tromjesečno informiše VM. Nosioci programskih zadataka su dužni dostavljati Sekretarijatu VM izvještaje o provođenju

⁸⁶ Uputstvo o postupku pripreme programa rada VM BiH (Sl.gl.BiH 21/07)



programskih zadataka u skladu sa uputama Sekretarijata VM. Najveće slabosti ovih tabela su u tome što pred institucije nisu postavljeni zahtjevi za izvještavanje sa pokazateljima uspjeha povezanog sa ciljevima. U kratkim obrazloženjima rijetko je ponuđena informacija o cilju ili svrsi provođenja aktivnosti, opisu postojećeg stanja, definisanom željenom stanju i pokazateljima uspjeha. Rijetko kada je navedena i jasna poveznica na strateški cilj zbog koje se aktivnost provodi (strategija i broj cilja, članak zakona, odluka ili zaključak VM i sl.). Za nosioca posla se uvijek definiše cijela institucija, a nikada i neka njena organizaciona jedinica, radna grupa i sl.

Izveštaj o radu sadrži najvažnije aktivnosti i rezultate ostvarene u izvještajnom periodu, ocjenu stanja u oblastima iz djelokruga VM, odnosno ministarstava BiH, samostalnih upravnih organizacija i pojedinih tijela VM, pokazatelje o planiranim i realizovanim programskim zadacima, odobrenim budžetskim sredstvima, njihovoj namjeni i utrošku te druge relevantne podatke⁸⁷.

U prilogu izvještaja o radu dostavljaju se tabele identične onim iz programa rada, sa tim da se u posljednjoj koloni navode podaci o realizaciji: DA ili NE (kod NE se navodi kratko obrazloženje), što se vidi iz sljedećeg prikaza.

Prikaz tabelarnog pregleda iz Izvještaja o radu VM za 2010. godinu

Redni broj	Naziv prijedloga materijala	Nosilac posla	Rok dostavljanja Vijeću ministara BiH	Realizacija	
				DA	NE (Kratko obrazloženje razloga)
162.	Osnivanje Stručnog Savjeta za zdravlje bilja	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa / Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	Decembar		Aktivnost prenesena u 2011. godinu.
163.	Organizacija Samita o sigurnosti hrane sa međunarodnim učesćem	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine		Organizacija samita pomaknuta za sredinu 2011. godine kada će Agencija obilježiti petogodišnjicu svoga postojanja.
164.	Edukacija službenika i namještenika kroz seminare, doškolovanje, sticanje naučnih zvanja i stručnih specijalističkih usavršavanja te studijska putovanja	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine	X	
165.	Uspostavljanje informacionog sistema za povezivanje nadležnih institucija, inspektorata, laboratorija i subjekata u poslovanju s hranom i hranom za životinje - izrada baze podataka	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine		Konsultant angažovan kroz projekat ARDP koji finansira Svjetska banka pripremo dizajn i tehničku specifikaciju za navedeni informatički sistem. U implementaciju ovog će se krenuti odmah nakon što se ovlasti mreža ispitnih i referentnih laboratorija za službeni kontrolu hrane.
166.	Uspostavljanje informacionog sistema za povećanje nadležnih institucija, inspektorata, laboratorija sa Agencijom u uspostavljanju RASFF-a	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine		Nacionalna mreža RASFF kontakt tački je uspostavljena. Informatički sistem će biti uspostavljen nakon što se završi finansijska konstrukcija, shodno tome Agencija pripremila projekatna ideja za IPA fondove. Ideja je proslijeđena prema Direkciji za Evropske integracije shodno propisanoj proceduri.
167.	Organizovanje 15-est Workshop seminara - treninga za inspektore na temu „Implementacija higijenskog paketa“	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine	X	
168.	Organizovanje 5. Workshop seminara - treninga za predstavnike nadležnih organa na temu „Uspostavljanje i implementacija RASEF-a u BiH“	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine	X	
169.	Implementacija Zakona o hrani čl. 38, 39 i 40 sa ciljem uređivanja sistema laboratorija za kontrolu hrane (ovlaštene, ispitne i referentne)	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine		Uz pomoć eksperata angažovanih preko IPA projekat EU sagledano stanje svih laboratorija koje su podnijele zahtjev Agenciji za ovlaštavanje. Sačinjen dokument trenutno stanje i materijalna tehnička osposobljenost pomenutih laboratorija, formiranje stručne komisije od strane Direktora Agencije koja će predložiti listu laboratorija za ovlaštavanje je u toku.
170.	Saradnja sa nadležnim organima BiH, entiteta i Bečko Distrikta BiH po pitanju analize rizika	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine	X	

Institucije u ovom tabličnom pregledu za realizovane aktivnosti ne navode prema kojem cilju su definisane aktivnosti i ne nude informacije o rezultatima provedenih aktivnosti te na koji način one pridonose ciljevima.

⁸⁷ Uostvstvo o metodologiji izrade izvještaja o radu VM BiH (Sl.gl.BiH 96/09)



Prilog 8. Primjer dobre prakse - MP

Ministarstvo pravde je jedna od rijetkih institucija VM koja ima razvijene kapacitete za planiranje i evaluaciju. Ministarstvo u okviru svoje organizacije ima Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije. Ovaj sektor je 2008. godine pripremio Priručnik za strateško planiranje, kojim je obrađeno strateško ali i operativno planiranje. MP je iste godine donijelo i Pravilnik za izradu godišnjeg programa rada, godišnjih planova rada i mjesečnih izvještaja o radu u Ministarstvu pravde BiH⁸⁸. Treba napomenuti da se ovaj priručnik i pravilnik dosljedno ne primjenjuje u svim sektorima ministarstva. Nažalost, zbog relativno slabe horizontalne komunikacije unutar institucije svi sektori ne koriste prednosti ovakvog sistema planiranja i izvještavanja.

Ovaj sektor učestvuje u pripremi strateškog i godišnjeg plana MP koji se mogu pronaći na službenoj web stanici MP. Ovaj sektor također učestvuje u evaluaciji i izvještavanju o rezultatima pojedinih propisa, ciljeva i strategija iz nadležnosti MP⁸⁹. Uz ove izvještaje nudili su se i prijedlozi korektivnih mjera koje je VM donosilo u svojim zaključcima⁹⁰.

U nastavku su prikazani izvodi iz operativnih planova i izvještaji sektora za planiranje MP kao prezentacija dobre prakse upravljanja zasnovanog na rezultatima.

Izvod iz godišnjeg operativnog plana o radu sektora za planiranje MP

Strateški program	Pokazatelji za praćenje provedbe programa	Rok za provedbu programa	Odgovorne institucije
3. Ostale aktivnosti vezane za strateška i operativna planiranja	(a) Izrađen nacrt Strategije tranzicijske pravde u BiH (STP u BiH); (b) Izrađeni godišnji planovi rada i mjesečna izvješća o radu ustrojstvenih jedinica MP BiH; (c) Izrađen Program rada MP BiH za 2012. godinu i izvješće o radu MP BiH za 2011. godinu; (d) Izrađeno izvješće o provedbi SRSP u BiH za 2011. godinu; (e) Pružena tehnička podrška održavanju različitih sastanaka koordinacije MP BiH; (f) Internet stranica MP BiH se redovito ažurira	2009. - 2013.	MP BiH
Aktivnosti i koraci na provedbi aktivnosti	2011. godina	Pokazatelj provedbe	Odgovorna osoba
1	2	3	4
3.1 Izrada STP u BiH			
3.1.1 Koordiniranje rada tematskih skupina za izradu STP u BiH		Izrađen nacrt STP u BiH	Šef Odsjeka za SP i KP
3.2 Izvješća o radu, planovi rada, godišnji program rada i ažuriranje sekcije SSPKPEI na internet stranici MP BiH			
3.2.1 Izrada mjesečnih i godišnjeg izvješća o radu SSPKPEI		Svakom članu SSPKPEI i drugih ustrojstvenih jedinica MP BiH je jasno kakav napredak ostvaruje i može na vrijeme poduzeti korake za rješavanje problema	Šef Odsjeka za SP i KP
3.2.2 Praćenje provedbe planova rada ustrojstvenih jedinica MP BiH putem dostavljenih mjesečnih izvješća o radu			
3.2.3 Pružanje tehničke podrške za održavanje sastanaka koordinacije tajnika MP BiH sa rukovodećim državnim službenicima i sastanaka Stručnog kolegija MP BiH			
3.2.4 Izrada i dostava izvješća o provedbi SRSP u BiH VM BiH		VM BiH upoznato sa napretkom na provedbi SRSP u BiH	Šef Odsjeka za SP i KP
3.2.5 Davanje naputaka o pripremi planova ustrojstvenih jedinica MP BiH za sljedeću godinu na temelju utvrđenih ključnih prioriteta iz SSP MP BiH		Poznati ključni prioriteti za rad MP BiH za sljedeću godinu	Šef Odsjeka za SP i KP
3.2.6 Izrada i dostava godišnjih planova rada za narednu godinu, sa procjenom finansijskih sredstava potrebnih za njihovu provedbu		Svaki član MP BiH jasno shvaća svoju ulogu i svoje prioritete za sljedeću godinu	Šef Odsjeka za SP i KP
3.2.7 Izrada Programa rada MP BiH za sljedeću godinu, na temelju godišnjih planova rada ustrojstvenih jedinica MP BiH			
3.2.8 Izrada i dostava izvješća o radu MP BiH VM BiH		VM BiH upoznato sa rezultatima rada MP BiH	Šef Odsjeka za SP i KP
3.2.9 Dostava različitih materijala, vezanih za rad SSPKPEI, radi objave na internet stranici MP BiH		Najšira javnost upoznata sa radom SSPKPEI	Šef Odsjeka za SP i KP

⁸⁸ Pravilnik i priručnik za planiranje mogu se pronaći na web stranici MP prateći sljedeći link http://www.mpr.gov.ba/orgанизacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/Archive.aspx?template_id=84&pageIndex=1

⁸⁹ Više o sektoru za planiranje MP, njihovim aktivnostima i izvještajima može se vidjeti prateći sljedeći link http://www.mpr.gov.ba/orgанизacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/?id=1907

⁹⁰ Izvještaj o primjeni jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, januar 2012, i izvještaj o provođenju pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH, januar 2012, dostupno na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/?id=2444>



Iz navedenog prikaza vidimo da je plan jednostavan i pregledan sadrži elemente planiranja usmjerenog na rezultate. Navedene su poveznice na srednjoročni strateški plan ministarstva i ciljeve ministarstva, utvrđeni su ključni pokazatelji za praćenje programa, definisane su precizne aktivnosti sa pokazateljima provođenja – očekivanim rezultatima, rokovima i odgovornim licima. Ovim planom su utvrđeni i zahtjevi za izvještavanje. Na osnovu ovakvog plana sektora, šefovi odsjeka pripremaju svoje planove u kojim se odgovornost za ciljeve i zadatke spušta do nivoa državnih službenika.

Izvod iz godišnjeg operativnog izvještaja o radu sektora za planiranje MP

Strateški programi, aktivnosti i koraci na provedbi aktivnosti	Vremenski okvir	Pokazatelj provedbe	Trenutačni status	Komentar
	2011. godina			
3. Ostale aktivnosti i koraci na provedbi aktivnosti				
3.1 Izrada Strateške tranzicijske pravde u BiH (STP u BiH)				
3.1.1 Koordiniranje rada tematskih skupina za izradu STP u BiH	M1 - M12	Izrađen nacrt STP u BiH		Sastanci ERS za izradu STP se ne održavaju zbog nedolaska članova ERS iz RS.
3.1.2 Sudjelovanje u radu tematskih skupina za izradu STP u BiH	M1 - M12			Sastanci tematskih skupina za izradu STP se ne održavaju zbog nedolaska članova ERS iz RS.
3.2 Izvješća o radu, planovi rada, godišnji program rada i ažuriranje sekcije SSPKPEI na internet stranici MP BiH				
3.2.1 Izrada mjesečnih i godišnjeg izvješća o radu SSPKPEI	M1 - M12	Svakom članu SSPKPEI i drugih ustrojstvenih jedinica MP BiH je jasno kakav napredak ostvaruje i može na vrijeme poduzeti korake za rješavanje problema	✓	Mjesečna izvješća o radu SSPKPEI redovito se izrađuju i dostavljaju.
3.2.2 Praćenje provedbe planova rada ustrojstvenih jedinica MP BiH putem dostavljenih mjesečnih izvješća o radu	M1 - M12		✓	Ustrojstvene jedinice MP BiH ne dostavljaju mjesečna izvješća o radu SSPKPEI.
3.2.3 Pružanje tehničke podrške za održavanje sastanaka koordinacije tajnika MP BiH sa rukovodećim državnim službenicima i sastanaka Stručnog kolegija MP BiH	M1 - M12		✓	Sastanci koordinacije tajnika MP BiH sa rukovodećim državnim službenicima i sastanci Stručnog kolegija MP BiH se ne održavaju.
3.2.4 Izrada i dostava izvješća o provedbi SRSP u BiH VM BiH	M1	VM BiH upoznato sa napretkom na provedbi SRSP u BiH	✓	Izvješće o provedbi SRSP u BiH je u fazi izrade i bit će upućeno na razmatranje 7. MK, a zatim i VM BiH.
3.2.5 Davanje naputaka o pripremi planova ustrojstvenih jedinica MP BiH za sljedeću godinu na temelju utvrđenih ključnih prioriteta iz SSP MP BiH	M7	Poznatiji ključni prioriteti za rad MP BiH za sljedeću godinu	✓	Napuci o pripremi planova ustrojstvenih jedinica MP BiH za sljedeću godinu na temelju utvrđenih ključnih prioriteta iz SSP MP BiH dani.
3.2.6 Izrada i dostava godišnjih planova rada za narednu godinu, sa procjenom finansijskih sredstava potrebnih za njihovu provedbu	M7	Svaki član MP BiH jasno shvaća svoju ulogu i svoje prioritete za sljedeću godinu	✓	Godišnji planovi rada za narednu godinu, sa procjenom finansijskih sredstava potrebnih za njihovu provedbu izrađeni i dostavljeni.
3.2.7 Izrada Programa rada MP BiH za sljedeću godinu, na temelju godišnjih planova rada ustrojstvenih jedinica MP BiH	M8		✓	Program rada MP BiH za sljedeću godinu izrađen.
3.2.8 Izrada i dostava izvješća o radu MP BiH VM BiH	M12	VM BiH upoznato sa rezultatima rada MP BiH	✓	Izvješća o radu MP BiH izrađena.
3.2.9 Dostava različitih materijala, vezanih za rad SSPKPEI, radi objave na internet stranici MP BiH	M1 - M12	Najbira javnost upoznata sa radom SSPKPEI	✓	Svi materijali sa 5. i 6. MK, izrađena izvješća i programi upućeni na objavu na internet stranici MP BiH.

M – mjesec; ✓ – Koraci koji se provode u potpunosti i na vrijeme (zeleno); -- – Koraci kod kojih postoje manji problemi ili kašnjenja u provedbi (žuto); X – Koraci čija provedba nije započela (crveno).

Iz navedenog prikaza vidimo da je izvještaj sektora jednostavan, pregledan i usmjeren na rezultate. Izvještaj je u potpunosti usklađeno sa planom iz prethodnog prikaza. Utvrđena je jasna poveznica sa operativnim planom sektora i srednjoročnim strateškim planom ministarstva. Naveden je vremenski okvir realizacije aktivnosti, pokazatelj provođenja – očekivani rezultat, trenutni status i kratak komentar postignutog rezultata. Ovaj izvještaj se priprema na osnovu izvještaja šefova odsjeka, a koristi se za pripremu izvještaja ministarstva.



Prilog 9. Razrada strateških ciljeva u lancu UZR

Analizirani cilj: Reforme javne uprave (RJU) - "Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju"

Implementacija		Rezultati		
Ulazi →	Aktivnosti →	Izlazni rezultat →	Krajnji rezultat →	Uticaj
Utvrđene su odgovorne institucije (Sekretarijat VM, UZ i MP) utvrđen je rok do sredine 2012. godine. Utvrđena je jasna podjela odgovornosti i neophodna sredstva i resursi.	<ul style="list-style-type: none"> - Unaprijediti pravni okvir godišnjeg programiranja rada institucija VM, - U poslovnik VM ugraditi pozivajuće odredbe na jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa, - Uspostaviti jedinstvenu elektronsku bazu važećih zakonskih i podzakonskih akata - Izraditi i usvojiti metodologiju procjene učinka, posebno u pogledu budžetskih, ekonomskih i socijalnih troškova i koristi ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Doneseni propisi koji unaprjeđuju godišnje programiranje rada, - U poslovnik VM ugrađena obaveza poštivanja jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa, - Jedinstvena elektronička baza propisa, - VM donijelo metodologiju procjene učinka javnih politika / propisa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Postojanje godišnjih programa rada sa horizontalnom i vertikalnom usaglašenošću te usaglašenošću sa strateškim i budžetskim dokumentima, - Institucije poštuju jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa, - Institucijama su dostupni svi propisi neophodni za njihovo poslovanje, - Institucije razvijaju kapacitete i primjenjuju metodologiju procjene učinka javnih politika/propisa. 	Povećanje efikasnosti institucija VM, funkcije i usluga koje institucije VM nude pozitivno utiču na ekonomiju i društvo.
↑	Planovi	-	Izveštaji	↓
Odluke donesene ←	Ciljevi definisani ←	Naučene lekcije ←	Evaluacije provedene	
VM donosi odluke kojim su definisani strateški ciljevi i direktive planiranja, odnosno zaključke kojim se predviđaju korektivne mjere i aktivnosti.	Za cilj "razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju" definisani su podciljevi za institucije poput: unaprjeđenja proces godišnjeg planiranja, standardizovana procesa izrade propisa, osigurati sveobuhvatnu web elektronsku bazu propisa i utvrđivanje metodologije za procjenu učinka javnih politika / pravnih propisa.	Izvođenje zaključaka o učinkovitosti preduzetih mjera i aktivnosti, njihovim željenim i neželjenim efektima.	Provode se analize postignutih rezultata u kontekstu definisanih ciljeva, vrši se procjena u učinkovitosti preduzetih mjera i aktivnosti.	



Analizirani cilj: Uspostava sistema državne pomoći (SDP) - "Donošenje zakona o državnoj pomoći, osnivanje tijela za nadzor pomoći i redovno izvještavanje o državnoj pomoći"

Implementacija		Rezultati		
Ulazi →	Aktivnosti →	Izlazni rezultat →	Krajnji rezultat →	Uticaj
Utvrđene su odgovorne institucije (MVTEO, KV, MFT) utvrđen je rok do sredine 2010. godine, a prvi izvještaj dostavljen u 2012. godini. Utvrđena je jasna podjela odgovornosti i neophodna sredstva i resursi.	- Usvajati Zakon o sistemu državne pomoći u BiH, - Osnovati / imenovati samostalno tijelo za državnu pomoć BiH, - Izvještavati EU o stanju državnih pomoći u BiH (godišnji izvještaji).	- Donesen Zakon o sistemu državne pomoći u BiH, - Osnovano samostalno tijelo za državnu pomoć BiH, - Godišnji izvještaj o stanju državnih pomoći u BiH dostavljeno EU.	Uspostavljen sistem nadzora državne pomoći kojim se eliminiše negativan uticaj državnih pomoći na konkurenciju, stvorene pretpostavke za uspostavu sistema zaštite BiH od nelojalne konkurencije iz EU.	Povećana zaštita BiH firmi od nelojalne konkurencije koja pozitivno djeluje na ekonomiju.
↑	Planovi	-	Izvještaji	↓
Odluke donesene ←	Ciljevi definisani ←	Naučene lekcije ←	Evaluacije provedene	
VM donosi odluke kojim su definisani strateški ciljevi i direktive planiranja, odnosno zaključke kojim se predviđaju korektivne mjere i aktivnosti.	Za cilj "uspostava sistema državne pomoći" definisani su ciljevi za institucije poput: - BiH će uspostaviti nezavisno javno tijelo za državnu pomoć u okviru dvije godine od stupanja na snagu PS-a, - BiH će godišnje izvještavati o državnoj pomoći, - BiH će ustanoviti inventar programa pomoći u roku od najviše četiri godine od stupanja na snagu PS-a, - BiH će uskladiti programe pomoći sa kriterijima Zajednice o pravilima konkurencije.	Izvođenje zaključaka o učinkovitosti preduzetih mjera i aktivnosti, njihovim željenim i neželjenim efektima.	Provode se analize postignutih rezultata u kontekstu definisanih ciljeva, vrši se procjena u učinkovitosti preduzetih mjera i aktivnosti.	